



FLACSO
MÉXICO

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES
FLACSO-SEDE ACADÉMICA DE MÉXICO**

**DOCTORADO DE INVESTIGACIÓN EN CIENCIAS SOCIALES CON
MENCIÓN EN CIENCIA POLÍTICA
XII PROMOCIÓN 2018-2021**

**¿Y DESPUÉS DE LA CONSULTA...? FACTORES QUE INCIDEN PARA LA
IMPLEMENTACIÓN DE LAS DECISIONES PRODUCTO DE LA DEMOCRACIA
DIRECTA: EL CASO DE LAS CONSULTAS COMUNITARIAS Y POPULARES
CONTRA PROYECTOS EXTRACTIVOS EN AMÉRICA LATINA (1996-2021)**

**Tesis que para obtener el grado de Doctor de Investigación en Ciencias Sociales con mención en
Ciencia Política**

Fabián Alejandro Acuña Villarraga

Dirección:

Dra. Yanina Welp

Dr. Rodrigo Salazar-Elena

Comité:

Dra. Mariana Walter

Dr. Vladimir Pacheco

Seminario de tesis: Economía Política

Línea de investigación: Procesos Políticos, Representación y Democracia

Ciudad de México. septiembre de 2022.

**Esta investigación fue realizada gracias al apoyo del Consejo Nacional de Ciencia y
Tecnología -CONACYT-.**

Índice

Listado de tablas.....	4
Listado de ilustraciones.....	4
Lista de Siglas y Acrónimos	5
Agradecimientos.....	6
Resumen.....	11
Abstract.....	12
1. Introducción.....	13
2. Estado de la cuestión y enfoques de análisis	20
2.1 Acumulación y conflictos por extracción minero-energética	21
2.2 Participación ciudadana y democracia directa	25
2.3 participación ciudadana, gobernanza ambiental y defensa del territorio frente a procesos extractivos.....	28
3. Modelo analítico: La implementación del rechazo a proyectos extractivos a partir de consultas comunitarias-populares.	36
3.1 Etapas de las Instituciones Participativas y los actores que intervienen	38
3.2 Consultas contra la minería, etapas, actores y relación intergubernamental	45
3.3 El fenómeno a explicar (Variable dependiente).....	54
3.4 El Argumento.....	56
3.4.1 Condicionamientos económicos, no dependencia de recursos minero-energéticos en el ámbito subnacional.....	57
3.4.2 Condicionamientos políticos, acompañamiento de actores políticos locales a la consulta	64
4. Aspectos metodológicos del estudio	73
5. Caracterización de las consultas comunitarias-populares y los territorios.....	79
5.1 Caracterización de los territorios donde se realizaron consultas comunitarias-populares contra proyectos minero-energéticos (visión desde lo nacional).....	80
5.1.1 Dependencia de recursos naturales en los países donde se realizaron consultas	82
5.1.2 Contexto político nacional de países donde se realizaron las consultas	87
5.2 Caracterización de los territorios donde se realizaron consultas comunitarias-populares contra proyectos minero-energéticos (visión desde lo subnacional)	95
5.2.1 Características de la población y territorios donde se realizaron las consultas	95
5.2.2 Dependencia de recursos naturales en territorios donde se realizaron las consultas ..	100



5.2.3 Aspectos políticos en territorios donde se realizaron las consultas	102
5.3 Caracterización de las consultas comunitarias-populares en AL	114
5.3.1 Suspensión o continuidad de los proyectos extractivos objeto de consulta	133
5.3.2 Tipo de consulta	138
6. Análisis multinivel de la implementación del resultado de las consultas contra proyectos minero-energéticos	146
6.1 El método	151
6.2 Modelos y resultados	151
7. Aprendizajes de las consultas comunitarias-populares contra proyectos minero-energéticos	157
8. Reflexiones finales	167
Referencias.....	172
Anexos	187
Anexo 1: Diálogos y Entrevistas con actores relevantes de los casos (académicas y académicos, activistas, autoridades políticas)	187
Anexo 2. Consultas populares y comunitarias contra proyectos extractivos en territorios de América Latina (Desagregado)	188
Anexo 3. Fuente de información para caracterización económica de territorios de consulta... ..	192
Anexo 4. Descripción de las variables de la base de datos de consultas comunitarias-populares en AL.....	197

Listado de tablas

Tabla 1. Ejemplos de IP según sector activador y resultado	41
Tabla 2. Relación dependencia de recursos e implementación-no implementación del rechazo a proyectos extractivos a través de consultas	59
Tabla 3. Relación dependencia de recursos entre nivel nacional y subnacional e implementación-no implementación del rechazo a proyectos extractivos a través de consultas.	62
Tabla 4. Apoyo o no a la consulta por parte del gobierno nacional y subnacional.....	64
Tabla 5: Consultas comunitarias-populares contra proyectos extractivos en AL	77
Tabla 6. Gobiernos nacionales en los países y el periodo de las consultas comunitarias-populares	89
Tabla 7. Territorio rural o urbano donde se realizaron las consultas comunitarias-populares	96
Tabla 8. Territorio con población étnica o mestiza donde se realizaron las consultas comunitarias-populares.....	97
Tabla 9. Caracterización de los territorios de consulta según sus rentas locales	101
Tabla 10. Alineación política de mandataria (o) local con la coalición oficialista nacional.....	103
Tabla 11. Apoyo del gobierno local a las consultas comunitarias-populares	105
Tabla 12 Apoyo de gobiernos locales a las consultas y reelección de mandataria@ local.....	114
Tabla 13. Suspensión del proyecto extractivo luego de la consulta	136
Tabla 14. Suspensión del proyecto extractivo objeto de la consulta por país.....	136
Tabla 15 Tipo de consulta: ¿vinculante o no? y su relación con la suspensión del proyecto	139
Tabla 16. Nivel territorial donde se desarrollaron las consultas.....	141
Tabla 17. Consultas reactivas o preventivas	142
Tabla 18. Tipo de consulta según recurso de extracción	143
Tabla 19. Territorios de consulta y proyectos extractivos	144
Tabla 20 Dependencia de recursos no renovables nacional-local y apoyo gobierno subnacional en territorios de consulta contra proyectos minero-energéticos AL.....	152

Listado de ilustraciones

Ilustración 1. Momentos de los MDD	39
Ilustración 2. Evolución del precio internacional de metales preciosos (USD) (2000-2021 -1er sem-)	80
Ilustración 3. Evolución del precio internacional de petróleo WTI (USD) (2000-2021 -1er sem-)....	81
Ilustración 4. Renta de recursos naturales de los países de estudio y AL (1996-2017)	84
Ilustración 5. Producción de electricidad a partir de fuentes hidroeléctricas (% del total), países de estudio y AL (1996-2015)	86
Ilustración 6. Hegemonía presidencial países de estudio (1995-2016)	92
Ilustración 7 Países donde se activaron consultas populares y comunitarias contra proyectos minero-energéticos.....	115
Ilustración 8 Territorios de consultas populares y comunitarias en Argentina	117
Ilustración 9 Territorios de consultas populares y comunitarias en Colombia.....	119
Ilustración 10 Territorios de consultas populares y comunitarias en Ecuador	121



Ilustración 11 Territorios de consultas populares y comunitarias en El Salvador	122
Ilustración 12 Territorios de consultas populares y comunitarias en Honduras	123
Ilustración 13 Territorios de consultas populares y comunitarias en Guatemala	125
Ilustración 14 Territorios de consultas populares y comunitarias en Perú.....	126
Ilustración 15. Consultas comunitarias-populares por país (1995-2021)	128

Lista de Siglas y Acrónimos

AL América Latina

BM Banco Mundial

EJAtlas Global Atlas of Environmental Justice

EJOLT Environmental Justice Organizations, Liabilities and Trade

FMLN Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (Partido Político)

IP Instituciones Participativas

MDD Mecanismos de Democracia Directa

MRLM Modelo de Regresión Logística Multinivel

OIT Organización Internacional del Trabajo

Agradecimientos

Esta investigación es producto de múltiples apoyos recibidos y la generosidad de diferentes personas que académica o emocionalmente, acompañaron el proceso y les debo toda mi gratitud.

A México, especialmente a Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología -CONACYT- por la oportunidad sin igual que brinda a sus nacionales y también -como es mi caso- a personas extranjeras beneficiadas por una beca que proveyó condiciones favorables para la realización de los estudios de doctorado de alta calidad, la dedicación exclusiva y desde luego la investigación; en las condiciones actuales de América Latina y el mundo, este apoyo y financiación es un verdadero lujo.

A la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales FLACSO-México por la bella *experiencia flacsiana* de disfrutar un campus maravilloso que permitía la socialización en la *presencialidad*, espacios que mis hijas pudieron disfrutar recién llegamos al país. En la pandemia siempre se extrañó disfrutar los días allí; la biblioteca nunca dejó de prestar valiosa y oportuna ayuda en medio del encierro y todo el apoyo administrativo a sus estudiantes extranjeros, infinitas gracias.

Las expectativas que traía de FLACSO como reconocida institución académica en América Latina fueron superadas altamente, estoy muy agradecido por una experiencia académica tan gratificante y desafiante. Este trabajo de investigación contó con importantes insumos en cada asignatura, pero además con la generosa escucha y recomendaciones de la doctora Alicia Puyana compatriota que admiro; a las doctoras Gisela Zaremborg y Marcela Torres, no solo en los diálogos que tuvimos acerca del tema sino también en su producción académica que fueron referencias obligadas. al doctor José del Tronco por sus aportes desde la clase de métodos mixtos y la introducción a estadística para ciencias sociales de la doctora Marisol Luna.

Mi agradecimiento al doctor Benjamín Temkin, no solo por su excelente clase de política comparada, también por su generosidad al permitirme participar en dos diplomados que coordinó -junto con la doctora Torres- acerca de Evaluación de impacto social y procesos participativos en contextos extractivos de los cuales pude recoger importantes insumos y referencias para esta investigación.

A la doctora María Luisa Torregrosa por su generosidad abriendo un espacio en su agenda y así brindarnos una impresionante clase de lecturas dirigidas acerca de ecología política que permitió un panorama teórico conceptual sin igual para mi tema de investigación. Para el doctor Mario Torrico que no solo me brindó insumos académicos, lo más importante, nos abrió junto con su entrañable esposa Mabel y sus hijos, las puertas de su casa y nos acogieron como familia migrante. A todos mil gracias.

Expreso un profundo agradecimiento a quienes hicieron parte del Seminario de Economía Política coordinado por la doctora Alejandra Armesto y el doctor Rodrigo Salazar que fue un lugar de permanente construcción-deconstrucción de mi trabajo, la dirección que tomó esta investigación y buena parte de lo que es hoy, se *cocinó* en este espacio de interlocución. Del seminario también surgió el acompañamiento riguroso y decidido del profesor Salazar, a quien mi familia y yo agradecemos por su apoyo humano e incondicional en el desarrollo de esta investigación, su asesoría y dirección ha sido fundamental para la concreción de este documento, mil gracias.

De igual forma al resto de mi comité evaluador un profundo agradecimiento, la elección y solicitud a que me acompañaran estuvo motivada por una gran admiración. Tuve el privilegio de contar con la codirección de una de las mujeres que más admiro por su potencia académica y su persona, la doctora Yanina Welp me acompañó muy de cerca esta investigación, no solo en asesorías y rigurosas revisiones del texto, sino a través de su amplia producción académica que ocupa buena parte de mis referencias bibliográficas, fue una presencia y apoyo constante.

Muchas gracias también a los generosos espacios de diálogo y revisión que me brindaron la doctora Mariana Walter y el doctor Vladimir Pacheco, quienes tenían a cargo mi evaluación;

su experticia acerca de conflictos socioambientales en contextos extractivos, nutrieron esta investigación con cada comentario, insumo, referencias bibliográficas, de personas a quienes entrevistar y desde luego la revisión detallada del texto. Mi admiración total y agradecimiento.

Debo mi agradecimiento también a la doctora Flavia Freidenberg y al Observatorio de Reformas Políticas en América Latina (UNAM-OEA) por ser un espacio de crecimiento, diálogo e interlocución académica constante, en el marco del proyecto PAPIIT “Reformas electorales y Democracia en América Latina” del programa de Apoyo a Proyectos de Investigación e Innovación Tecnológica PAPIIT de la UNAM (IN 301020).

La investigación acerca de las consultas populares y comunitarias en América Latina es relevante no solo por el interés del fenómeno político a estudiar, sino mucho más, por la gran cantidad de comunidades, personas activistas y académicas que se encuentran defendiendo sus territorios y formas de vida, algunas de ellas a riesgo de sus propias vidas. Por esta razón no puedo dejar fuera de los agradecimientos a personas valientes y generosas que en medio de la pandemia y ante la imposibilidad del trabajo de campo, me brindaron buena parte de su experiencia y conocimiento de poblaciones, dinámicas, conflictos y expectativas acerca de repertorios de defensa de sus territorios, en bastantes horas de reuniones virtuales.

De esta forma, debo mi agradecimiento a la doctora Jeraldine del Cid, quien me conectó con especialistas de su país Guatemala y allí conté con la generosidad de tiempo y disposición las académicas y activistas Ana Eugenia Paredes, Alba Cecilia Mérida y Delmi Ariza, su amplio conocimiento acerca de los procesos participativos en las regiones de Guatemala, que cuenta con mayor número de consultas contra proyectos extractivos en la región.

En Honduras agradezco a Heidy Barahona Alachán y en El Salvador, los insumos de Pedro Cabezas -a quien llegué gracias a la intermediación del doctor Vladimir Pacheco- debido a que fueron fundamentales para el entendimiento de estos dos casos que comparten la característica de ser los menos analizados y documentados en la literatura especializada.

En Perú fue de gran ayuda la conversación con la doctora Maritza Paredes, que ha estudiado a profundidad los conflictos socioambientales. En Ecuador tuve la fortuna de contar con la perspectiva de diferentes miembros del colectivo *Yasunidos* conocido por la defensa de la región del Yasuní como reserva natural libre de la explotación de recursos naturales, aquí el diálogo y la disposición de Klever Calle, Omar Bonilla, Pedro Bermeo y Nataly Torres, su activismo y desarrollos académicos fueron muy instructivos, para entender las consultas en este país. En Argentina, gracias a la referencia de la doctora Walter, tuve la oportunidad de dialogar con la doctora Lucrecia Wagner, quien, desde su producción académica y experiencia, de manera generosa me brindó un panorama muy completo de los eventos de consulta en su país que ha estudiado a profundidad.

En mi país Colombia, nació este proyecto con la emergencia de una serie de procesos participativos en las regiones, en su momento más alto -2017- por intermedio de Cristhian Martínez de la MOE, logré contacto con el exalcalde Arquímedes Ávila que impulsó la consulta del municipio de Piedras y con el Comité Ambiental en Defensa de la Vida, en el departamento de Tolima en el contexto de la consulta popular de Cajamarca -la más emblemática de Colombia- que me compartieron su perspectiva acerca de cada proceso de consulta; años después en un nuevo diálogo con José Jiménez del Comité, me brindó un panorama reposado, con los aprendizajes de este y otros procesos de consulta que acompañaron en el país.

Gracias a Mónica Flórez, que lideró la convocatoria de la consulta de Pijao, el primer municipio *Slow* de América Latina, su liderazgo es inspirador y la experiencia compartida fue muy importante, al igual que el diálogo con el exalcalde Jader García y la activista Xiomara Acevedo, que acompañaron la consulta del municipio de San Lorenzo, y Albert Ochoa, que compartió su visión acerca de la consulta en Mercaderes. La perspectiva de una funcionaria de la empresa de Petróleos de Colombia -que pidió reserva de su nombre- y del ex representante a la Cámara Alfredo Molina, conector de la institucionalidad ambiental en Colombia, fueron muy interesantes para tener una perspectiva de contraste. A todos, mil gracias por su voz y colaboración.

Debido a la pandemia, la investigación tomó un rumbo inesperado y debí concentrar esfuerzos en el componente cuantitativo, para lo cual fue fundamental la instrucción de la doctora Mónica Lara, el apoyo y acompañamiento de la maestra Sandra Munevar, quien con empatía y generosidad me obsequió muchas horas de su tiempo y conocimiento evitando que incurriera en imprecisiones estadísticas y con el Stata. De igual forma, gracias al apoyo de la geógrafa Jury Natalia Cruz, quien fue importante para la visualización de los territorios de consultas populares y comunitarias en mapas.

Agradezco infinitamente a mi hermoso padre Luis Acuña y a mi dulce y admirable madre Carmen Rosa Villarraga por su valentía y sacrificios para impulsarme a llegar hasta donde estoy, y que cada día me acompañaron fielmente a la distancia con ánimo y apoyo con sus llamadas y plegarias, al igual que a Giordy, Massiel, Ximena (QEPD), sobrinas y sobrinos. A Don Germán, la señora Clarita, Diana y Marcela, gracias por su amor, apoyo y oraciones constantes.

A los amores de mi vida y motivación continua, Cata y Cami, mis dos hijas que adoro con mi corazón, el sueño de papá les obligó a cambios y desprendimientos extremos en su niñez-adolescencia al cambiar su contexto seguro para aventurarse con sus padres y aún así, ustedes no han dejado de brindarnos su amor y apoyo incondicional cada día de esta travesía. Todo esto vale la pena por ustedes.

Finalmente y no por ello menos importante, mi eterna gratitud a mi hermosa esposa Lili, que con su amor, tenacidad y valentía, me ha acompañado en esta aventura de vida, la artífice de este logro definitivamente eres tú. Pacientemente por años me escuchabas mientras soñaba despierto con hacer el doctorado, has estado siempre cuando las cosas no han salido como se espera, pero siempre tienes la forma de cambiar la situación, ponerle vida y color. Desde que llegó la aceptación de México, tuve tu apoyo incondicional, a riesgo de cambiar la *estabilidad familiar* y perseguir un sueño en medio de la incertidumbre, nos llevaste a todos a superar miedos y asumir este nuevo reto con ánimo. Eres la mejor artista, madre y mujer, me retas e inspiras, este trabajo tiene tu sello y te lo debo a ti. Te admiro y te amo.

Resumen

En 122 localidades de América Latina, comunidades y movimientos de justicia ambiental han desarrollado consultas populares y comunitarias contra la instalación y/o continuidad de proyectos minero-energéticos en sus territorios entre los años 1992 y 2021. Estas consultas llegaron a la etapa electoral y el resultado fue un contundente rechazo a los proyectos extractivos, pero a pesar del rechazo, algunos proyectos continuaron desconociendo el pronunciamiento de la ciudadanía y otros fueron suspendidos, de esta forma, la pregunta que orienta la investigación es qué factores explican esta variación.

Buena parte de los análisis acerca de este tipo de consultas privilegian estudios de caso a profundidad, destacando los contextos y las particularidades de las comunidades y su entorno, sus aportes son muy importantes para la generación de hipótesis en una escala más amplia, por lo cual, la propuesta analítica en el presente estudio es cuantitativa, que retoma busca congregar algunas de las hipótesis más importantes de los estudios de caso y analizarlas en todos los 112 casos a partir de una regresión logística multinivel también conocido como análisis de estructuras jerárquicas que sacrifica el detalle de cada caso para favorecer un proceso de generalización.

Tras descartar la significancia explicativa de diferentes variables, el modelo analítico resultado del ejercicio estadístico indica que la confluencia de factores económicos y políticos inciden en el éxito de las consultas; estos factores centrales son una tradición económica del territorio de consulta ajena al modelo extractivo que propone el proyecto y el apoyo del gobierno local a las reivindicaciones de la comunidad incrementan la posibilidad de éxito de detener los proyectos tras la consulta.

Palabras claves: conflicto socioambiental, consultas populares, consultas comunitarias, democracia directa, extractivismo

Abstract

In 122 locations in Latin America, communities and environmental justice movements have developed popular and community consultations against the installation and/or continuation of mining-energy projects in their territories between 1992 and 2021. These consultations reached the electoral stage and the result was a resounding rejection of the extractive projects, but despite the rejection, some projects continued to ignore the pronouncement of the citizens and others were suspended, thus, the question that guides the investigation is What factors explain this variation?

Much of the analysis of this type of consultation privileges in-depth case studies, highlighting the contexts and particularities of the communities and their environment, their contributions are very important for the generation of hypotheses on a broader scale, for which, the analytical proposal in the present study is quantitative, which seeks to bring together some of the most important hypotheses of the case studies and analyze them in all 112 cases from a multilevel logistic regression also known as analysis of hierarchical structures that sacrifices the detail of each case to favor a process of generalization.

After discarding the explanatory significance of different variables, the analytical model resulting from the statistical exercise indicates that the confluence of economic and political factors affect the success of the consultations; These central factors are an economic tradition of the consultation territory that is alien to the extractive model proposed by the project and the support of the local government for the community's demands, which increase the possibility of success in stopping the projects after the consultation.

Keywords: socio-environmental conflict, popular consultations, community consultations, direct democracy, extractivism

1. Introducción

En América Latina (AL) se han registrado consultas comunitarias y populares contra proyectos extractivos de carácter minero-energéticos en 122 territorios-localidades de siete países (Argentina, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras y Perú) entre 1996 y 2021. Estas consultas se pueden definir como mecanismos de democracia directa activadas por las comunidades para manifestar en las urnas su aceptación o no a la implementación y/o continuidad de un proyecto minero-energético en su territorio (Walter & Urkidi, 2017).

El proceso de las consultas comunitarias o populares no terminó en las urnas y tampoco tuvieron implementación automática de la decisión, por el contrario, las consultas contra proyectos extractivos han sido frecuentemente desconocidas y descalificadas por parte de gobiernos centrales y empresas, generando fuerte resistencia a su implementación porque afecta el centro de interés del modelo extractivo sobre el que ha basado el desarrollo económico buena parte de los países de la región.

A través de las consultas comunitarias- populares en AL que tienen origen *desde abajo*, es decir, que es activada por parte de la comunidad, las poblaciones han encontrado un mecanismo para manifestar rechazo a iniciativas minero-energéticas en sus territorios ante la falta de participación o los procesos irregulares que simulan la participación como un requisito para aprobar la instalación o continuidad de proyectos extractivos. Es particular que en todos los casos, el resultado de las votaciones ha sido de amplio rechazo a este tipo de proyectos, con todo, en algunas ocasiones los proyectos se han logrado detener como en Esquel-Argentina, Tambogrande-Perú, Cajamarca-Colombia, mientras otros proyectos continúan a pesar del rechazo de la comunidad expresada a través de estos mecanismos de democracia directa -MDD- como Quellaveco-Peru, y Sipakapa-Guatemala e incluso, la respuesta ha sido violenta por parte del Estado como en Carmen del Darién-Colombia (Global Change- Local Conflicts GLOCON, 2018).

Por lo anterior, la pregunta que orienta este estudio es *¿bajo qué condiciones el rechazo a iniciativas minero-energéticas resultado de consultas comunitarias o populares, llega a hacerse efectiva la suspensión o no instalación de un proyecto?*

Para llevar a cabo la investigación me enfoco en las consultas comunitarias-populares y los territorios donde estas se han llevado a cabo, para caracterizarlas e identificar los posibles factores que expliquen la variación implementación-no implementación del resultado de rechazo de las consultas contra proyectos. Los estudios realizados hasta el momento se han centrado en la caracterización del fenómeno y el análisis de la emergencia, activación y uso de estos mecanismos de participación, pero poco se ha indagado sobre lo que ocurre luego de estos resultados.

Perspectivas teóricas como la dependencia de los recursos minero-extractivos aportan luz sobre algunos aspectos, en la medida que se entiende que a mayor dependencia por parte de un Estado a estos recursos será menor la probabilidad de aceptar-implementar el rechazo de la ciudadanía a estos proyectos extractivos (sin importar el mecanismo de participación) porque de ahí viene una porción importante del recurso de la financiación estatal (Moore, 2001; 1998), o como lo indica Svampa desde la ecología política “entre más extractivismo, menos democracia” (Svampa, 2015; 2019).

Esta interpretación tiene sentido para entender los casos en los que, ante la *dependencia* de rentas provenientes de una economía minero-extractiva los Estados desconocen las consultas comunitarias y populares y los proyectos continúan a pesar del rechazo ciudadano; o para aquellos casos donde la *no dependencia* de estos recursos -poco frecuente en la región- permite explicar la implementación porque no afecta tanto a las finanzas estatales. Sin embargo, este enfoque, no permite entender escenarios donde a pesar de la dependencia de estos recursos y el rechazo de gobiernos centrales las comunidades consiguen detener los proyectos extractivos luego de procesos de participación ciudadana.

En América Latina se ha producido el crecimiento de conflictos socio-ambientales debido al modelo de desarrollo que han adoptado diferentes países, basado en la explotación

indiscriminada de recursos naturales que algunos han denominado neo-extractivismo (Gudynas, 2013; Martínez-Alier, 2015). Este modelo tiene consecuencias directas en los territorios donde se produce dicha explotación, afectando negativamente el medio ambiente, la producción y relaciones socio-económicas tradicionales que han sido calificados como conflictos ecológico-distributivos (Martínez Alier & Roca Jusmet, 2013; Martínez-Alier, 2006; Martínez-Alier & O'Connor, 1996).

Las comunidades con frecuencia han tenido que asumir esos efectos sin que haya información clara de beneficios o consecuencias y mucho menos participación en los procesos de decisión que terminan incidiendo en sus formas de vida, cuando las relaciones socio-económicas en su territorio son distintas a las derivadas de una economía extractiva, y en los casos en que tienen una tradición minera, tampoco han logrado tener participación en modelos alternativos cuando ésta se agota.

Como lo menciona Marta Conde, la demanda de las comunidades afectadas se ha dado a través de diferentes medios, además *“reaccionan no solo a los impactos ambientales percibidos, sino también a su falta de representación y participación en las decisiones relacionadas con su trayectoria de desarrollo, falta de compensación monetaria y desconfianza con la empresa minera y el Estado”* (Conde, 2017. 80).

Acerca de estos conflictos, el debate académico se ha enfocado en explicar las fuertes tensiones ambientales, políticas y económicas desatadas por el modelo extractivista o neo-extractivista (Gudynas, 2009; Svampa, 2019; 2015) y la respuesta desde la movilización social (Dietz & Engels, 2017), entre otros.

Las formas de resistencia contra procesos extractivos pasan por las protestas, bloqueos y, en ocasiones, hechos de violencia (Peluso, 1992). Además, Conde (2017: 86) identifica la combinación de vías legales, nacionales e internacionales, estas últimas no sólo a partir de instancias jurídicas, sino también de la conformación de coaliciones académicas, de activistas y asesorías legales con la intención de generar sinergias en diferentes escalas (local, nacional e internacional) entre comunidades, movimientos de justicia ambiental y más recientemente, a través de mecanismos de democracia directa como las consultas

populares, para hacer oír su voz como principales receptores de los efectos sociales, ambientales, económicos. A través de las consultas las comunidades manifiestan su aprobación o desacuerdo en la implementación de proyectos extractivos (Walter & Urkidi, 2017; Hincapié, 2017a) y también son utilizadas como mecanismo de resistencia (Abad Restrepo, 2018).

Con frecuencia la respuesta de los gobiernos ante el rechazo de las comunidades a estos proyectos ha sido el desconocimiento, el descrédito y en ocasiones el uso de la fuerza, con la intención de deslegitimar las reivindicaciones, las protestas o las acciones legales de las comunidades, como indica Martínez-Alier “muchas veces los conflictos socio-ambientales se solucionan por defunción de la parte más débil, por la criminalización de los activistas o por su encarcelación” (2015: 58).

Por su parte, la participación ciudadana se ha constituido en un mecanismo alternativo para manifestar las inconformidades de las comunidades y movimientos sociales por canales democráticos (Abad Restrepo, 2018; Hincapié, 2017a, 2017b; Zaremborg, Torres Wong, & Guarneros-Meza, 2018; Garcés Villamil & Rapalino Bautista, 2015, entre otros) que suelen poner en tensión intereses acumulativos del modelo minero-extractivo al que se han inclinado distintos gobiernos nacionales, con los intereses de las comunidades, que en ocasiones encuentran apoyo en sus representantes políticos locales (Wagner & Dietz, 2017).

Estos repertorios de resistencia no son excluyentes entre sí, al contrario, suelen ir de la mano como estrategias complementarias a las que apelan comunidades y movimientos ambientales con el fin de proteger sus recursos naturales, entorno y formas de vida, ante la amenaza creciente de proyectos extractivos y sus afectaciones a mediano y largo plazo (Scheidel, y otros, 2020).

Algunos estudios han evidenciado la emergencia de estos mecanismos participativos en contextos asociados a conflictos socio-ambientales indicando que han sido promovidos por las comunidades y movimientos sociales y han logrado altos niveles de participación y rechazo mayoritario a iniciativas minero-energéticas en la región (Walter & Urkidi, 2017;

Hincapié, 2017a, 2017b; Global Change- Local Conflicts GLOCON, 2018; Abad Restrepo, 2018) pero a pesar de este rechazo, la implementación de la decisión no siempre corresponde a la voluntad de la ciudadanía manifestada en las consultas y si bien algunos proyectos mineros se han detenido, otros continúan desconociendo la voluntad de la ciudadanía expresada en las urnas, lo que implica una disonancia entre el resultado de la consulta y la implementación de la decisión política.

El análisis de las consultas comunitarias y populares contra proyectos extractivos se encuentra en la intersección temática de procesos participativos y conflictos socio-ambientales; con frecuencia se hace énfasis en el uso de los mecanismos de democracia directa (MDD) como alternativas de resistencia, defensa del territorio, el agua y las formas de producción tradicionales (Abad Restrepo, 2018; Dietz & Engels, 2017; Roa García, 2016; Bebbington, Humphreys Bebbington, & Bury, 2011; Coumans, 2010, entre otros) así como procesos de fortalecimiento institucional de estos mecanismos a través de la incorporación de la movilización social (Falleti & Riofrancos, 2018), estos trabajos han aportado al entendimiento de estos procesos participativos y han evidenciado el trabajo de los movimientos sociales y de justicia ambiental que los activan (Bebbington A. , 2009; Bebbington, y otros, 2008; Renauld, 2016).

Los análisis de estas experiencias participativas han sido importantes para mostrar la voz de las comunidades frente a los proyectos minero-extractivos, desde una perspectiva comparada de consultas en la región (Walter & Urkidi, 2017, 2015; Hincapié, 2017a; Wagner, 2019b; Wagner & Dietz, 2017; McGee, 2009) o, a partir de estudios de caso a profundidad como las consultas populares emblemáticas contra la gran minería como en Cajamarca-Colombia (Dietz, 2019; Pabón, Aguirre Román, & Giraldo Torres, 2019; Garcés Villamil & Rapalino Bautista, 2015), Tambogrande-Perú (Subías Grau, y otros, 2005; Bebbington, Humphreys Bebbington, & Bury, 2011), Esquel-Argentina (Renauld, 2016;

Walter, 2008), Loncopué- Argentina (Wagner 2019), Sipakapa-Guatemala (Otzoy, 2006; Yagenova & García, 2009)¹.

Estos trabajos centran su atención en las etapas de activación, procedimiento, resultado de las Instituciones Participativas (IP), con todo, la traducción del resultado de la aplicación de la consulta a la implementación en políticas públicas o a la aplicación de la decisión es un campo aún por explorar, mucho más, cuando la iniciativa de activar el mecanismo y la voz de la ciudadanía es contraria a los intereses del gobierno, su coalición o de grupos de poder, y es en este último espacio donde se ubica el interés de éste trabajo.

Existe un amplio trayecto entre la voz emitida de los ciudadanos una vez es aplicada la institución participativa (IP) que se podría identificar como el resultado y su traducción en acciones o políticas públicas en la etapa de implementación, es decir, cómo se pasa de la movilización-participación a los resultados y/o implementación de acciones de política o políticas públicas (Silva, Akchurin, & Bebbington, 2018; Spalding, 2018) que concreten el rechazo de las comunidades y organizaciones, mucho más cuando se trata de proyectos que se encuentran alineados a los actores de poder político y socio-económico.

En este sentido, se presentan interrogantes frente a los resultados de rechazo producto de la participación y la implementación de la decisión, por ejemplo, ¿estas dos siempre son coincidentes o puede haber desviaciones entre la respuesta ciudadana y la implementación?, ¿de qué depende la implementación -o no- de la voz de los ciudadanos a través de una Institución Participativa?, ¿cómo conciliar los intereses de los actores políticos con la de los ciudadanos?, y, ¿en qué condiciones se implementarían fielmente las decisiones de la ciudadanía, especialmente cuando van contra las opciones o intereses de gobiernos centrales?.

La implementación es entendida como un proceso complejo que evoluciona en el tiempo, que si bien, está condicionado por las etapas de activación y procedimiento, la interacción

¹ En Honduras también se llevaron a cabo consultas ciudadanas contra proyectos extractivos, pero su documentación es escasa. (Barahona Alachán, 2019; Mejía Rivera, Hernández, & Cardoza, 2017; Hernández, 2017)

de los actores intervinientes en cada una de ellas, se constituye en un nuevo espacio de disputa política donde lo que se resuelve es la concreción de la voluntad de los ciudadanos expresada a través del Mecanismo de Democracia Directa (MDD) en políticas públicas y/o acciones de gobierno. La presión política por la participación ciudadana puede conducir a la no apertura, no continuidad o cierre-suspensión de proyectos minero-energéticos a gran escala en territorios, pero en algunos casos, los proyectos se implementan o continúan y la expresión de la comunidad en las urnas en contra de la mega minería es desconocida; en otras palabras, en unas ocasiones tienen éxito y en otras no, entendido éste como la suspensión del proyecto en conflicto (Rodríguez-Labajos & Özkaynak, 2015; Pérez Rincón, 2014).

El análisis de los factores que inciden en la probabilidad que se suspenda un proyecto minero-energético luego de una consulta comunitaria-populares se desarrollará a partir de una metodología mixta (Johnson & Onwuegbuzie, 2004: 22), a partir de la construcción de una base de datos de las consultas comunitarias-populares y sus territorios desde una perspectiva multinivel, con variables económicas y políticas de orden nacional y subnacional, para lo cual además de revisar datos e información oficial, fue necesaria la recolección de información, a través de entrevistas a actores relevantes, como especialistas, activistas, algunos mandatarios locales y la contrastación con revisión de prensa para cada caso. De la obtención de la base de datos se parte para el desarrollo de un modelo de regresión logística multinivel y narrativas analíticas que permitan entender los mecanismos causales del fenómeno.

El texto se estructura tras esta introducción, en una sección dedicada a la revisión del estado de la cuestión desde el cuerpo teórico de la acumulación y dependencia de rentas minero-energéticas y los conflictos asociados a este modelo económico, la participación ciudadana, haciendo énfasis en las instituciones participativas desde la democracia directa, lo que deriva en un diálogo sobre estudios que congregan la perspectiva de participación ciudadana y resistencia en conflictos socio-ambientales.

En la tercera sección se propone un marco analítico para entender la implementación de las decisiones de rechazo a proyectos minero-energéticos producto de mecanismos participativos *desde abajo* como las consultas comunitarias y populares en diferentes territorios de la región. En la cuarta sección, a la propuesta analítica, se suman los aspectos metodológicos del estudio.

La quinta sección presenta los resultados de la investigación, a partir de una caracterización de las consultas comunitarias-populares y sus territorios desde una perspectiva multinivel, teniendo en cuenta aspectos económicos y políticos del orden nacional y subnacional de las localidades donde tuvieron lugar las consultas. En la sexta sección se evidencia la correspondencia empírica con el modelo analítico propuesto.

La séptima sección se encarga de recoger aprendizajes de los procesos de consulta en la medida que el éxito o no de las consultas comunitarias-populares para bloquear la instalación de proyectos minero-energéticos en los territorios pueden ser batallas ganadas (o no) en un momento, pero la resistencia de las comunidades y las organizaciones de justicia ambiental no queda allí, así como los intereses de gobiernos centrales y empresarios en la extracción de recursos que persiste, por lo cual, aquí se describen algunos aprendizajes y acciones de los actores a mediano y largo plazo; para terminar con unas reflexiones y comentarios finales acerca de los hallazgos y agendas futuras de investigación.

2. Estado de la cuestión y enfoques de análisis

Este estudio se nutre de diferentes enfoques teórico-conceptuales que proporcionan insumos para el análisis de las consultas comunitarias-populares contra proyectos extractivos y permiten identificar algunos vacíos en el conocimiento.

El tema se puede ubicar en la intersección de dos grandes cuerpos de literatura que hasta el momento tenían poca interlocución. Por un lado, a) aquellos que hacen referencia a la acumulación de recursos estatales y conflictos sociales asociados a la extracción minero-

energética, por otro, b) participación política y mecanismos de democracia directa; con ocasión de la emergencia de una serie de conflictos socio-ambientales, defensores del medio ambiente y comunidades encontraron en la participación ciudadana mecanismos para tramitar algunas de sus reivindicaciones, por lo cual, esta intersección podría abordarse en un tercer bloque temático que se enfoca en la c) participación ciudadana, gobernanza ambiental y defensa del territorio frente a procesos extractivos.

2.1 Acumulación y conflictos por extracción minero-energética

James O'Connor en un texto clásico, plantea una reflexión para países que atraviesan periodos de crisis, indicando que “un Estado capitalista y democrático debe satisfacer dos funciones básicas a menudo contradictorias: acumulación y legitimación” (O'Connor, 1973. 26), estas dos funciones son vitales y necesarias para el funcionamiento de un estado democrático, pero no siempre se encuentran en la misma dirección - menos en tiempos de crisis o escasez de recursos- en la medida en que algunas circunstancias obligan a los Estados tomar decisiones en favor de una, en detrimento de la otra. Con frecuencia los Estados pueden estar más inclinados a sacrificar la legitimidad en favor de la acumulación.

Uno de los principales mecanismos de *acumulación* de los Estados en AL, ha sido la progresión de un modelo económico basado en la extracción de recursos provenientes de actividades mineras, sus efectos han provocado diversas reacciones en las comunidades, entre ellas, la activación de procesos de participación locales en contra de proyectos extractivos.

En este sentido, desde la perspectiva de *acumulación*, el debate para diferentes regiones en desarrollo ha estado asociado a sus altos niveles de dependencia (O'Connor, 1973) derivados de un modelo extractivista, caracterizado por la apropiación de grandes volúmenes de recursos naturales, orientado a la exportación de materias primas (Gudynas, 2013; Acosta, 2012).

Esta orientación hace evidente sus debilidades desde el enfoque teórico de lo que se ha denominado *la maldición de los recursos*, que establece la paradoja para algunos Estados favorecidos con la abundancia de recursos naturales no renovables en su territorio, que tienden a distintas trayectorias nocivas producto de la *abundancia* como dependencia económica de estos recursos, desincentivando el desarrollo de otros sectores de la economía, lo que hace que su economía sea vulnerable a variaciones en los precios de estos productos (Sachs & Warner, 1995).

También desde esta perspectiva se atribuye a estos estados, la propensión a la debilidad institucional y procesos inacabados de construcción estatal, con frecuencia susceptibles a procesos como corrupción, dictaduras y conflictos entre actores armados en disputa por estos recursos, características propias de Estado rentistas (Karl, 1997; Auty & Gelb, 2001).

En una dirección similar, desde la orientación de los Estados rentistas, Mick Moore² (2001, y 1998) interpreta a los Estados rentistas, como dependientes de ingresos no ganados, lo que desincentiva las obligaciones recíprocas con los ciudadanos que se conectan con el Estado a través del nexo de la tributación interna. Es decir, a mayor dependencia de los Estados centrales de ingresos no ganados –rentas-, mayor independencia de los ciudadanos. Esta lógica explica *“el surgimiento del gobierno representativo y más generalmente, de la interdependencia y la obligación mutua y rendición de cuentas entre Estados y ciudadanos es más probable cuando existen incentivos y mecanismos para que los Estados aumenten sus ingresos mediante la tributación interna, lo cual, a su vez, exige la negociación política con los ciudadanos”* (Di John, 2002. 3), visión que recoge Gehlbach (2008) para los Estados postcomunistas.

Buena parte del desarrollo económico en América latina se ha basado en la explotación de recursos no renovables o neo-extractivismo (Gudynas, 2013), caracterizado por el *consenso de los commodities*, entendido como el ingreso a un nuevo orden económico y político que tuvo una importante momento con el boom de los precios internacionales de las materias

² El estudio de Moore concentra su atención en estados que dependen de ayudas externas, pero en su análisis de Estados rentistas también se encuentran aquellos que su economía depende de la extracción minera.

primas y los bienes de consumo -hacia los años dos mil-, demandados cada vez más por los países centrales y las potencias emergentes (Svampa, 2015).

Según Gudynas (2013) hay diferentes tipos de extractivismo: a) extracción de baja intensidad y demanda local; b) extracción de intensidad media y consumo nacional; y c) extracción de alta intensidad y para exportación; la visión del neo-extractivismo ubica a los países de América Latina en los del tercer tipo, altamente dependiente de los recursos provenientes de la economía extractiva y, aunque los precios de los commodities ya no están en los niveles del *boom*, el modelo extractivo persiste.

En esta dirección, Martínez-Alier afirma que la región emprendió una dinámica extractivista con fines de exportación generando un exceso de productos y materias primas que ante el descenso de precios, reducción de la demanda de China y crisis de 2014-2015, originó un déficit fiscal de países que habían soportado su crecimiento en el modelo minero-extractivista y la manera de superar este déficit en lugar de buscar formas alternativas de crecimiento, fue aumentar la producción minera a pesar de los precios bajos para compensar el desequilibrio profundizando la dependencia (Martínez-Alier, 2015).

A lo anterior se suma la racionalidad neoliberal, origen del *consenso de los commodities* (Svampa, 2015 y 2019) que sustenta su proyecto económico-político en una estrategia central en los procesos de acumulación que el mecanismo de generación de su legitimidad o fortaleza institucional a partir del crecimiento de su economía (Harvey, 2004) que lo condiciona a reproducir el modelo de desarrollo minero-extractivista, a pesar del conflicto que pueda generar.

Este modelo minero-extractivista se ha constituido en la causa principal del aumento de los conflictos socio-ambientales como respuesta al deterioro ambiental, conflictos socio-económicos y generación de violencia en territorios de las comunidades donde se encuentran, o se pretende instalar proyectos extractivos. Desde esta perspectiva, en una tensión entre la acumulación de recursos y la legitimidad como la planteada por O'Connor (1973) los Estados que se caracterizan por su alta dependencia rentista, se inclinaría entonces por la acumulación, en contravía a la función de *legitimidad*.

Si bien la explicación desde la orientación rentista del Estado indica que estos no tienen incentivos para atender las demandas de los ciudadanos ante conflictos surgidos por la economía extractiva, porque esta es la que provee de mayores recursos para la acumulación económica, los Estados también han emprendido una serie de reformas con la intención de acercar la toma de decisiones a sus ciudadanos como elemento legitimador, pero cuando estos hacen uso de instituciones participativas en contra de los intereses fundamentales de los gobiernos centrales, según esta lógica, la balanza se inclinaría hacia la acumulación y los gobiernos centrales estarían dispuestos a sacrificar legitimidad.

Desde el cuerpo teórico de la maldición de los recursos, autores como Mick Moore (2001; 1998) mencionan que los Estados rentistas se caracterizan por tener mayor independencia de sus ciudadanos, por lo cual, tienen menos incentivos para atender a la participación, mucho más cuando es contraria a sus intereses o a su factor de dependencia -en este caso la economía extractiva-.

Por su parte, desde el enfoque de la ecología política, especialistas como Svampa (2019 y 2015) proponen que existe una *ecuación perversa* haciendo referencia a la máxima *entre más extractivismo, menos democracia*, con la que explica el desconocimiento por parte de gobiernos de derecha y progresistas a procesos de participación ciudadana en relación a los conflictos socio-ambientales.

A partir de este enfoque se podría explicar las veces que la participación ha sido desconocida por parte de los Estados por su inclinación extractivista, pero no son suficientes para explicar aquellos eventos donde los proyectos mineros-extractivos logran ser detenidos a partir del resultado de un proceso participativo. Este cuerpo teórico permite explicar la *No implementación* o desconocimiento del resultado de rechazo a proyectos extractivos en las consultas comunitarias-populares en casos de países que tienen alta dependencia de recursos extractivos y la *implementación* de esa decisión cuando los países tienen baja dependencia de estos recursos, pero estos supuestos tienen dificultad para explicar la detención de proyectos extractivos en países que dependen de estos recursos.

2.2 Participación ciudadana y democracia directa

Como se ha mencionado, buena parte de los países de América Latina se han inclinado hacia una economía extractiva, pero a su vez, también han adoptado procesos de descentralización entendidos como un proceso de reforma del Estado que transfieren responsabilidades, recursos o capacidad de decisión a niveles de gobierno inferiores (Falleti T. G., 2010; 2005) con la intención de profundizar la consolidación democrática y a una mejor práctica de la democracia acercando el Estado a las comunidades.

Autores como Diamond (1999) y Fox (1994) encuentran en la descentralización – especialmente en su componente político- la apertura de espacios para la participación y empoderamiento político en el ámbito subnacional y por esta vía, la adopción de una serie de instituciones participativas (IP) o *innovaciones democráticas* que han sido diseñadas para promover y permitir la participación de la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones políticas (Smith 2009), se espera que estas instituciones operen como un mecanismo que le permita al Estado captar la voz de sus ciudadanos acerca de temas políticos y bienes públicos para que sea más eficaz en su respuesta y políticas (Cameron, Hershberg, & Sharpe, 2012; Hirschman, 1970).

Según Cunill Grau (1997) América Latina impulsó una serie de instituciones participativas con la intención de acercar el Estado al ciudadano y que éste tuviera un nivel de incidencia en las decisiones y políticas estatales y su control, con la intención de fortalecer y consolidar la democracia. El crecimiento de instituciones o innovaciones participativas ha sido exponencial, el proyecto *Latinno.net* indica que entre 1990 y 2020, en la región se han impulsado más de 2.600 innovaciones participativas (Pogrebinschi & Ross, 2019: 324).

Benjamin Goldfrank divide los estudios acerca de las innovaciones participativas en dos grandes grupos que denomina “proyectos políticos” e “innovaciones democráticas”, en el primero encuentra que el objetivo de los experimentos participativos era “crear un modelo alternativo para profundizar la democracia”, además indica que estos análisis suelen identificar el crecimiento de éste tipo de iniciativas promovida por los gobiernos de

izquierda en la región (Goldfrank, 2021: 18-19; Welp, 2017) y por su parte, los estudios que ubica dentro de “innovaciones democráticas” no le dan tanto peso a los proyectos alternativos, más bien, son entendidas como respuesta al descontento con las instituciones representativas, que logran traducir los intereses de sociedades cada vez más fragmentadas con clivajes sociales múltiples (Goldfrank, 2021: 19).

Mientras que algunos estudios se concentran en revisar y caracterizar los diseños institucionales de éstas innovaciones participativas (Pogrebinschi & Ross, 2019), otros entienden que éstas innovaciones participativas enfrentan desafíos en ocasiones por algunos bloqueos de diseño y carácter institucional (Tuesta Soldevilla & Welp, 2021) o por contextos políticos particulares donde las instituciones participativas son apoyadas mientras no estén en contravía de los intereses del ejecutivo (Falleti & Riofrancos, 2018; Cameron, Hershberg, & Sharpe, 2012; Welp, 2009; Andersson & Van Laerhoven, 2007).

Es así como se puede encontrar gran acogida de innovaciones participativas en países democráticos, pero también en algunos que se caracterizan por su retroceso democrático y allí las motivaciones de activar este tipo de instituciones es diferente a la consolidación democrática y otros contextos donde el uso de instituciones participativas, aportan a esta consolidación (Lissidini, 2012).

La literatura especializada que hace referencia a la democracia directa se ha ocupado en buena parte de la introducción de estas instituciones participativas (IP) en los cuerpos normativos y/o constitucionales de los países de la región y sus características (Lissidini, Welp, & Zovatto, 2014; Lissidini, Welp, & Zovatto, 2008; Breuer, 2007; Altman, 2005; Barczak, 2001) y en evaluaciones y resultados de su aplicación (Altman, 2010; Altman, 2005; Lissidini, Welp, & Zovatto, 2014; Lissidini, 2011; Bruno S., Kucher, & Stutzer, 2001).

Entre las IP se establece dos grandes familias de instrumentos: deliberativos y aquellos que acuden a la vía electoral identificados como mecanismos de democracia directa –MDD– permiten a la ciudadanía pronunciarse acerca de temas específicos a través de su voto en las urnas (Altman, 2005; Lissidini, 2011), uno de esos mecanismos es la consulta popular, donde se convoca a la ciudadanía para que se pronuncie acerca de materias políticas de interés

(Zovatto, 2014). La diferencia de los MDD frente a otras IP, está dada en su componente electoral, por ser una decisión a través del voto -sufragio directo y universal- (Altman, 2005: 14) y que no da espacio a la deliberación-negociación, como otras IP, lo que puede incrementar la conflictividad de la etapa de implementación.

Si bien, generalmente su análisis se hace desde el nivel nacional (Altman, 2010; Altman, 2005; Lissidini, Welp, & Zovatto, 2014; Ramírez & Welp, 2011) identifican procesos de *descentralización participativa* encargada de promover instituciones participativas *desde arriba* como consultas populares, referendos, revocatorios, que encuentran asidero en los ordenamientos legales y constitucionales en los países de América latina y que se identifican con una participación directa de la ciudadanía, por la vía electoral; lo anterior tiene a su vez un correlato con procesos participativos activados *desde abajo* que en un primer momento se reconocían por su carácter informal, en ocasiones apalancado por gobiernos de corte progresista y que optaban por la vía deliberativa -más que electoral- como los presupuestos participativos entre otros.

Las iniciativas *desde abajo* tienen diferentes desafíos, uno de ellos es que logren superar los umbrales y filtros: a) para que llegue al trámite y de ahí a un espacio de votación son muy altos y muchas de estas iniciativas no superan la primera etapa jurídica (Suárez Antón & Welp, 2019), y b) aquellos que llegan, deben enfrentarse en la etapa electoral a superar umbral de participación establecidos para que la decisión se adopte y sea vinculante (Welp & Milanese, 2018; Altman, 2010; Gutiérrez Sanín & Acuña Villarraga, 2009), esto en términos de diseño institucional del mecanismo, pero con todo, el mayor desafío es que logre superar los filtros anteriores cuando la intención del mecanismo es alterar el *statu quo* o ir en contravía de los intereses del nivel ejecutivo, esto hace que estos casos sean más escasos.

En esta misma vía, Welp y Schneider hacen una evaluación de instituciones de participación ciudadana en el ámbito subnacional (en seis ciudades de AL), que clasifican en tres familias: a) instituciones de participación deliberativa, b) instituciones de participación semi-representativa o delegada, y, finalmente instituciones de participación directa, entre las

que entrarían las revocatorias de mandato y las consultas populares a nivel local, que implican convocatoria a los ciudadanos para que se pronuncien en las urnas sobre la decisión (Welp & Schneider, 2015: 19).

Un tema adicional que se presenta una clara relación complementaria entre democracia directa y representativa (Zarembeg & Welp, 2020; Urbinati, 2006), superando el debate de estas dos como antagonistas. Cuando se activa un MDD se puede aspirar a evitar los jugadores de veto institucionales en el momento de la activación (Tsebelis, 2006; Hug & Tsebelis, 2002), pero la democracia directa no se agota en la etapa de activación y resultado del MDD, también está presente la etapa de implementación, que puede interpretarse como la traducción de la decisión producto de la aplicación del MDD a una política pública, acción de gobierno o decisión político-administrativa, pero su análisis no es frecuente, mucho menos cuando la decisión es contraria a los intereses de quienes detentan el poder en el nivel de gobierno que se activa el mecanismo (nacional, intermedio, local).

La etapa de implementación constituye un espacio de disputa en el ámbito político donde el entendimiento de la interacción de actores y representantes políticos puede explicar posibles desenlaces como implementar, reconfigurar o desconocer la decisión de la ciudadanía expresada a través del MDD. En estos dos aspectos, el estudio propuesto buscar generar aportes a la discusión en torno a la democracia directa.

[2.3 Participación ciudadana, gobernanza ambiental y defensa del territorio frente a procesos extractivos.](#)

Los dos cuerpos de literatura anteriores pueden ubicarse en campos de análisis muy distintos, pero su intersección es pertinente para el análisis del fenómeno de interés en este estudio, que son las consultas populares y comunitarias contra proyectos minero-energéticos.

Desde la ecología política, los estudios se han encargado en analizar la emergencia de conflictos sociales asociados al modelo minero-extractivista que afecta en su mayoría a comunidades vulnerables (Merlinsky, 2021; Robbins, 2012; Bebbington A. , 2009; Martínez-Alier, 2002), la incidencia de los procesos participativos en contextos de conflictos socio-ambientales (Perreault, 2015; Walter & Martinez-Alier, 2010).

Con frecuencia se hace referencia a la participación para las comunidades indígenas y étnicas a través del mecanismo de la *Consulta Previa, libre e informada* establecido en el convenio 169 de la OIT. Aunque algunas evaluaciones son optimistas con este mecanismo participativo cuando los movimientos que las activan son incluidos en el proceso (Falleti & Riofrancos, 2018), otras evaluaciones ponen en evidencia los límites del mecanismo para frenar o reconfigurar los proyectos extractivos en dirección a los intereses de las comunidades, indicando que, en el mejor de los casos, las comunidades étnicas más fuertes logran alguna negociación, pero nunca detienen los proyectos (Torres Wong, 2018).

Por su parte Zaremborg, Torres Wong, & Guarneros-Meza (2018) presentan una serie de IP autorizadas por las leyes federales y que han sido utilizadas en torno a conflictos socio-ambientales asociados a mega proyectos neo-extractivos como industrias mineras, de hidrocarburos y de energías alternativas como eólica e hidroeléctrica en México. Su texto describe diferentes mecanismos participativos para protección de comunidades étnicas como la Consulta previa, para protección del medio ambiente como la consulta pública, Manifestación de Impacto Ambiental -MIA-, Evaluación de Impacto Social -EVIS-, otras que se encuentran en manos de comunidades organizadas como las asambleas ejidales, asambleas comunales y auto-consultas para la protección de derechos de propiedad, como Sistemas de reclamo y queja, Evaluaciones a clientes, Consultas libres, informadas, tempranas y continuas (realizadas por empresas), Mesas de diálogo; y, aquellos mecanismos relacionados con derechos políticos como MDD y Mecanismos de Política Indirecta (consejos de desarrollo rural sustentable, comité).

Las autoras evalúan los mecanismos anteriores, teniendo en perspectiva por lo menos tres objetivos de su aplicación: a) impedir la instalación de megaproyectos, b) disminuir la

violencia y c) obtener beneficios pecuniarios por parte de las comunidades afectadas por megaproyectos. En este recuento logran identificar algunas dificultades que en la práctica está teniendo la aplicación de diferentes mecanismos de participación, entre los que destacados es el “desorden” normativo –por distintos niveles de gobiernos de manera descoordinada-, con omisiones en la aplicación y el uso de algunas IP de manera simulada o como trámite informativo (en ocasiones con información insuficiente, o faltando a la verdad) sin lugar a espacios de decisión reales, incrementan los riesgos de una respuesta violenta y protestas por parte de las comunidades al sentirse defraudadas, o por parte de las empresas y en ocasiones los gobiernos en defensa de sus intereses extractivos (Zaremborg, Torres Wong, & Guarneros-Meza, 2018).

A pesar que el estudio se ubica geográficamente en México, propone un panel variopinto de IP relacionadas con conflictos socio-ambientales que deja en evidencia que las comunidades y organizaciones activan diferentes mecanismos en defensa de sus territorios, recursos y formas de vida cuando sienten la instalación de un megaproyecto como una amenaza.

Así como Zaremborg y colaboradoras entienden que no siempre las comunidades tienen como principal objetivo rechazar proyectos, también en algunas ocasiones las comunidades se ubican en la posición de negociación, porque tienen interés en la realización del proyecto extractivo o también porque entienden que es inminente la instalación del mismo, en lo que coinciden con Paredes (2022) que entiende que lo que ha captado el mayor interés de ámbito académico son los escenarios de conflicto y tensión entre comunidades y empresas-gobiernos, pero no se puede dejar de lado que con frecuencia las comunidades pueden acceder a negociaciones por lo cual presenta una tipología de la movilización de las comunidades frente a proyectos extractivos teniendo en cuenta que en ocasiones el objetivo de las comunidades es la cancelación del proyecto o la búsqueda de beneficios, a esto le agrega el nivel de repertorios de contención (alta o baja contención).

De esta relación propone una tipología con cuatro escenarios: en el campo de la cancelación de proyectos, a) cuando la contención por parte de las comunidades es alta, considera un

escenario de *resistencia*, b) cuando la contención es baja, lo entiende como un escenario de *subordinación*; y en el campo de la búsqueda de beneficios, c) cuando la contención es alta, lo interpreta como un escenario de *negociación*, mientras que d) cuando la contención por parte de la comunidad es baja, lo considera un escenario de *dependencia* (Paredes, 2022).

Teniendo en cuenta que las consultas populares y comunitarias contra proyectos extractivos pretenden rechazar la instalación o continuidad de un proyecto, se puedan ubicar en los escenarios a y b³.

Algo cercano ocurre con el texto de Marta Conde (2017) quien realiza una exhaustiva revisión de literatura especializada relacionada con las maneras en que las comunidades resisten a proyectos mineros y cómo cambian-evolucionen sus formas en el tiempo. Entre las estrategias de resistencia que encuentra plasmada en los estudios, ubica tres grandes tipos que combinan alianzas de diversos actores con permanente interacción en distintos niveles de influencia (local, nacional, internacional –global-), tales como a) estrategias de resistencia legal en instancias nacionales e internacionales, b) resistencias generadas por colaboraciones entre activistas y científicos (abogados, ingenieros ambientales etc.) que permiten generar información cualificada acerca de las posibilidades y efectos reales de la implementación de proyectos mineros en el territorio, en ocasiones contrarrestando la escasa información que proveen las empresas mineras o gobiernos y las omisiones intencionadas, y a su vez pone en evidencia c) la emergencia de estrategias participativas como las consultas y referéndums locales para rechazar proyectos mineros (Conde, 2017. 85-86). Cabe mencionar que estas estrategias no son excluyentes entre sí y con frecuencia estas estrategias de resistencia vienen juntas (Scheidel, y otros, 2020; Spalding, 2018) y desde luego generan respuestas diversas por parte de los gobiernos y empresas.

Por su parte, Gustafsson & Schilling-Vacaflor (2022) establecen una distinción en los espacios de gobernanza ambiental para comunidades indígenas y/o pueblos originarios –el

³ Agradezco a la dra. Maritza Paredes la mención en diálogo virtual para este proyecto 26 de febrero de 2020, que no siempre las comunidades quieren cancelar los proyectos, sugiriendo que es posible que aquellas comunidades que tuvieran como objetivo rechazar la instalación de un proyecto, acudieran a un mecanismo como la consulta, mientras que aquellas que buscan beneficio pueden acudir a otro tipo de mecanismo.

análisis se puede extender para comunidades no indígenas-, algunos son espacios donde son a) *invitados* como las consultas previas, que se trata de instrumentos donde son incluidos, pero sin mayor poder de diseño y decisión; también identifican b) espacios que son *reclamados* por parte de las comunidades, como procesos de auto-consulta donde alzan su voz y hacen sus reivindicaciones por no haber sido tenidos en cuenta en las decisiones que atañen a sus formas de vida y territorios, que se toman en c) espacios *cerrados*, donde se definen intereses elitistas y las comunidades no tienen lugar; estos tres tipos de espacios se presentan también en múltiples escalas (Gustafsson & Schilling-Vacaflor, 2022). De esta forma se puede identificar que las consultas populares y comunitarias estarían entre los espacios reclamados por las comunidades en el nivel local, pero definitivamente tienen incidencia e interacción con otros niveles de gobierno y actores en diferentes escalas (nacional e internacional).

Como menciona Conde, las consultas populares y referéndums cobran importancia a partir de 2002 en Tambogrande-Perú que fue la primera consulta popular en América Latina (AL), Esquel-Argentina (2003) y Sipacapa-Guatemala (2005) que se constituyen en las primeras experiencia de otras que tendrían lugar en la región con la intención de detener proyectos mineros en sus territorios y generando así, una serie de actores que colaboran con otros en diferentes territorios surtiendo una sinergia de aprendizajes y movimientos sociales o de justicia ambiental (Walter & Urkidi, 2017 y 2015; Hincapié, 2017a; McGee, 2009), permitiendo en la región una promoción de estos mecanismos en lo que se ha denominado *democratización ambiental* (Roa García, 2016) que consiste en apelar a mecanismos de democracia directa –MDD- para la defensa del agua y del medio ambiente en el ámbito subnacional, frente a la intención de gobiernos nacionales de profundizar el modelo económico minero-extractivista desconociendo los intereses de las poblaciones donde se desarrollan -o desarrollarán- estas actividades.

Frente a las consultas que están incidiendo en temas extractivos se presentan tres tipos de mecanismos (Abad Restrepo, 2018. 2):

- El primero está dirigido a comunidades indígenas o étnicas y derivado del convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo –OIT- que estableció el derecho a la *consulta previa* para proyectos que afectaran sus territorios, en algunos países –como Colombia- este mecanismo suele ser tutelado por el gobierno central y se trata de un mecanismo deliberativo –sin componente electoral-.
- El segundo son las consultas auto-convocadas, de buena fe o comunitarias, donde la población y/o los movimientos de justicia ambiental de un territorio activan este mecanismo para manifestar su rechazo contra la implantación o continuación de proyectos extractivos en sus localidades, su resultado no es vinculante ni tiene valor legal, pero goza de legitimidad en la población que activa el proceso (Wagner L. S., 2019b; Mérida, 2013); en comunidades de población indígena, las consultas comunitarias suelen estar asociadas al convenio 169 de la OIT, por lo cual son identificadas como un mecanismo híbrido (Walter & Urkidi, 2016).
- Y finalmente, las consultas populares, estas sí tienen soporte legal, carácter vinculante, han sido activadas por comunidades y en ocasiones por gobernantes locales.

En el presente trabajo, el interés se centra en las dos últimas, en las consultas comunitarias-populares.

Referente a la *consulta previa* algunos análisis encuentran que ser firmante del convenio 169 de la OIT ha abierto un espacio de participación para las comunidades étnicas, aunque su carácter no vinculante y aplicación discrecional en cada país, hace que tenga dificultades como mecanismo efectivo para atender la voz de las comunidades, como lo muestra el estudio de Torres Wong (2018) que desde una visión comparada (Bolivia, Perú y México), encuentra que en ningún caso la consulta previa ha logrado frenar ningún proyecto extractivo, y que los gobiernos nacionales han encontrado la forma de desactivar el veto de las comunidades, y cuando estas han tenido algún nivel de organización, ante la inminencia

del proyecto, han logrado tener mecanismos de negociación para lograr algún beneficio, pero aquellas comunidades pequeñas y débiles, han sido fácilmente desconocidas.

Por su parte, Falleti y Riofrancos (2018) que buscan proponer un modelo teórico de fortalecimiento institucional en instituciones participativas IP para lo cual toman de referencia la *consulta previa* en una visión comparada de Bolivia y Ecuador. Encuentran una distinción de esta institución cuando su diseño e implementación ha estado acompañada por una amplia movilización social que empodera a los agentes objetivo de este instrumento y, por otro lado, cuando la implementación se da desde arriba, sin involucramiento de la población objeto, en el primer escenario encuentran un reforzamiento de la institución por la movilización (Bolivia) mientras que en el segundo escenario se caracteriza por la debilidad (Ecuador).

Según sus hallazgos, el fortalecimiento institucional de este mecanismo está dado por la incorporación –o no- de los grupos políticos movilizados en el diseño e implementación institucional del mecanismo; esto lo hacen a partir de un análisis de *process tracing*, para dos estudios de caso Ecuador y Bolivia, el primero es muestra de un proceso de no incorporación, mientras que el segundo, es ejemplo de incorporación política de los grupos movilizados.

En este sentido, se presentan por lo menos tres dificultades para la aplicación de este enfoque teórico para el análisis que se propone aquí:

La primera, es que el análisis se hace para la consulta previa, mecanismo tutelado por los Estados; como lo indican las autoras, por tener origen en acuerdos internacionales tiene algún nivel de estandarización de forma, aunque su implementación y nivel de cumplimiento difiere en cada país; pero además, como lo demuestran otros estudios, al ser un mecanismo tutelado por el Estado la mayoría de las veces se trata de una participación *desde arriba*, mientras que las consultas comunitarias-populares contra proyectos extractivos en AL se encuentra entre los mecanismos activados *desde abajo* (Altman, 2010) a partir de iniciativas comunitarias que gozan de legitimidad en la comunidad donde se activa, aunque algunas ocasiones terminan siendo acompañadas o promovidas por

gobernantes locales, su origen indiscutiblemente se encuentra en la base comunitaria (Walter & Urkidi, 2015. 48; Wagner L. S., 2019b. 183).

La segunda dificultad se deriva de la anterior, en la medida en que al ser tutelada *desde arriba* ha tenido pocas posibilidades en reflejar fielmente la participación de las comunidades afectadas o, por lo menos de aquellas que resisten la implantación de un proyecto extractivo, en la medida en que no ha logrado detener ningún proyecto (Torres Wong, 2018), por su parte, en el caso de las consultas comunitarias-populares, las comunidades que acuden a las urnas han rechazado la implementación-continuación de proyectos minero-energéticos y en algunos casos los proyectos se han detenido por esta vía.

Y la *tercera dificultad*, es que, aunque las autoras mencionan tres dimensiones de fortalecimiento institucional (que sean legítimas, eficaces y se aplican), la consulta previa al ser tutelada por el Estado limita su marco de acción ante un resultado adverso, que sería fundamental para entender en su conjunto el fortalecimiento institucional⁴; por su parte, con las consultas comunitarias-populares sí presentan variación en la implementación del resultado cuando es adverso a los intereses del Estado, en algunos casos los proyectos se han logrado detener luego de las consultas y en otros se continúa el proyecto, desconociendo dicho resultado.

Aquellos estudios que centran su atención en las consultas comunitarias-populares con frecuencia se trata de estudios de casos específicos y emblemáticos como los de Tambogrande (Bebbington, Humphreys Bebbington, & Bury, 2011; Subías Grau, y otros, 2005; Muradian, Martinez-Alier, & Correa, 2003), Esquel (Renauld, 2016; Walter, 2008), Cajamarca (Dietz, 2019; Pabón, Aguirre Román, & Giraldo Torres, 2019) en Guatemala (Arriaza Pontaza, 2015; Urkidi, 2011; Gramajo Bauer, 2009; Mérida & Krenmayr, 2010 y 2008) recientemente se han desarrollado análisis comparados con el objetivo de la caracterización de este instrumento para la contención de proyectos extractivos, indicando

⁴ A pesar de lo anterior, se han aplicado consultas previas en Ecuador y Bolivia y en ambos casos ha sido desconocida la participación contraria a los intereses del estado por parte de los gobiernos centrales.

la relevancia que tienen como mecanismo de contención (Walter & Urkidi, 2017 y 2015; Hincapié, 2017a; McGee, 2009) al indicar que se han llevado a cabo una serie de procesos de consultas contra proyectos extractivos en la región (Argentina, Perú, Ecuador, Colombia, Honduras, Salvador y Guatemala) contra la gran minería, todos con amplia participación y a diferencia de lo que describe Torres Wong (2018) con la consulta previa, los resultados de estas consultas abiertamente buscan frenar los proyectos extractivos de forma preventiva (territorios agrícolas donde se pretende desarrollar un proyecto minero) o reactiva (territorios de tradición minera que votan en contra de continuar con la extracción).

Por último, los trabajos que se encargan del análisis de las consultas mineras, su objetivo es describir y caracterizar el fenómeno, el conflicto socio-ambiental, la forma en que la consulta popular fue activada y su resultado (participación y resultado en contra de la minería), pero como se ha indicado, una parte de estas consultas han sido desconocidas, por lo cual en este trabajo me centro en el efecto después del resultado, cómo fue aplicada-implementada o no la voluntad popular expresada en la consulta, si cumplió su propósito o no, si el Estado y la empresa acepta o no el resultado en contra y qué factores inciden en su aplicación; en este sentido se espera que este trabajo sea un aporte al debate.

3. Modelo analítico: La implementación del rechazo a proyectos extractivos a partir de consultas comunitarias-populares.

El propósito de esta sección es plantear un modelo analítico que logre cubrir los vacíos de conocimiento expuestos en la sección anterior y complementar las explicaciones desde los cuerpos de literatura orientada hacia la maldición de los recursos y/o dependencia de recursos y la ecología política.

Como deja en evidencia el texto de Conde (2017) las comunidades y movimientos que se organizan en contra de la implantación de proyectos mineros-energéticos en sus territorios han desarrollado una serie de mecanismos de resistencia que con frecuencia van de la

mano, acciones legales, asociaciones entre científicos y activistas, y la activación de mecanismos de participación como consultas comunitarias, populares y referéndums contra la gran minería y la extracción.

A su vez, Zaremborg, Torres Wong, & Guarneros-Meza (2018) presentan un panorama de diferentes mecanismos de participación que se han presentado en conflictos socio-ambientales en México; lo anterior para indicar que son distintas las estrategias de resistencias y los mecanismos de participación utilizados por las comunidades y movimientos, pero el centro de esta indagación son los MDD que convocan a las poblaciones para que expresen sus preferencias en las urnas respecto al inicio o continuidad de proyectos minero-energéticos en sus territorios, tales como las consultas⁵ comunitarias-populares⁶.

Diferentes estudios han analizado a profundidad el proceso de surgimiento y activadores de estas consultas, su resultado y consecuencias (Abad Restrepo, 2018; Walter & Urkidi, 2017 y 2015; Hincapié, 2017a; McGee, 2009). En este trabajo busco entender del proceso posterior al voto que he denominado etapa de *implementación de la decisión*, por lo cual el interés se centra en la identificación de factores que permiten-impiden la implementación del resultado –en este caso- de rechazo a proyectos extractivos en las urnas⁷.

La implementación de la decisión de las consultas puede tomar distintas formas según el caso, puede ser entendida como la concreción en acciones político-administrativas – dependiendo del estado del proyecto- como no implementación y/o cancelación del proyecto minero⁸; legislación local, provincial y/o nacional que establece una serie de

⁵ Se puede encontrar un inventario de estos para América Latina en: (Global Change- Local Conflicts GLOCON, 2018); (Walter & Urkidi, 2017); (Walter & Urkidi, 2015); (Hincapié, 2017a); (McGee, 2009).

⁶ Sin el ánimo de indicar que las consultas comunitarias-populares son mejores mecanismos o más efectivos que otros, o que los proyectos minero-energéticos solo se cierran a través de consultas, desconociendo que las consultas con frecuencia estuvieron acompañadas de otros repertorios de resistencia.

⁷ Esto implica que el dominio del estudio son los casos de consultas comunitarias-populares contra proyectos minero-energéticos que se llevaron hasta la etapa electoral en AL. GLOCON (2018) y Abad (2018) además de presentar el inventario de consultas realizadas, también contempla algunas que no superaron la etapa de activación, éstas no serán tenidas en cuenta en el presente estudio.

⁸ Los proyectos mineros se cancelan por diferentes factores, como inviabilidad económica o legal del proyecto, porque concluyó la extracción del recurso minero entre otros; en este estudio me centraré en los

restricciones –de materiales de extracción, de vertimiento de desechos entre otros- a la gran minería o prohibiéndola en el territorio de consulta, según las preguntas establecidas en cada consulta-referéndum realizada en la región⁹.

3.1 Etapas de las Instituciones Participativas y los actores que intervienen

Se pueden identificar al menos tres *momentos* importantes para las instituciones participativas, especialmente para los MDD: activación, procedimiento-resultado e implementación de la decisión. El primer momento (M1) se encuentra la *activación*. Se trata de la etapa en donde se deben surtir una serie de procedimientos legales según lo establezca la legislación de cada país o provincia según el caso. Buena parte de las iniciativas se quedan en esta etapa al no alcanzar llenar los requisitos legales como las firmas requeridas para activar el mecanismo o los trámites en las corporaciones públicas para avalar su activación. En este punto el factor legal es muy importante, en la medida en que la pre-existencia legal del MDD trae consigo la regulación y requisitos para la activación y aprobación por parte de los actores que proponen la iniciativa y si la consulta tiene un carácter vinculante¹⁰ o meramente consultivo.

casos en que los proyectos mineros se cancelaron –o continuaron- posterior a un resultado de rechazo a la minería a través de un MDD.

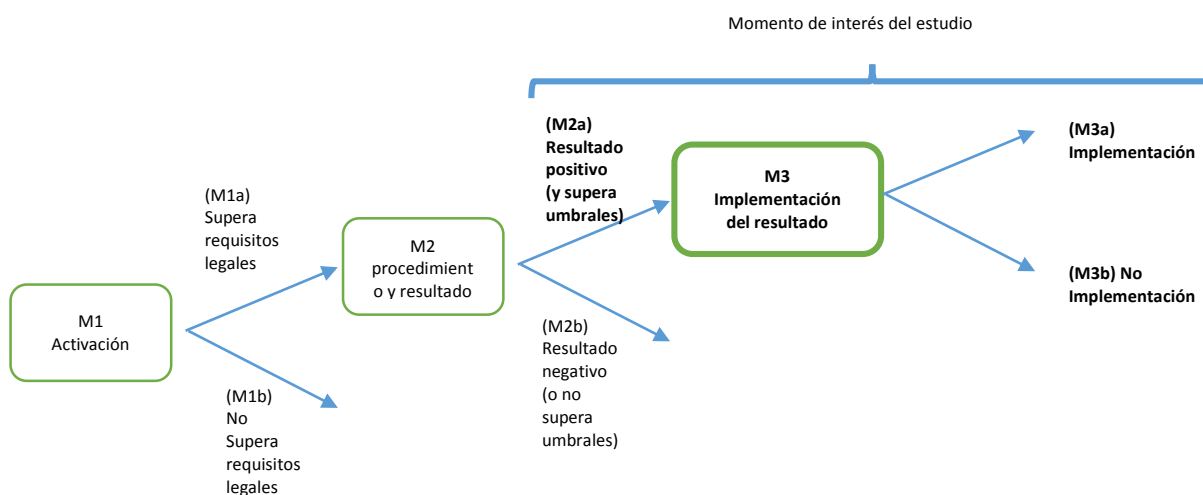
⁹ Las consultas populares-referéndums contra la gran minería en la mayoría de los casos fueron activadas contra algún proyecto minero específico que se buscaba implantar o ya se encontraba instalado en su territorio (p.e., en la consulta de San Juan de Cañaris, departamento de Lambayeque- Perú, la pregunta fue: “Está de acuerdo con la instalación del proyecto minero Cañariaco?”); pero en otros casos la pregunta contemplaba alcances más amplios y generales, como tipo de minería autorizada (p.e., en la consulta de Neuquén, Argentina, se preguntó: “Está de acuerdo con la prohibición de la minería a cielo abierto”, o, en San Juan Sacatepéquez, Guatemala (2007), la pregunta fue: “Está de acuerdo a la instalación y realización de las actividades de la Cementera”) o la prohibición de cualquier actividad minera a gran escala en el territorio (p.e., en la consulta de Arbeláez departamento de Cundinamarca en Colombia (2017), la pregunta fue: “¿Está usted de acuerdo sí o no con que, en el municipio de Arbeláez, Cundinamarca, se realicen actividades de sísmica, exploración, explotación y lavado de materiales de hidrocarburos y/o minería a gran escala?”, o en Chiantla, Huehuetenango, Guatemala (2008) “¿Está de acuerdo con la realización de proyectos de exploración y explotación minera en el municipio de Chantla?”). Por esta razón la implementación está relacionada con la acción político-administrativa que responde a la pregunta de cada consulta.

¹⁰ Por ejemplo, para el caso de la consulta de Loncopué en Argentina (2012) se llevó a cabo un referéndum vinculante cuyo resultado era la aprobación de una Ley municipal que prohíbe minería (Wagner L. S., 2019b)

Aquellos que logran superar el M1 son autorizados para el momento 2 (M2) de *procedimiento y resultado*. En esta etapa la ciudadanía es convocada a las urnas para que manifieste sus preferencias según la temática a consultar, pasar a la siguiente etapa depende si se lograron mayorías en las urnas (M2a) y en ocasiones éstas deben ir acompañadas de umbrales de participación; cuando no se logran los requisitos de esta etapa, el proceso termina allí (M2b).

Y finalmente, los MDD que superan el M2, pasan al momento 3 (M3) que trata de la *implementación de la decisión*; si bien el centro del análisis estará en la etapa de implementación, ésta se ve influida por las etapas anteriores. Como se mencionó, los primeros momentos (M1 y M2) han ocupado la mayoría de análisis, pero este mecanismo requiere que una vez emitido el resultado se lleve a cabo la implementación que puede estar dada en una acción de gobierno, una política pública, normativa o legislativa entre otros, dependiendo del mecanismo que fue activado.

Ilustración 1. Momentos de los MDD



Fuente: Elaboración propia

Como se ha mencionado, el momento de interés de este trabajo es el M3 y los factores que permiten entender la implementación -o no- de la resistencia de las comunidades y

organizaciones sociales contra proyectos extractivos (Silva, Akchurin, & Bebbington, 2018) y para el caso específico de las consultas, la implementación cuando la decisión es resultado de la aplicación del mecanismo de participación (Spalding, 2018).

En este sentido en el trabajo distingue entre las consultas que superan la activación y llegan a la etapa electoral del mecanismo, otros trabajos que han indagado en este tipo de consultas incluyen en el análisis las que se llevaron a cabo y las iniciativas no se realizaron o quedaron a mitad del camino (Abad Restrepo, 2018; GLOCON, 2018).

De las consultas comunitarias-populares que se realizaron, todas dieron como resultado el rechazo a los proyectos extractivos en el M2, y este ha sido un fenómeno de gran interés que ha ocupado buena parte de los estudios, pero poco se ha indagado acerca de la implementación de esa decisión de rechazo, que a todas luces está en contra de intereses políticos y socio-económicos poderosos y que no en todos los casos alcanza su objetivo. Ese es el dominio del presente estudio.

Por otro lado, se encuentra por lo menos dos grupos de *actores* en este evento: quienes intervienen en la activación la iniciativa de consulta-referéndum y quienes se oponen a su activación (M1)¹¹, con frecuencias se trata de actores colectivos o que congregan coaliciones en torno a sus intereses.

Un elemento de interés a tener en cuenta es identificar en qué posición se ubica el gobierno -o el nivel de la administración correspondiente al territorio donde se emprende la iniciativa participativa (local, intermedio o nacional)- respecto de la decisión y cómo son afectados sus intereses, si se identifica como activador de la IP o del lado opositor a la iniciativa participativa; algo similar se debe hacer para los sectores no oficialistas y/u opositores al gobierno, movimientos y comunidad como se puede identificar en la Tabla 1 que diferencia por un lado, los niveles de activación –desde arriba y desde abajo-, los sectores que activan las instituciones participativas y posibles resultados de estas: en favor del sector que la activa o en contra, estos escenarios con algunos ejemplos empíricos.

¹¹ Los actores no mantienen estáticos sus intereses, al contrario, pueden ir cambiando o adaptando su interés y posición a lo largo del proceso.

Tabla 1. Ejemplos de IP según sector activador y resultado

¿Quién activa el mecanismo?	Resultado de la IP favorable al sector que Activa el mecanismo	Resultado de la IP contrario al sector que activa el mecanismo	
Desde Arriba:	Gobierno (local, intermedio, nacional)	Referendo convocatorio Asamblea Constituyente Venezuela (1999), Ecuador (2007). Referendo aprobatorio de la Constitución en Perú (1993), Venezuela (1999), Ecuador (2008) Bolivia (2009). 2do Referendo reelección indefinida Venezuela (2009)	Plebiscito Pinochet (1989) Referendo Colombia (2003) 1er Referendo reelección indefinida Venezuela (2007). Plebiscito por la paz Colombia (2016) Nueva reelección Bolivia (2016)
	Sector político no oficialista	Referendo autonómico Bolivia (2006) Revocatorios locales	Revocatorio presidencial Bolivia (2008). Consulta anticorrupción Colombia (2018) Revocatorios locales
Desde abajo*	Comunidad/movimiento social	Consultas populares contra proyectos minero-energéticos	Revocatorios locales que no logran el objetivo

Fuente: Elaboración propia, la mayoría de ejemplos de IP tomados de Gutiérrez Sanín & Acuña Villarraga (2009)

* El interés de este trabajo está en los mecanismos de democracia directa contra proyectos extractivos que fueron activados *desde abajo*

Cuando el gobierno es el activador *-desde arriba-* y el resultado es favorable a sus intereses, se puede esperar que no tenga contratiempos en la implementación de la decisión y la oposición no tenga más opciones que aceptar la decisión, en cuestiones ambientales se pueden identificar dos ejemplos que comparten esta orientación de activación desde arriba y el resultado fue favorable a los intereses del gobierno activador: a) En febrero de 2018 el gobierno ecuatoriano de Lenin Moreno promovió un Referéndum con diferentes temas, entre ellos se incluyó la pregunta: “¿Está usted de acuerdo con enmendar la Constitución de la República del Ecuador para que se prohíba sin excepción la minería metálica en todas sus etapas, en áreas protegidas, zonas intangibles y centros urbanos”, la iniciativa presidencial tenía un carácter propagandístico y que a pesar de tener más del 68% de aprobación de

esta pregunta, dejó sin atender el centro del problema porque se refería a lugares donde no hay concesiones mineras en la actualidad.

“La consulta popular convocada “desde arriba” ha sido utilizada para frenar la movilización social, pero ha resultado poco efectiva para resolver el tema en disputa: la minería. Mientras, las consultas convocadas “desde abajo” (Girón y Cuenca) han sido mucho más efectivas en el sentido de que han logrado la movilización ciudadana por la defensa de los territorios y la toma de decisiones sobre su futuro en el marco de la soberanía y la autodeterminación” (Torres Guzmán, 2021:8).

Otro ejemplo de interés en esta misma dirección es b) la Consulta Pública que activó el presidente mexicano Andrés Manuel López Obrador para poner en operación la Planta Termoeléctrica en Morelos en febrero de 2019¹², que tuvo una participación favorable de 59.5% y tuvo en el primer mandatario su principal promotor¹³.

También se pueden encontrar escenarios donde el sector gobierno es el encargado de activar la IP y el resultado es contrario a lo esperado por el oficialismo, como lo indica Altman (2010), los gobiernos activadores no siempre ganan.

En ocasiones cuando esto ocurre, el oficialismo busca otros caminos para implementar la decisión negada a través del proceso participativo como activar en 2009 un nuevo proceso de reelección indefinida en Venezuela; la posibilidad de la nueva postulación para reelección del presidente Morales en Bolivia autorizada por tribunales (Acuña Villarraga F., 2021; Welp & Lissidini, 2016) o el resultado negativo del Plebiscito por el acuerdo de paz en Colombia, que finalmente fue implementado por la vía legislativa (Rodríguez Pico, 2021).

Otro escenario es cuando el activador no es el gobierno, en este caso puede ser cuando la iniciativa es activada por la oposición política al gobierno que finalmente son actores que su desempeño se da en el mismo ámbito político-representativo, por lo cual no sería acertado indicar que la activación es desde abajo, debido a que se trata de actores políticos

¹² Este caso se encuentra en la base de datos del proyecto latinno.net que compilar innovaciones democráticas en AL. <https://latinno.net/es/case/13274/>

¹³ “Con respaldo de 59.5 por ciento, Termoeléctrica Huexca podría iniciar operaciones este año”. Página oficial del presidente. <https://lopezobrador.org.mx/2019/02/25/con-respaldo-de-59-5-por-ciento-termoelectrica-huexca-podria-iniciar-operaciones-este-ano/>

que tienen lugar y acceso diferentes recursos institucionales o no, que cuando el resultado de la IP es favorable a sus intereses y contrario al oficialismo, ganan poder de negociación como ocurrió en 2006 con el referendo autonómico activado por sectores políticos con poder regional en Bolivia (Gutiérrez Sanín & Acuña Villarraga, 2009). Y cuando el resultado es contrario al sector no oficialista, finalmente, la iniciativa pierde fuerza, ejemplo de ello es la consulta anticorrupción de 2016 en Colombia.

Una última opción de activación es cuando la iniciativa radica en la ciudadanía, comunidades y/o movimientos –p.e movimientos de justicia ambiental¹⁴–, aquí se puede identificar que la activación viene *desde abajo* que es donde se puede ubicar a las consultas contra proyectos extractivos, debido a que se trata de iniciativas activadas, por movimientos sociales y comunitarios que, aunque en ocasiones algunos gobiernos locales las acompañan, el centro de interés y liderazgo de activación se encuentra en las comunidades y suelen estar en contravía de los intereses del sector gobierno.

Ante un resultado adverso al activador (M2b -Ilustración 1), el gobierno como opositor estará en la posición de respetar el resultado, lo cual implica la no implementación que esperaba el activador. Pero ante el escenario de un resultado favorable al activador opositor político o *desde abajo* de la IP (M2a), el gobierno puede optar por aceptar la decisión de la ciudadanía expresada en la IP e implementarla, o desconocerla en la etapa de implementación (M3) y asumir el costo político de ello.

De lo anterior se rescatan algunos puntos de interés para el análisis:

- En M1 y M2 se puede encontrar iniciativas que la ciudadanía o los movimientos sociales activan con alguna independencia de apoyos políticos -o coaliciones mayoritarias¹⁵-, de hecho, algunas iniciativas surgen en contra del gobierno, su coalición y la clase política en general y sus intereses¹⁶, se activan a través de MDD,

¹⁴ Si bien, pueden existir iniciativas que están alineadas con los intereses del gobierno (para lo cual se puede esperar el apoyo del mismo y su coalición en todo el proceso de la IP), en este análisis me centro en aquellas iniciativas que afectan temas o intereses sensibles para el gobierno y su coalición

¹⁵ Con todo, muchas iniciativas requieren algún apoyo político

¹⁶ Consulta anticorrupción en Colombia 2018, o las consultas contra proyectos minero-energéticos en distintas localidades de AL, que son el objeto de este análisis.

porque la vía representativa tendría pocas posibilidades de ser tramitado; sin embargo, no es adecuado considerar que se puede activar sin ningún apoyo político.

- El momento de implementación (M3) es entendida como un proceso que se constituye un nuevo espacio de disputa, que puede derivar en la consolidación de la decisión emitida por la IP, en la dilación de la implementación o en el desconocimiento de la decisión. Mientras que en M1 y M2 la decisión puede estar en manos y liderazgo de los movimientos sociales activadores de la consulta-referéndum, en M3 la decisión sale de la órbita exclusiva de la participación ciudadana y se circunscribe a una órbita política, donde predominan los intereses de actores políticos.

De alguna manera la decisión queda en manos de actores que no necesariamente acompañaron la iniciativa desde la activación (M1), que pueden estar a favor o en contra, es decir, sale de la órbita de la ciudadanía o de los movimientos que la activaron cuando se trata de iniciativas *desde abajo*, y cuando la iniciativa tuvo respaldo político desde M1, entonces, estos son los encargados de procurar su implementación y conseguir el respaldo de otros actores políticos que se sumen en M3. Por lo cual, la coalición activadora requiere conseguir el apoyo de estos representantes políticos aliados o afines a los intereses anti-extractivistas para implementar lo decidido en el MDD, así como lo evidencia Spalding (2018) para el caso de El Salvador.

- Cuando el resultado del MDD es contrario a los intereses del gobierno, éste se ubicará en la oposición en la etapa de implementación, mientras que, si el resultado es favorable, el gobierno será el primero en reconocer y exigir el respeto del resultado.

Hasta el momento se ha hecho referencia a un proceso de MDD que se resuelve en una sola dimensión que puede ser nacional (p.e el plebiscito por la paz de 2016 en Colombia) o subnacional (como revocatorias de mandato de alcaldes o gobernadores), estos son los que ocupan la mayoría de análisis. Aquí propongo estudiar aquellas decisiones que se toman en

el nivel subnacional a través de MDD y tienen incidencia y/o afecta los intereses del nivel nacional, por lo cual su resolución es más compleja, implicando una relación intergubernamental, que puede ser de coordinación o de tensión.

De esta forma, si la decisión de la que es objeto el MDD en el nivel subnacional se encuentra alineada con los intereses del gobierno nacional, la relación será de coordinación en todas las etapas del proceso; pero cuando la decisión y el resultado del MDD en el nivel subnacional está en contravía del gobierno nacional, la relación entre el nivel subnacional y nacional será de tensión.

La articulación o disputa entre estos dos niveles será el centro del análisis del presente estudio en la etapa de implementación de la decisión producto del MDD. Este análisis exige determinar los puntos de encuentro y tensión entre los diferentes niveles de gobierno, y entender sus mecanismos de dependencia-independencia a la hora de implementar una decisión.

Si bien, un buen número de consultas que se activan en el nivel subnacional, no afecta los intereses del nivel nacional, mientras que las consultas minero-energéticas tienen lugar en diferentes localidades pero con la potencialidad de afectar los recursos económicos e intereses del gobierno nacional y a su vez pone en cuestión los vínculos políticos entre los diferentes niveles de gobierno.

3.2 Consultas contra la minería, etapas, actores y relación intergubernamental

El modelo analítico planteado anteriormente es un tamiz que sustenta la pertinencia del análisis de las consultas comunitarias-populares contra proyectos minero-energéticos en la región, en la medida en que son consultas que han sido *activadas desde abajo* (en M1) por parte de comunidades y/o movimientos de justicia ambiental que buscan hacer oír su desacuerdo por no ser tenidos en cuenta al establecer proyectos mineros en sus localidades, siendo que ellos son los que finalmente tendrán que asumir los conflictos socio-ambientales que derivan de este tipo de economía (Conde, 2017: 80), por lo cual, esta

consulta tiene origen en el ámbito subnacional, en conflicto con la orientación política y económica desde el orden nacional, porque termina afectando sus modos de vida y subsistencia.

De allí que las comunidades activadoras no en pocas ocasiones han contado con el apoyo de actores políticos locales elegidos popularmente que acompañan las reivindicaciones de estas comunidades (Walter & Urkidi, 2015: 48), en contra de la orientación nacional y que, a través de MDD han hecho eco en las poblaciones en la medida en que todas las consultas populares que han tenido lugar en AL han rechazado con amplia participación y votación la instalación o continuidad de proyectos minero energéticos en sus territorios (Wagner L. S., 2019b; Abad Restrepo, 2018; Walter & Urkidi, 2017; Hincapié, 2017a; McGee, 2009), es decir, se trata de un escenario M2a, donde los resultados del MDD han favorecido los intereses de quienes lo activaron. Lo que es necesario establecer desde una perspectiva multinivel es la ubicación del gobierno y los actores políticos tanto nacional como subnacional, frente al grupo activador y el resultado del MDD, para determinar la probabilidad de implementación final de la decisión la consulta (M3a) o *No* (M3b).

En la sección anterior se indicó que se tendrá en cuenta dos tipos de actores, activadores y opositores a la iniciativa; para adaptar esto a las consultas contra proyectos minero-energéticos, teniendo en cuenta que no siempre se trata de actores individuales sino colectivos, a los activadores se denominarán *coalición anti-extractivista* y a los opositores, como la *coalición extractivista*.

La *coalición anti-extractivista* es la que activa una consulta o referéndum, aboga por el rechazo a los proyectos mineros a gran escala en sus diferentes territorios lo que constituye su principal interés y objetivo a partir del cual pueden confluír los intereses de diferentes actores alrededor del mismo. Esta coalición estaría liderada por los movimientos organizados (o de justicia ambiental) en defensa de los recursos ambientales y/o las formas de vida y producción previas -o alternativas- comunitarias o de gran escala actores económicos que se contraponen a la gran minería, como son las actividades agrícolas desde

el campesinado o comunidades étnicas para su subsistencia, consumo y comercio¹⁷ o, de actividades agroindustriales o de turismo, que se verían afectadas también por la implantación de un proyecto minero en su territorio por el cambio de uso del suelo y la contaminación derivada de esta actividad en los recursos naturales –el suelo, el agua etc.- y la mano de obra.

De esta forma, las organizaciones o movimientos activadores de la consulta-referéndum pueden encontrar aliados en pequeños y grandes actores económicos que se verían afectados por la actividad minera y que su nivel de influencia puede ser local, pero en el caso de los actores con mayor peso económico¹⁸, su influencia puede extenderse al ámbito regional, nacional y en algunos casos internacional.

Los movimientos sociales o de justicia ambiental como son identificados desde la ecología política, han hecho uso de los MDD como estrategia de resistencia ante conflictos socio-ambientales o ecológico-distributivos -según su terminología- y son estos los que han liderado iniciativas de consultas-referéndums contra la gran minería desde la etapa de activación (M1), gracias a ellos la decisión llega a la etapa de implementación, a pesar de los riesgos de criminalización de los activistas (Scheidel, y otros, 2020; Martínez-Alier, 2015: 58) y las amenazas contra sus vidas y los altos índices de violencia contra activistas, defensores del medio ambiente y DDHH (Global Witness, 2020 y 2019).

A pesar de esto, los movimientos de justicia ambiental y las comunidades han conseguido importantes triunfos-logros al detener la instalación-continuidad de proyectos extractivos (Rodríguez-Labajos & Özkaynak, 2015; Pérez Rincón, 2014), en activar procesos

¹⁷ De igual forma, organizaciones de mineros artesanales –pequeña minería- del territorio, han acompañado con frecuencia las coaliciones anti-extractivistas en la medida en que se ven afectados por la presencia de grandes proyectos mineros que los desplaza en su actividad tradicional. El apoyo de estos pequeños mineros explica por qué en algunas consultas se hace referencia explícita a prohibir la gran minería y no toda actividad minera, en la medida en que la decisión de la consulta terminaría afectando a posibles aliados oriundos del territorio que se quiere proteger.

¹⁸ Cuando se trata de actores con gran peso económico se debe diferenciar entre los que obtienen sus ganancias de la actividad que desarrollan (agrícola, turística etc), de aquellos actores inversionistas, los cuales no anclan su capital a una actividad específica, así como pueden invertir en proyectos agroindustriales, si se implementa un proyecto minero y tienen mayor rentabilidad, se asume que no tendrán mayor inconveniente en cambiar la dirección de su inversión dependiendo de mayores expectativas de ganancia.

participativos y conseguir respaldo en las urnas al momento de las consultas, pero también en congregar aliados políticos en el ámbito local y nacional que se suman a la coalición anti-extractivista (Spalding, 2018) y en otras ocasiones, de estos mismos movimientos surgen liderazgos que conquistan espacios políticos para continuar su defensa del medio ambiente y territorio por estos medios.

De esta forma, otros actores relevantes para la coalición anti-extractivista son los líderes políticos tanto locales, como regionales y nacionales. Algunas consultas han contado con el apoyo decidido de representantes políticos¹⁹ locales por *convencimiento* en la defensa del territorio y medio ambiente, en estos casos, son esos líderes políticos quienes activan o acompañan la activación de los procesos de consulta contra la gran minería.

En otros casos, los líderes políticos locales pueden acompañar la coalición anti-extractivista por *conveniencia*, teniendo presente que su elección-reelección o ascenso político puede venir de los votos de sus comunidades y cuando estas se encuentran inclinadas hacia la defensa de sus recursos y votaron masivamente en la consulta, estar en una dirección diferente puede generar costos políticos cuando su elección depende de ellos (Andersson & Van Laerhoven, 2007).

Para el caso de los representantes políticos del orden regional o nacional pueden acompañar la coalición anti-extractivista por las mismas razones que los locales, aunque su elección depende en menor medida de la votación de la población donde se desarrolla la consulta, lo que puede incidir en su decisión de apoyo es la incidencia en la agenda pública que este tipo de iniciativas ha generado, en la medida en que su impacto temático no se agota en el ámbito local, como lo muestra el estudio de Walter y Urkidi (2017 y 2015) e Hincapié (2017a), las consultas-referéndums contra proyectos minero-energéticos ha logrado activar redes de apoyo que exceden los límites del territorio y se conectan con otras en las regiones, a nivel nacional y la influencia de movimientos de justicia ambiental que generan sinergias, en asesoría, aprendizajes de eventos anteriores y visibilidad que eleva el

¹⁹ Como representantes políticos, entendemos aquellos que para su elección apelan al voto popular, no quienes son designados para ejercer un cargo público por una autoridad político-administrativa superior.

conflicto socio-ambiental a la órbita glocal (Shenk, 2022; Merlinsky, 2021; Spalding, 2018; Robbins, 2012; Muradian, Martinez-Alier, & Correa, 2003).

Por el lado de los opositores, la *coalición extractivista* congrega a actores políticos y económicos que se ven beneficiados por la continuación-implementación de los proyectos mineros en los territorios, a su vez, pueden ser actores ubicados en el ámbito subnacional, cuando se trata de empresarios o inversionistas locales o nacionales que se ven favorecidos por la implementación-continuación del proyecto (empresas de transporte, insumos, empleados y contratistas locales del proyecto mineros y sus familias entre otros).

Las empresas mineras también hacen parte de la coalición extractivista, y aquí es importante hacer algunas distinciones, como entre las empresas extranjeras y nacionales, en la medida en que estudios como los de Coumans (2010) y Haslam y Tanimoune (2016) coinciden en indicar que las empresas extranjeras sufren una *responsabilidad del extranjero*, sugiriendo un sentimiento *anti-imperialista* por parte de los activistas locales que consideran menos legítimas las empresas extranjeras por lo tanto son más vulnerables a la movilización social.

En contraposición Bebbington y colaboradores (2008) indican que es más probable que las redes de activistas interactúen de manera constructiva con empresas extranjeras que con las nacionales. Adicionalmente cuando las empresas son de carácter público-estatal, a las que estudios como el de Collins (2009: 259) indica que esto puede conferirle un factor de legitimidad a un proyecto minero y *criminalizar la disidencia* contra la minería.

Otras dos distinciones importantes referente a las empresas mineras son el tipo de mineral que extrae –y tipo de extracción- y el tamaño de la empresa. Respecto al tipo de mineral Haslam y Tanimoune (2016) establecen a partir de la revisión de la literatura y el ejercicio cuantitativo que proponen, una especial relación entre la extracción de oro en minas a cielo abierto²⁰ y mayor conflictividad social. En términos de tamaño de la empresa, encuentran que la conflictividad social, las redes de activistas concentran sus acciones frente a las más

²⁰ Este estudio también indica que extracción de cobre, plata e hidrocarburos no han tenido la misma atención en la literatura que revisa.

grandes que son más fáciles de monitorear y responden mejor a la presión de la sociedad civil Haslam y Tanimoune (2016: 403), además que las empresas grandes pueden generar mayor presión económica, judicial y política a los gobiernos centrales.

Según la literatura, no hay variación en los gobiernos nacionales²¹ debido a que cada vez son más dependientes de la economía minero-extractiva, tanto dirigentes políticos “neoliberales como nacionalistas populares se empeñan en fomentar las exportaciones primarias e incluso aseguran que para salir del extractivismo hace falta más extractivismo” (Martínez-Alier, 2015: 61); de igual forma Bebbington (2009) y Svampa (2019) indican que se tenía una expectativa en los líderes progresistas que llegaron al poder con discursos alternativos en defensa del medio ambiente para tener un uso responsable de estos recursos como *el Buen vivir, los derechos a la naturaleza* y la *Madre Tierra* (o Pachamama) en las constituciones de Bolivia (2009) y Ecuador (2008) (Gregor Barie, 2014), pero al contrario indican que estos liderazgos de tinte *nacional-populista* se han caracterizado por un ambientalismo que buscan mayor control sobre el ambiente y las ganancias que genera, tendiendo igual al extractivismo como los liderazgos de derecha y neoliberales aunque con motivaciones distintas –al menos discursivas- (Falleti & Riofrancos, 2018; Bebbington A. , 2009).

Otra expectativa que generaron los liderazgos progresistas en la región, fue el ánimo de promover más espacios de participación a nivel constitucional (igualmente en Bolivia y Ecuador), pero cuando la participación por parte de la ciudadanía ha estado dirigida contra

²¹ En este punto se aclara que cuando se hace mención a los gobiernos nacionales, se hace referencia a los representantes políticos elegidos popularmente para un periodo determinado, por lo cual será diferente cuando se menciona una política de gobierno a una política de Estado, teniendo presente una visión de Estado no como un actor homogéneo, para lo cual sirve la noción de Jessop que define el Estado como: “el núcleo del aparato estatal puede ser definido como un conjunto distintivo de instituciones y organizaciones cuya función socialmente aceptada consiste en definir y hacer cumplir las decisiones colectivamente vinculantes en una población dada en nombre de su “interés común” o “voluntad general”” (Jessop, 2014: 25). Esta visión permite explicar las contradicciones entre instituciones que componen el Estado en distintos niveles, nacional-subnacional, o de organismos relacionados con el cuidado del medio ambiente (como ministerios de medio ambiente) y aquellos que se encargan de la promoción de la minería (ministerios de minas); aquellas instituciones que se encargan de la promoción de derechos humanos y de las comunidades (procuraduría, defensorías del pueblo etc.), y en ocasiones las altas cortes tienen posiciones contra el ejecutivo nacional, que en un tema como las consultas contra la gran minería están en permanente tensión aún, haciendo parte del mismo Estado.

el modelo minero-extractivo igualmente es contrarrestada desde los gobiernos nacionales (Svampa, 2019). Welp por su parte advierte que la participación no es exclusiva de la izquierda y/o el progresismo²² y al igual que la derecha, se han servido de ella de manera estratégica (Welp, 2017: 7); incluso Davies y Falleti encuentran que el giro a la izquierda no logra explicar mayor participación, en la medida en que las reformas descentralizadoras - que anteceden a la llegada de gobiernos de izquierda al poder y que algunos asocian a las reformas neoliberales- han sido más efectivas para empoderar la participación local (Davies y Falleti, 2017: 1702).

Siguiendo la lógica anterior -y en dirección a las reflexiones iniciales acerca de la literatura de la maldición y dependencia de recursos no renovables- se puede esperar que entre más dependiente sea el gobierno central de este tipo de economía²³, sea este el que lidera la coalición extractivista y ante una decisión local contra la explotación minera a través de un MDD, busque en el momento de implementación (M3) dilatar o desconocer la decisión cuando afecta sus intereses minero-extractivos. Y por su parte, la representación política local que acompaña la coalición extractivista lo hacen por captar los beneficios en recursos provenientes por la economía minera y de esta forma también se ubican en la misma dirección de los gobiernos nacionales.

Las coaliciones no son estáticas ni sin contradicciones, los actores y sus intereses pueden ser afectados y cambiar en el tiempo y durante las diferentes etapas de la consulta-referéndum, y efectos externos al MDD como caída del precio del recurso minero a explotar, crisis políticas, cambio de orientación en los gobiernos tras elecciones regulares entre otros (Paredes, 2022; Shenk, 2022, Merlinsky, 2021).

La implementación al tratarse de un espacio de disputa en acciones político-administrativas, los protagonistas son los representantes políticos que toman decisiones en los distintos niveles de gobierno, desde luego influidos directa o indirectamente por los actores

²² En su texto Welp advierte que “izquierda y progresismo no son sinónimos” (Welp, 2017: 6)

²³ Esto nos evita -al menos teóricamente- llegar a afirmaciones deterministas frente al gobierno nacional donde siempre estará en la coalición extractivista; si el gobierno nacional *es menos dependiente* de la economía minero-extractiva, no debería estar ubicado en esta coalición, y es posible que acompañe sin dificultad las reivindicaciones ante-extractivas.

económicos de interés en cada coalición (extractivista y anti-extractivista), pero finalmente quienes toman las decisiones político-administrativas (implementación) son estos actores. Por su parte los movimientos sociales activadores tienen parte en el momento de implementación de la decisión (M3) a través de sus representantes políticos aliados, a quienes les ejercen presión social-política o cuando son ellos mismos entran a la arena política y fungen como representantes en defensa del medio ambiente y las formas de vida que motivaron la consulta-referéndum.

Otro elemento importante para los MDD es el soporte legal de las consultas, si se trata de mecanismos autorizados legalmente o no (para el caso de las autoconvocadas) pero además, si la decisión es vinculante. Si bien se mencionó inicialmente que era superado en la etapa M1 con el cumplimiento de los requisitos para su activación, pero en el caso de las consultas objeto del estudio propuesto –contra proyectos extractivos - se trata de un factor complejo en la etapa de activación y de implementación:

- En M1 en que las consultas populares en la región han sido un mecanismo híbrido y según el país o Estado-provincia, en el caso de los países federales, tiene un nivel de *enforcement* distinto (Walter & Urkidi, 2017, 2015; Hincapié, 2017a); a su vez, no es igual la aplicación y respeto al resultado de un mecanismo de participación que tienen un anclaje constitucional-legal como en Colombia (Shenk, 2022; Dietz, 2019; Muñoz & Peña Niño, 2019; Hincapié, 2017a) a mecanismos de consultas vecinales o comunitarias, que requieren una ley de convocatoria particular a nivel local o provincial, como en el caso de Esquel-Argentina (Renauld, 2016; Walter, 2008), o Tambogrande-Perú (Bebbington, Humphreys Bebbington, & Bury, 2011; Subías Grau, y otros, 2005); o aquellas que son auto-convocadas, de buena fe y/o comunitarias como las de Guatemala (Walter & Urkidi, 2017; Urkidi, 2011; Mérida & Krenmayr, 2010 y 2008; Gramajo Bauer, 2009 (Paredes Marín, 2016)). Se presupone, que en la medida en que el mecanismo sea pre-existente y se encuentre anclado a una normatividad de mayor jerarquía, la aplicación del resultado sea vinculante y logre mayor obligatoriedad y respaldo en las altas cortes y los gobiernos subnacionales.

- En M3 se han presentado cuestionamientos legales²⁴, en la medida en que diferentes gobiernos nacionales han utilizado argumentos poniendo en tela de juicio quién es el *Constituyente*, ¿quién está autorizado legalmente para decidir en esos temas?²⁵, puede ser la población del territorio en cuestión o este es un derecho exclusivo de grupos étnicos –y por la vía de la consulta previa- como en algunos casos en el Ecuador de Correa (Hincapié, 2017a) , y/o la falta de competencia del mecanismo de consulta -y de los gobiernos locales en las ocasiones que estos acompañan la iniciativa- para tramitar temas que tradicionalmente estaban en manos de los gobiernos como los ingresos nacionales o los recursos del subsuelo²⁶ (Muñoz & Peña Niño, 2019; Pabón, Aguirre Román, & Giraldo Torres, 2019), o el carácter vinculante o consultivo del mecanismo, para lo cual, acuden a las interpretaciones de las cortes nacionales, que en este marco analítico son tomados como terceros garantes por actuar en derecho²⁷.

Respecto al aspecto legal se debe tener en cuenta que a pesar de los posibles cuestionamientos mencionados anteriormente en M1 para las consultas contra proyectos minero-energéticos, sí se han desarrollado consultas populares contra la gran minería, por esto el objeto de estudio propuesto son las consultas efectivas, es decir, las que se activaron y llegaron a la etapa de procedimiento (M2)²⁸ y frente a los cuestionamientos legales en M3, si son vinculantes o no las consultas, si el mecanismo es pertinente para el tema, la

²⁴ Incluso en algunos casos, se han procurado modificaciones regulatorias a las IP para generar restricciones para el uso de estos mecanismos en relación a los proyectos mineros como en Colombia y Perú, que serían analizados en la etapa de implementación (M3).

²⁵ Entre los casos de estudio se encuentran las consultas realizadas en localidades de Argentina que es un país federal y sus provincias tienen niveles de competencia y autonomía frente al gobierno nacional en diferentes temas, incluso respecto a la minería, donde las provincias tienen el manejo del recurso minero, no el nivel nacional; diferente al resto de países donde se han realizado consultas (Perú, Ecuador, Colombia, El Salvador, Honduras y Guatemala) que son unitarios y las directrices y recursos de la minería pasan primero por al ámbito nacional.

²⁶ “El poder de empresas y gobiernos lleva a un déficit de democracia local. A veces se recurre a una ridícula teoría legal: el suelo pertenece a los propietarios, pero el subsuelo a la nación, como si uno pudiera hacer minería a cielo abierto o sacar petróleo o gas sin pasar por el suelo.” (Martínez-Alier, 2015, pág. 66).

²⁷ Aunque no se descarta algún nivel de cooptación, actuación estratégica o independencia del ejecutivo de las cortes respecto al conflicto socio-ambiental y territorial (Helmke & Ríos Figueroa, 2010).

²⁸ No es objeto de este estudio aquellas consultas que no superaron M1, debido a que la variable dependiente es la implementación de las decisiones del MDD en M3.

población o la entidad subnacional son competentes, con todo, diferentes consultas sí consiguieron detener los proyectos mineros.

3.3 El fenómeno a explicar (Variable dependiente)

El fenómeno a explicar es la implementación o no de decisión de la consulta-referéndum, esto será entendido como la concreción de la voluntad de los ciudadanos expresada a través del MDD en políticas públicas, acciones de gobierno y en términos prácticos, la no apertura, no continuidad o cierre de proyectos minero-energéticos a gran escala en territorios, cuestión que se alinea con la agenda de investigación Silva, Akchurin, & Bebbington (2018) y Spalding (2018) que buscan entender la forma en que los repertorios de protesta-resistencia, movilización y mecanismos de participación en lo local por parte de las comunidades pueden conducir a un cambio político e institucional.

A su vez, el análisis encuentra soporte en visiones desde la ecología política acerca de la noción de *éxito* o *fracaso* para la justicia ambiental de la acción y repertorios de resistencia de movimientos en conflictos ecológico-distributivos que presentan Pérez Rincón (2014) caracterizando los conflictos socio-ambientales y *sus triunfos* en Colombia, y Rodríguez-Labajos y Özkaynak (2015) *los logros* de la justicia ambiental, en la medida en que *éxito* parece una noción rotunda y contundente, mientras que *triunfos* y *logros* tiene presente una perspectiva más mesurada en términos de alcances de una acción en favor de la justicia ambiental que se acota y es susceptible de variación en el tiempo.

Ambos estudios nutren su análisis de la base EJOLT (Environmental Justice Organizations, Liabilities and Trade) hoy EJAtlas (Global Atlas of Environmental Justice) y ponen acento en el componente de *éxito* de los repertorios de acción de los movimientos de justicia ambiental que Pérez Rincón (2014: 271) traduce en *triunfos de justicia ambiental*, mientras que Rodríguez-Labajos y Özkaynak (2015: 55) hace lo propio indicando que se trata de *logros de justicia ambiental*.

Este último estudio es pertinente en la medida en que la base EJOLT-EJAtlas contiene una gran cantidad de campos para caracterizar los conflictos socio-ambientales que se registran de manera colaborativa y globalmente. Uno de esos campos pregunta a quién registra (que con frecuencia son académicos o representantes de movimientos de justicia ambiental involucrados con sus respectivos conflictos) si identifica que en ese conflicto en particular se puede considerar un caso de éxito para la justicia ambiental o no, y quien registra ofrece la justificación de su respuesta. Las respuestas se dan en tres sentidos: *Si, No o No estoy seguro*.

Sin embargo, quienes escriben identifican dos grandes perspectivas en relación a los proyectos:

“...las respuestas se pueden clasificar en razones ‘favorables’ a la justicia ambiental (como la paralización del proyecto, la obtención de compensaciones o el fortalecimiento del tejido social) y razones ‘desfavorables’ a la justicia ambiental (como que el proyecto esté operando, la falta de cumplimiento del marco legal o la amenaza latente de la reactivación del proyecto)” (Rodríguez-Labajos & Özkaynak, 2015: 55)²⁹.

Apoiado en esta perspectiva y teniendo en cuenta que las consultas comunitarias-populares han sido producto de la negativa de comunidades y movimientos de justicia ambiental a la implantación-continuación de proyectos minero-energéticos, de la misma forma, se indaga la paralización-suspensión (o su implantación) o la continuidad del

²⁹ Aun así, Rodríguez-Labajos y Özkaynak (2015) proponen una metodología para complejizar las respuestas de quienes registran los casos y sus diversos argumentos cuando se les pregunta acerca del éxito: “(0) El caso es considerado como un fracaso para la justicia ambiental (respuesta ‘no’) y para explicarlo se aducen razones exclusivamente desfavorables. (1) Al tiempo que el caso es considerado como un fracaso para la justicia ambiental (respuesta ‘no’), la explicación incluye algún factor favorable que puede matizar dicho fracaso. (2) La razón más frecuente en los casos de fracaso aparece en este caso, pero al mismo tiempo se aducen razones positivas, por lo que no se está seguro del nivel de éxito. (3) La razón más frecuente en los casos de éxito aparece en este caso, pero al mismo tiempo se aducen razones negativas, por lo que no se está seguro del nivel de éxito. (4) Al tiempo que el caso es considerado como un logro para la justicia ambiental (respuesta ‘sí’), se dan factores desfavorables que matizan este resultado. (5) El caso es considerado como un logro para la justicia ambiental (respuesta ‘sí’) y para explicarlo se aducen razones exclusivamente favorables” (Rodríguez-Labajos & Özkaynak, 2015: 56).

proyecto a pesar de la manifestación de rechazo de las comunidades a través de consultas comunitarias-populares, es decir, si la consulta alcanzó su objetivo o no³⁰.

3.4 El Argumento

Los lazos que conectan a los dos niveles de gobierno nacional y subnacional –o local- los convierte en interdependientes, si bien se puede considerar que el poder del nivel nacional sobre todo el territorio es preponderante como cabeza de la coalición extractivista y es el actor con mayor peso político y económico en esta relación, no se puede confundir esto con que siempre sea la última palabra en la implementación de una política o que tiene siempre la capacidad de bloquear todas las iniciativas que estén en dirección distinta a sus intereses, en algunas ocasiones, se logran implementar decisiones provinciales y locales –según el caso- en contra de la orientación del gobierno nacional, precisamente esta es la variación que se pretende estudiar; por esta razón, la explicación estará dirigida a entender las condiciones en que la decisión de rechazo de la consulta contra proyectos minero-energéticos tiene más probabilidades de implementación y en qué condiciones no.

Para lo anterior, se establece una relación de condicionamientos económicos y políticos de la unidad subnacional donde se activa el MDD, que permitan tener mayores probabilidades de éxito frente a la imposición de gobiernos centrales y empresas de implantación o continuidad de proyectos minero-energéticos en los territorios.

³⁰ Como se mencionará más adelante, las consultas comunitarias-populares pueden tener triunfos-logros colaterales o no programados, más allá de si detienen los proyectos o no, sin embargo, con la intención de delimitar analíticamente, el centro de atención es la detención-suspensión o no del proyecto.

3.4.1 Condicionamientos económicos, no dependencia de recursos minero-energéticos en el ámbito subnacional

H1: A menor dependencia de los recursos minero-energéticos por parte de la unidad subnacional donde se activa la IP frente al gobierno central, aumenta la probabilidad de éxito de la decisión de rechazo a este tipo de proyectos.

En una relación de disputa de intereses entre el nivel nacional y local -como puede darse en una consulta contra proyectos minero-energéticos- en la medida en que el nivel subnacional donde se activa la consulta sea menos dependiente de los recursos provenientes del nivel nacional (mayor autonomía fiscal) tiene mejores condiciones para implementar decisiones en contravía de los intereses del gobierno nacional.

Desde la perspectiva de los Estados rentistas, se presenta el supuesto que a mayor dependencia de una renta por parte de un Estado –en este caso la economía minero-extractiva- menos incentivos tiene a atender los reclamos de sus ciudadanos, mucho más si esos reclamos se encuentran en contra los recursos de su renta (Moore, 2001 y 1998) o como lo menciona Svampa (2019) referente a la economía extractiva, “a mayor extractivismo, menor democracia”.

Como se ha mencionado, la literatura insiste en que los gobiernos centrales latinoamericanos están cada vez más inclinados a la economía minero-extractiva (Svampa, 2019; Martínez-Alier, 2015; (Gudynas, 2013)³¹.

Bajo el supuesto de dependencia de recursos se pueden esperar diferentes actitudes frente a la activación y posterior implementación de una decisión contraria a un modelo económico minero-extractivo en países que su principal recurso proviene del sector minero-energético, y que la actitud sea diferente en aquellos que la economía minero-energético es un recurso importante pero no la única fuente de rentas y en los que la

³¹ La orientación político-ideológica –derecha o progresista- no establece una diferencia en este sentido, en la medida en que los gobiernos identificados como de derecha, tienen la intención de mantener el statu quo de la acumulación extractiva en favor de privados, mientras que los progresistas-populistas, mantienen el statu quo de la acumulación extractiva para promover la redistribución (Svampa, 2019; Bebbington A., 2009).

economía minero-energética no es la renta más importante, lo que implica distintos niveles de dependencia de los recursos.

La fluctuación de los precios internacionales del recurso no renovable que pretende extraer el proyecto extractivo es un factor importante para el análisis del peso de los recursos minero-energéticos en las economías tanto nacional como local, debido a que en la medida en que el precio internacional de los *commodities* incrementa, así mismo aumenta el peso de este recurso en la economía del gobierno nacional, lo cual podría generar mayores incentivos para impedir la implementación de una decisión local contraria a proyectos minero-energéticos -una vez más la mencionada dicotomía entre *acumulación* y *legitimidad* que proyectaba el enfoque de O'Connor (1973)- por el contrario, si los precios internacionales del recurso a extraer baja, incrementa la posibilidad de implementación de la decisión de la consulta.

Otro factor importante que puede incidir en el peso de los recursos mineros en la economía local y nacional es el tiempo o etapa de implementación del proyecto, es decir, entre más avanzado se encuentre el proyecto -fase de explotación- cuando ya está dando rendimientos económicos, implica un peso en la economía local y/o nacional, mientras que si el proyecto se encuentra en fase de exploración o previa a su instalación, presenta expectativas de ganancia a futuro para las empresas y los gobiernos. Entre más avanzado se encuentra el proyecto minero, mayor peso en de los recursos minero-energéticos en la economía, y en esa lógica se reduce la posibilidad de implementación de la decisión de la consulta-referéndum.

Esto se puede interpretar teniendo presente el tiempo y nivel de avance del proyecto minero que es objeto de consulta-referéndum, cuando se trata de una consulta preventiva -antes de comenzar la fase de explotación en el proyecto- o consulta reactiva; una vez el proyecto se encuentra instalado en el territorio y desarrollando actividades de exploración-explotación, aquí todavía se encuentran expectativas de ganancia, o actividades de explotación, cuando las empresas y los gobiernos ya están percibiendo ganancia.

Ya se había hecho mención que la literatura de dependencia de recursos no renovables tiene la capacidad de explicar que el resultado de las consultas cuando rechazan proyectos extractivos no se implemente cuando los Estados tienen alta dependencia de estos recursos (escenario A, en la tabla 2), y se entiende que no tiene incentivos de no implementar el rechazo a estos proyectos a través de la participación ciudadana cuando los Estados no tienen dependencia (escenario D).

Sin embargo, estos mismos supuestos tienen límites para explicar por qué en países con baja dependencia de recursos minero-extractivos se desconoce la participación ciudadana contra este tipo de proyectos y éstos continúan (B) y, por otro lado -puede ser el escenario más conflictivo e interesante- el escenario de países cada vez más dependientes de los recursos minero-extractivos donde -en condiciones adversas- las comunidades logran su objetivo de detener la activación o continuación de proyectos extractivos en sus territorios a través de consultas comunitarias y populares (C).

Tabla 2. Relación dependencia de recursos e implementación-no implementación del rechazo a proyectos extractivos a través de consultas

A	B
Dependencia / No Implementación	No Dependencia / No Implementación
C	D
Dependencia / Implementación	No Dependencia / Implementación

Fuente: Elaboración propia

Adicional a lo anterior, es habitual en este cuerpo teórico asumir la dependencia de recursos en un solo nivel de gobierno, que con frecuencia se trata del nivel nacional –central-, pero

la extracción de recursos tiene efectos directos en el territorio –subnacional- por lo cual, si el estudio se realiza con la perspectiva de un único nivel de gobierno el análisis estaría incompleto porque esta dependencia de recursos extractivos no siempre es coincidente entre el nivel nacional y subnacional, además, si se tiene en cuenta buena parte de los conflictos de justicia ambiental y las consultas comunitarias-populares tienen lugar en el ámbito subnacional, desconocer este factor en prevalencia del análisis nacional implica restar importancia a la agencia del nivel territorial.

Moisés Arce en su trabajo acerca de conflictos socio-ambientales y protestas en Perú plantea un debate cercano en torno a las limitaciones de los análisis desde el enfoque de “la maldición de los recursos naturales” al tener presente solo la información de orden nacional desconociendo particularidades regionales y sus recursos al interior de cada país:

“Salvo por unas cuantas excepciones, el grueso de esta investigación (*acerca de la maldición de los recursos*) se ha concentrado en comparaciones transnacionales, usando datos nacionales agregados que las más de las veces esconden una significativa heterogeneidad y complejidad dentro del país... ¿entonces por qué razón unidades subnacionales con recursos igualmente abundantes, dentro de un mismo régimen democrático, tienen distintos niveles de protesta?” (Arce, 2015: 70)

De la misma forma que plantea Arce para el caso de las protestas y la diversidad de recursos naturales y su extracción en las regiones de Perú, se puede indicar que desde este cuerpo de literatura hay dificultades para generar explicaciones a partir de variaciones subnacionales, donde se pueden encontrar países altamente dependientes de recursos extractivos, pero las unidades territoriales donde se presenta el conflicto socio-ambiental tienen otro uso del suelo, o una tradición económica no extractiva lo que puede ser un detonante mismo del conflicto.

A partir de la lógica anterior, la teoría de dependencia de recursos con frecuencia omite plantear la interacción de dependencia-no dependencia de recursos extractivos entre el ámbito nacional y subnacional. Para un ejercicio analítico como el que se plantea en este trabajo es necesario interpretar esta relación dependencia-no dependencia al menos en dos niveles de gobierno, lo que presenta nuevamente cuatro escenarios hipotéticos, dos

escenarios de alineación o coincidencia entre ambos niveles de gobierno y dos de tensión y diferencia entre los mismos, como se muestra en la Tabla 3.

A nivel central y local permite proyectar -al menos teóricamente- la posición de cada nivel de gobierno frente a un resultado contra la minería a través de un proceso participativo por parte de las comunidades. Cuando la dependencia de recursos minero-energético es alta en ambos niveles de gobierno, se espera que las probabilidades de implementar una decisión que rechace los proyectos minero-energéticos en el ámbito subnacional -a pesar de la participación- sea baja; por otro lado, si la dependencia de recursos minero-energéticos es baja en ambos niveles de gobierno, se espera que no haya grandes dificultades para desconocer la decisión de las comunidades.

En estos dos escenarios los gobiernos central y local se encuentran *alineados* en sus intereses, ya sea inclinados hacia la economía extractiva (donde serían contrarios a la implementación de la decisión) o alineados con la baja dependencia de los recursos minero-energéticos, con lo cual se puede esperar que la implementación de una decisión contra la extracción no tendría inconveniente.

La tensión se presenta cuando los intereses intergubernamentales, son contrapuestos, por ejemplo, ante la pre-existencia de medios de vida de alta productividad diferentes a la minería en el nivel local, puede ser un factor de conflicto, en la medida en que la tierra cultivable y los recursos de agua dulce se vuelven más escasos, la competencia entre los diferentes usos de la tierra se volverá más intensa (Haslam & Tanimoune, 2016, pág. 404) frente a la intención desde el gobierno nacional de cambiar los medios de producción y de vida en una localidad. Un cambio drástico de los modos de vida locales en favor de la minería, puede constituirse en una condición de apoyo clave para la coalición anti-extractivista.

Tabla 3. Relación dependencia de recursos entre nivel nacional y subnacional e implementación-no implementación del rechazo a proyectos extractivos a través de consultas.

	Nivel Nacional	
	A.1	B.1
	Dependencia / Dependencia	No Dependencia / Dependencia
Nivel subnacional	C.1	D.1
	Dependencia / No Dependencia	No Dependencia / No Dependencia

Fuente: Elaboración propia

Alineación entre niveles de gobierno:

- El escenario *A.1 (dependencia / dependencia)* donde ambos niveles –nacional y subnacional- dependen de los recursos extractivos, bajo el supuesto anterior de dependencia de recursos, se puede esperar la no implementación de la decisión de rechazo a proyectos extractivos producto de una consulta comunitaria-popular.
- El *D.1 (no dependencia / no dependencia)*, donde ambos niveles no dependen de los recursos extractivos, por lo cual se puede esperar implementación de la decisión de rechazo a proyectos extractivos, producto de una consulta comunitaria-popular.

Tensión entre niveles de gobierno:

- *B.1 (no dependencia / dependencia)* en este escenario el nivel nacional no se caracteriza por la dependencia de recursos extractivos mientras que el ámbito subnacional sí -no es un escenario frecuente-.

- y C.1 (*dependencia / no dependencia*) este escenario con frecuencia es factor de conflicto intergubernamental, en la medida en que el nivel nacional depende de recursos extractivos pero el nivel subnacional no depende de ese tipo de recursos.

La lógica es que a medida que el peso económico de este sector es menor, es más prescindible como aliado político para el gobierno nacional, por lo cual se evitará el costo político de desconocer la participación ciudadana, pero en el caso contrario buscará bloquear la implementación de la decisión de la consulta.

Por otro lado, para las comunidades o movimientos impulsores de la iniciativa de consulta, es muy importante sumar a la coalición anti-extractivista a los gobiernos locales, pero cuando el peso de los recursos mineros es alto en el territorio será menos probable que acompañen esta coalición en la etapa de implementación. De esta forma, un escenario de baja importancia de estos recursos tanto a nivel nacional como local, tendrá mayor probabilidad para la implementación de la decisión de una consulta cuando esta rechaza la minería.

Se puede optar por resolver el dilema por la prevalencia del interés del nivel de gobierno superior –el nacional-, en ese caso y como lo confirma la literatura enunciada, en su mayoría los gobiernos nacionales en América Latina sin importar su posición ideológica –de derecha o progresista- han estado inclinados hacia el modelo económico-extractivista (Svampa, 2019; Bebbington A. , 2009) por lo cual la respuesta siempre sería la no implementación del rechazo en todos los casos y continuación de los proyectos, sin embargo, la información empírica evidencia que en algunos países aún con prevalencia extractiva y algunas comunidades han logrado detener proyectos luego de consultas comunitarias-populares en territorios no dependientes de recursos extractivos y en algunos –pocos- casos en territorios dependientes los proyectos han sido detenidos.

Ante las limitaciones del enfoque teórico de dependencia de recursos y/o maldición de los recursos para explicar el desenlace en buena parte de los casos de consultas comunitarias-populares, al igual que Arce (2015), se tiene la necesidad de buscar explicaciones adicionales que exceden a los aspectos económicos y dependencia de recursos extractivos

y explorar además aspectos políticos, pero además, que la explicación supere la noción de primacía del nivel nacional, debido a que se trata de un asunto que interpela intereses multinivel.

3.4.2 Condicionamientos políticos, acompañamiento de actores políticos locales a la consulta

H2: El apoyo y/o no bloqueo a las consultas contra proyectos minero-energéticos por parte de gobiernos subnacionales aumenta la probabilidad de éxito de la decisión producto de la consulta.

El apoyo político a las reivindicaciones en defensa del ambiente es un factor relevante, como se ha indicado, buena parte de la literatura especializada insiste en la actitud complaciente de los gobiernos centrales -sin distingo político- con la economía extractiva, mientras que en los gobiernos locales se puede esperar mayor variación. De esta forma, se propone una hay una relación de apoyo político -o no- de parte de gobiernos nacional-provincial y local a la participación ciudadana y la posibilidad de éxito al rechazo de proyectos extractivos.

Tabla 4. Apoyo o no a la consulta por parte del gobierno nacional y subnacional

		Gobierno central	
		No apoyo a la consulta	Apoyo a la Consulta
Gobierno local	No apoyo a la consulta	Desconocimiento del rechazo	Tensión intergubernamental
	Apoyo a la Consulta	Tensión intergubernamental	Implementación del rechazo

Fuente: Elaboración propia

Los trabajos que han estudiado las consultas comunitarias-populares en AL, ya sea por estudios de caso, como en estudios comparados han puesto el acento en factores de emergencia del conflicto socio-ambiental y un énfasis especial en las comunidades y movimientos de justicia ambiental que las han promovido (Dietz, 2019; Renauld, 2016; De Echave, y otros, 2009; Muradian, Martinez-Alier, & Correa, 2003, entre otros) y esto tiene sentido debido a que sin las reivindicaciones de las comunidades y movimientos de justicia ambiental en defensa de su territorio y formas de vida cuando se sienten amenazados, no se llegaría a la activación de procesos participativos ni acciones colectivas que pongan en cuestión los proyectos extractivos que se implantan en los territorios (Conde, 2017).

En este aspecto se tiene respaldo en el estudio de Andersson y Van Laerhoven (2007) se centra en la decisión de las y los representantes elegidos a nivel local ante procesos participativos, sin embargo, deja de presente que sin la acción de movimientos sociales o como ellos las denominan *Organizaciones Comunitarias (community-based organizations CBOs)* no se lograrían este tipo de acciones participativas³²:

“Argumentamos que es poco probable que ocurra la gobernanza participativa municipal a menos que las CBO exijan acciones municipales específicas, incluso si es política oficial del gobierno central que los gobiernos municipales deben planificar sus actividades junto con las CBO. Si existe una fuerte demanda local de acción municipal, los funcionarios locales enfrentan la decisión si deben depender de la cadena de mando jerárquica tradicional dentro de la administración municipal para planificar las actividades o si deben invitar a representantes de las CBO a participar en la toma de decisiones” (Andersson & Van Laerhoven, 2007: 1093).

Al destacar la participación de actores políticos y de gobierno local en éste análisis, no se pretende dejar de lado o restar importancia a la actividad de los movimientos de justicia ambiental –u *Organizaciones Comunitarias*- que se levantan en defensa de los recursos del

³² El argumento de centralidad de la comunidad y las organizaciones sociales (o movimientos de justicia ambiental) en todo el proceso de resistencia y defensa de su territorio y en los procesos participativos está presente no solo en buena parte de la literatura acerca del tema, también fue un aspecto mencionado en repetidas ocasiones en los diálogos y entrevistas con especialistas y activistas (Delmi Arriaza, diálogo 6 de agosto de 2021; Ana Eugenia Paredes, diálogo 17 de febrero y 1 de junio de 2020, Alba Cecilia Mérida, diálogo 13 de enero y 25 de febrero de 2021 -las tres de Guatemala-; Pedro Cabezas, diálogo 18 de junio de 2020 -El Salvador-; Klever Calle, diálogo 23 de febrero de 2021, Nataly Torres, diálogo 8 de marzo de 2021 -Ecuador-), Anexo 1

medio ambiente, al contrario, es parte integral del presupuesto, sin esta organización social, no se activa ningún proceso reivindicativo. En el caso de las consultas comunitarias y populares, sin excepción hubo movimiento social-comunitaria para la activación del mecanismo participativo, pero se busca aportar en el apoyo que logran –o no- en sectores políticos y tomadores de decisión electos en el ámbito local, para equilibrar la balanza en favor de sus reivindicaciones.

Los momentos en el que los movimientos de justicia ambiental pueden tener mayor actividad –y protagonismo- independiente de sectores políticos son los momentos de activación (M1) y resultado (M2) de los mecanismos participativos, que además es el que concentra la mayor atención en los análisis, sin embargo el momento de la implementación de dicha decisión (M3) es el espacio donde el pronunciamiento de las comunidades en las urnas se transforma en decisión pública o no, en este espacio parece importante que los movimientos de justicia ambiental logren encontrar canales de interlocución con tomadores de decisión pública (Spalding, 2018).

El análisis se encuentra incompleto cuando sólo se observa al actor que activa el MDD, mucho más cuando se trata de un actor social o un movimiento *desde abajo* y se le resta importancia a la necesidad de incorporación de actores políticos a la causa del movimiento, por ejemplo, para el caso de las consultas contra la minería en AL, en el análisis de Renauld (2016) acerca de la consulta de Esquel-Argentina, resalta la tarea de activación de la “Asamblea de Vecinos Auto-convocados (AVA) por el No a la Mina”, potenciada por la consigna “que se vayan todos” que para ese momento de crisis en Argentina (2001) hacía referencia al descrédito de la clase política; por su parte Walter (2008) resalta el hecho, que el movimiento logró articular sus intereses con políticos locales y provinciales que, aunque en un principio favorecían la actividad extractiva, cambiaron su posición y fueron fundamentales en desbloquear la activación de la consulta y la posterior implementación del resultado.

El mismo texto de Walter (2008) deja ver que la AVA cuestionó a los actores políticos mientras estos cerraban los espacios de participación que buscaba la comunidad, pero

luego logran articular sus intereses, de esta forma, también cabe preguntarse, ¿qué hace cambiar de opinión a los actores políticos?, a ¿qué incentivos se apela para que estos actores acompañen a las comunidades en contravía de los intereses del gobierno nacional? O renuncien a los rendimientos económicos para sus territorios que podría traer la explotación minera para atender reivindicaciones de las comunidades por la conservación del medio ambiente entre otros.

Si bien, el momento de activación (M1) puede requerir o no apoyos políticos, en el momento de implementación (M3) de una decisión derivada de una IP, los apoyos políticos no son una opción, son determinantes y es necesarios sumarles como aliados(as) a la coalición anti-extractivista en esta etapa; en este sentido, cabe preguntarse ¿bajo qué condiciones los actores políticos estarían dispuestos a acompañar las reivindicaciones de la coalición anti-extractivista, incluso en contra de los intereses del gobierno central?, como lo indagan Andersson y Van Laerhoven (2007) que explica que las y los gobernantes locales electos pasan de ser un factor de bloqueo a facilitador de la participación.

El número especial (No. 106 de 2018) de la *Revisa Europea de Estudios Latinoamericanos y el Caribe* coordinada por Silva, Akchurin, y Bebbington (2018) presentan su agenda de investigación relacionada con los impactos políticos en AL, de la resistencia a desarrollos extractivos, haciendo énfasis no solo en los repertorios de resistencia o contención de los movimientos sociales que defienden los territorios, sino en condiciones en las que estas resistencias contribuyen al cambio político e institucional. Entre las preguntas que motivan esta agenda manifiestan la intención de entender cómo actores de diferentes vertientes e intereses llegan a confluír en oposición a mega proyectos extractivos con relativo éxito.

Si bien entienden que las coaliciones están dadas en múltiples actores (defensores de medio ambiente, de derechos humanos, asociaciones de vecinos, académicos, científicos, actores políticos entre otros) y escalas de influencia (protestas locales, campañas nacionales y redes de defensa legal transnacional), coinciden en el protagonismo de las comunidades y las organizaciones de justicia ambiental, pero también en la importancia que estos logren

alianzas con gobernantes locales para el éxito de los reclamos y concreción en acciones públicas y de gobierno (Silva, Akchurin, & Bebbington, 2018, pág. 29).

En este mismo número de la revista se encuentra el texto de Rose Spalding, que revisa precisamente el caso de El Salvador y la manera en que las protestas y activación de mecanismos de participación en lo local condujeron a un cambio político e institucional, al conseguir el establecimiento de una ley nacional que prohibiera la minería metálica a nivel nacional, y en ella encuentra, de igual forma, la necesidad de alianza con diferentes actores en diferentes escalas, pero además la centralidad de lograr sumar a los gobiernos locales a las reivindicaciones de defensa del territorios y lucha anti-extractiva para obtener logros más estables (Spalding, 2018: 53).

Como se ha insistido, parece que los gobiernos centrales tienen definida una posición inclinada hacia un desarrollo extractivo, por lo cual se puede ubicar del lado de los proyectos minero-energéticos sin distingo de su orientación política (Svampa, 2019), y las comunidades en sus votaciones en las consultas comunitarias-populares donde manifiestan su masivo rechazo a la instalación de este tipo de proyectos extractivos en sus territorios, también define su orientación, pero los gobiernos locales son quienes quedan en medio, mientras unos acompañaron la reivindicación de las comunidades y sus electores, otros decidieron estar del lado de los intereses del gobierno nacional y las empresas extractivas.

Incluso aquellos que quisieran acompañar a las comunidades, se podían ver presionados por los gobiernos centrales, organismos estatales o estructuras partidistas inclinados al extractivismo para bloquear el impulso de las comunidades y las organizaciones, y algunas empresas desarrolladoras de proyectos financiaron campañas políticas o prometían importantes dádivas de estos(as) gobernantes generando esto un ambiente hostil para acompañar el resultado de las consultas, con todo, Walter y Urkidi (2017 y 2015) indican que en no pocas ocasiones las organizaciones de justicia ambiental tuvieron apoyo de los gobiernos locales por convencimiento o conveniencia, por lo cual, la pregunta que surge es ¿qué razones o incentivos motivaron a quienes ostentaban los mandatos locales en el

tiempo de las consultas comunitarias-populares contra proyectos extractivos para estar del lado de la reivindicación comunitaria?.

En su estudio Andersson y Van Laerhoven, discute la presunción que descentralización siempre facilita la participación, soportada en la noción que los gobiernos más cercanos a la gente siempre buscarán la opinión ciudadana para la toma de decisiones, indicando que esta noción ignora los intereses de quienes ostentan los mandatos locales, afirmando que “en diferentes sociedades, a los gobernantes locales simplemente no les interesa compartir su poder político y control sobre los recursos con la gente local” (Andersson & Van Laerhoven, 2007: 1087) por lo cual se pregunta por los incentivos que permiten que los “hombres fuertes”³³ a facilitador de la participación, ¿por qué razón los gobiernos locales ceden poder y decisión y abren espacios de participación o acompañan estos procesos?

Argumentan que los(as) políticos(as) locales apoyaran las instituciones de gobernanza y participación siempre que éstas sirvan a sus propios intereses políticos y financieros, y la se mantiene una fuerte demanda local por parte de las organizaciones sociales-comunitarias (Andersson & Van Laerhoven, 2007: 1094); siguiendo este argumento, en el caso de las consultas comunitarias-populares, es evidente la fuerte presión y demanda por parte de las comunidades y organizaciones de justicia ambiental en rechazo a los proyectos, pero ¿cuáles pueden ser los incentivos que motivan la decisión de gobernantes de para abrir y/o acompañar los espacios participativos?

En las consultas comunitarias-populares muestran algunas características que van a ser recurrentes como iniciativas de implantar proyectos extractivos en el ámbito subnacional seguido de la resistencia de las comunidades ante los riesgos posibles de sus formas de vida y su territorio y la articulación de organizaciones de justicia ambiental que, a través de diferentes vías buscan contrarrestar la implantación de estos proyectos que consideran riesgoso.

³³ Aclaran que en su estudio más del 90% de los gobernantes locales son hombres.

Las actividades de los movimientos de justicia ambiental generan presión a gobiernos locales y/o provinciales, que pueden acompañar, apoyar -o por lo menos-, no bloquear la iniciativa de consultar a la población afectada o en otras ocasiones pueden estar del lado del proyecto minero-energético y el gobierno central.

En relación con la H1, una vez se establece el nivel de importancia de los recursos minero-energéticos en la economía del gobierno nacional, de allí se desprende su orientación, actitud o directriz política negativa frente a una decisión contra la minería en el ámbito subnacional derivada de MDD, pero como se ha argumentado, al tratarse de una relación intergubernamental, desde el ámbito subnacional será tenido en cuenta el hecho que los actores políticos subnacionales se encuentran alineados con la orientación política del gobierno central y su coalición o por el contrario, que se distancie de los intereses centrales y acompañe la reivindicación de las comunidades.

Lo anterior será evidenciado cuando el actor político subnacional pertenece a un partidomovimiento o coalición diferente a la que pertenece el gobierno nacional, cuando este último ha manifestado su orientación extractivista, esa independencia genera condiciones favorables para acompañar la coalición anti-extractivista en M3. En caso contrario, el actor político en el ámbito subnacional se mantendrá alineado con la orientación y coalición extractivista del gobierno central en M3.

Bajo esta lógica se puede esperar que, si se encuentra en el gobierno nacional un partido o movimiento de derecha y además de orientación extractivista³⁴, en el ámbito subnacional un político, partido o movimiento de izquierda y mucho más alguno de orientación *verde-ambiental* acompañe la coalición anti-extractivista, el primero por ser oposición natural de la organización de derecha u oficialista y el segundo por su orientación en defensa del medio ambiente.

³⁴ Se debe recordar según el pie de página anterior, que en la región no sólo las colectividades políticas de derecha a nivel nacional han manifestado su orientación extractivista, también los de izquierda indistintamente.

En este punto se puede encontrar diferentes liderazgos de los movimientos sociales –o de justicia ambiental- activadores de la consulta, que entran a la arena política, alcanzando cargos de representación en defensa de los intereses expresados en la consulta. Los políticos o movimientos independientes, pueden ser más difíciles de ubicar en la medida en que pueden usar su independencia para acompañar la coalición extractivista o anti-extractivistas según sus intereses.

En la agenda de investigación de la reputación personal de candidatos vs la reputación de partido, el voto personal, selección de candidatos, reelección (Siavelis & Morgenstern, 2008; Siavelis y Morgenstern 2008; Carey & Shugart, 1992) establecen distintos incentivos institucionales que generan mayor independencia de los políticos individuales de las estructuras partidistas, en la medida en que algunas reglas electorales permiten mayor independencia de los políticos de sus partidos y sus carreras políticas, cuando la carrera política está ligada a la dependencia de las estructuras de su partido, difícilmente el actor político se va a deslindar de las directrices y posiciones de la dirección del partido político al cual pertenece (voto no personalizado), mientras que, cuando la selección depende más de los votos obtenidos frente al electorado, tendrá más incentivos de acompañar las reivindicaciones de las comunidades, aún en contra de los intereses de su partido (Freidenberg, 2005) este último factor se denominará voto personalizado.

Algunos de estos incentivos institucionales para la independencia de las carreras políticas y el voto personalizado, son procesos democráticos de selección de candidatos como consultas abiertas al electorado en general o a la militancia de su organización para obtener la candidatura, esto opera en su mayoría para cargos uninominales como lo pueden ser los cargos ejecutivos locales, como alcaldes (municipal) o gobernadores –nivel meso- (departamental, estatal o provincial) y listas abiertas para el caso de las candidaturas para las corporaciones públicas. Carey y Shugart (1992) establecen cuatro variables que favorecen los votos personales e independencia de los actores políticos, entre ellos, se encuentra la falta de control del liderazgo del partido sobre el acceso en la lista y la candidatura; listas abiertas o preferentes, que permiten a los candidatos procurar su reputación personal y votos propios con mayor independencia del partido. El número de

votos emitidos por el electorado y la magnitud del distrito y su relación con la fórmula electoral (proporcional o mayoritaria), aumentan la posibilidad del voto personal.

Estos diseños institucionales, permiten alguna independencia de los políticos individuales frente a las estructuras de sus partidos, en la medida en que emprenden una competencia con otros precandidatos y búsqueda de votos para lograr la candidatura de su organización, esto hace que se vean obligados de alguna manera a atender las demandas y reivindicaciones del electorado para obtener su elección al interior de su movimiento; por lo cual, en una localidad donde se presenta un conflicto socio-ambiental a causa de proyectos mineros, es muy probable que los políticos –incluso aquellos que buscan el aval de partidos del oficialismo nacional- se vean confrontados por las demandas de la comunidad cuando su candidatura pasa por esta clase de diseños de selección.

Aquellos candidatos independientes o que se presentan al margen de una estructura partidista (Brancati, 2008) podrían presentar una mayor propensión para acompañar la coalición anti-extractivista en la etapa de implementación, y mantienen mayor personalización del voto en la medida en que dependen directamente del electoral, sin intermediación partidista.

Por otro lado, cuando la selección de candidatos, depende de diseños institucionales más cerrados, como selección por parte de los cuerpos directivos o director del partido o su representante según el nivel de gobierno (*dedazo* o *bolígrafo*) (Hazan & Rahat, 2009), para cargos ejecutivos (uninominales), o el establecimiento del orden –discrecional- de la lista cerrada para corporaciones públicas, obliga a los políticos aspirantes a obedecer las normas y directrices de la estructura del partido para lograr la candidatura, esto condiciona la independencia de un político y dificulta la tomar decisiones diferentes a los intereses de su partido, característica propia del voto no personalizado.

Se puede esperar entonces que, un político que pretende el aval de un partido o movimiento que tiene una orientación extractiva, tiene coartada su posibilidad de ir en otra dirección diferente a la de su partido o movimiento, y hará parte de la coalición extractivista

en todas las etapas del MDD por lo cual, tienen pocos incentivos para la implementación de la decisión contra la minería, originada en la consulta.

4. Aspectos metodológicos del estudio

Los trabajos que analizan consultas comunitarias-populares en AL, en su mayoría lo hacen desde una perspectiva cualitativa: a través de análisis y estudios de caso, sobre todo aquellos que son emblemáticos (Dietz, 2019; Wagner L. S., 2019a; Pabón, Aguirre Román, & Giraldo Torres, 2019; Renauld, 2016; Guerrero, Wagner, Rodríguez, & Sosa, 2015; Bebbington A. , 2012; Hoetmer, 2010; Yagenova & García, 2009; Walter, 2008; Otzoy, 2006; Subías Grau, y otros, 2005; Muradian, Martinez-Alier, & Correa, 2003); otra orientación metodológica son las comparaciones descriptivas de consultas en regiones específicas (Dabroy Araujo, 2013; Rasch, 2012; Mérida & Krenmayr, 2010 y 2008) o comparación de consultas por países, como en Argentina (Wagner L. S., 2019b); Colombia (Shenk, 2022; Velásquez, 2021; Muñoz & Peña Niño, 2019); El Salvador (Spalding, 2018); Guatemala (Arriaza Portaza, 2021; Urkidi, 2011; Gramajo Bauer, 2009); Perú (De Echave, y otros, 2009) y Ecuador (Torres Guzmán, 2021); y aquellos estudios más amplias, que toman diferentes contextos, son las reflexiones que implican comparaciones descriptivas entre países (Abad Restrepo, 2018; GLOCON, 2018; Hincapié, 2017a; Walter & Urkidi, 2017 y 2015; McGee, 2009; Duthie, 2012).

Este estudio se ubica en el último grupo, pero nutre el análisis de las hipótesis y variables cualitativas de cada uno de estos grupos de estudios con la intención de evaluarlas de manera comparativa y panorámica a través de una estrategia cuantitativa, en una ruta cercana –pero no igual- a la propuesta metodológica de Haslam y Tanimoune (2016) en el estudio de los determinantes de emergencia de conflictos sociales en el sector minero en la región y Scheidel, y colaboradores(as) (2020) con la información de conflictos socio-ambientales en la base del EJAtlas y plantear el desarrollo empírico y cuantitativo de la propuesta teórica.

En este sentido se propone una metodología mixta concurrente (Johnson & Onwuegbuzie, 2004: 22) con estatus dominante en el desarrollo cuantitativo frente al cualitativo, en la medida en que se soporta en un ejercicio cuantitativo construido, soportado y ajustado con información cualitativa permitiendo una retroalimentación permanente entre información cuantitativa y cualitativa³⁵.

Los estudios más frecuentes de consultas comunitarias-populares son estudios de caso y regionales, que son ricos en especificidades del territorio, de actores involucrados e intereses con un buen nivel de detalle del caso, sin embargo se reduce la capacidad de generalización del fenómeno en diferentes contextos; por esta razón, en este estudio se propone un panorama amplio del fenómeno al desarrollar la base de datos más amplia hasta el momento de consultas comunitarias y populares contra proyectos minero-energéticos³⁶ activados *desde abajo*³⁷. Esta visión panorámica busca ganar en generalización del fenómeno, a riesgo de perder particularidades de cada proceso, que han sido abordadas por diferentes trabajos aquí mencionados.

³⁵ En este punto se debe aclarar, que la idea original contemplaba un importante trabajo de campo en territorios de al menos dos países objeto de estudio (en principio sería Colombia y Guatemala) pero las restricciones sanitarias y de movilidad que impuso la pandemia covid-19 impidió este desarrollo, que habría sido vital para nutrir el aspecto cualitativo que se esperaba en la tesis.

³⁶ En la región han ocurrido otras consultas para definir proyectos de *infraestructura*, como las realizadas en México para definir la continuidad o no del proyecto del nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México (<https://www.latinno.net/es/case/13267/>) consulta del Tren Maya (<https://www.latinno.net/es/case/13299/>) también se han llevado a cabo consultas en defensa de los recursos naturales y su uso, como la consulta de la “Guerra del Agua” en Cochabamba-Bolivia (1999-2000) (Abad Restrepo, 2018; <https://www.latinno.net/es/case/2008/>) para definir la instalación de proyectos agroindustriales como las mega granjas porcinas en Yucatán (julio 2021), entre otras. Las consultas anteriores no entran en el análisis, solo aquellas que tienen relación con proyectos minero-energéticos (todo tipo de minería, metálica-no metálica y energéticas, como hidroeléctricas y proyectos de energía solar e hidráulica).

³⁷ También se debe aclarar que la unidad de análisis son aquellas consultas que su activación viene desde (*abajo*) las comunidades, algunas de ellas en compañía de gobiernos locales, en este sentido, no entran en el análisis aquellas que tienen origen *desde arriba* por parte de gobiernos, por ejemplo, la Consulta popular a nivel nacional impulsada por el gobierno de Lennin Moreno en Ecuador (febrero 2018) (Torres Guzmán, 2021), la que impulsó el gobierno federal de México para poner en operación la Planta Termoeléctrica en el Estado de Morelos (2019) (<https://www.latinno.net/es/case/13274/>) o las consultas impulsadas por el gobierno Boliviano acerca de la exploración gasífera en Charagua Norte entre 2007 y 2021 (<https://www.latinno.net/es/case/2009/>) entre otras.

Por esta razón, desde el aspecto cuantitativo, se propone un Modelo de Regresión Logística Multinivel³⁸ (MRLM) debido a que se trata de un modelo que es óptimo para trabajar con variables categóricas dicotómicas -no lineales-; el objetivo aquí es “intentar predecir una probabilidad que ocurra un fenómeno o acontecimiento según la información que ofrecen las observaciones” (Merino Noé, 2017: 184) en la medida en que la intención del estudio es establecer factores que aumentan la probabilidad de éxito de las consultas que rechazan proyectos minero-energéticos.

Buena parte de las variables construidas para el estudio son categóricas incluyendo desde luego la variable dependiente que está estructurada de forma dicotómica para identificar la presencia (1) o ausencia de un fenómeno (0). En este sentido, se presenta un análisis multinivel de factores económicos y políticos³⁹ en el nivel de gobierno nacional y subnacional que permiten mejores explicaciones a la probabilidad de detener un proyecto minero-energético luego de una consulta comunitaria-popular.

Para ello se utiliza una base de datos de construcción propia a partir de fuentes de información diversa (*base_consultas*) de 122 territorios donde se desarrollaron consultas comunitarias-populares en siete países de AL (Argentina, Colombia, Ecuador, El Salvador, Honduras, Guatemala y Perú) entre 1996 y 2021 tipo panel, a partir de allí, se analizan diferentes variables económicas y políticas que tienen interacción en el ámbito nacional y subnacional.

La base de datos se alimenta de diferentes fuentes académicas, de organizaciones activistas –movimientos de justicia ambiental- y sus portales de internet, como de una base original de prensa local –disponible en línea- (con alrededor de 250 registros de prensa y recursos audiovisuales acerca de casos emblemáticos de consultas comunitarias-populares).

³⁸ La base de datos de consultas comunitarias-populares contra proyectos minero-energéticos en AL, se trabajó en Stata vr 17.

³⁹ El estudio de Haslam y Tanimoune (2016) se concentra en tres grupos de variables: características de la empresa y la propiedad (a las que le dan gran relevancia); características socio-ambientales y atributos demográficos y socioeconómicos aspectos económicos, donde se generan los conflictos sociales en el sector minero, pero de manera consciente deja de lado los aspectos políticos e institucionales, especialmente los que tienen que ver con el ámbito subnacional (Haslam & Tanimoune, 2016: 415) cuestión que para este estudio sí es de capital importancia.

Los conteos de consultas comunitarias-populares son diversos y una primera tarea es unificar el universo de consultas populares en la región, por ejemplo, un estudio relevante, indica que se trata de alrededor de setenta (70) eventos de consultas (Walter & Urkidi, 2017); por otro lado Hincapié (2017a) reconoce cerca de treinta y cinco (35) y el grupo de investigación GLOCON, de la Universidad Libre de Berlín, también identifica alrededor de cuarenta (40) procesos efectivos y una serie de consultas en proceso de activación o que no se lograron (GLOCON, 2018); y finalmente el estudio de Abad (2018: 9-11) reconoce cuarenta y ocho eventos (48) de los cuales varios de ellos no llegaron a la etapa electoral o de resultado (M2) porque nunca se llevaron a cabo.

Donde existe menos consenso –y más desconocimiento- es en las consultas realizadas en Guatemala, por la gran cantidad y su carácter híbrido, entre auto-consulta, consulta de buena fe, asociada al convenio 169 OIT, consulta comunitaria y municipal que implica un proceso electoral (Arriaza Pontaza, 2015; Urkidi, 2011; Gramajo Bauer, 2009; Mérida & Krenmayr, 2010 y 2008)⁴⁰. Así como el caso de Guatemala, adicional fueron importantes los estudios por país para la reconstrucción de la base de datos para los casos de consultas en Argentina (Wagner L. S., 2019b), en Perú (De Echave, y otros, 2009), de Colombia (Muñoz & Peña Niño, 2019), El Salvador (Spalding, 2018) y Honduras (Barahona Alachán, 2019; Mejía Rivera, Hernández, & Cardoza, 2017; Hernández, 2017).

Otras fuentes fueron fundamentales para la consecución de una base de datos más robusta y consolidada; por un lado, se encuentra la información proveniente de portales de internet, a cargo de grupos académicos y de investigación como el *EJAtlas* (<https://ejatlas.org/>) o grupos y colectivos de justicia ambiental como el *Observatorio de Conflictos Mineros de América Latina* (<https://www.ocmal.org/ocmal/>), el observatorio de Innovaciones para la democracia en América Latina *Latinno Dataset* (<https://www.latinno.net/es/>), en Guatemala, el *Colectivo Madre Selva* (<http://madreselva.org.gt/>); y finalmente, diálogo y entrevistas con (22 personas) especialistas, investigadoras e investigadores, activistas y

⁴⁰ En este último caso, el apoyo de la sistematización de información del Colectivo Madre Selva fue de gran ayuda.

algunas autoridades políticas y locales (en menor proporción) de los países estudiados⁴¹ (Anexo 1), que generosamente me brindaron su conocimiento y experiencia en diferentes casos, que permitieron la consolidación de esta base de datos producto de un procesos sistematización de información acerca de consultas comunitarias-populares en América Latina que efectivamente se realizaron y para efectos de este estudio autorizaron el uso de la información proporcionada en las entrevistas y el uso de sus nombres y referencia (Tabla 5 y Anexo 2⁴²).

Tabla 5: Consultas comunitarias-populares contra proyectos extractivos en AL

País	Cantidad de Consultas (Frecuencia)	%	Periodo de consultas
Argentina	5	4.1	1996-2014
Colombia	13	10.7	2009-2019
Ecuador	4	3.3	2011-2021
El Salvador	5	4.1	2014-2015
Honduras	6	4.9	2016-2019
Guatemala	76	62.3	2005-2017
Perú	13	10.7	2002-2012
Total	122	100	

Fuente: Elaboración propia

Los diálogos desarrollados con las y los especialistas, académicos/as, activistas, miembros/as de movimientos de justicia ambiental que tuvieron relación con los procesos de consulta y/o autoridades políticas se debieron desarrollar por vía virtual (a través de la plataforma meet) a causa de las restricciones sanitarias originadas por la pandemia Covid-19. La conversación se realizó a partir de diálogo *no estructurado* acerca de su participación

⁴¹ Estos diálogos no logran reemplazar el trabajo de campo, pero ante las condiciones de la pandemia Covid-19 la alternativa para conocer un poco más de detalle de diferentes casos locales, fue a través de la voz de personas que tuvieron cercanía del proceso, con los sesgos que esto pueda implicar. Por las restricciones de la distancia no se puede garantizar que se haya cubierto todas las perspectivas posibles sobre el objeto de estudio en cada país, pero sí se puede garantizar que con quienes se dialogó, son voces bastante autorizadas y tienen cercanía académica o empírica con los procesos de consulta contra iniciativas extractivas en su país.

⁴² En el Anexo 2, se encuentran las consultas a nivel desagregado y con más detalle

y conocimiento en los diferentes procesos de consulta de su país, región o localidad según su nivel de implicación en el fenómeno.

El objetivo de las preguntas orientadoras era lograr una descripción amplia y detallada -en la medida de lo posible- a) del (los) proceso (s) de consulta donde estuvo involucrado/a o ha estudiado, b) la participación de la comunidad, el movimiento de justicia ambiental y/o actores colectivos-individuales relevantes en la defensa del territorio y la activación del proceso de consulta y opositores c) participación de las autoridades políticas locales y su posición frente a las consultas activadas contra proyectos extractivos; d) aprendizaje de estos procesos para la comunidad, la institucionalidad y diferentes actores involucrados.

Una vez consolidado el inventario de consultas comunitarias-populares en la región, se procedió a la consecución y sistematización de la información que daría cuenta de la operacionalización de las variables (dependiente e independientes) relacionadas con los aspectos económicos y políticos en perspectiva multinivel (nacional-subnacional) para cada registro, referente a las consultas comunitarias-populares contra proyectos minero-energéticos. Para esto se acudió a información de las mismas fuentes (Estudios de caso, comparados y compilación de consultas, base inédita de prensa, páginas de internet de organizaciones-proyectos académicos o de investigación como OCMAL, EJATLAS, GLOCON, Latino.net, entre otros y diálogos-entrevistas) y adicionalmente, información y regulación oficial en cada país e indicadores del Banco Mundial.

La información se organizó de tal forma que pudiera hacer sentido con la propuesta teórica y fue agrupada en los siguientes conjuntos: a) caracterización de la consulta; b) caracterización de la población donde se realiza la consulta; c) variable independiente; d) variables asociadas al sistema político de cada país; e) variables asociadas a aspectos económicos a nivel nacional y subnacional⁴³ que den cuenta del enfoque de *dependencia de recursos* minero-energéticos (H1) y, f) variables asociadas a aspectos políticos en el nivel

⁴³ A diferencia de la información asociada con dependencia de recursos minero-energéticos a nivel nacional, que la información que ha sido obtenida de los indicadores del Banco Mundial -BM- como se indica en el anexo 4; para el nivel subnacional no hay un indicador similar para todas las municipalidades estudiadas, por lo cual se requirió la caracterización de actividades económicas de cada municipalidad, las fuentes de dónde se obtuvo la información se encuenyan detalladas en el Anexo 3.

nacional y subnacional, que den cuenta del apoyo o no de parte de los gobiernos locales a al rechazo del proyecto extractivo en los territorios donde se realizaron las consultas (H2), como se describe en el Anexo 4.

5. Caracterización de las consultas comunitarias-populares y los territorios

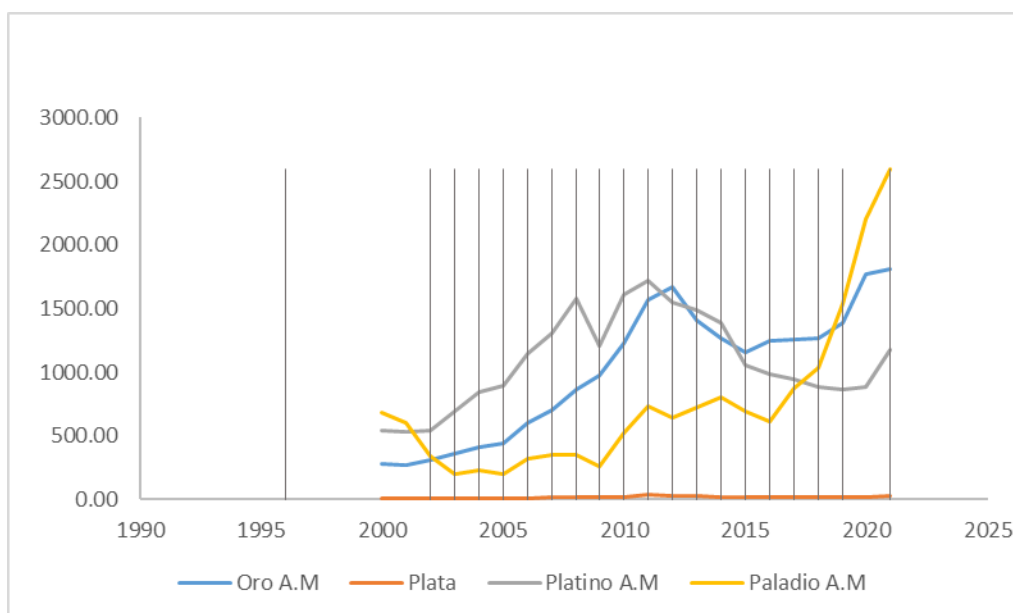
En el presente capítulo se hace una descripción del fenómeno de las consultas comunitarias-populares teniendo en cuenta la periodización de las mismas, tipología del mecanismo participativo, el éxito o no del rechazo, al conseguir el objetivo de detener-suspender la implantación del proyecto extractivo en su territorio; posteriormente se describen los territorios donde tuvieron lugar las consultas populares-comunitarias contra proyectos minero-energéticos en AL a partir de una lógica multinivel en dos sentidos, por un lado, el que hace relación al nivel de gobierno (nacional-subnacional) en adición al nivel de factores económicos o relacionado con la dependencia de recursos naturales y factores políticos que inciden en los dos niveles de gobierno, constituyendo así el contexto en el cual se desarrollaron las consultas.

La exposición en este aparte se desarrollará en tres secciones, en la primera se caracterizará los territorios de consulta desde lo internacional y nacional (países), teniendo presentes aspectos político-económicos, en la segunda sección, esta caracterización pasará al nivel territorial, donde han tenido lugar las diferentes consultas comunitarias y populares contra proyectos extractivos, en esta parte, los aspectos político-económicos serán centrales y centrados en las características subnacionales. Este capítulo termina con una descripción amplia del fenómeno de las consultas ya no diferenciado por país-territorio, sino en la caracterización del fenómeno desde una visión panorámica.

5.1 Caracterización de los territorios donde se realizaron consultas comunitarias-populares contra proyectos minero-energéticos (visión desde lo nacional)

Las consultas comunitarias-populares tienen lugar en un momento que algunos han denominado el *consenso de los commodities* (Svampa, 2015; Gudynas, 2009) que se caracteriza por una creciente demanda de recursos naturales no renovables, en los últimos años, con un protagonismo de China como gran demandante de este tipo de recursos (Wagner L. S., 2019a; Hincapié, 2017a: 38).

Ilustración 2. Evolución del precio internacional de metales preciosos (USD) (2000-2021 -1er sem-)



Fuente: Elaboración propia, a partir de datos del *Historical London Fix Prices*⁴⁴

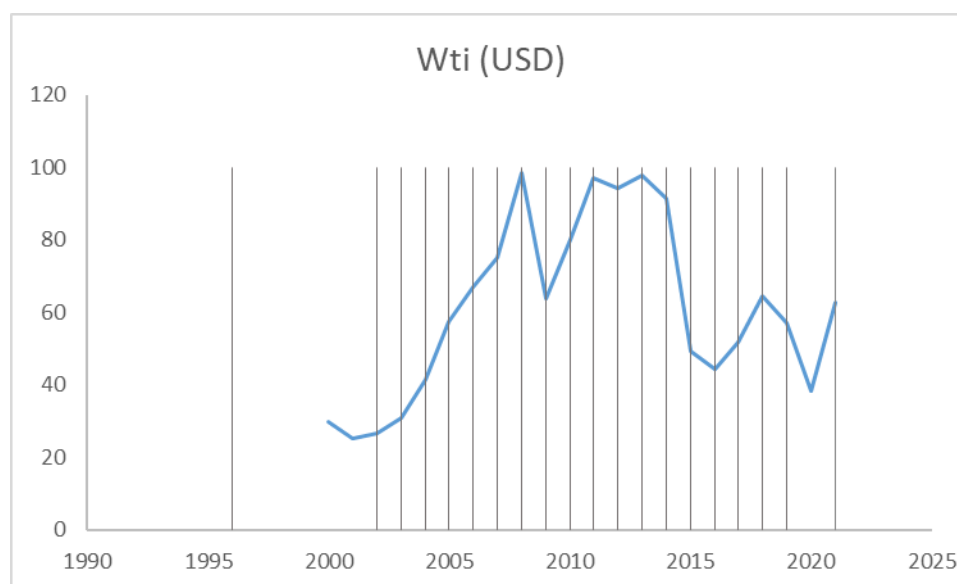
Las líneas verticales indican el año en que se realizaron consultas contra proyectos minero-energéticos en AL

En este sentido se puede identificar un contexto con altos precios de metales preciosos que incentivó a su vez la búsqueda de nuevos y grandes proyectos minero-extractivos que incentivó una serie de inversiones en AL y el crecimiento de licencias de exploración y

⁴⁴ Disponible en <https://www.kitco.com/gold.londonfix.html>, promedio de precio anual (en USD) del Oro AM, Plata, Platino AM y Paladio AM, entre los años 2000 y 2021 (1er semestre).

explotación en la región (Haslam & Tanimoune, 2016; Silva, Akchurin, & Bebbington, 2018; Svampa, 2015; Wagner L. S., 2019a) como se muestra en la *Ilustración 3 y 4*, las consultas se dieron también en una etapa de altos precios de los recursos minerales (metales preciosos y petróleo, respectivamente), lo cual podría por un lado, incrementar el surgimiento de conflictos socio-ambientales -como efectivamente se dio- por incentivo en los gobiernos centrales de atraer y promover la inversión a grandes proyectos extractivos para lograr beneficiarse de los altos precios de los *commodities*.

Ilustración 3. Evolución del precio internacional de petróleo WTI (USD) (2000-2021 -1er sem-)



Fuente: Elaboración propia, a partir de *Datos históricos Futuros petróleo crudo WTI*⁴⁵

Las líneas verticales indican el año en que se realizaron consultas contra proyectos minero-energéticos en AL

Las consultas comunitarias y populares que se activaron contra proyectos extractivos se dieron también en este contexto y si bien se podría esperar que cuando los precios de las materias primas y los minerales están más altos, lo cual presupone un ambiente adverso para la activación de iniciativas participativas en contra de estos proyectos, sin embargo,

⁴⁵ Disponible en <https://mx.investing.com/commodities/crude-oil-historical-data>, promedio de precio anual del petróleo crudo WTI (en USD), entre los años 2000 y 2021 (1er semestre).

las consultas comunitarias al margen del apoyo y reconocimiento estatal y en algunos casos lograron detener los proyectos extractivos.

5.1.1 Dependencia de recursos naturales en los países donde se realizaron consultas

América Latina es un continente tradicionalmente de extracción de sus riquezas naturales, ya que no se quedan en los territorios sino que van a alimentar capitales, inversiones y mercados extranjeros, desde la colonia hasta nuestros días (Martínez-Alier, 2015), como lo menciona Svampa nos encontramos ante un *consenso de los commodities*, caracterizada por la extracción de materias primas en regiones más vulnerables como AL (Svampa, 2015), de esta forma el análisis de dependencia de recursos para los países de estudio es pertinente como se planteó en la propuesta teórica.

Teniendo en cuenta que el análisis está relacionado con las consultas contra proyectos minero-energéticos, se destaca una relación diversa de los seis países de estudio con estos dos tipos de economía, por un lado, la minera y la hidroeléctrica. En la *Ilustración 4*, muestra la proporción del PIB de las rentas de recursos naturales, según el *BM*⁴⁶, esta proporción se ubica para cada país en comparación con el promedio de América Latina para el mismo periodo (línea verde).

Aquí se puede observar que Argentina, El Salvador, Honduras y Guatemala están por debajo del promedio del porcentaje de Rentas de recursos naturales toda AL, siendo los centroamericanos los que la extracción de este tipo de recursos impacta en menor medida al PIB de cada país, y uno de los ejes de los conflictos internos que vivieron estos países estaba orientado hacia el acaparamiento de tierras y un modelo agroexportador, más no minero.

Por ejemplo, en Guatemala el bajo porcentaje del PIB de recursos naturales, se explica en parte por los favorecimientos que los gobiernos han hecho a empresas extractivas con la

⁴⁶ Como se indica en el Anexo 4 de variables del estudio, el indicador de rentas del BM, se trata del porcentaje de la suma de las rentas de petróleo, gas natural, cobre, minerales y bosques en el PIB de cada país.

reducción de impuestos y regalías como incentivo para que inviertan, sin embargo, el número de proyectos y licencias mineras otorgadas cada vez es mayor.

“La estabilidad política tras la firma de los Acuerdos de Paz y la privatización del sector eléctrico fueron dos de los múltiples factores que permitieron abrir las puertas a la inversión extranjera y con ella se inició un nuevo momento en la explotación de los recursos naturales del país. En 1997 se hicieron reformas importantes a la legislación minera a partir de la creación de la Ley de Minería (48-97)... Esta nueva legislación redujo el pago de regalías por parte de las mineras del 6% al 1% (0.5% al municipio y 0.5% al Estado)” (Gramajo Bauer, 2009:29).

Honduras vive un escenario similar, en la medida en que las explotaciones minero-energéticas dejan pocos recursos para el erario, pero después de 2009 emprendió una dinámica acelerada de licenciamiento a un sinnúmero de proyectos extractivos, como lo narra Heidy Barahona Alachán: *“Los montos de que las empresas facturan dejan regalías pírricas, pero son apetecidas por los gobiernos locales...(finalmente) la empresa construye cosas que el Estado nunca construyó”*⁴⁷.

Colombia no es un país con amplia tradición minera, al contrario, era conocido por la exportación de productos agrícolas, pero las últimas décadas la ecuación cambió, el país pasó de ser cafetero, cocalero y recientemente minero (Gutiérrez Sanín & Zuluaga Borrero, 2011: 97), logrando un crecimiento en la primera parte de los años 2000, que a su vez fue afectado por la caída de precios de los *commodities* y su mayor dependencia a ellos, por lo cual, el promedio de rentas en el PIB de recursos naturales se comporta similar al promedio de la región.

⁴⁷ Diálogo virtual con Heidy Barahona Alachán (7 de mayo de 2022) quien acompañara procesos de activación de consultas en localidades en Honduras.

Ilustración 4. Renta de recursos naturales de los países de estudio y AL (1996-2017)



Fuente: Elaboración propia, con datos del BM, indicador: Total natural resources rents (% of GDP)

Los casos de Ecuador y Perú son particulares en este grupo de países, porque estos dos están muy por encima de ese promedio de rentas percibidas por recursos naturales de toda la región. Perú el país que más depende de las rentas provenientes de la extracción de sus recursos naturales, en la era pos-fujimorista, donde apalancó su crecimiento económico basado en una economía minero-extractiva, generando así una explosión de protestas y movimientos sociales en las localidades contra este modelo económico (Arce, 2015; De Echave, y otros, 2009; Diez Hurtado, 2006).

Y Ecuador que tradicionalmente, una porción importante de su economía estaba soportada en la extracción de hidrocarburos, de la cual se sirvió el expresidente Correa debido a que

coincidió con el *boom de precios de los commodities*, recursos sobre que financiaron buena parte de su proyecto político y su *revolución ciudadana*⁴⁸ (Yasunidos, 2019; Svampa, 2019; Bebbington, Humphreys Bebbington, & Bury, 2011).

Ante el hecho que entre los casos de estudio de consultas comunitarias-populares en la región se presentan un número importante de eventos donde las comunidades se pronuncian frente a la implantación de proyectos energéticos (hidroeléctricos en su mayoría, y menos casos de fotovoltaicos) en Argentina, Colombia, Honduras y Guatemala, por esta razón también se revisa la importancia para cada país de la producción de energía eléctrica producida por hidroeléctricas, teniendo el criterio de dependencia de recursos a partir de producción de este tipo de energía.

En la *Ilustración 5* cada país está comparado con el promedio de Latinoamérica (línea verde). Para las cifras de producción de energía a partir de hidroeléctricas todos los países están en menor nivel de producción en el último año que están disponibles las cifras (2015) respecto del primer año del periodo de estudio (1996) sin embargo, Argentina, El Salvador y Guatemala (Honduras, la mayor parte del periodo) siempre han estado por debajo de la media de producción de la región. Entre 2012 y 2015 se identifica un contraste entre Guatemala y El Salvador, el primero incrementa su producción de energía hidroeléctrica acercándose al promedio regional que se explica por su riqueza hídrica; mientras que la “dependencia hídrica” de El Salvador, lo hace un territorio poco propicio para la expansión minero-energética.

“...Por el tamaño del país y la ubicación geográfica del país, nosotros somos agua-dependientes de Guatemala y de Honduras, porque todos los grandes afluentes de El Salvador son afluentes de aguas que nacen en otros países y pasan por acá. El país ya está en una crisis hídrica, y no es por la falta de agua, sino por el mal manejo del agua, porque El Salvador tiene una caída de agua que es cuatro veces más alto que el promedio mundial, pero lo que pasa es que tenemos esta condición, es un país montañoso que está en la parte baja de las cuencas que pasan por centro américa en el pacífico de Honduras y Guatemala, entonces toda el agua que viene de allá, cuando hay inundaciones nos cae bastante agua, pero porque somos un país super deforestado, esa agua no se retiene en las

⁴⁸ Diálogo con Klever Calle (23 de febrero de 2021) Yasunidos-Cuenca

montañas del país, no se acumula, no se recarga las fuentes de agua del país sino que pasa derecho al océano, y se pasa llevando toda la materia orgánica del país, generando una erosión tremenda. Pero ese es resultado de la deforestación del país”⁴⁹.

En este caso, Ecuador, no tiene consultas contra proyectos hidroeléctricos, pero su producción es muy cercana en todo el periodo al promedio de AL, mientras que Perú y Colombia siempre han estado por encima, aunque en Perú la producción de este tipo de energía decrece al final del periodo para ubicarse cerca al promedio de la región, pero Colombia es el mayor productor de electricidad por medio de plantas hidroeléctricas lejos del promedio latinoamericano.

Ilustración 5. Producción de electricidad a partir de fuentes hidroeléctricas (% del total), países de estudio y AL (1996-2015)



Fuente: Elaboración propia, con datos del BM, indicador: Producción de electricidad a partir de fuentes hidroeléctricas (% del total)

⁴⁹ Diálogo Pedro Cabezas 18 de junio 2000

La información anterior permite poner en perspectiva la dependencia de rentas provenientes de extracción de recursos naturales y la producción de energía hidroeléctrica por parte de los países analizados; en la siguiente sección se evaluará estadísticamente la relación de la dependencia de este tipo de recursos con la suspensión o continuidad de los proyectos minero-energéticos que motivaron la activación de consultas comunitarias-populares en los territorios objeto del presente estudio.

5.1.2 Contexto político nacional de países donde se realizaron las consultas

Los siete países donde se realizaron consultas contra proyectos extractivos estuvieron gobernados por mandatarios y mandataria (Argentina) en el periodo de estudio de las consultas (para cada país) que en su mayoría tuvieron posiciones tradicionales en favor del extractivismo, sin importar el nivel de dependencia de rentas de recursos naturales y producción de energía hidroeléctrica, es reconocida la inclinación hacia la economía extractiva de los distintos gobiernos. Si bien en Guatemala el nivel de rentas es menor al promedio de la región, en parte se debe a las grandes prerrogativas que los diferentes gobiernos han dado a los inversionistas extranjeros que, a cambio de la explotación, dejan pocos recursos en el país como lo muestra el estudio de Gramajo Bauer (2009:29).

En Honduras se identifica el año 2009 como el punto de inflexión para la consolidación de un modelo de desarrollo económico extractivista, coincidiendo este con el *golpe de Estado* propinado a Manuel Zelaya, permitió la aprobación de un andamiaje legal que posibilitara las actividades de empresas mineras en el país:

“Si bien la visión extractivista se impulsó con mucha fuerza desde el gobierno iniciado en 2002, la fragilidad institucional y la exacerbada corrupción que caracterizó el escenario post golpe, permitió el inicio de la aprobación de una serie de leyes que facilitan el ingreso y el desarrollo de actividades a las empresas extractivas en el país. El Congreso Nacional de la República, en medio de la crisis política del golpe, aprobó 40 de las 47 solicitudes de concesión que le habían sido presentadas” (Barahona Alachán, 2019:28-29 citando a Ruiz 2018)

Por su parte, la proliferación de licencias de exploración y explotación en Colombia, expedidas bajo el gobierno del expresidente Álvaro Uribe Vélez y la estrategia de reactivación de la economía a partir de la expansión minera, denominada *Locomotora minera* en los gobiernos de Juan Manuel Santos (Velásquez, 2021; Quiñones Torres, 2015; Pérez Rincón, 2014). Y en Perú se ha generado la proliferación de conflictos socio-ambientales, debido a la alta dependencia de las rentas extractivas como se evidenció anteriormente (Arce, 2015; De Echave, y otros, 2009).

Incluso sin importar la orientación ideológica que reivindicara, en la medida en que se espera de los representantes de la derecha y de intereses socioeconómicos tradicionales que tienen una visión de los recursos naturales como objeto de extracción y generación de riqueza (Svampa, 2019) –Tabla 6-, pero ante el giro a la izquierda y el ascenso de gobiernos de tinte progresistas que apalancaron su proyecto como alternativo a una élite política tradicional y que para ello abogaron por la apertura y ampliación de espacios participativos (Goldfrank, 2021) y discursos cercanos a la protección del medio ambiente, los derechos de la naturaleza y el buen vivir (Gregor Barie, 2014) generando esperanzas y expectativas que posteriormente fueron defraudadas (Svampa, 2019).

Estos gobiernos dejaron en evidencia muy pronto, que los espacios de participación eran promovidos si estaban alineados en dirección de los intereses de los líderes de estos proyectos *progresistas* –participación *desde arriba*- pero cuando la participación controvertía ese alineamiento era repelida y/o desconocida como lo haría cualquier mandatario tradicional o de derecha, incluso los espacios de participación más institucionalizados no eran los que habían surgido en periodos anteriores a la participación producto del giro a la izquierda (Goldfrank, 2021; Davies & Falletti, 2017; Welp, 2017).

Tabla 6. Gobiernos nacionales en los países y el periodo de las consultas comunitarias-populares

País	Mandatario (o)	Periodo de gobierno	Partido de gobierno	Orientación ideológica	Acompañó la consulta desde el gobierno Nal.?	Consultas en el periodo de gobierno
Argentina	Carlos Saúl Menem	1989-1995	Partido Justicialista	Centro izquierda	No	(1995) Corpus Christi- Misiones
	Eduardo Alberto Duhalde Maldonado	2002-2003				(2003) Esquel
	Cristina Fernández de Kirchner	2007-2011, 2011-2015				(2009) Tandil (2012) Loncopué (2014) Provincia de Misiones
Colombia	Álvaro Uribe Vélez	2002-2006; 2006-2010	Independiente	Derecha	No	(2009) Darién
	Juan Manuel Santos Calderón	2010-2014 2014-2018	Partido de la U	Centro-derecha	No	(2013) Piedras, Tauramena, (2017) Cajamarca, Cabrera, Arbeláez, Cumaral, Pijao, Jesús María y Sucre
	Iván Duque	2018-2022	Centro democrático	Derecha	No	(2018) Fusagasugá, San Lorenzo (2019) Mercaderes
Ecuador	Rafael Vicente Correa Delgado	2007-2011 2009-2013 2013-2017	Alianza PAIS	Centro-izquierda	No	(2011) Parroquia Victoria del Portete- (2015) Parroquia Pacto
	Lenín Boltaire Moreno Garcés	2017-2021	Alianza PAIS	Centro-izquierda	No	(2019) Girón (2021) Cuenca
El Salvador	Salvador Sánchez Cerén	2014-2019	FMLN	Centro-izquierda	Si	(2015) San José Las Flores, San Isidro Labrador, Nueva Trinidad, Arcatao (2017) Cinquera (2016) Santa Elena
Honduras	Juan Orlando Hernández	2014-2018; 2018-2022	Partido Nacional de Honduras	Derecha	No	(2017) Minas de Oro y San José del Potrero (2018) San José, El Triunfo (2019) San Nicolás, Namasigüe
Guatemala	Óscar José Rafael Berger Perdomo	2004-2008	Gran Alianza Nacional	Centro-derecha	No	(2005) Comitancillo, Sipacapa, Río Hondo. (2006) Concepción Huista, Todos Santos, Cuchumatanes, San Juan Atitán, Colotenango, Santiago Chimaltenango, Santa Eulalia. (2007) San Miguel Acatán, Concepción Tutuapa, San Pedro Necta, Ixcán, San Antonio Huista, San Juan Sacatépequez, Ixchiguán, Santa Cruz Barillas, San Idelfonso Ixtahuacán, Nentón, San Sebastián Huehuetenango
			(PP-MR-PSN)			
	Álvaro Colom Caballeros	2008-2012	Unidad Nacional de la Esperanza	Centro-izquierda	No	(2008) Sibinal, San Juan Ixcay, Comitancillo, Tajumulco, Chiantla, Jacaltenango, Santa Ana Huista, Aguacatán, San Pedro Soloma, Cuilco, Santa Bárbara, Tacaná, Tectitán, San José Ojetenam, Tejutla. (2009) San Rafael Petzal, San Rafael La Independencia, San Mateo Ixtatán, San Cristóbal Cucho, San Gaspar Ixchil, San Pedro Chuarrancho, San Sebastián Coatlán. (2010) Unión Cantinil, San Agustín Lanquín, Cabricán, Santa Cruz del Quiché, Cunén, Huitán. (2011) San Juan Ostuncalco, Olintepeque, San Martín Chile Verde (San Martín Sacatepéquez), Concepción Chiquirichapa, San Miguel Sigüilá, Sacapulas, Nueva Santa Rosa, Santa Rosa de Lima, Casillas (2012) Champerico, Chinique, Las Cruces, Palestina de los Altos, Mataquesuintla.
	Otto Fernando Pérez Molina	2012-2015	Partido Patriota	Derecha	No	



	Alejandro Maldonado	2015-2016	Independiente	Centro-derecha	No	(2013) San Rafael las Flores, San Carlos Sija, San Francisco el Alto, Santa Lucía la Reforma, Momostenango, Jalapa. (2014) Santa María Chiquimula, Cantel, Teculután, Uspantán. (2015) Totonicapán, Malacatancito (2015) Zunil
	Jimmy Morales	2016-2020	Frente de Convergencia Nacional	Derecha	No	(2017) Santa María Cahabón
	Alejandro Celestino Toledo Manrique	2001-2006	Perú Posible	Centro	No	(2002) Piura (2007) Distritos Pacaipampa, Ayabaca, Carmen de la Frontera.
Perú	Alan Gabriel Ludwig García Pérez	2006-2011	APRA	Centro-derecha	No	(2008) Distritos de Candarave. (2009) 6 distritos de Islay: Cocachacra, Punta de Bombom, Dean Valdivia, Mollendo, Mejía, Islay-Matarani. (2011) Torata (2012) San Juan de Kañaris.
	Ollanta Moisés Humala Tasso	2011-2016	Gana-Perú	Centro	No	

Fuente: Elaboración propia

El gobierno de El Salvador a cargo de Salvador Sánchez Cerén avalado por el FMLN fue el único gobierno que acompañó las consultas comunitarias-populares desde el ámbito nacional, además, las consultas se desarrollaron en territorios donde el gobierno local era de la misma línea política y su base social apoyaba las consulta, esta confluencia sumada a una importante participación del mismo partido en el Congreso permitió que fuera aprobada una ley que prohíbe la minería metálica en todo su territorio (Spalding, 2018).

“...El gobierno de Mauricio Funes entró con el partido político del FMLN... La lucha fue internacional, porque se había logrado en 2012 un gobierno de izquierda que había acogido la agenda antiminera. Aceptaron la agenda, pero no habían implementado una ley porque había trabas con la extensión de los permisos mineros. Había 22 licencias de exploración, si se revocaban (no era una prohibición, era una estrategia de dilación) el gobierno se exponía a demandas internacionales de todas las empresas, por lo cual se hizo una suspensión de proyectos mineros mientras se hacía un estudio nacional de impacto ambiental de la industria minera... fue una etapa de lucha de los movimientos a nivel nacional para el que legislativo sacara una ley de prohibición, pero también alianzas internacionales para que el banco mundial no extendiera la financiación a las empresas”⁵⁰.

⁵⁰ Diálogo virtual con Pedro Cabezas de ACAFREMIN, El Salvador. (18 de junio 2020)

En el resto de países, los gobiernos nacionales -sin distingo ideológico- desconocieron los procesos y resultados de las consultas que rechazaron los proyectos extractivos en sus territorios, fueron declaradas ilegales⁵¹, se generaron bloqueos institucionales y económicos para la realización de más consultas⁵², algunas dependencias de los estados emprendieron campañas de descrédito y persecución legal y política a líderes de las organizaciones que activaron las consultas (Hincapié, 2017a), fueron declarados como enemigos del Estado y/o del desarrollo (Global Witness, July 2019) y fuerzas ilegales han atentado contra defensores del medio ambiente con total impunidad (Scheidel, y otros, 2020; Global Witness, July 2020).

Esta contención de los gobiernos nacionales frente a los procesos participativos en el ámbito local contra proyectos minero-energéticos puede ser animada por la capacidad política del ejecutivo nacional de alinear al resto de las entidades estatales y ramas del poder a sus intereses extractivos. De esta forma, si se trata de un gobierno central débil, sin apoyos en las otras ramas, se puede esperar un débil respaldo al gobierno, y respaldo de otros organismos o las otras ramas del poder para acompañar las reivindicaciones de las comunidades, lugar que han ocupado especialmente altas cortes. por el contrario, un gobierno con gran influencia en las otras ramas del poder, se puede esperar que organismos del Estado, respalden su desconocimiento a la participación⁵³.

Teniendo en cuenta que los gobiernos nacionales constituyen en uno de los contendores más importantes de los procesos locales de participación contra proyectos extractivos, aquí

⁵¹ Ilegales porque la construcción legal favorece a intereses diferentes a las comunidades, por lo cual, se les niega a las comunidades el derecho a participar y decidir acerca de sus territorios, pueden declararse ilegales, pero son legítimas** Diálogo Delmi Arriaza (6 de agosto de 2021)

⁵² Diálogo Klever Calle (23 de febrero de 2021) y Pedro Bermeo (18 de febrero de 2021) acerca de la consulta nacional en protección del Yasuní que emprendió el colectivo Yasunidos Ecuador. Diálogo José Jiménez, Comité en defensa de la vida y el medio ambiente, Colombia, haciendo mención a la amenaza de procesos disciplinarios por parte de la procuraduría a gobernantes que acompañaran las consultas en los territorios. Diálogo con Alba Cecilia Mérida (13 de enero de 2021 y 25 de febrero de 2021) y Delmi Arriaza (6 de agosto de 2021) indicando la persecución política, la gran cantidad de presos políticos y líderes defensores del medio ambiente asesinados con impunidad en Guatemala, entre otros.

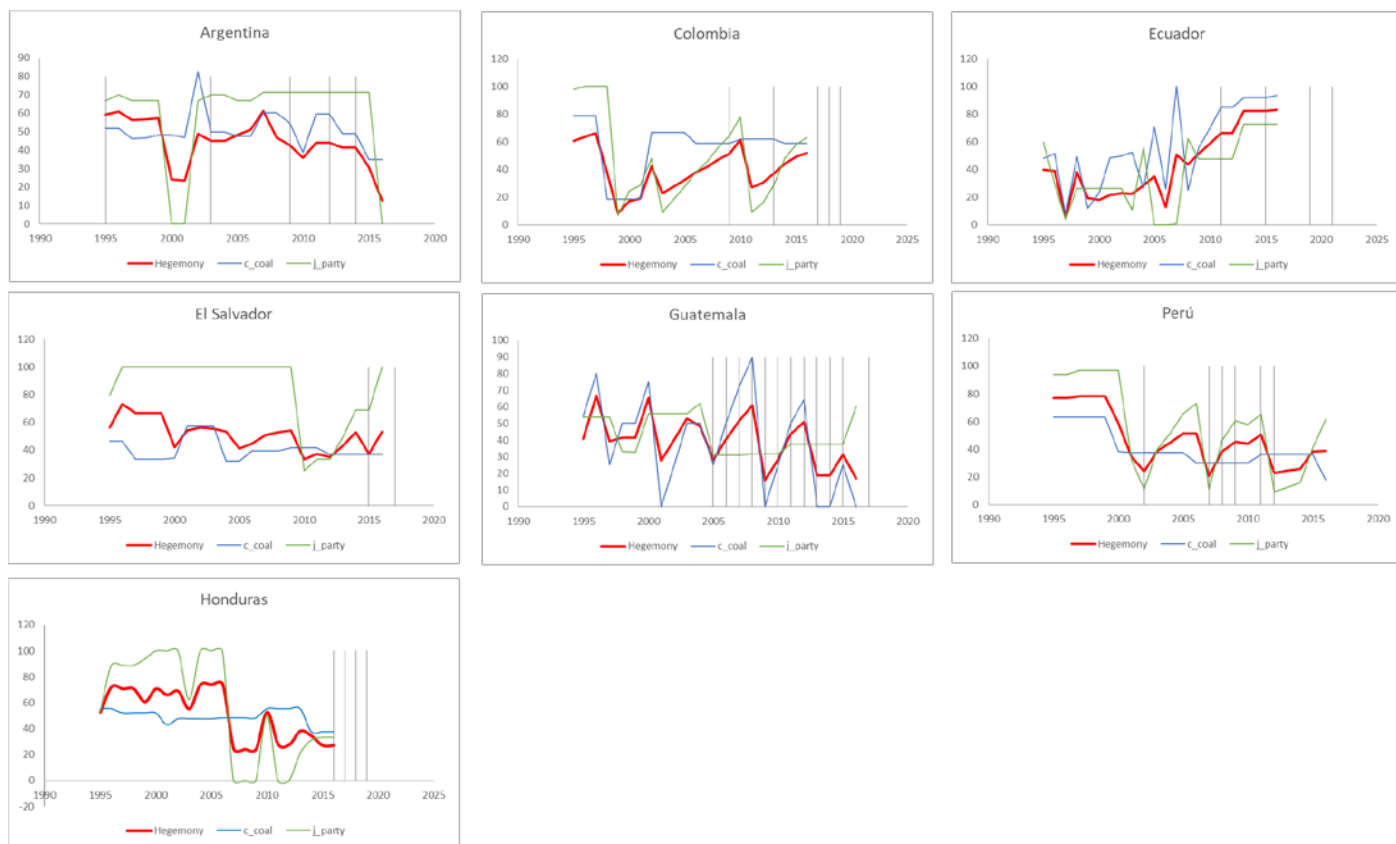
⁵³ Esta idea es producto del diálogo con la académica y activista Nataly Torres (8 de marzo de 2021) a partir de la experiencia de Ecuador y los bloqueos institucionales bajo el fuerte gobierno de Rafael Correa para la activación y reconocimiento de procesos de consulta, mientras que en el gobierno -más débil- de Lenin Moreno, se abrió una brecha para el reconocimiento de estos procesos.

se pretende identificar la influencia del ejecutivo nacional con otras ramas del poder que respalden su rechazo a la participación.

Para esto, es de utilidad la noción de *hegemonía presidencial (variable hegemony)* que proponen Pérez Liñán, Schmidt y Vairo (2019) para entender la influencia y apoyos que recoge el partido y la coalición de gobierno nacional en los congresos (*variable c_coali*), y a su vez, la influencia y cercanía del partido y la coalición de gobierno en las altas cortes (*variable j_party*), teniendo en cuenta la capacidad de postulación de magistrados afines en el periodo de gobierno que le corresponde, a partir de estos dos indicadores, los autores proponen un índice de hegemonía presidencial, que está disponible para buena parte del periodo de estudio (1995 y el último año del índice es 2016) para los países analizados.

Ilustración 6.

Ilustración 6. Hegemonía presidencial países de estudio (1995-2016)



Fuente: Elaboración propia con datos de índice de Hegemonía presidencial en Pérez Liñán, Schmidt y Vairo (2019)

Para los movimientos de justicia ambiental en el ámbito local contender contra un nivel ejecutivo nacional inclinado hacia el extractivismo es complejo, pero si además ese ejecutivo tiene un fuerte nivel de influencia en las distintas ramas del Estado y las otras ramas del poder están alineadas con el ejecutivo, la contienda es muy desigual; se espera mayor independencia de otros poderes en los casos donde el nivel de hegemonía no es muy alto, y esto le permita a los movimientos de justicia ambiental tener algunas alianzas institucionales en los que puedan respaldar su causa. Ecuador es un ejemplo de lo anterior, fue el bloque institucional para las consultas que se activaron en el periodo de gobierno del expresidente Correa, que como se evidencia en la ilustración 6, es quien cuenta con un nivel muy alto de hegemonía presidencial (por encima del 80%) y además se opuso fuertemente a estos procesos participativos, lo que incidió a que otros organismos del Estado cercanos a sus directrices, desconociera los procesos de consulta, pero también pusieran trabas al proceso. En ningún otro caso en este estudio se presenta un nivel de hegemonía del ejecutivo tan fuerte.

“El Colectivo Yasunidos recolecta más firmas a nivel nacional de las que eran requeridas por la ley. Necesitaba 500mil firmas y recogió más de 700mil... el CNE dilató los procesos, no reconoció una gran proporción de firmas sin dar razones ni pruebas... la corte dominada por el correísmo no autorizaba la consulta... ya en octubre pasado (2020), la corte constitucional (pos-gobierno Correa) aceptó el caso Yasunidos, tres instituciones estatales ya reconocieron que hubo fraude...Luego de 7 años se sigue en la lucha”⁵⁴

En contraste, se encuentra el caso de El Salvador, que además de acompañar los procesos de consulta en el ámbito local y nacional, cuenta con un promedio de hegemonía por encima del 50% lo que permitiría de alguna manera, identificar condiciones favorables para el establecimiento de la ley de prohibición de minería metálica en el territorio nacional, pero de igual forma, este caso es excepcional.

⁵⁴ Diálogo virtual Pedro Bermeo, Colectivo Yasunidos. 18 de febrero de 2021.

Ante una rama ejecutiva inclinada hacia la acumulación, la rama judicial puede tener un peso importante en permitir la consulta (M1) y/o hacer respetar la decisión expresada a través de la participación (M3), en los casos en que la rama judicial tiende a ser más independiente del ejecutivo, respaldar los derechos de participación a las comunidades necesariamente implicar un enfrentamiento con el ejecutivo.

Helmke y Rios Figueroa (2010) proponen dos dimensiones de análisis respecto de los jueces, cuando están dispuestos a servir de frenos y contrapesos en conflictos intergubernamentales o simplemente se encargarán de defender derechos individuales. Para el caso de las consultas contra proyectos extractivos, las cortes están ante una encrucijada porque si se enfocan a servir de frenos y contrapesos o a la protección de derechos individuales, porque defender los derechos de las comunidades definitivamente los enfrente teóricamente con los intereses del gobierno nacional. La otra vía es la vía de la hegemonía presidencial en esta rama (Pérez Liñán, Schmidt, & Vairo, 2019) o la cooptación (Garay Salamanca, 2020).

Los casos más frecuentes se ubican en las oscilaciones de dependencia de recursos y hegemonía presidencial en otras ramas del poder y como se ha insistido a lo largo del texto, la explicación de un fenómeno políticos como las consultas contra proyectos extractivos requiere perspectivas del orden económico, a partir de un examen de la dependencia de recursos naturales, pero además la interpretación de factores políticos.

Hasta el momento esta descripción del territorio de ha hecho desde un enfoque anclado en lo nacional, pero la explicación requiere una perspectiva multinivel o multi-escala como lo sugieren Walter y Urkidi (2015)- que tenga en cuenta no solo las particularidades económicas y políticas de los países en cuestión, además es necesario contrastar esto con variables similares también desde el ámbito subnacional.

5.2 Caracterización de los territorios donde se realizaron consultas comunitarias-populares contra proyectos minero-energéticos⁵⁵ (visión desde lo subnacional)

El análisis de las consultas comunitarias-populares no se agota en las explicaciones que vienen del orden nacional porque las consultas han sido activadas en el ámbito subnacional debido a proyectos instalados y afectaciones socio-económicas y ambientales de corto, mediano o largo plazo a la realización de las consultas, aunque esta participación de rechazo tenga incidencia en intereses económicos del orden nacional-central.

En la sección anterior se ha descrito el escenario nacional desde perspectivas económicas y políticas, en la presente, corresponde hacer lo propio con los territorios donde se realizaron las consultas⁵⁶.

5.2.1 Características de la población y territorios donde se realizaron las consultas

Scheidel, y colaboradores identifican una división conceptual acerca de las luchas de las comunidades dependiente del lugar en donde se encuentren, si es urbano o rural *“En las áreas urbanas de los países de ingresos medios a altos, las movilizaciones que surgen en los conflictos ambientales se denominan con frecuencia movimientos por la justicia ambiental, mientras que en las áreas rurales de los países de ingresos bajos, se las conoce como ambientalismo de los pobres”* (Scheidel, y otros, 2020: 5). Este factor puede ser determinante para tener mayor visibilidad de los reclamos de las comunidades y posibilitar alianza de diferentes sectores que sumen sus apoyos a una coalición anti-extractiva (Aliste & Stamm, 2016) por esta razón se hace la diferenciación en la base de datos de consultas comunitarias y populares.

⁵⁵ Es necesario advertir que esta caracterización de los territorios que fueron objeto de consulta extractiva tiene como limitación la ausencia de trabajo de campo debido a la pandemia Covid-19, para superar esta dificultad, ha sido de utilidad información oficial y de fuentes secundarias como estudios de caso, revisión de prensa y los diálogos con especialistas y activistas (anexo 1).

⁵⁶ Esta mirada será panorámica, es decir, a partir del universo de las consultas realizadas; esto nos brinda generalidad del fenómeno, aunque nos resta en los detalles y particularidades valiosas de los territorios y los procesos de consulta que han sido recogidos de buena manera en los estudios de caso acerca de las mismas.

El escenario más frecuente donde tuvieron lugar las consultas comunitarias-populares fue el ámbito rural. En 72% de territorios donde se dio este tipo de manifestaciones participativas en contra de proyectos minero-energéticos, la población era predominante rural, solo un 18% de territorios de consultas tenía mayoría de población urbana. Las cinco consultas argentinas fueron las únicas que se llevaron a cabo en territorios con población predominantemente urbana; para el caso de Honduras, cinco de sus seis consultas se desarrollaron en territorios con mayoría de población urbana.

Mientras que en El Salvador se dio el efecto contrario, las cinco consultas realizadas fueron únicamente en contextos rurales; estos mecanismos de participación en el resto de países, se desarrollaron mayoritariamente en ámbitos donde más del 50% de la población se ubicaba en espacios rurales (Tabla 7).

Tabla 7. Territorio rural o urbano donde se realizaron las consultas comunitarias-populares

País	Territorio y población				Total Consultas
	Rural	%	Urbano	%	
Argentina	0	0	5	100	5
Colombia	9	69	4	31	13
Ecuador	3	75	1	25	4
El Salvador	5	100	0	0	5
Honduras	1	17	5	83	6
Guatemala	63	83	13	17	76
Perú	7	54	6	46	13
Total	88	72%	34	18%	122

Fuente: Elaboración propia

En términos de población, también se pueden distinguir territorios de consultas en dos grandes grupos, aquellos que mayoritariamente -más de la mitad de la población- tiene un

origen étnico⁵⁷ o mayoritariamente mestizo⁵⁸. Esta distinción es interesante en la medida en que como lo afirma Hincapié la población de étnica y racial cuenta con un instrumento respaldado por el derecho internacional como el convenio 169 de la OIT -con la dificultad que cada Estado firmante lo aplica a discrecionalidad (Hincapié, 2018: 105)- pero las comunidades que no tienen origen étnico para manifestar su descontento respecto a proyectos extractivos han tenido que acudir a mecanismos de participación “derivados del reconocimiento interno del derecho político... aquí el derecho internacional no interviene” (Hincapié, 2018: 105) -volveré a esto-.

La Tabla 8 distingue que de las 122 localidades donde se realizaron consultas comunitarias-populares, en 55 (45%) de ellas la mayoría de la población se autoidentificaban con algún origen étnico y en 67 (55%) era mestiza.

Tabla 8. Territorio con población étnica o mestiza donde se realizaron las consultas comunitarias-populares

País	Población Étnica				Total Consultas
	Étnica	%	Mestiza	%	
Argentina			5	100	5
Colombia	1	8	12	92	13
Ecuador			4	100	4
El Salvador			5	100	5
Honduras	1	17	5	83	6
Guatemala	53	70	23	30	76
Perú			13	100	13
Total	55	45%	67	55%	122

Fuente: Elaboración propia

⁵⁷ Se hace referencia al carácter étnico de la población debido a que, si bien la mayoría de la población étnica es de origen indígena o pueblos originarios, en los censos de 2010 de Ecuador y 2005 en Colombia (solo en estos casos), se cuenta con información de población negra, mulata y/o raizal en algunos territorios de consultas, que fueron sumadas a los datos de población indígena.

⁵⁸ En El Salvador y Guatemala a su población que no tiene origen indígena le suelen denominar *blancos o ladinos*. En ámbitos rurales (aplica para todos los países), la población que no tiene origen étnico, en su mayoría se trata de población campesina.

En Guatemala se encuentran territorios que realizaron consultas comunitarias donde la población era casi exclusivamente indígena (promedio entre 80 y 90% de población indígena en estos territorios). 53 (70%) de 76 localidades guatemaltecas donde se realizaron consultas tienen mayoría indígena, 23 (30%) de esas localidades la mayoría de la población es mestiza, esto no quiere decir que no tenga población indígena, sino que ésta no supera el 50% del total.

En Honduras por su parte, cinco de las seis localidades tiene un predominio de población mestiza (83%). En los demás países, ninguna localidad que realizó consulta su población étnica supera la mitad, con todo en Argentina, la proporción de población indígena⁵⁹ en Esquel (consulta 2003) es de 17,3% y en Loncopué (consulta 2012) el 27,6% -según los datos del censo de 2001. En Carmen del Darién en el departamento del Chocó en Colombia se llevó a cabo una consulta (2009) asociada al convenio 169, la población indígena es de 57%⁶⁰, y en Mercaderes-Cauca (2019) 15,4% de su población también lo es.

En Perú ningún territorio donde se realizó consulta tiene mayoría de población indígena, sin embargo, la presencia de estas comunidades es muy importante, el promedio de población étnica en las trece localidades de consulta es de 17,5%⁶¹, en los que resalta la población indígena de los distritos de Pacaipamba-Ayabaca (23,4%), Ayabaca-Ayabaca (40%) –ambos del departamento de Piura- y el distrito de San Juan de Kañaris-Ferreñafe (28,8%) – departamento de Lambayeque-.

En términos de población indígena en territorios de consulta, los casos de Ecuador y El Salvador son particulares, porque no tienen una importante presencia indígena, el primero porque de los cuatro territorios donde se activó la consulta, es la Parroquia de Pacto-Quito (provincia de Pichincha) la que tiene más cantidad de población indígena con un escaso 11,2% y la Parroquia de Victoria de Portete-Cuenca (Provincia de Azuay) con 6,9%, pero el segundo porque en sus estadísticas oficiales no hacen referencia a una categoría de

⁵⁹ Según los datos del censo de población de 2001

⁶⁰ Según los datos del Censo de población del 2005; el Censo de 2018 no cuenta con esa información desagregada*

⁶¹ La información de población en general y población indígena para el caso del Perú es promedio de los censos de población de 2007 y 2017 que -a diferencia de otros países- ambos contienen dicha información.

población étnica propiamente, no porque no haya población de este tipo en el país, sino que nunca ha sido contabilizada como tal, lo cual constituye un factor de exclusión de estas comunidades⁶².

En el estudio que realizan Haslam y Tanimoune acerca de factores que inciden en la activación de conflictos sociales en el sector extractivo donde toman hipótesis de la literatura especializada y estudios de caso relacionados con el tema, encuentran argumentos contradictorios en la literatura frente a la relación de presencia de comunidades indígenas y conflictos socioambientales, por un lado, hacen referencia a algunos estudios donde *“la presencia de una comunidad indígena cerca de una propiedad minera puede estar asociada con una mayor probabilidad de conflicto... sin embargo, la literatura también sugiere que los pueblos indígenas pueden ser particularmente vulnerables a la cooptación por medio de estrategias corporativas o estatales”* (Haslam &

⁶² “En salvador los proyectos mineros no están en territorios que se consideran de carácter indígena, se consideran campesinas, no podíamos justificar un proceso de consulta bajo la convención 169, no entraban en la definición de una comunidad indígena, por eso no apelaron al 169, sino a diferentes mecanismos del código municipal... En El Salvador sí hay comunidades indígenas...cuando se ve la historia del país se encuentran vestigios de todas las culturas, el problema es que el país es pequeño, que ha tenido una historia terrible por la geología volcánica del país, ha enterrado y desplazado muchas comunidades indígenas. A partir de la colonia esas comunidades fueron subyugadas por los españoles...en 1939 hubo un levantamiento, comunista pero apoyado por comunidades indígenas y hubo una masacre de 32mil personas en su mayoría indígenas en un territorio pequeño como El Salvador, si hablabas como indígena o te vestías como indígena el gobierno te mataba, después se deshicieron los ejidos indígenas para favorecer la plantación del café. A partir del 39 se prohibió el lenguaje indígena, la música, el vestido, fue un proceso de asimilación brutal, lo que tenemos ahora de cultura indígena es la cultura que permaneció en la clandestinidad en el país, pero ya a partir del 2012 se empezaron a reconocer esos territorios y hay muchas organizaciones que están trabajando en la recuperación de la memoria indígena el mismo estado la suprimió...en esos territorios, se da economía de subsistencia. Cuando llegaron los españoles desplazaron a los indígenas de la costa; cuando llegaron los grandes monocultivos de añil, algodón, caña de azúcar, generaron leyes para desplazar a los indígenas a las montañas, entonces la mayoría de ejidos estaban en las montañas. Cuando la economía de añil cayó y se implementó la economía del café que por mucho tiempo fue la base de la economía del país, generaron leyes para eliminar los ejidos y desplazar a la gente indígena a otros territorios, que eran montañas pero que eran menos apropiadas para el cultivo del café. Se sacaron a la gente de los volcanes y los utilizaron para sembrar café y la gente se fue a los territorios de muerte que eran un poco más inhóspitos, porque en ese tiempo no tenían valor para el país; ahora en este tiempo de los 90, que se encontró que estos territorios se podía encontrar un valor económico a través de la explotación del oro, se estaban readecuando las leyes para expulsar a esa gente y darle espacio a las empresas mineras, como son procesos migratorios que ocurren internamente según las necesidades de la economía local” Diálogo virtual con Pedro Cabezas, ACAFREMIN, El Salvador. 18 de junio de 2020).

Tanimoune, 2016: 404), por esta razón en su trabajo cuantitativo examina esta variable indica que si hay asociación entre población indígena y conflictos sociales en el sector extractivo, pero *“no encuentran una relación positiva y significativa entre el porcentaje de la población indígena y el conflicto social”* (Haslam & Tanimoune, 2016: 415).

Para el caso de los territorios donde tuvieron lugar las consultas comunitarias y populares, la población de origen étnico es el 45% (Tabla 8) y permite decir dos cosas, primero, que las consultas contra proyectos extractivos son un mecanismo que no es exclusivo de las comunidades de origen étnico como si lo es la consulta previa y la aplicación del convenio 169 de la OIT; y segundo, que al no tratarse de la mayor proporción de los casos, que la consulta se desarrolle en un territorio de población predominantemente indígena o Afro no es un factor que determine el resultado de implementación de la consulta en el ejercicio estadístico.

5.2.2 Dependencia de recursos naturales en territorios donde se realizaron las consultas

Además de las características de la población de los territorios de consulta en la región, es necesario -como se indicó en la propuesta teórica- un análisis de las características económicas de estas localidades.

La información en relación a la dependencia de rentas de recursos naturales y/o extractivos a nivel nacional se suplió a través de indicadores del BM que son comparables para todos los países, pero no existe una información similar y comparable a nivel subnacional para toda la región, por lo cual la propuesta es una variable *dummy* a partir de información cualitativa de los planes de desarrollo y documentación oficial de cada una de las 122 localidades donde se desarrollaron las consultas comunitarias-populares en AL, en el aparte de perfil económico de los territorios⁶³.

⁶³ La fuente de donde se tomó la información para cada localidad se encuentra especificado en el Anexo 3

A partir de esta información se proponen tres categorías de localidades según su perfil económico (en la variable *rents_local* de la base de datos). Como se indica en la Tabla 9, la categoría (1) es para aquellas localidades que su economía se caracteriza por ser agropecuaria de subsistencia (51,64%); (2) para las localidades que sus rentas vienen de una incipiente o pequeña industria agropecuaria, comercio, turismo a pequeña escala (28,69%); y la categoría (3), es para los territorios que además de contar con características similares a la categoría anterior, se suma la presencia de proyectos mineros en su territorio también en una escala menor o media (18,03%).

Tabla 9. Caracterización de los territorios de consulta según sus rentas locales

Características económicas de la localidad de consulta	Código	vd suspensión del proyecto extractivo		Total	%
		No	Si		
Economía de subsistencia	1	15	48	63	51.64
Pequeña y mediana Agroindustria, turismo, comercio	2	12	23	35	28.69
Pequeña y mediana Agroindustria, turismo, comercio y minería	3	14	10	24	19.67
		41	81	122	100

Fuente: Elaboración propia

La mayoría de los territorios objeto de consultas contra proyectos minero-energéticos tienen una economía agropecuaria de subsistencia, generalmente asociada a población rural y/o indígena. Esto es a lo que Martínez Alier hace referencia con el concepto de conflictos ecológico-distributivos en la medida en que las mayores afectaciones a quienes están en condiciones de mayor vulnerabilidad (Martinez-Alier, 2006), cuestión que retoma Merlinsky en su nuevo libro, indicando que la mayor afectación de la desigual distribución de los daños y afectaciones ambientales, la reciben con frecuencia las mujeres, grupos sociales de baja renta, las comunidades campesinas e indígenas en lo que se ha denominado *“zonas de sacrificio... describe aquellos territorios de bajos ingresos que se caracterizan por la concentración geográfica de actividades que generan daños ambientales y/o donde la*

falta de inversión estatal aumenta la vulnerabilidad y el empobrecimiento de las poblaciones residentes” (Merlinsky, 2021, citado a Lerner 2010).

5.2.3 Aspectos políticos en territorios donde se realizaron las consultas

El análisis de factores políticos del ámbito subnacional pasa inicialmente por el escrutinio de su relación con el nivel nacional. En la Tabla 10, se identifica que 59,82% de los mandatos locales representan a la coalición política del oficialismo nacional, lo cual podría ser un factor de dependencia política y limitante para que los gobiernos locales acompañen las reivindicaciones de las comunidades en favor de la defensa del territorio y la participación contra proyectos extractivos, sin embargo, diferentes casos ponen en evidencia que en ocasiones las consultas comunitarias-populares fueron acompañadas por gobiernos locales, incluso en contra de los requerimientos de las directrices políticas y partidistas desde el nivel nacional (Walter & Urkidi, 2015: 51)

Lizbeth Gramajo Bauer describe el escenario de un alcalde que es confrontado por liderazgos de su propio partido por acompañar la consulta:

“También se tuvo que afrontar problemas con los mismos alcaldes, los cuales se encontraban en una encrucijada, por un lado, tenían la presión de la población que buscaba oponerse públicamente a la minería y por el otro la presión del gobierno central. El siguiente comentario de Alfonso Morales (Ibíd., 75 y 76) evidencia claramente esa situación:

A finales de agosto íbamos a romper la relación con algunos alcaldes, sobre todo con el de Todos Santos, él es alcalde del partido oficial. Un día don Berger (el presidente) le llamó la atención. Lo llamó a su despacho en Guatemala y le dijo: Pablo, qué está pasando, qué estás haciendo. El alcalde nos tuvo confianza y nos contó lo que pasó, lo que dijo Berger y don Guayo (Eduardo) González también. Le dijeron: Por qué estás rechazando la minería a cielo abierto, si genera más empleo, y con más trabajo va a terminar la pobreza y vamos a dejar regalías a tu municipio. Que para ellos son los famosos cincuenta centavos, y así lo regañaron. Cuando regresó con nosotros estaba desmoralizado y quería tirar la toalla, no quería la consulta... El alcalde de Todos Santos les dijo: *Señores, el que está enfrente de veinte mil campesinos, veinte mil habitantes, soy yo. Ustedes felices están en sus despachos, sólo mandan sus órdenes a los departamentos. Si en caso a mí me llamasen la atención acá, es cierto soy tu hijo, pero si del papá no está bien la orientación, creo que no acepto su orientación.* Y así

el alcalde no se echó para atrás. Para mí eso fue lo que ayudó más la consulta. Fue un tema relevante, para que los alcaldes no pasaran al lado del gobierno o no se vendieran a dichas instituciones sino que ellos respetaran la opinión del pueblo” (Gramajo Bauer 2009: 101-102)

Tabla 10. Alineación política de mandataria (o) local con la coalición oficialista nacional

Partido Mandatario (a) local es de la coalición del gobierno nacional?	Freq	Percent	Cum
No	51	43.22	43.22
Si	67	56.78	100
	118	100	

Fuente: Elaboración propia.

Esta variable es incluida dentro del análisis de relación entre política del ámbito nacional y local, en la medida en que se puede esperar que un gobierno local alineado políticamente con el gobierno central tenga mayores restricciones para deslindarse de su orientación en caso de intereses contrapuestos, a su vez, se puede esperar que gobiernos locales opositores o no oficialistas tengan mayor libertad al momento de decidir acompañar la reivindicación de la comunidad contra proyectos extractivos; sin embargo lo casos empíricos son diversos.

Quienes se encontraban al frente del gobierno subnacional en tiempo de las consultas comunitarias-populares contra proyectos minero-energéticos, habían ganado su elección avalados por una organización política que podía hacer parte de la coalición del gobierno central, independiente o en oposición. Como se ha insistido, los gobiernos centrales se encuentran inclinados hacia el extractivismo, desconocieron las consultas y los resultados de rechazo a los proyectos con excepción a los gobiernos del FMLN en El Salvador, donde el gobierno nacional respaldó las consultas y se da una alineación anti-extractivista atípica entre los diferentes niveles de gobierno.

Aunque se puede esperar que aquellas (os) gobernantes locales avalados por una organización política que se encuentra alineada con el oficialismo central, esté condicionado o sea presionada (o) para favorecer la implantación de los proyectos (Gramajo Bauer, 2009: 116) pero esto no fue una regla generalizada para los gobernantes avalados por el oficialismo.

“En Santa rosa, Casillas, en todos los municipios alrededor del proyecto San Rafael, muchos de los alcaldes eran de GANA, también después eran de Patriota (oficialismo nacional) siguen siendo opositores a las empresas mineras, aunque el gobierno nacional esté impulsando el proyecto minero, porque obviamente es su caudal electoral”⁶⁴

“La consulta fue respaldada por todos los partidos políticos del municipio, eso fue un hecho político que nos unió a todos...había de todos los partidos, y todo mundo voto en favor de la consulta no hubo resistencia... el pueblo preveía más que las doctrinas de sus propios partidos (haciendo referencia a los líderes políticos avalados por partidos oficialistas) era una voluntad popular, era antipopular que ellos tomaran una decisión contraria, había que sumarse, estaban por encima los intereses de los partidos tradicionales, los intereses de la comunidad”⁶⁵

A su vez, aquellos que se ubican en organizaciones políticas independientes y oposición al oficialismo central, tengan mayor independencia para acompañar las consultas contra proyectos minero-energéticos,

“En Guatemala se pueden presentar candidaturas por partido, pero también está la figura del comité cívico y yo te diría que como funciona es que más bien el partido político busca al representante municipal que tenga fuerza y este representante tiene su abanico de ofertas de partidos y decide con quién prefiere irse... los alcaldes municipales van saltando de partido en partido... los alcaldes buscan quién me da más, qué partido puede darme más poder”⁶⁶

⁶⁴ Diálogo virtual con Ana Eugenia Paredes académica-activista, 1 de julio de 2020

⁶⁵ Diálogo virtual con el exalcalde de San Lorenzo-Nariño, 9 de marzo de 2021

⁶⁶ Diálogo virtual con Ana Eugenia Paredes académica-activista, 1 de julio de 2020

Una variable central de la propuesta analítica es la identificación de la actitud de gobiernos locales respecto a las consultas comunitarias-populares que rechazan la continuidad o instalación de proyectos minero-energéticos, en algunos casos se puede identificar el apoyo de la autoridad local a la reivindicación comunitaria, pero en otros, los intereses del gobierno local se conducen hacia el extractivismo.

“Mientras los movimientos sociales han jugado un papel clave en la aparición y difusión de las consultas, un rasgo particular ha sido el papel jugado por los gobiernos locales... Los casos de consultas llevadas a cabo sin alianzas con los gobiernos locales son la excepción. En algunos casos, los gobiernos locales se unen rápidamente a los movimientos sociales o incluso juegan un papel central en la formación de movimientos críticos con las actividades mineras (p.ej. Majaz, Toquepala, la ola de consultas de Guatemala). En otros casos, los gobiernos locales cambian su posición a medida que aparecen los conflictos y finalmente permiten o apoyan las consultas preservar la gobernabilidad o el poder local (p.ej. Esquel, Sipacapa), a veces adoptando una posición que difiere de la de su partido a nivel nacional” (Walter & Urkidi, 2015, pág. 51)

Tabla 11. Apoyo del gobierno local a las consultas comunitarias-populares⁶⁷

¿El gobierno local apoya la consulta?	Freq	Percent	Cum
No	20	16.39	16.39
Si	102	83.61	100
	122	100	

Fuente: Elaboración propia.

⁶⁷ Esta información ha sido la más compleja de conseguir, debido a que se requirió además de revisión de los estudios de caso y comparados, revisión de prensa, pero sobre todo el apoyo de especialistas-activistas que hicieron parte de las comunidades y movimientos de justicia ambiental o han investigado el fenómeno en diferentes territorios que ayudaron a identificar la actitud de diferentes gobernantes locales (que será ampliada en capítulo 5) frente a las consultas comunitarias-populares, información fundamental en la propuesta teórico-analítica que se presenta aquí (siguiente aparte de este capítulo 4). A todos los mencionados en el Anexo 1* les debo mi agradecimiento por su generosidad de información y tiempo, mucho más en condiciones de pandemia.

Ante la pregunta al Jader García, ex alcalde de San Lorenzo-Nariño, si siente que su participación y apoyo a la consulta fue importante para el buen trámite de la consulta que se desarrolló en su municipio, o cree que sin su apoyo como gobernante los resultados habrían sido similares, responde:

“pienso que hubiese sido difícil, no quiero decir que no se hubiese hecho o que no tenga los resultados, pero hubiese sido bastante difícil porque como autoridad logramos armonizar muchas cosas con nuestro liderazgos y nuestra logística, logramos convocar, todo el tema de la policía, el mismo registrador que es amigo y nos prestó los listados, los espacios físicos, yo pienso que si no hubiésemos tenido un papel protagónico hubiese sido más difícil” ⁶⁸

Lo anterior para indicar que el apoyo del gobierno local para el desarrollo y respeto a los resultados de rechazo a iniciativas extractivas en el territorio es un factor relevante para el éxito de una consulta. Solo 20 (16,39%) gobernantes locales en tiempo de consulta manifestaron una actitud adversa a la consulta comunitaria-popular en sus territorios. Si bien, el apoyo por parte de algunos (as) gobernantes es por convencimiento de la defensa del ambiente, los recursos naturales y las reivindicaciones de las comunidades frente al rechazo de la implantación de proyectos minero-energéticos en el territorio, también, en repetidas ocasiones el apoyo fue en contra de la voluntad, debido a que la presión de las comunidades, obligaban a las y los mandatarias a no poner bloqueos a la activación de las consultas, pero más importante, en la etapa de implementación de esta decisión producto del proceso participativo (M3).

Aquellos que acompañan la reivindicación de la comunidad y las organizaciones de justicia ambiental, desde su competencia permiten o validan la activación del mecanismo de participación y/o sus resultados; algunos van más allá, como en 1996 en Misiones y emiten regulaciones favorables para consultar a la ciudadanía, respetar los resultados o impedir la actividad extractiva en el territorio. Quienes se ubican en la otra vía, generan bloqueos para la activación de la participación y/o reconocimiento de resultados.

⁶⁸ Diálogo virtual con el exalcalde de San Lorenzo-Nariño, 9 de marzo de 2021

En este sentido se identifican por lo menos tres actitudes de los gobiernos subnacionales frente a la consulta popular:

1. Estar alineado a los intereses extractivos del gobierno central y el proyecto minero, entre los incentivos se encuentra el manejo de mayor cantidad de recursos en su gestión, un ejemplo de ello es el caso de Cajamarca-Colombia, con los gobiernos locales previos a la consulta popular en 2017, que apoyaban las actividades de la empresa minera (Dietz, 2019, Hoyos Carvajal, 2018).

En ocasiones también hacen todo el performance de estar del lado de las reivindicaciones de las comunidades, mientras por otro lado está haciendo acuerdos con las empresas minero-energéticas. Lizbeth Gramajo dejó consignado en su texto la experiencia del alcalde de Sipacapa que retomó del escritor Rodrigo Rey en la prensa, donde indica las dos caras del administrador local:

“Frente al palacio municipal, el alcalde recién electo abre la ceremonia pidiendo a la gente que se descubra la cabeza y guarde silencio, pues es hora de invocar, estilo maya, a los abuelos y a Dios. Siguen varios discursos: el alcalde promete defender los intereses de la población ante los intereses de la minera (...) Hay una colecta de firmas de protesta al terminar los discursos. Cientos de sipacapenses hacen cola en la plaza para anotar sus nombres, y los que han llegado de las aldeas vecinas se dispersan. (...) Dos reporteros de televisión habían ido al sitio donde la Montana comienza a construir su base de operaciones, a unos 30 minutos de Sipacapa, y allí sorprendieron al alcalde, que se había marchado al terminar su —invocación a los abuelos y su breve discurso de defensor del pueblo -para ir a conversar con los mineros. Ahora, no permitió ser entrevistado, y ordenó a los reporteros que apagaran sus cámaras. Se reveló más tarde que había aceptado una invitación de Glamis Gold-Montana para viajar a las minas de San Ignacio, Honduras” (Gramajo Bauer, 2009: 64)

2. No está en desacuerdo con la actividad extractiva en su territorio, pero ante el conflicto socio-ambiental y la presión de las comunidades, la autoridad local electa opta por acompañar (o no bloquear) el proceso participativo como un mecanismo válido para tramitar el conflicto. En esta perspectiva se encuentran casos como el de Tambogrande-Perú (Subías Grau, y otros, 2005), Esquel-Argentina (Walter, 2008) y Sipacapa-Guatemala (Yagenova & García, 2009) entre otros.

3. El gobierno local puede acompañar y/o promover el mecanismo participativo en consonancia con los intereses de la comunidad, esta fue una actitud frecuente y se vio reflejado en casos como Majaz-Perú (De Echave, y otros, 2009), Piedras-Colombia, San Lorenzo-Colombia⁶⁹ (Muñoz & Peña Niño, 2019), Loncopué-Argentina (Wagner L. S., 2019a), entre otros.

“Llegamos a la conclusión que la consulta era el mejor mecanismo porque ustedes saben que hay mecanismos de participación ciudadana y los resultados de la consulta legalmente se tienen que acatar, que había el peligro que se perdiera. La consulta no fue por facilismo tampoco que nosotros hicimos la consulta porque no fue fácil, eso fue duro, pero entonces vino que lo mejor que había que hacer era la consulta porque eso sellaba una actividad que se iba a comenzar en el municipio...yo digo que no sé qué se irá a hacer para que Anglo Gold vuelva a entrar aquí a una explotación porque está la consulta totalmente aprobada... (otros mecanismos de contención) Los mecanismos eran no dejar entrar la gente, pero de todas maneras eso es ilegal, yo les dije que era ilegal cuando ellos comenzaron a no dejar entrar la gente de Anglo Gold, yo les dije, vengo a decirles la verdad, esto de estar trancando a los trabajadores es ilegal, la gente tiene libre tránsito, vamos a ver cómo lo manejamos, no era efectivo porque era ilegal, había que buscar otro mecanismo por eso sabíamos que debíamos hacer consulta, nunca hubo otro mecanismo...yo fui muy directo con ellos (Anglo Gold), les dije, mientras ustedes no me convenzan que la explotación minera no le causa daño al medio ambiente a ustedes no les respaldo absolutamente nada de lo que ustedes van a hacer allá... a mi me llegó un documento tres días antes de la consulta donde la procuraduría de Bogotá me decía no haga la consulta, no es de su competencia y yo lo leí así, como que “más reversa tiene un avión volando” esto no tiene reversa, no era un reto a los entes de control, era un convencimiento que yo y el pueblo tenía que eso había que hacerlo... Acá el Personero a favor de la consulta, ocho concejales a favor de la consulta, miembros de Juntas de Acción Comunal a favor de la consulta, algunas personas por ahí que tienen liderazgo en favor de la consulta, como será que de 52 trabajadores de la Anglo Gold, hubo únicamente a favor de la Anglo Gold 22 votos, cómo será que ni siquiera los trabajadores votaron, que nosotros presumíamos que iban a haber entre 150 y 200 votos en contra de la consulta, por la gente que tenían empleada, cada trabajador que tenga en la familia tres voticos en la casa, eran 150, pero solo votaron en contra 22, entonces fue tan contundente, que toda la gente era hablando de eso, diciendo, qué hay que hacer, fueron reuniones que se hicieron, fueron marchas, caminatas, fue un trabajo de mucha gente...”⁷⁰

⁶⁹ Diálogo personal con el exalcalde que impulsó la consulta popular de Piedras Tolima, el señor Arquímedes Ávila (13 de marzo de 2017). Diálogo virtual con el exalcalde que acompañó la consulta auto-convocada de San Lorenzo-Nariño, el señor Jader García (9 de marzo de 2021).

⁷⁰ Diálogo personal con el exalcalde del municipio de Piedras-Tolima Arquímedes Ávila, 13 de marzo 2017.

““la comunidad salió a protestar y a vías de hecho, pero las licencias de exploración seguían vigentes, y sabía que había que organizarse y tomar acciones legales y jurídicas para defender el territorio, porque San Lorenzo tiene un proyecto de un territorio campesino agroalimentario que es un sueño pero que nos ha servido para hacer varias cosas como lo de la consulta popular, para declarar a San Lorenzo un municipio libre de transgénicos, son argumentos para querer mucho el territorio...somos un municipio hídrico, producimos mucha agua y le damos agua a los municipios vecinos, ante la amenaza de la gran minería, a partir de ahí ya se comienza a hablar de la consulta que era un instrumento legal en su momento, en mi programa de gobierno fue un punto fundamental no dejar entrar las multinacionales mineras...la sorpresa fue cuando enviamos a la registraduría la petición y nos dice que no tiene plata, que el ministerio de hacienda no le transfiere recursos para eso, un argumento muy bajo, nosotros le contestamos que cuánto costaba que estábamos dispuestos a conseguir la financiación, no como administración municipal sino como comunidad, porque se conformó un comité promotor, pero nunca hubo respuesta, sabíamos que era una decisión política desde arriba, y no quería que esto prosiga, entonces esto fue una decisión de toda la comunidad, del comité promotor y dirigentes y dijimos, hagamos la consulta, ya había una fecha y no quisimos aplazar la fecha y la hicimos con todo, tuvimos observadores internacionales, el registrador amigo del pueblo nos prestó los cubículos, oficiamos a la policía, hubo acompañamiento de la policía, los medios de comunicación, la gente se movilizó y se realizó la consulta”⁷¹

Con todo, la actitud de las y los gobernantes locales no se explica a partir de la discrecionalidad de quien ejerce el mandato local, no se da en un vacío institucional y/o partidista, con frecuencia tiene restricciones-limitaciones o altos costos sea cual fuera la decisión que tome; si acompaña la reivindicación de la comunidad, puede estar generando rupturas con sus liderazgos partidistas del nivel central si estos acompañan los intereses extractivistas, y si acompaña la reivindicación de los proyectos extractivos, puede tener financiación de las empresas y apoyo del gobierno central para el ascenso de su carrera política, pero perder el apoyo ciudadano con el que fue electa (o) y/o ser castigado en una siguiente elección, para el mismo cargo (si se permite la reelección) u otros cargos (Spalding, 2018: 58).

La decisión de apoyo o no que tome quien ejerza el gobierno local tiene importantes consecuencias, pero además como lo indica el estudio de Andersson y Van Laerhoven, está

⁷¹ Diálogo virtual con el exalcalde de San Lorenzo-Nariño, 9 de marzo de 2021

determinada por la estructura de incentivos para el (la) gobernante local, esta sección se busca desentrañar algunos de estos incentivos:

“La posibilidad de descentralización que mejora y obstaculiza la gobernanza local participativa plantea la pregunta de cuándo se puede esperar que los políticos locales respaldar a las instituciones locales para la toma de decisiones participativa en el municipio administración. La elección de adoptar una estrategia inclusiva de toma de decisiones depende de un grado significativo en los incentivos institucionales de los políticos locales” –traducción libre- (Andersson & Van Laerhoven, 2007, pág. 1087)

Los actores políticos en la dimensión subnacional responden a algunos incentivos y condicionantes diferentes a los que están presentes en el ámbito nacional, en la medida en que se encuentran más cercanos a la ciudadanía, que era el principal objetivo de la implementación de reformas dirigidas hacia la descentralización política (Falleti T. G., 2010 y 2005), en la que fueron favorecidos sectores políticos independientes y alternativos a la política tradicional, con relativo éxito (O’Neil, 2008).

Se puede esperar que los mandatarios locales al ser elegidos popularmente adquieran mayor compromiso y representatividad de los intereses de las comunidades que los eligen por la mayor cercanía con la población, lo cual puede redundar en oportunidad de participación y rendición de cuentas por parte de las comunidades (Vedeld, 2003), en este sentido, las y los mandatarios locales buscan ascender políticamente o por lo menos mantener su posición política, y no desaparecer, en esta dirección, el análisis se encuentra en los incentivos institucionales del sistema político para surgir y mantenerse en al ámbito político subnacional, y en la medida de lo posible, ascender otros ámbitos político del nivel superior.

Como lo muestra la Tabla 11 la mayoría de los (las) mandatarios (as) locales acompañaron y no bloquearon la reivindicación de las comunidades de activar la consulta comunitaria-popular contra proyectos extractivos. Aquellos que no hacen parte de organizaciones políticas oficialistas, apoyaron a las comunidades y respetaron los resultados de las consultas contra la instalación de proyectos mineros e hidroeléctricos como se podía esperar.

Entre las organizaciones que no se encontraban en orientación distinta a los gobiernos centrales se pueden encontrar movimientos regionales como *Alianza por Tacna* en Candarave o *Alianza Campesina* en Ayabaca, ambos en Perú; alternativos o independientes como el *Partido Alianza Social Independiente*, en Pijao-Quidio, en San Lorenzo-Nariño, o *Movimiento Alternativo Indígena Y Social "MAIS"* en Cumaral- Meta, estos dos partidos tienen origen indígena pero además han logrado crecer como opciones independientes con cobertura nacional en Colombia. Y en el caso de Guatemala fue central el apoyo del partido *Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca -URNG-* a sus gobiernos locales que acompañaron decididamente las consultas comunitarias, este partido de origen insurgente que surgió después de los acuerdos de paz y la desmovilización de la coordinadora guerrillera que tenía el mismo nombre.

Pero incluso, aquellos que eran avalados por organizaciones políticas del oficialismo central, apoyaron mayoritariamente a las comunidades, aunque esto les generaba rupturas con sus liderazgos centrales o fuertes presiones políticas.

“A finales de agosto íbamos a romper la relación con algunos alcaldes, sobre todo con el de Todos Santos, él es alcalde del partido oficial. Un día don Berger (presidente de Guatemala) le llamó la atención. Lo llamó a su despacho en Guatemala y le dijo: *Pablo, ¿qué está pasando?, ¿qué estás haciendo?* El alcalde nos tuvo confianza y nos contó lo que pasó, lo que dijo Berger y don Guayo (Eduardo) González también. Le dijeron: *Por qué estás rechazando la minería a cielo abierto, si genera más empleo, y con más trabajo va a terminar la pobreza y vamos a dejar regalías a tu municipio. Que para ellos son los famosos cincuenta centavos, y así lo regañaron.* Cuando regresó con nosotros estaba desmoralizado y quería tirar la toalla, no quería la consulta. También pasó en San Juan Atitán, en la bancada de UD –aunque son dos diputados hermanitos los que están allí– pero sí tuvieron que tener su influencia en los alcaldes. *Les cuestionaron por qué estaban haciendo eso, inclusive, hubo amenazas allí,* porque con el Banco Mundial tienen un préstamo para la construcción de carretera desde la Panamericana hasta el municipio. Les dijeron: Si ustedes rechazan nuestro proyecto, no les vamos a dar su carretera. Y el alcalde les dijo: No, porque el convenio que tenemos con ustedes es de hace cuatro años, y ese proceso que estamos haciendo es de hace tres meses, no confundamos que una cosa es el proyecto y otra cosa es la consulta. El alcalde de Todos Santos les dijo: *Señores, el que está enfrente de veinte mil campesinos, veinte mil habitantes, soy yo. Ustedes felices están en sus despachos, sólo mandan sus órdenes a los departamentos. Si en caso a mí me llaman la atención acá, es cierto soy tu hijo, pero si del papá no está bien la orientación, creo que no acepto su orientación. Y así el alcalde no se echó para atrás. Para mí eso fue lo que ayudó más la consulta.* Fue un tema relevante, para que los alcaldes no pasaran al lado del gobierno o

no se vendieran a dichas instituciones sino que ellos respetaran la opinión del pueblo” texto de Alfonso Morales 2007 pg 75 y 76, citado en (Gramajo Bauer, 2009: 101).

Esto con frecuencia es posible porque como lo menciona la literatura que se enfoca en la reputación y carreras políticas individual, algunos diseños generan incentivos institucionales que favorecen la independencia de los políticos individual frente a sus cuerpos directivos y les permite tomar distancia de sus liderazgos sin acarrear fuertes castigos y les brinda un margen de maniobra frente al electorado, el voto personalizado, selección interna de candidatos por vías democráticas, reelección que obliga a los actores políticos individuales a buscar el apoyo en el electorado para su candidatura interna y/o reelección antes que en la dirección del partido (Siavelis & Morgenstern, 2008; Siavelis y Morgenstern 2008; Carey & Shugart, 1992).

Entre los gobiernos locales de los territorios de consulta, la información recolectada no permite identificar para todos los casos si su elección fue objeto de elecciones internas, pero en el caso del alcalde de Esquel-Futaleufú Argentina, Rafael Williams del partido Justicialista, desde 1999 había ganado la candidatura para la intendencia en una elección interna y desde ese momento gobernó por 16 años la municipalidad (Diario Jornada).

De igual forma, en el trabajo de Rose Spalding acerca de las consultas en El Salvador y la promulgación de la ley ante-minería metálica, indica que el mecanismo del voto preferente ayudó a los legisladores a tener un poco más de responsabilidad con los votantes y distanciarse de sus dirigencias sin mayores consecuencias:

“Los diputados en El Salvador tradicionalmente debían su candidatura a su partido, no directamente al público votante, y la votación del bloque del partido en la Asamblea era la norma (FUSADES, 2017). Cambiar la posición de votación de un legislador normalmente requería persuasión a nivel de los líderes del partido en lugar de reclutar miembros individuales. Sin embargo, las nuevas reglas electorales que rigen la votación preferencial para los candidatos individuales y la opción de votación por boleto dividido, insinuaron una posible reconfiguración de las prácticas de votación legislativa en el futuro. El cambio se desarrollaba lentamente, aunque la votación disciplinada del partido seguía siendo la norma” –traducción libre- (Spalding, 2018: 64-65).

De los mecanismos anteriores (selección interna de candidaturas y listas con voto preferencial⁷²) no se tiene información sistemática para todos los territorios de consulta, pero en términos de incentivos para la independencia de los actores políticos locales si se cuenta con la información de reelección, con la expectativa que los actores políticos, en colectivo –como organización política- o individual que compiten electoralmente buscan mantenerse en el poder o ascender a niveles de gobierno mayores.

De los siete países del estudio, solo en Colombia no se permite la reelección de autoridades ejecutivas locales, en el resto de países en el periodo que tuvieron lugar las consultas la regla de reelección local que imperaba era indefinida, lo cual generaba incentivos a las y los gobernantes locales para acompañar la reivindicación de las comunidades frente a los proyectos extractivos. En el caso de Perú la reelección de autoridades locales fue modificada y prohibida en 2015, pero la última consulta contra minería en este país fue la de San Juan de Kañaris-Lambayeque en septiembre de 2012, allí regía la regla de reelección indefinida; y en el caso de Ecuador, la regla de reelección en los gobiernos locales en el periodo de consultas pasó de ser indefinida a restringirse a un único periodo en 2018, con todo se mantiene el incentivo de reelección para el gobierno local (Došek, 2019: 17-18)

Para las comunidades y los movimientos de justicia ambiental la reelección de mandatos locales fue un instrumento que permitió el apoyo de gobernantes subnacionales a sus reivindicaciones en defensa del territorio y sus recursos, además de acompañar la activación del recurso de las consultas comunitarias-populares contra proyectos extractivos (Tabla 12).

“El tema de las consultas comunitarias también va muy ligado al tema de la reelección, por eso es que muchas veces van cambiando de partido. A nivel local hay reelección. Para mi tesis de licenciatura eso me decía una de las personas que yo entrevisté, nosotros... perdón voy a utilizar una expresión muy

⁷² En el caso del voto preferencial no se tiene información porque se trata de un mecanismo utilizado para elecciones plurinominales frecuentes en la elección de cuerpos colegiados, legislaturas locales-provinciales etc, y la información con la que se ha trabajado en la base de datos del cargo ejecutivo en distintos niveles de gobierno, que se trata de elecciones uninominales. Entendiendo que los cargos ejecutivos tienen en sus manos las decisiones centrales del gobierno en su nivel territorial, sin embargo, es un limitante no contar para los 116 casos, con la información de la corporación pública que lo regula o le genera control político.

guatemalteca y muy machista, pero me decía, “**así nosotros los agarramos de los huevos” con el tema de la reelección, si usted aquí quiere ser reelegido, la consulta se hace.** El tema de la reelección les obliga a tener en cuenta lo que está diciendo la comunidad, les obliga a escuchar y a ver qué demanda y cómo se está posicionando la mayoría de la población con respecto a la industria extractiva, ahí hay un juego de poder sustancial, vinculado también al poder institucional” ⁷³

Tabla 12 Apoyo de gobiernos locales a las consultas y reelección de mandatari@ local

Gobernante local en tiempo de la consulta fue reelecto(a)?	Gobierno local apoya la consulta?		Total
	No	Si	
No	14	67	81
Si	4	24	28
.	2	11	13
	20	102	122

Pearson $\chi^2(2) = 0.1473$ Pr = 0.929

Fuente: Elaboración propia

5.3 Caracterización de las consultas comunitarias-populares en AL

En América Latina se han llevado a cabo 122 eventos de consultas comunitarias-populares en diferentes territorios, contra proyectos minero-energéticos; estas consultas han tenido lugar en siete países (Argentina, Colombia, Ecuador, El Salvador, Honduras Guatemala y Perú), con sistemas políticos particulares y diferentes procesos de descentralización (Ilustración 7).

⁷³ Diálogo virtual con Ana Eugenia Paredes académica-activista, 1 de julio de 2020

Ilustración 7 Países donde se activaron consultas populares y comunitarias contra proyectos minero-energéticos



Fuente: Elaboración propia con apoyo de Jury Natalia Cruz

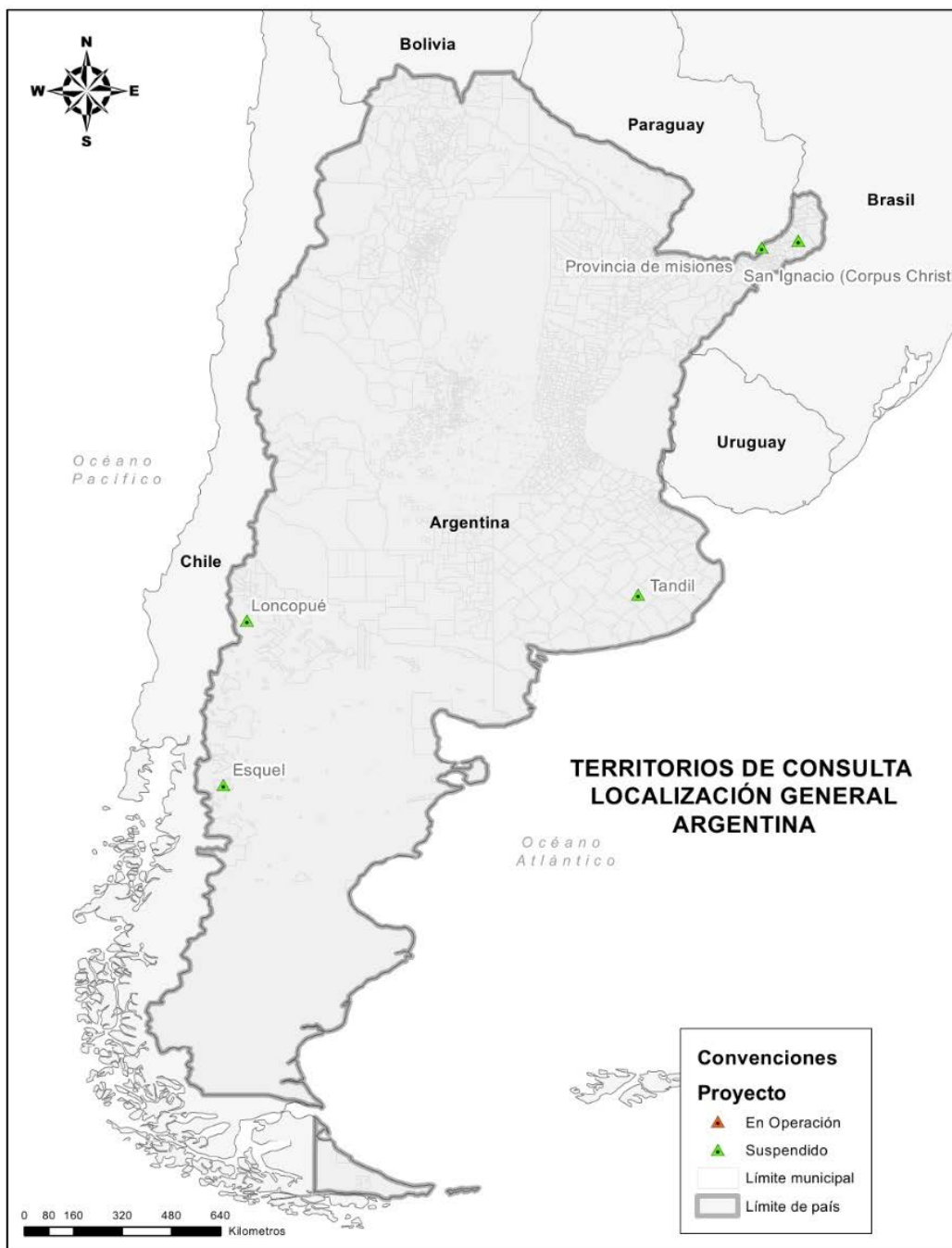
El único país que es federal es Argentina, aquí se encuentra la primera consulta de la base de datos en 1996 en la Provincia de Misiones frente al proyecto hidroeléctrico binacional

Corpus Christi, entre Argentina-Paraguay, y la segunda consulta emblemática contra proyectos mineros en la región en Esquel, en la Provincia de Chubut. Se tiene conocimiento de 5 consultas contra proyectos minero-energéticos en su territorio (4,31% de los casos de consulta) (Wagner L. S., 2019b).

En su Constitución (1994) se establece en el artículo 124 que “corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio”, la académica Lucrecia Wagner explica este hecho:

“Ello implica que toda actividad que explotará recursos naturales necesita un permiso ambiental que es otorgado por el gobierno provincial. Esto ha generado que las provincias se transformen en los territorios por excelencia de las disputas, y los gobiernos provinciales en el foco de las diversas presiones de los actores en conflicto. Por su parte, la legislación ambiental nacional se constituye como una base de presupuestos mínimos, que las provincias deben respetar, pero sobre la cual también pueden ampliar su propia legislación” (Wagner L. S., 2019b: 186)

Ilustración 8 Territorios de consultas populares y comunitarias en Argentina

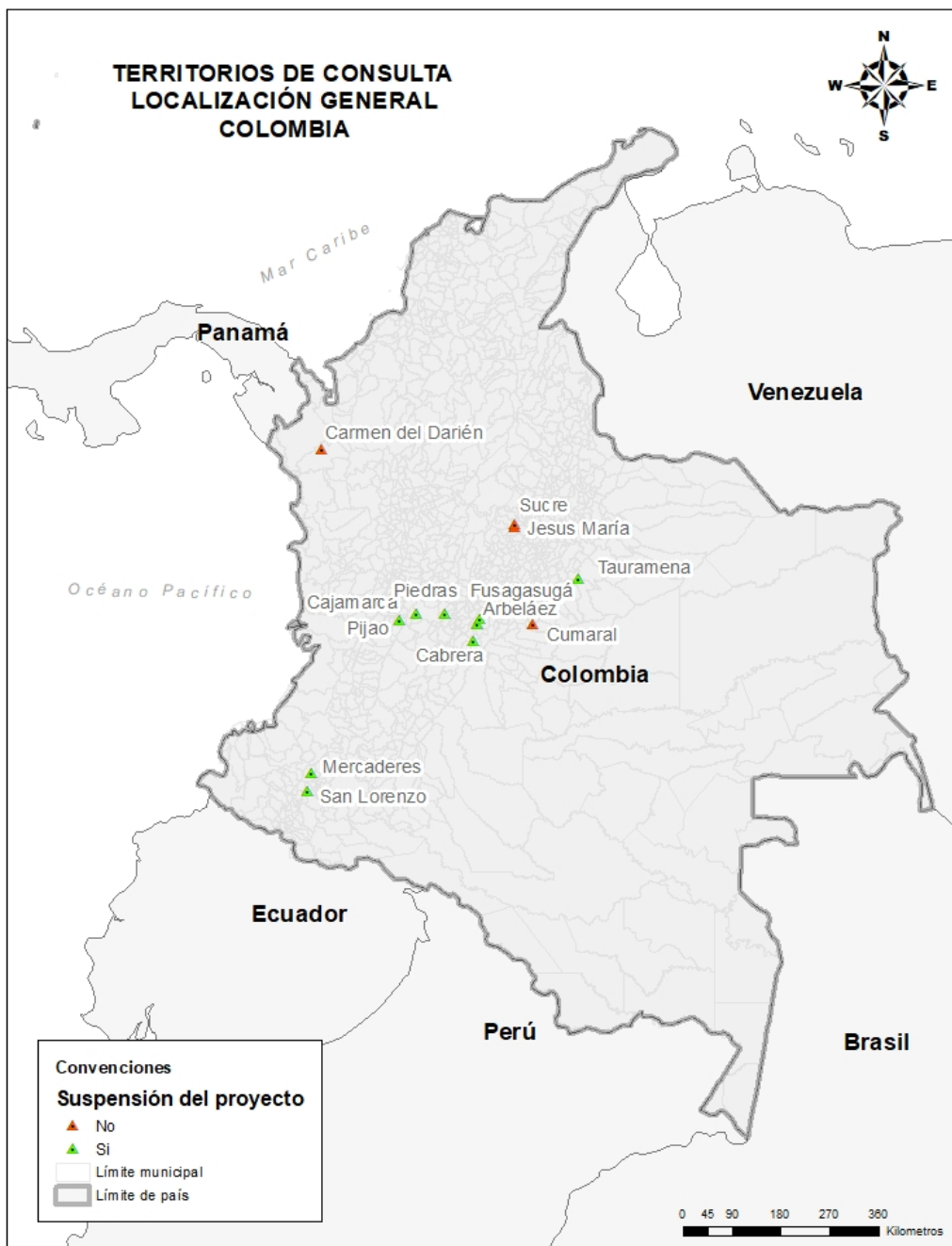


Fuente: Elaboración propia con apoyo de Jury Natalia Cruz

Los demás países son unitarios y en contraste con Argentina, en términos de las decisiones políticas frente a los recursos no renovables las decisiones están en manos del gobierno central que como indica Martínez-Alier, con frecuencia acude al argumento legal de *“el suelo pertenece a los propietarios, pero el subsuelo a la nación, como si uno pudiera hacer minería a cielo abierto o sacar petróleo o gas sin pasar por el suelo”* (Martínez-Alier, 2015: 56).

En Colombia se registran trece (13) consultas (10,7% de los casos), aunque conteos más conservadores reconoce solo 10 consultas, porque son las que acuden a la consulta popular como mecanismo de participación reglamentado (Velásquez, 2021; Muñoz & Peña Niño, 2019; Garcés Villamil & Rapalino Bautista, 2015), también se llevaron a cabo tres consultas –menos conocidas- de manera auto-convocada, la primera en 2009, en territorio indígena, de manera híbrida (Walter & Urkidi, 2015: 51) soportada en el convenio 169 de la OIT, y las últimas, después de un pronunciamiento por parte de la Corte Constitucional, donde dejaba sin efecto las consultas populares contra proyectos mineros, sin embargo dos comunidades, decidieron emprender continuar con su iniciativa participativa de manera auto-convocada (2018-2019).

Ilustración 9 Territorios de consultas populares y comunitarias en Colombia



Fuente: Elaboración propia con apoyo de Jury Natalia Cruz

Ecuador es el país con menos casos (4 que representa el 3,3% de los casos) entre 2011 y 2021, pero en éste país la influencia del proyecto político del *correísmo*, que fue un férreo contradictor de este tipo de procesos, desconoció la activación de cualquier iniciativa, fue solo hasta cuando estuvo fuera del poder que se logró que dos consultas fueran reconocidas y sus decisiones vinculantes (no retroactivas)⁷⁴, por lo cual, en este caso se puede esperar no un declive del mecanismo, sino mejores condiciones para la activación de más iniciativas (Torres Guzmán, 2021).

⁷⁴ Diálogo con Klever Calle (23 de febrero de 2021) Yasunidos-Cuenca y Pedro Bermeo (18 de febrero de 2018) Yasunidos.

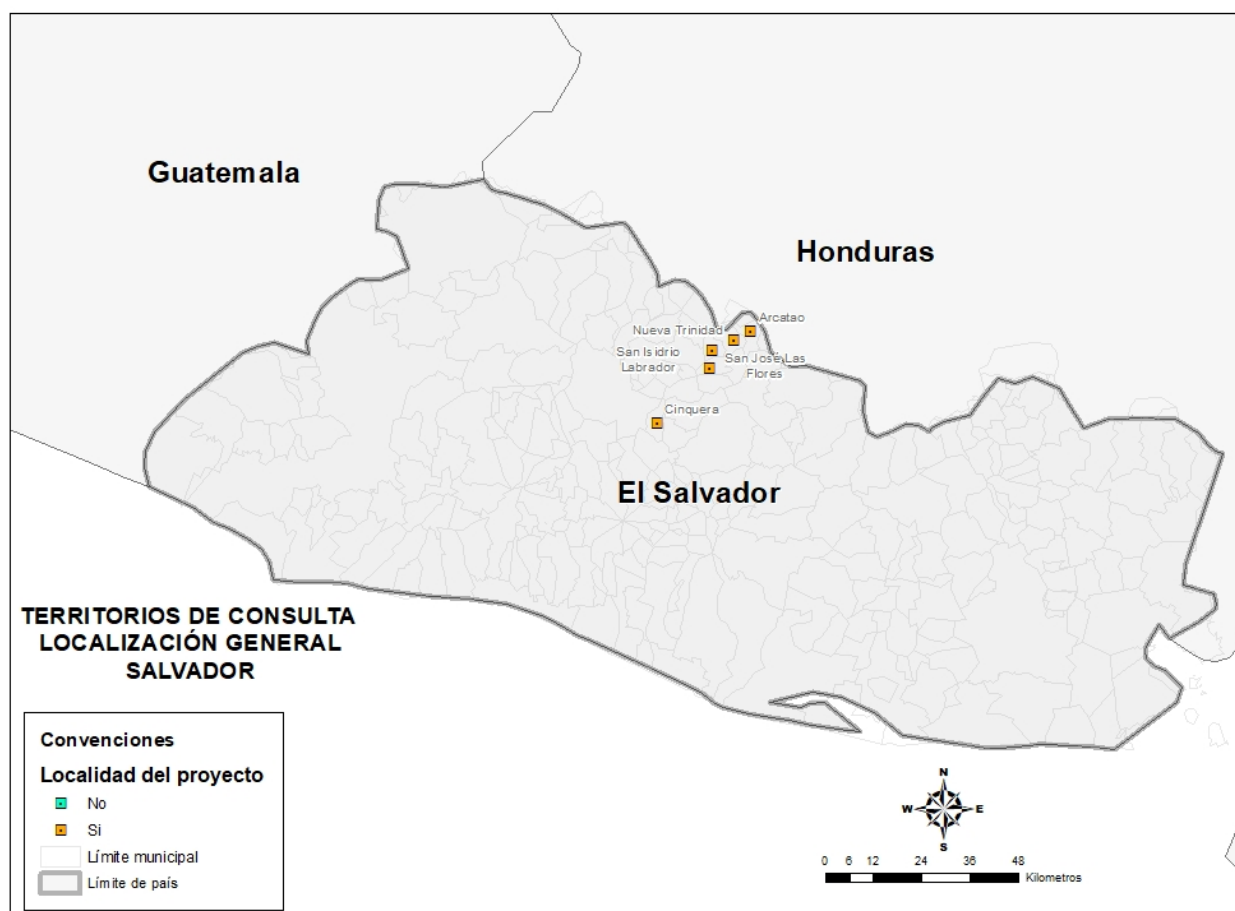
Ilustración 10 Territorios de consultas populares y comunitarias en Ecuador



Fuente: Elaboración propia con apoyo de Jury Natalia Cruz

En El Salvador se realizaron 5 consultas (4,1% de los casos) concentrados en 2014 y 2015, todas en el periodo en que gobernó el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional –FMLN- con el presidente Salvador Sánchez Cerén; este es el único caso en que el gobierno central no desconoce las consultas contra proyectos extractivos, al contrario, a raíz de ellas se llevó al congreso una iniciativa que posteriormente fue declarada una Ley que prohíbe la minería metálica en el territorio (Spalding, 2018).

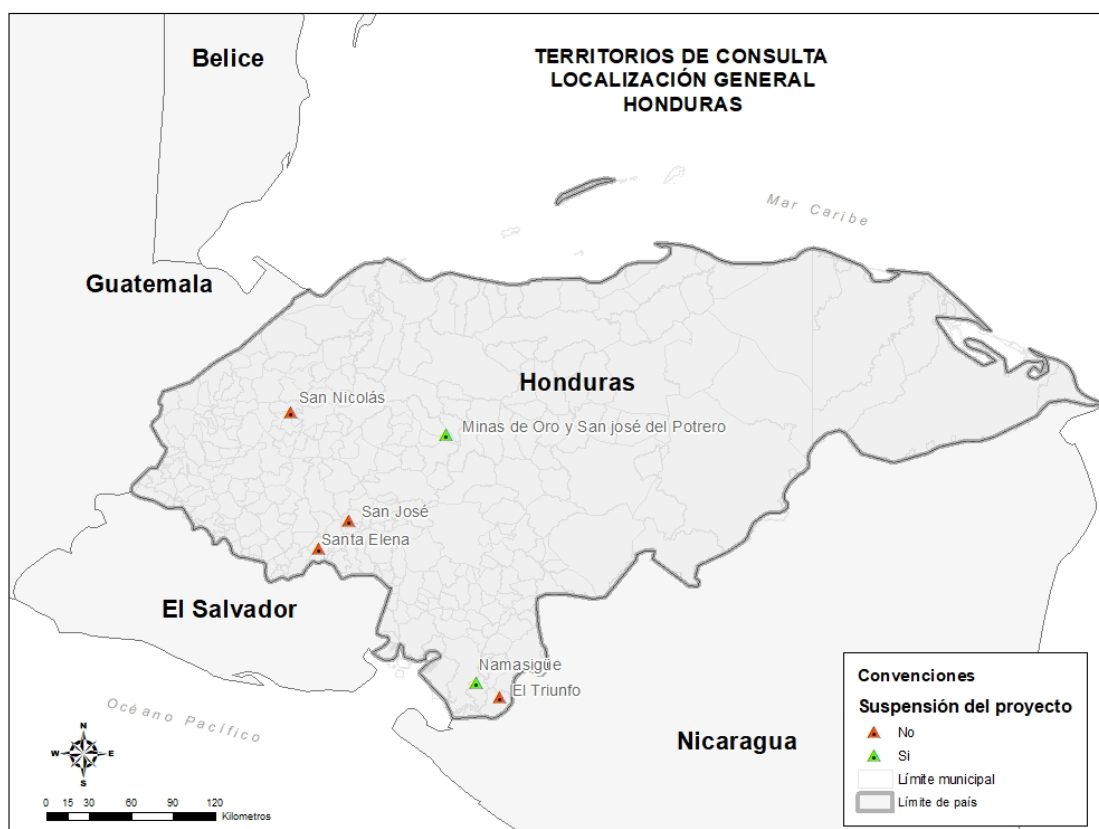
Ilustración 11 Territorios de consultas populares y comunitarias en El Salvador



Fuente: Elaboración propia con apoyo de Jury Natalia Cruz

En Honduras se realizó 6 consultas contra proyectos minero-energéticos (4,9% de los casos), todos se llevaron a cabo en los dos gobiernos de Juan Orlando Hernández del Partido Nacional de Honduras, que llegó al poder después que Manuel Zelaya fuera depuesto del cargo en 2009, momento se puede identificar como “punto de partida para la etapa de consolidación de la actividad extractivista en el país impulsada y protegida desde el engranaje estatal” (Barahona Alachán, 2019: 25). Si bien en el país el mecanismo que privilegiaron las comunidades para declarar sus territorios libre de minería sería el cabildo abierto como mecanismo asambleario, algunos territorios decidieron acudir a la consulta ciudadana para hacer y/o ratificar su declaración (Barahona Alachán, 2019; Mejía Rivera, Hernández, & Cardoza, 2017).

Ilustración 12 Territorios de consultas populares y comunitarias en Honduras



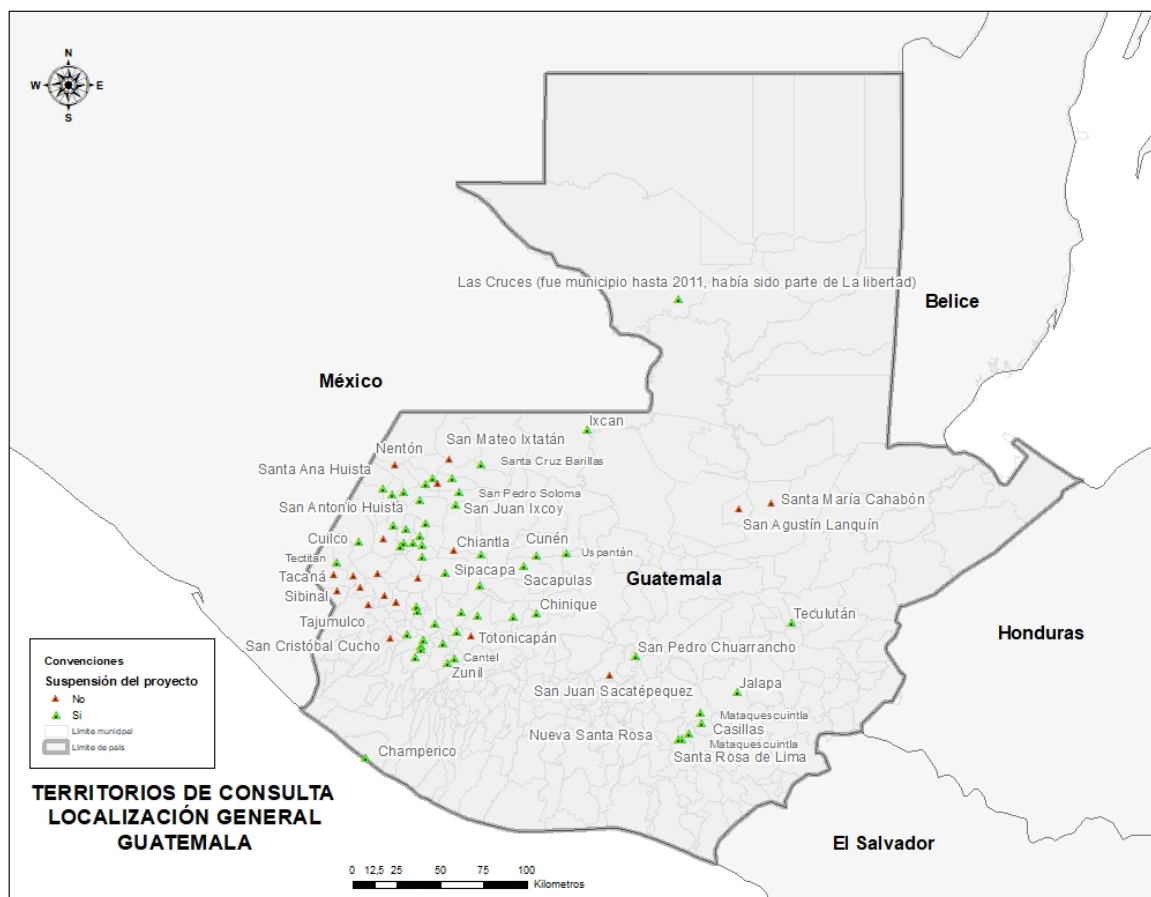
Fuente: Elaboración propia con apoyo de Jury Natalia Cruz

Guatemala es el país donde más consultas comunitarias-populares contra proyectos minero-energéticos se han llevado a cabo con 76 consultas (62,3%), es la mayor proporción de casos de la base de consultas construida, algunos esfuerzos de sistematización los realizó el colectivo MadreSelva⁷⁵ (2014), Arriaza⁷⁶ (2015), Urkidi (2011), Gramajo Bauer (2009), y para la región de Huehuetenango Mérida y Krenmayr (2010 y 2008) y Dabroy Araujo (2013). Estos 76 eventos de consulta, se dieron dos modalidades de consulta: comunitaria y de buena fe –no vinculante- asociada al convenio 169 de la OIT y consulta de vecinos soportada en el código municipal –de carácter vinculante-.

⁷⁵ La información ya no se encuentra disponible en su página web

⁷⁶ Delmi Arriaza fue la encargada de la sistematización de los procesos de consultas comunitarias en Guatemala, por encargo del colectivo MadreSelva; la información ya no se encuentra disponible al público.

Ilustración 13 Territorios de consultas populares y comunitarias en Guatemala



Fuente: Elaboración propia con apoyo de Jury Natalia Cruz

En Perú se llevó a cabo la primera consulta contra proyectos mineros en AL fue la de Tambogrande- Piura en junio de 2002, donde la comunidad se manifestó contra el proyecto de la empresa canadiense Manhattan Minerals Corporation de explotación de la mina de oro a cielo abierto, que se constituyó en un ejemplo a seguir para otras localidades en AL, y en el mismo Perú otros territorios se vieron motivados para emprender procesos de participación similares, como en otros tres distritos de Piura, que se articularon para activar una consulta contra el *Proyecto Majaz*, u otros seis distritos de Islay-Arequipa, que hicieron

lo propio contra el *Proyecto Tía María* de la empresa Souther Copper Corporation para extracción de cobre.

Ilustración 14 Territorios de consultas populares y comunitarias en Perú Fuente: Elaboración propia con



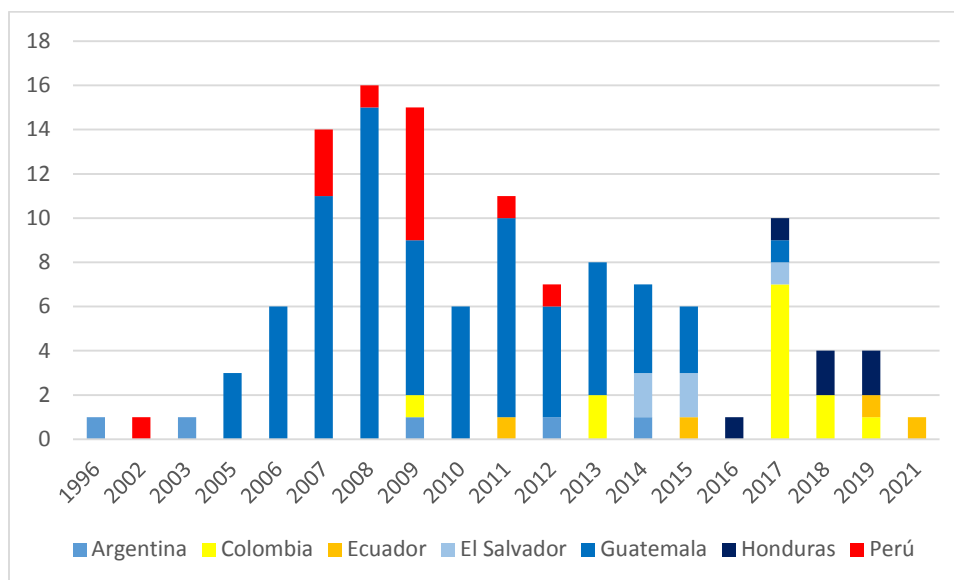
Algunos conteos toman estas consultas que reúnen diferentes distritos como una sola consulta (GLOCON, 2018; Hincapié, 2017a; Walter & Urkidi, 2017; Duthie, 2012), debido a que se trata de un esfuerzo coordinado entre los diferentes distritos, contra un único proyecto. La razón por la que en este estudio se registran como consultas individuales a pesar de tener un objetivo común –el mismo proyecto minero– es porque el conteo de la votación no fue agregado, se dio en cada distrito, pero lo más importante, es porque cada distrito tiene una autoridad de gobierno elegida popularmente diferenciada, por lo cual, implicó una interacción entre comunidad y movimiento de justicia ambiental en cada territorio con su propia autoridad local, por lo cual se considera que se tratan de procesos individuales que se articulan. Esta es la razón por la que, en este estudio Perú tiene trece eventos de consulta, mientras que en otros conteos el número es menor.

Las consultas comunitarias-populares contra proyectos minero-energéticos en la región tuvieron lugar entre 1996 y 2021, como se mencionó la primera la de la Provincia de Misiones-Argentina, y la última en el cantón Cuenca-Azuay que se llevó a cabo en simultáneo con las elecciones generales en Ecuador en 2021 (Ilustración 2). Este periodo se puede dividir en tres etapas si se tiene una mirada panorámica a la región, un primer periodo que cubre las primeras experiencias, que inspiraron y generaron aprendizajes que fueron replicados posteriormente en diferentes contextos; una segunda etapa de auge, por la proliferación de estas iniciativas que se podría ubicar entre 2006 y 2017, y una tercera etapa de declive entre 2018 y 2021.

Sin embargo, esta periodización en cada país puede atender a fechas distintas, dependiendo del número de consultas y la rapidez con que fueron contenidas estas iniciativas por parte de los gobiernos centrales ante la gran convocatoria participativa, interés que despertaron a nivel nacional e internacional, y que en distintas ocasiones consiguieron detener proyectos extractivos, más que otros protocolos de resistencia y por vías democráticas (Conde, 2017; Walter & Urkidi, 2017). Cuando la revisión se hace por cada

país, se identifican algunas variaciones a la periodización anterior, condicionado por el número de consultas por país.

Ilustración 15. Consultas comunitarias-populares por país (1995-2021)



Fuente: Elaboración propia.

La primera consulta popular en AL tuvo lugar en la provincia de Misiones-Argentina en junio de 1996 con ocasión de la implantación de un mega-proyecto hidroeléctrico bilateral entre Argentina y Paraguay denominado Corpus Christi, que generó resistencia en la comunidad y activó a una serie de movimientos de defensa ambiental⁷⁷ que obligaron al gobierno provincial sancionar la Ley 3220 de 1995, que obliga la participación de la comunidad en la decisión de instalar el proyecto de represa Binacional (Wagner L. S., 2019b: 190) que dio origen al *plebiscito vinculante* de escala provincial que fue votado en 1996 con 88,63% de pronunciamiento ciudadano en contra de la realización del proyecto, y como lo narra

⁷⁷ “Red de Asociaciones Ecologistas de Misiones (RAE).Mesa provincial No a las represas, Los Verdes, Unión de Asambleas Ciudadanas, Fundación M’Biguá, Grupo Ecologista Cuñá Pirú, Movimiento Ríos Libres, Servicio Paz y Justicia, Fundación Proteger, Taller Ecologista, Rosario; Foro Ecologista de Paraná, Amigos de la Tierra, Argentina, Fundación para la Defensa del Medio Ambiente (FUNAM), Centro de Derechos Humanos y Medio Ambiente (CEDHA)” según información del EJAtlas (<https://ejatlas.org/conflict/proyecto-hidroelectrico-corpus-christi>).

Wagner en su texto, posterior a la consulta la provincia de Misiones expide una nueva Ley (3294 de 1996), ratificando los resultados e indicando que cualquier decisión o intervención del Estado acerca del tema, debe respetar el resultado de la consulta (Wagner L. S., 2019b: 191).

Con todo, el proyecto volvió a estar en la agenda de nuevos gobiernos provinciales, apelando a cambios en el proyecto minimizando impactos sociales y medioambientales, lo cual requirió una reactivación de la defensa del territorio, el ambiente y en 2011 fue incluida en la legislación provincial (Ley IV-N° 56) el requisito de consulta acerca de cualquier proyecto hidroeléctrico, y en defensa de éste instrumento legal surgió el movimiento *Mesa Provincial No a las Represas* que ante las intenciones de revivir el proyecto de los gobernadores provinciales y desconocer su obligación legal, activó el mecanismo de consulta a la ciudadanía respaldada en la ley⁷⁸. Esta nueva consulta tuvo lugar en 2014 con la negativa del 96% de la población a nuevos proyectos hidroeléctricos, tratándose en este caso de una consulta auto-gestionada no vinculante, ratificando así la decisión tomada varios años atrás (Wagner L. S., 2019b: 192).

La consulta de Misiones abre la posibilidad de utilizar este tipo de mecanismos de democracia directa para que las comunidades se pronuncien a favor o no de la implantación de proyectos extractivos en la región ya que tradicionalmente la decisión de este tipo de proyectos estaba en manos de gobiernos centrales, sin importar las afectaciones ambientales y sociales de los territorios objeto de la extracción porque no era una práctica frecuente tener en cuenta la opinión de las poblaciones que finalmente son quienes deben asumir los daños a su territorio (Conde, 2017).

Seis años después de la consulta de Misiones frente al mega-proyecto hidroeléctrico tiene lugar la primera consulta vecinal-comunitaria contra proyectos mineros en la región, fue en la localidad de Tambogrande-Piura-Perú (junio 2002) contra la implantación del proyecto de extracción de oro a cielo abierto, por parte de la Manhattan Minerals (Bebbington A. , 2012, Muradian, Martinez-Alier, & Correa, 2003) que tuvo amplio reconocimiento, por la

⁷⁸ Diálogo con la especialista en conflictos socio-ambientales, dra. Lucrecia Wagner (23 de marzo de 2021)

resistencia del pueblo, el desconocimiento del gobierno nacional y la represión contra defensores de medio ambiente y manifestantes (Subías Grau, y otros, 2005: 104). Esta consulta se constituyó en un antecedente e inspiración para las siguientes consultas en la región y las que lograron activarse en el mismo Perú en los siguientes años, como se muestra en la Ilustración 15.

Los aprendizajes de Tambogrande fueron recogidos por los pobladores de la localidad de Esquel⁷⁹, provincia de Chubut en Argentina para pronunciarse en contra la explotación de oro por parte de la empresa canadiense Meridian Gold; allí los pobladores se organizaron en la Asambleas de Vecinos Autoconvocada -AVA- que emprende una movilización y manifestaciones contra el proyecto, y ante el ambiente negativo en la comunidad y, las irregularidades del proyecto, el consejo deliberante de la localidad expide tres ordenanzas, entre las que se encuentra “La convocatoria a un referéndum popular sobre el emprendimiento minero (no vinculante)” (Walter, 2008: 23), que se realizó en marzo de 2003, con la participación del 75% de la ciudadanía, que se pronunció en contra de la realización del proyecto (81% votó No) (Urdinez, 2007).

Esta consulta comunitaria motivó a otras localidades para replicar el mecanismo (Renauld, 2016) no vinculante en Tandil⁸⁰- Buenos Aires en 2009 contra la explotación de materiales de construcción en la localidad (Guerrero, Wagner, Rodríguez, & Sosa, 2015; Giraldo, 2012), y un referéndum vinculante en junio de 2012 en la localidad de Loncopué-Neuquén frente a un proyecto de extracción de oro y cobre con fuerte inversión provenientes de China. En este caso, primero se detuvo el proyecto por incumplimiento en consultar la comunidad indígena, y luego se hizo una consulta para reafirmar la decisión e implementar una ordenanza que prohibiera la minería a cielo abierto en la municipalidad (Wagner L. S., 2019a).

⁷⁹ El caso está descrito en la base de datos del EJAtlas: <https://ejatlas.org/conflict/esquel-meridian-gold-mine-argentina>

⁸⁰ Agradezco a la dra. Lucrecia Wagner por la información acerca de esta consulta comunitaria que no estaba registrada inicialmente en la base de datos (en diálogo 23 de marzo de 2021).

La primera consulta comunitaria en Guatemala y la cuarta en AL, se llevó a cabo en la municipalidad de Comitancillo en mayo de 2005, aunque la más emblemática es la que se desarrolló en Sipacapa⁸¹ en junio del mismo año, ambas en el departamento de San Marcos y en contra de *Proyecto Marlin*, inicialmente de la empresa Montana Exploradora y luego pasó a manos de la empresa (senior) canadiense Goldcorp, para la extracción de oro y plata a cielo abierto (Yagenova & García, 2009; Otzoy, 2006).

Estas dos consultas contra proyectos de minería metálica, son comunitarias y de buena fe - no son vinculantes- en ocasiones acude a consultar a las comunidades según sus usos y costumbres y están asociadas al convenio 169 de la OIT, por tratarse de territorios donde su población es mayoritariamente indígena⁸². La tercera consulta en Guatemala, que se llevó a cabo en la municipalidad de Río Hondo-Zapaca, contra la instalación del proyecto hidroeléctrico *Río Hondo II*, de las empresas Hidroeléctrica de Río Hondo, S.A., y Electroriente, S.A empresa nacional SD Río Hondo Ltda., asociada a la transnacional HydroWest (Gramajo Bauer, 2009), en un territorio de población mestiza o *Ladina*, y debido a que no se trata de población indígena, no fueron amparados por el convenio 169 de la OIT, por lo cual acuden a otra figura de *consulta de vecinos* contemplada en el Código Municipal (decreto 12-2002), que tiene un carácter vinculante.

Estas tres consultas de Guatemala, marcan las características de las consultas que entrarían en auge en ese país (Urkidi, 2011) que ha tenido mayor experiencia de estos mecanismos participativos en la región (76 consultas) contra proyectos mineros e hidroeléctricos, en territorios de población indígena y población ladina *mestiza* y consultas auto-convocadas-comunitarias y algunas de carácter vinculante a nivel municipal afectando buena parte del territorio nacional en diferentes dinámicas de convocatoria y contención, y diferentes departamentos como Huehuetenango (Mérida & Krenmayr, 2010 y 2008) que tiene la mayor cantidad de consultas en AL (29 consultas -25% del total-), Quetzaltenango y San

⁸¹ En algunos textos se pueden encontrar también como Sipakapa

⁸² Diálogo con especialistas: Ana Eugenia Paredes (17 de febrero y 1 de junio de 2020) y Delmi Arriaza (6 de agosto de 2021)

Marcos con 11 consultas (9,48% del total de consultas) cada una y otros regiones del país (Arriaza Pontaza, 2015; Gramajo Bauer, 2009).

En Colombia, la primera consulta en febrero de 2009 y se trata de un proceso híbrido (Walter & Urkidi, 2016 y 2015) debido a que se trata de un mecanismo de democracia directa auto-convocado por comunidades indígenas, afro y mestiza soportado en el convenio 169 de la OIT donde alrededor de 1500 personas se manifestaron contra la implantación del proyecto Mandé-Norte en Carmen del Darién-Chocó (Mines and Communities, 2009).

Aunque la consulta de Carmen del Darién fue la primera experiencia de participación directa relacionada contra un proyecto extractivo, fue hasta julio de 2013 donde es activada por primera vez una consulta popular para temas relacionados con este tipo de proyectos en el municipio de Piedras-Tolima. Las consultas populares en Colombia tienen algunos elementos de interés: las primeras se realizan soportadas en la ley 134 de 1994 que para el nivel subnacional indica que solo quien ejerza el gobierno local puede activar el mecanismo de consulta, pero en 2015 con la Ley 1757 se dio una modificación con la intención de promover la participación, para lo cual se relajaron algunos requisitos como el umbral de activación y participación, y lo más importante es que se le quitó la atribución exclusiva al gobierno local y ahora se permite que las consultas fueran activadas por la ciudadanía, cuestión que de alguna manera explica la proliferación de intentos a partir de esta fecha.

Otro elemento particular es que la Corte Constitucional, autorizó la consulta mediante las sentencias C-035 y T-445/2016 que en los territorios se pudiera consultar acerca de proyectos extractivos: *“subrayó la autonomía constitucional que tienen los municipios para decidir sobre sus suelos y ordenar el territorio, precisando que «los entes territoriales poseen la competencia para regular el uso del suelo y garantizar la protección del medio ambiente, incluso si al ejercer dicha prerrogativa terminan prohibiendo la actividad minera»”* (Hincapié, 2017a: 53); pero en 2018 y ante una nueva composición de la Corte, que emitió la sentencia SU-095 de 2018, en la que *“declaró inválida la consulta popular como mecanismo para prohibir la actividad extractiva en los territorios”* (Velásquez, 2021: 56).

Esta decisión de la Corte Constitucional desincentivó la activación de más consultas populares como mecanismo de participación, sin embargo, en dos municipios (San Lorenzo-Nariño y Mercaderes-Cauca) se activaron consultas auto-convocadas por las comunidades en compañía de sus gobiernos locales para generar un precedente de su opinión como comunidad frente a los proyectos que se pretendían implementar en sus territorios. La consulta más emblemática en Colombia y que marca el periodo de auge de la activación de consultas es la de Cajamarca-Tolima contra el proyecto de extracción de oro a cielo abierto “La Colosa” a cargo de la empresa Anglo Gold Aschanti (Dietz, 2019; Pabón, Aguirre Román, & Giraldo Torres, 2019), posterior a esta, distintas localidades fueron motivadas a emprender procesos similares frente a proyectos mineros y en Arbeláez-Cundinamarca contra un proyecto hidroeléctrico⁸³.

La etapa de declive de este mecanismo en el país se dio a partir del pronunciamiento de la Corte Constitucional, donde deja sin efecto las consultas para detener proyectos mineros, con todo, esto no detuvo a San Lorenzo-Nariño (2018) y Mercaderes-Cauca (2019) para activar consultas auto-convocadas donde sus comunidades se pronunciaron en contra los proyectos que se buscaba instalar en sus territorios, sin ningún respaldo institucional.

5.3.1 Suspensión o continuidad de los proyectos extractivos objeto de consulta

Como lo indica la académica Maritza Paredes, no en todas las conflictividades ambientales la comunidad tienen animadversión o rechaza la instalación o continuidad de proyectos extractivos, en ocasiones también plantean un escenario de negociación (Paredes, 2022), sin embargo, cuando las comunidades tienen la intención de negociar plantean otro tipo de espacios deliberativos e interlocución con las empresas y/o gobierno central, pero es evidente que en todas las ocasiones cuando las comunidades y movimientos de justicia

⁸³ Algunas iniciativas lograron su concreción por no llenar los requisitos legales, otras por que fueron detenidas por tribunales y otras porque fueron desactivadas por sus convocantes (Global Change- Local Conflicts GLOCON, 2018)

ambiental activaron consultas comunitarias y populares, era para hacer manifiesto su rechazo y negativa a los proyectos.

La mayoría de (iniciativas de) consultas comunitarias y populares son activadas por las comunidades y/o movimientos de justicia ambiental en los territorios contra la implantación de proyectos extractivos (los casos analizados en este estudio son referidos a proyectos de minería metálica, no metálica e hidroeléctricas *-volveré a esto-*) pero no todos los proyectos se encuentran en la misma etapa, si bien, algunos se encuentran en etapa de ejecución porque tienen licencia de explotación, es decir, ya están en el territorio y se encuentran extrayendo el recurso natural o el proyecto hidroeléctrico ya es una realidad, otros, se tienen licencias de exploración o reconocimiento, pero ya tienen expectativas de explotación y algunos apenas están en proyección o se activan consultas en territorios, ante la amenaza que tienen cercanía con otras vecindades que ya cuentan con proyectos a instalar o instalados.

Lo anterior hace que el sentido de *éxito* o *logro* de la consulta sea relativo, teniendo en cuenta el lugar donde se realiza y la etapa en que esté el proyecto. Frente a las consultas comunitarias-populares, distintos estudios encuentran como noción de éxito que se realice la consulta, que logre pasar todos los requerimientos legales si se trata de una consulta popular, o que se lleve a cabo si se trata de una consulta comunitaria, teniendo en cuenta que hay un número (por definir) de iniciativas de consulta que no se realizaron, porque quienes la querían activar desistieron de ella, o fue bloqueada por autoridades de gobierno local, nacional o por las cortes, como se dio con alguna frecuencia en diferentes casos en Colombia (Muñoz & Peña Niño, 2019), en Ecuador (Yasunidos, 2019), entre otros (GLOCON, 2018). Que la consulta se lleve a cabo, es considerado como un éxito que se puede ubicar en el momento M1 de los MDD como se explicó en secciones anteriores.

Una segunda noción de éxito es que aquellas que lograron superar la etapa de activación y llegaron al evento electoral, el resultado sea de rechazo a los proyectos extractivos y en defensa de los recursos naturales y medio ambiente en defensa de sus territorios. Este aspecto es el que ha ocupado la mayoría de los análisis, en la medida en que se trata de un

fenómeno del mayor interés, en la medida en que las comunidades y movimientos de justicia ambiental logran su acometido, de activar las consultas contra la economía extractiva en sus territorios y todas las consultas que se realizaron, rechazaron contundentemente la implantación de proyectos minero-energéticos en sus localidades (Walter & Urkidi, 2015; Hincapié, 2017a, entre otros que se han mencionado).

Pero la noción de éxito a la que apunta el presente estudio, se ubica en el momento de implementación (M3) de la decisión de rechazo producto del mecanismo de participación, después de los resultados, por lo cual una visión genérica del asunto entiende el éxito de una consulta –como se mencionó- en los términos de Rodríguez-Labajos & Özkaynak (2015), la consulta es efectiva, exitosa o se contempla como logro de justicia ambiental si el proyecto extractivo es suspendido o detenido definitivamente.

En este sentido, se puede establecer que después de la manifestación de rechazo por parte de las comunidades a la instalación de proyectos extractivos, buena parte de ellos (66.39%) han detenido su operación y algunos proyectos han sido clausurados (Tabla 13 y Tabla 14). Se hace esta distinción debido a que no en todos los casos la suspensión del proyecto puede asumirse como el fin de las pretensiones de extracción, y la cancelación de la licencia por parte de los gobiernos centrales.

Ha sido poco explorado el efecto de la consulta comunitaria-popular; como se mencionó, los estudios que analizan el tema hacen hincapié en la emergencia del mecanismo participativo y la articulación de las comunidades con organizaciones de justicia ambiental con el propósito de manifestar su inconformidad frente a los proyectos minero-energéticos, en todas las ocasiones, las comunidades han votado masivamente en rechazo a estos proyectos, pero no se conoce qué pasa después del mecanismo participativo, porque a diferencia de otras instituciones participativas, para el caso de las consultas contra la extracción la implementación se ha constituido en un terreno de disputa entre la implementación y el desconocimiento de la decisión de rechazo producto de la consulta.

Tabla 13. Suspensión del proyecto extractivo luego de la consulta

Vd/ Suspensión del proyecto extractivo	Freq	Percent	Cum.
No	41	33.61	33.61
Si	81	66.39	100
Total	122	100	

Fuente: Elaboración propia

Argentina y El Salvador son los países donde se han logrado suspender todos los proyectos minero-energéticos que motivaron a las comunidades y organizaciones de justicia ambiental para la activación de consultas comunitarias-populares. En El Salvador, el contexto político favorable al movimiento anti-extractivo derivó en la promulgación de una ley que prohíbe la minería metálica en todo el territorio.

Tabla 14. Suspensión del proyecto extractivo objeto de la consulta por país.

País	Vd/ Suspensión del proyecto extractivo		Total
	No	Si	
Argentina	0	5	5
Colombia	4	9	13
Ecuador	4	0	4
El Salvador	0	5	5
Guatemala	20	56	76
Honduras	4	2	6
Perú	9	4	13

41 (33.61%) 81 (66.39%) 122

Fuente: Elaboración propia

En Argentina, el pronunciamiento de la ciudadanía también ayudó a la suspensión de los proyectos donde se realizó consulta, aunque, en Loncopué-Neuquén el orden fue distinto, primero se detuvo el proyecto por incumplimientos en consultar la comunidad indígena y luego las organizaciones activaron la consulta para reafirmar la decisión e implementar una ordenanza que prohibiera la minería a cielo abierto en la municipalidad (Wagner L. S., 2019a) y en la provincia de Misiones, después de la primera consulta (1996) la comunidad

se dio a la tarea de reafirmar la decisión tomada casi veinte años atrás en contra de la implantación de un mega-proyecto hidroeléctrico (Wagner L. S., 2019b).

En Ecuador ocurre el fenómeno contrario, los proyectos mineros objeto de la activación de las consultas no se han detenido, en parte, porque las primeras dos consultas (Parroquia Victoria del Portete- Cuenca y Parroquia Pacto-Quito) fueron desconocidas por el gobierno nacional y el empresariado *“argumentaban que una consulta popular para prohibir actividades mineras era ilegal, decían que para prohibir una actividad minera se necesitaba una reforma constitucional... la extracción de recursos no renovables es competencia del Estado central, se requerían entonces una consulta a nivel nacional y no una local”*⁸⁴, pero las otras dos (Cantón Girón-Azuay 2019, y Cantón Cuenca-Azuay 2021) si fueron reconocidas, la primera indirectamente y la segunda con dictamen de la Corte Constitucional, pero indicando que su resultado no es retroactivo (lo cual sigue en disputa jurídica) por lo cual, no aplica para concesiones previas a la consulta sino para futuras.

*“la consulta popular (de Girón) no recibió un dictamen favorable, no respondió a tiempo la solicitud que se le hizo para dar el dictamen, cuando no se responde, se entiende que es favorable; en el caso de la consulta de Cuenca sí recibió un dictamen favorable... El dictamen de la CC con la consulta de Cuenca, reconoce que en el nivel local pueden consultar, esto constituye un antecedente. El resultado de la consulta no es retroactivo. Con el resultado de la consulta de Cuenca, ya no se pueden dar más concesiones mineras en espacios de recarga hídrica”*⁸⁵

En Colombia, Honduras, Guatemala y Perú, los resultados son mixtos, debido a que después de algunas consultas si se logró suspender los proyectos minero-extractivos, mientras que otros continúan con total apoyo de los gobiernos centrales. En resumen, en 81 de los 122 territorios (66.39%) donde se llevaron a cabo consultas comunitarias-populares contra proyectos minero-energéticos en AL, la implantación de estos proyectos fue suspendida-detenido luego del resultado de rechazo de la ciudadanía a través de estos mecanismos de participación.

⁸⁴ Diálogo con Klever Calle (23 de febrero de 2021) de Yasunidos-Cuenca

⁸⁵ Diálogo con Klever Calle (23 de febrero de 2021) de Yasunidos-Cuenca

5.3.2 Tipo de consulta

Las consultas comunitarias-populares son entendidas como iniciativas participativas, donde las comunidades a través del voto expresan su preferencia en relación a la instalación-continuidad o no de un proyecto minero-extractivo. Algunos estudios que realizan ejercicios comparativos solo revisan alguna de las dos, quienes se enfocan en las comunitarias (Wagner L. S., 2019b; Walter & Urkidi, 2015; Mérida, 2013; Gramajo Bauer, 2009), los estudios que se decantan por las consultas populares (Abad Restrepo, 2018; Muñoz & Peña Niño, 2019) o quienes no reparan en la diferenciación porque el interés es poner en evidencia procesos participativos que apelan a mecanismos de democracia directa (GLOCON, 2018; Hincapié, 2017a). En este estudio me ubico en el tercer grupo con la intención de captar el panorama amplio de los mecanismos de democracia directa utilizado por las comunidades *-desde abajo-* contra proyectos minero-energéticos, pero haciendo distinción de cada forma de consulta, potencialidades y especificidades.

Las consultas comunitarias están asociadas a los procesos de consultas auto-convocadas, o de buena fe por parte de las comunidades y/o movimientos de justicia ambiental que las activan. Este tipo de consultas no tienen un carácter vinculante, no está reguladas por la ley y la institucionalidad –p.e organismo electoral- no participa en el proceso, algunos la consideran como *consultas legítimas* así no tengan soporte legal⁸⁶ (Mérida, 2013) debido a que con frecuencia la razón de su activación por parte de las comunidades es la negativa por parte de las autoridades a una debida consulta, sumado a tropiezos y/o irregularidades en los procesos que hacen pasar como consultivos.

“la comunidad salió a protestar y a vías de hecho, pero las licencias de exploración seguían vigentes, y sabía que había que organizarse y tomar acciones legales y jurídicas para defender el territorio, porque San Lorenzo tiene un proyecto de un territorio campesino agroalimentario que es un sueño pero que nos ha servido para hacer varias cosas como lo de la consulta popular, para declarar a San Lorenzo un municipio libre de

⁸⁶ En diferentes entrevistas a actores de interés relacionados con las consultas comunitarias-populares coinciden en este punto: Jader García, exalcalde del municipio de San Lorenzo-Nariño en Colombia (9 de marzo de 2021); Klever Calle, Activista del movimiento Yasunidos en Ecuador (3 de febrero de 2021); Alba Cecilia Mérida, Activista y académica guatemalteca (13 de enero de 2021); Heidy B. Alachán (7 de mayo de 2022).

transgénicos, son argumentos para querer mucho el territorio...somos un municipio hídrico, producimos mucha agua y le damos agua a los municipios vecinos, ante la amenaza de la gran minería, a partir de ahí ya se comienza a hablar de la consulta que era un instrumento legal en su momento, en mi programa de gobierno fue un punto fundamental no dejar entrar las multinacionales mineras...la sorpresa fue cuando enviamos a la registraduría la petición y nos dice que no tiene plata, que el ministerio de hacienda no le transfiere recursos para eso, un argumento muy bajo, nosotros le contestamos que cuánto costaba que estábamos dispuestos a conseguir la financiación, no como administración municipal sino como comunidad, porque se conformó un comité promotor, pero nunca hubo respuesta, sabíamos que era una decisión política desde arriba, y no quería que esto prosiga, entonces esto fue una decisión de toda la comunidad, del comité promotor y dirigentes y dijimos, hagamos la consulta, ya había una fecha y no quisimos aplazar la fecha y la hicimos con todo, tuvimos observadores internacionales, el registrador amigo del pueblo nos prestó los cubículos, oficiamos a la policía, hubo acompañamiento de la policía, los medios de comunicación, la gente se movilizó y se realizó la consulta... **la consigna es que era legítima, nosotros nos pegamos de la palabra legitimidad, pues no teníamos la legalidad, el reconocimiento, pero teníamos la legitimidad y era un mandato para nosotros y lo hicimos con todas las garantías y fue una fiesta democrática**, sin tamal (alusión a soborno de comida que se ofrece en las elecciones) , la gente salió por sus propios medios, los observadores fueron personas de otros municipios para verificar el proceso”⁸⁷.

Por su parte las consultas populares se soportan en MDD regulados institucionalmente, pueden tener carácter vinculante y con frecuencia la institucionalidad acompaña el proceso de consulta, autorizándola cuando cuentan con pronunciamientos a favor por parte de altas cortes (p.e Corte Constitucional en Colombia), los participantes en la consulta son los habilitados en el padrón electoral oficial y/o los organismos electorales que se encargan del proceso. En seis países del estudio se realizó al menos una consulta con participación institucional, el caso de Honduras es el único que todos sus procesos consultivos fueron comunitarios, no vinculantes.

Tabla 15 Tipo de consulta: ¿vinculante o no? y su relación con la suspensión del proyecto

¿Consulta vinculante?	Vd/ Suspensión del proyecto extractivo		Total
	No	Si	
No	34	54	88
Si	7	27	34

⁸⁷ Diálogo virtual con el exalcalde de San Lorenzo-Nariño, 9 de marzo de 2021

Total	41	81	122
-------	----	----	-----

Pearson Chi2(1) = 3.5803 Pr= 0.058

Fuente: Elaboración propia

En ambos casos la comunidad manifiesta su decisión frente al conflicto socio-ambiental a través del voto, generalmente, *Si* o *No*⁸⁸ y se pueden identificar casos de consultas comunitarias que no son vinculantes pero aun así la comunidad logró detener el proyecto extractivo como en Esquel-Argentina, casos de consultas populares de carácter vinculante, que desde los gobiernos nacionales y las empresas del proyecto, han buscado desconocer y desacreditar el resultado (p.e algunas consultas populares en Colombia) en ocasiones con éxito porque los proyectos continúan (p.e Cantón Cuenca-Ecuador; Cumaral-Colombia; San Agustín Lanquín-Guatemala). Por lo anterior en este estudio serán tenidas en cuenta estos dos tipos de consultas teniendo en cuenta sus particularidades.

Como se evidencia en la Tabla 15, luego de la manifestación de rechazo de las comunidades diferentes consultas vinculantes son desconocidas y los proyectos continúan, y algunas consultas auto-convocadas no vinculantes, han logrado suspender los proyectos, en este sentido, la tensión supera lo legal y pasa al terreno de la legitimidad, entendida desde la perspectiva de las comunidades, quienes habitan el territorio y lo resignifican (Mérida, 2013) como lo indican Walter y Urikidi (2015) se trata de mecanismos que en diferentes ocasiones tenían un carácter híbrido:

“En muchos casos, las comunidades crearon procedimientos híbridos que combinan los modos oficiales de participación democrática (p. ej.: los procedimientos de elecciones oficiales), con los derechos consuetudinarios indígenas y con las experiencias de previas consultas. En muchos casos... la consulta siguió los mismos procedimientos de unas elecciones oficiales: llamada formal al voto, registro de votantes, voto secreto, etc. y la calidad del proceso fue certificada por observadores externos. En algunas consultas en zona

⁸⁸ Frente a conflictos socio-ambientales se puede identificar una amplia gama de iniciativas participativas de carácter deliberativo que no se agotan en las consultas; un panorama interesante se puede encontrar en el trabajo de Zaremborg, Torres Wong, & Guarneros-Meza (2018) que se enfoca en México. Sin embargo, el centro de este estudio son las consultas que se puede identificar como MDD por tener un componente electoral.

indígena se votó de manera secreta y en otras a mano alzada, como en muchas reuniones comunitarias” (Walter & Urkidi, 2015: 51-52)

Para la académica y activista Alba Cecilia Mérida, el centro de la discusión no está en si el mecanismo es vinculante o no, de cualquier forma se trata de una manifestación de la voluntad de las comunidades frente a la defensa de su territorio:

“La consulta comunitaria tiene un profundo significado simbólico y político, lo que hace la consulta comunitaria reposiciona la autoridad de los pueblos indígenas, que basado en sus propias costumbres... La discusión no es el carácter vinculante de la consulta”⁸⁹.

Como se muestra en la Tabla 16 las consultas comunitarias-populares también se desarrollaron mayormente en el ámbito municipal-cantonal (85.25%) y nivel parroquial-distrital (13.11%) lo que indica que, a pesar de tocar intereses económicos y políticos globales y nacionales, el lugar de tensión y disputa se encuentra en el ámbito local, que ha sido marginado tradicionalmente de las decisiones acerca de sus medios de vida y recursos de su territorio. Sólo dos consultas en la base tienen lugar en el ámbito provincial (1.64%) y son las consultas de la provincia de Misiones, relacionadas con la insistencia de gobiernos nacional y provincial de instalar una central hidroeléctrica, que en ambas ocasiones fue rechazada vehementemente por sus pobladores y movimientos de justicia ambiental en el territorio.

Tabla 16. Nivel territorial donde se desarrollaron las consultas

Nivel territorial de la consulta	Freq	Percent	Cum.
Parroquial/distrital	16	13.11	33.61
Municipal/cantonal	104	85.25	98.36
Provincial/departamental	2	1.64	100
Total	122	100	

Fuente: Elaboración propia

⁸⁹ Diálogo con la académica Alba Cecilia Mérida. 13 de enero de 2021

Algunas formas en que los movimientos de justicia ambiental lograron actuar estratégicamente y en algunas ocasiones anticipar la acción para mayor efectividad de la consulta. En su mayoría las consultas comunitarias-populares fueron preventivas (59.02%) –como se muestra en la Tabla 17-, tratándose de consultas que anticiparon la instalación de proyectos minero-energéticos y que se encontraban en etapa de reconocimiento o licencias de exploración, así como lo indican Walter y Urkidi para el caso de Guatemala “*La ola de consultas preventivas de Guatemala ha contribuido a que la mayoría de permisos de exploración no trascendieran a explotación*” (Walter & Urkidi, 2015. 52).

Tabla 17. Consultas reactivas o preventivas

Tipo de consulta	Freq	Percent	Cum.
Reactiva	50	40.98	40.98
Preventiva	72	59.02	100
Total	122	100	

Fuente: Elaboración propia

Los trabajos que han analizado las consultas contra proyectos extractivos se han centrado en las iniciativas que buscan contener la instalación de proyectos mineros (Abad Restrepo, 2018; Walter & Urkidi, 2016 y 2015; Hincapié, 2017a) sin embargo, algunos proyectos de centrales hidroeléctricas también han sido objeto de consultas comunitarias-populares en Argentina, Colombia y Guatemala y no siempre son tenidas en cuenta (Wagner L. S., 2019b; GLOCON, 2018; Arriaza Pontaza, 2015; Gramajo Bauer, 2009), incluso en Honduras la consulta en Namasigüe-Choluteca en noviembre de 2019, fue contra un proyecto de energía fotovoltaica, que también fue rechazado por la comunidad⁹⁰. Aunque se trate de distintos recursos de extracción, el mecanismo participativo sigue siendo comparable.

⁹⁰ “Honduras: Rechazan proyecto de energía solar de Scatec Solar y otro de minería en consulta ciudadana en Choluteca”. Business-HumanRights.org. <https://www.business-humanrights.org/zh->

Las consultas han sido clasificadas por el tipo de extracción que combaten: la extracción de minería metálica, hace referencia a los proyectos de extracción de oro, cobre, plata, molibdeno básicamente; en el caso de la minería no metálica, se encuentra en su mayoría, la extracción de hidrocarburos, carbón y materiales de construcción como piedra caliza; otras consultas están relacionadas con proyectos hidroeléctricos y como se mencionó, una consulta en Honduras se pronunció contra la instalación de un proyecto de energía solar; la última clasificación es genérica debido a que diferentes consultas (frecuentemente las preventivas) son activadas como un mecanismo de contención a la ampliación de proyectos extractivos instalados en localidades circunvecinas del territorio a consultar, para blindarlo de cualquier proyecto futuro y/o sin contender contra un proyecto específico (Tabla 18).

Tabla 18. Tipo de consulta según recurso de extracción

Tipo de consulta extractiva	Vd/ Suspensión del proyecto extractivo		Total
	No	Si	
Minería metálica	27	18	45
Minería no metálica	2	4	6
Energética (hidroeléctrica-solar)	3	7	10
Extractivos en general	9	52	61
Total	41	81	122

Fuente: Elaboración propia

El tipo de extracción que tiende a generar mayor resistencia en las comunidades es la explotación minería metálica (36.89%) especialmente, aquella extracción que se realiza a cielo abierto “debido a las preocupaciones de la comunidad sobre la contaminación ambiental” (Haslam & Tanimoune, 2016: 403) además porque la noción de riesgo es más evidente que aquella explotación que es subterránea, a su vez, los proyectos de minería

hant/%E6%9C%80%E6%96%B0%E6%B6%88%E6%81%AF/honduras-rechazan-proyecto-de-energ%C3%ADa-solar-de-scattec-solar-y-otro-de-miner%C3%ADa-en-consulta-ciudadana-en-choluteca/

metálica en la base son los que menos se detienen (22%), mientras que aquellas consultas que se realizan en la categoría *proyectos extractivos* es la mayor proporción de la base (50%), con un importante nivel de éxito (43%), no propiamente en suspender proyectos, debido a que en buena parte de ellos no existe proyecto, pero si logran establecer bloqueos regulatorios para la instalación de futuros proyectos o la manifestación del rechazo ciudadano como antecedente a cualquier intención del gobierno central o territorial de apoyar proyectos extractivos en el territorio.

De igual forma, es importante tener presente que no todas las consultas tuvieron lugar en territorios donde estaban instalados los proyectos (40.34%) –Tabla 19-, en la medida en que contender contra un proyecto instalado tiene mayor complejidad que contra los que aún no están, de esta forma, una estrategia interesante de los movimientos de justicia ambiental fue activar una serie de consultas en localidades vecinas a los territorios donde están instalados los proyectos con el objetivo de cerrar y evitar la expansión del proyecto.

Tabla 19. Territorios de consulta y proyectos extractivos

Proyecto en territorio de consulta	Vd/ Suspensión del proyecto extractivo		Total
	No	Si	
No	7	41	48
Si	34	37	71
.	0	3	3
Total	122	100	
Pearson Chi2(2) = 15.7931		Pr= 0.000	

Fuente: Elaboración propia

Como lo narra el defensor ambiental y activista, Pedro Cabezas, la estrategia con la que operaron en las consultas de El Salvador fue la anticipación (consultas preventivas en su mayoría) en territorios que rodearan el municipio donde estaba instalado el proyecto para evitar su expansión.

“la estrategia era identificar municipalidades que iban a ser amigables para generar una base de municipalidades, un territorio libre de minería. Fueron 4 municipalidades que estaban junto a Chalatenango, eran unas municipalidades que tenían un historial de lucha anti-minera, es un territorio que está cerca de cabañas donde estaba la zona de conflicto...nosotros queríamos crear una zona de retaguardia, cuando lo pensamos de manera estratégica, crear un precedente que ayuda a generar expectativa en los otros territorios. Primero ir a los territorios que eran amigables hacia nosotros”⁹¹

Parte del efecto reactivo de las consultas también pasa por el aspecto geográfico, en la medida en que en diferentes territorios se desarrollaron consultas sin que estuviera instalado el proyecto, ya sea porque se trataba de un licenciamiento que estaba por otorgarse, o por la eficaz estrategia de contención de movimientos de justicia ambiental de algunos municipios, que lograron anticipar acciones ante la amenaza de instalación de un proyecto cercano.

“los proyectos abarcan varias comunidades, las vetas no respetan territorio o las divisiones de municipios, es geológico...en Nueva Santa Rosa y Santa rosa de Lima si había licencias de exploración, pero en esos municipios no estaba la mina, sino que eran los municipios aledaños, pero ellos fueron los primeros en reaccionar porque era una estrategia comunitaria de los alcaldes que empezaron a ver que ellos debían hacer consulta para presionar a San Rafael las Flores a que hiciera consulta, así fue como funcionó con mina Marly, las primeras consultas no se hicieron en el municipio directamente donde iba a ser la licencia sino que se hicieron a los alrededores... así ocurrió en San Rafael las Flores que las primeras consultas fueron generadas por otros municipios que si veían la amenaza muy cerca en San Rafael las Flores, los dividen cinco kilómetros aproximadamente, aunque la mina no iba a funcionar en su municipio...efecto dominó que se buscaba generar, les sirvió como un blindaje, entonces la empresa no buscó ampliación en esos municipios...a nosotros que estamos a 15kms de San Rafael las Flores si nos va a afectar la deforestación que haya, la contaminación del río, entonces si estamos reaccionando a mina San Rafael, también bloquearon su municipio a otras licencias, no iba a impactar su municipio pero si les iba a impactar a nivel territorial, estaban reaccionando a no minería en su municipio, entonces se puede decir que reaccionan a mina San Rafael, pero sirve de preventiva a otros proyectos”⁹².

“es difícil conseguir una consulta donde el proyecto quiere instalarse porque las empresas ponen mucha plata y generan mucha influencia con los concejos municipales, además trabajan más fuerte con las comunidades, empieza a dar lo que el Estado no da, agua, casa, alumbrado, entonces como que el trabajo es más fuerte en esos municipios entonces cuesta más... pasó con Marlyn y con San Rafael las Flores, que la mina estaba

⁹¹ Diálogo personal con Pedro Cabezas 18 de junio de 2000.

⁹² Diálogo virtual con Ana Eugenia Paredes académica-activista, 1 de julio de 2020

concentrada en un municipio pero las consultas empezaron en otros porque no se lograba romper el casco que había generado la mina en el municipio de interés”⁹³

6. Análisis multinivel de la implementación del resultado de las consultas contra proyectos minero-energéticos

El propósito de este capítulo es contrastar empíricamente el modelo analítico planteado en el capítulo 3 para responder la pregunta que desde el principio orienta la investigación *¿bajo qué condiciones el rechazo a iniciativas minero-energéticas resultado de consultas comunitarias o populares llega a hacerse efectiva la suspensión o no instalación de un proyecto?*

El modelo analítico propuesto pone atención a condiciones económicas y políticas en el nivel de gobierno nacional y subnacional para la implementación de la decisión de rechazo producto de las consultas comunitarias-populares contra proyectos extractivos. La configuración de aspectos económicos como territorios que tienen baja dependencia de recursos minero-energéticos subnacional o tienen una tradición económica agrícola, turística, comercio etc. y, aspectos políticos como el apoyo o no bloqueo por parte de las autoridades políticas locales a los procesos de consulta que rechazan la instalación o continuidad de proyectos minero-energéticos favorecen al éxito de estas consultas, entendidas como la suspensión o no instalación del proyecto o iniciativa extractiva.

Por el contrario, en territorios que tienen algún nivel de dependencia de recursos minero-energéticos y sus autoridades locales se inclinan a favor de los proyectos extractivos o resisten-bloquean las iniciativas participativas de las comunidades para rechazar los proyectos, la probabilidad de éxito -suspensión y no instalación del proyecto- que plantean las consultas. De esta forma las hipótesis propuestas son:

⁹³ Diálogo virtual con Ana Eugenia Paredes académica-activista, 1 de julio de 2020

H1: A menor dependencia de los recursos minero-energéticos por parte de la unidad subnacional donde se activa la IP frente al gobierno central, aumenta la probabilidad de éxito de la decisión de rechazo a este tipo de proyectos.

H2: El apoyo y/o no bloqueo a las consultas contra proyectos minero-energéticos por parte de gobiernos subnacionales aumenta la probabilidad de éxito de la decisión producto de la consulta

En esta sección se busca probar el argumento analizando una base de datos que he desarrollado (*base_consultas*) recopilando información de diferentes aspectos económicos y políticos para 122 localidades -unidad de análisis- en siete países donde han tenido lugar consultas comunitarias y populares contra proyectos minero-energéticos en América Latina (Argentina, Colombia, Ecuador, El Salvador, Honduras, Guatemala y Perú) como se indica en la Tabla 5 y de manera más amplia en el Anexo 2.

La *variable dependiente* es la suspensión -no instalación- del proyecto minero-energético después del resultado de rechazo de la consulta, esto en lo que Rodríguez-Labajos & Özkaynak (2015) identifican como éxito para el movimiento de justicia ambiental y para efectos del modelo, se trata de una variable (*proyecto_vd* en la base de datos) dicotómica codificada como (0, 1), cero (0) si el proyecto continúa-no se detiene o se instala, desconociendo la voluntad ciudadana expresada en las urnas a través del mecanismo participativo y uno (1) si efectivamente el proyecto se suspende o no se instala después de la negativa de la consulta⁹⁴.

Las *variables independientes* como operacionalización del argumento, por un lado son factores económicos asociadas con la Hipótesis 1 (H1) se identifican dos variables de dependencia de recursos nacional y local. Desde lo nacional, para identificar la dependencia

⁹⁴ La información para determinar el valor de esta variable fue producto del contraste de literatura especializada (estudios de caso y comparados) revisión de prensa y diálogos con especialistas, activistas, autoridades con la intención de confirmar el valor del dato para cada caso de consulta. (Anexo 4)

de recursos no renovables se toma el indicador del BM, *total de rentas por recursos naturales*⁹⁵ que son el porcentaje de estas rentas en el PIB para cada país del estudio.

Desde el nivel subnacional, no hay un indicador similar, unificado y comparable al que proporciona el BM para el nivel nacional, por lo cual la estrategia fue establecer las características económicas de la localidad donde tuvo lugar la consulta, esto a partir de planes de desarrollo e información oficial, para identificar el tipo de economía y si en las localidades donde se desarrollaron las consultas tenían alguna tradición minera que implicara dependencia de recursos no renovables, como se indica en la Tabla 8⁹⁶ la variable es categórica (*rents_local* en la base de datos) e indentifica cuatro grupos de localidades según sus rentas: (1) *Economía de subsistencia*, donde la pequeña agricultura formal e informal y producción de materias primas a pequeña escala es el medio de subsistencia de la mayoría de la población, (2) *Pequeña y mediana Agroindustria, turismo, comercio*, que permite una perspectiva de pequeña y mediana producción agropecuaria, comercio y otras fuentes económicas y (3) *Pequeña y mediana Agroindustria, turismo, comercio y minería*, la diferencia con la categoría anterior, es que estas localidades tienen además de una pequeña y mediana economía en diferentes sectores, también se suma la producción minera, generalmente a pequeña escala.

La tercera variable independiente y que está asociada con factores políticos y da cuenta de la Hipótesis 2 (H2), es el apoyo del gobierno local a la consulta que rechaza proyectos minero-energéticos en el territorio (*apoyo_gob_sub1* en la base de datos)⁹⁷. En este caso, identificar actitudes de apoyo o no, no es una tarea sencilla, en la medida en que algunos(as) gobernantes locales tenían un discurso para con la comunidad y otro con la empresa, sin

⁹⁵ “Son la suma de las rentas del petróleo, las rentas del gas natural, las rentas del carbón (duro y blando), las rentas de los minerales y las rentas forestales”

<https://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.TOTL.RT.ZS> (Anexo 4)

⁹⁶ En el Anexo 4 se encuentra de manera ampliada la descripción de todas las variables que fueron tenidas en cuenta para el presente estudio y que están incluidas en la *base_consultas*.

⁹⁷ La información para determinar el valor de esta variable fue producto del contraste de literatura especializada (estudios de caso y comparados) revisión de prensa y diálogos con especialistas, activistas, autoridades con la intención de confirmar el valor del dato para cada caso de consulta. (Anexo 4)

embargo, el hecho de no bloquear o poner trabas al proceso de activación de la consulta y el resultado, si bien no se puede asimilar como apoyo irrestricto, se identifica como apoyo.

En otros casos era evidente la inclinación del gobierno local en favor del proyecto extractivo por financiación, cooptación o apoyo que recibe de parte de la empresa (Garay Salamanca, 2020; Hoyos Carvajal, 2018; Gudynas, 2013); a su vez, y como advierten Walter & Urkidi (2017 y 2015) en no pocas ocasiones las reivindicaciones de las comunidades y movimientos de justicia ambiental contaron con apoyo decidido por parte de los gobiernos locales, no solo en la activación, promoción y resultado de la consulta, también en apoyo para el proceso de implementación del rechazo.

Esta variable (*apoyo_gob_sub1*) se expresa de manera dicotómica codificada entre (0, 1), donde cero (0) indica el no apoyo por parte del gobierno local a la consulta y uno (1) como el apoyo de parte de la autoridad subnacional.

En el ejercicio estadístico se presentan también algunas *Variables de control* para tener evitar posibles efectos confusores, entre ellas está el carácter vinculante o no de la consulta (*vinculante*, en la base de datos) en la medida en que diferentes consultas fueron autoconvocadas por parte de las comunidades sin estar soportadas en algún mecanismo legal, sino por la intención de manifestación de rechazo y reclamo por actividades extractivas en su territorio y la falta espacios de participación en las decisiones que se tomaron de manera inconsulta -a puerta cerrada- (Gustafsson & Schilling-Vacaflor, 2022). De esta forma se espera que en la medida en que se trate de una consulta con carácter vinculante, haya más probabilidad a la implementación del resultado.

Esta variable (*vinculante*) se expresa de manera dicotómica codificada entre (0, 1), donde cero (0) indica que la consulta popular-comunitaria no está soportada en el ordenamiento legal ni su resultado tiene carácter vinculante como las consultas autoconvocadas, y uno (1) cuando la consulta está soportada en códigos municipales, en mecanismo de participación establecido en la Constitución etc, la organización electoral es la encargada de la recolección de votos, porque se puede esperar que esto implique mayor nivel de

institucionalización que a la postre es más difícil desconocer si su resultado es adverso al interés del gobierno central.

Otra variable de control que se incluye es el factor temporal de activación de la consulta, que como presentan Scheidel, y colaboradores(as) cuando las movilizaciones fueron preventivas tuvieron mayor probabilidad de éxito, de esta forma, las consultas de la base de datos se tuvieron lugar en diferentes respecto del proyecto, algunas en etapa de exploración-reconocimiento, y otras en explotación o ya cuando el proyecto estaba instalado. El razonamiento detrás de esta variable (*tipo_con_pre*, en la base de datos) es que en la medida en que se logró anticipar la instalación o licenciamiento de explotación para el proyecto es mayor la posibilidad de éxito, mientras es más difícil dar marcha a tras un proyecto que ya se encuentra explotando o instalado (Scheidel, y otros, 2020:8).

Esta variable (*tipo_con_pre*) se expresa de manera dicotómica codificada entre (0, 1), donde cero (0) indica que la consulta popular-comunitaria se activó de manera reactiva, es decir, después de la instación o licenciamiento de explotación del proyecto que está en ejecución, y uno (1) cuando la consulta es reactiva y logra anticipación a la instalación y licenciamiento del proyecto extractivo.

Algunos estudios han identificado alguna relación a las conflictividades socioambientales y posibilidad de éxito, como territorios con mayor proporción de población urbana (*urbana3*, en la base de datos), sustentado en la noción que aquellos conflictos que tienen lugar en territorios rurales y periféricos, tienen menor repercusión y se genera menor presión política-social para los emprendimientos extractivos, mientras que en territorios de población más urbana presenta condiciones más favorables para la interacción y alianza de actores que generen presión para la suspensión o no instalación de proyectos. (Scheidel, y otros, 2020), razón por la cual se incluye la proporción de población urbana como control socio-demográfico.

6.1 El método

El apartado empírico del estudio está soportado en la prueba estadística, regresión logística multinivel también conocida como análisis de estructuras jerárquicas, que sirve para identificar la probabilidad de ocurrencia de un fenómeno (variable de resultado-dependiente) teniendo en cuenta la presencia o ausencia de factores explicativos (variables independientes) teniendo en cuenta la información que ofrecen las observaciones disponibles en la base de datos *-base_consultas-* tipo panel. Como la mayoría de variables construidas son categóricas (no lineales), es la regresión logística la que mejor permite establecer relaciones entre este tipo de variables. (Merino Noé, 2017: 184).

La información se puede agrupar en dos niveles, las mediciones se presentan a nivel subnacional-territorial, pero a su vez, también se presenta otro nivel en que se puede agrupar que es el Nacional -por país-; si bien la unidad de análisis del estudio se ubica en el nivel subnacional -territorios donde se llevó a cabo las consultas populares y comunitarias-, pero estos territorios hacen parte de un país, lo que hace pertinente el uso de la regresión logística multinivel o de estructuras jerárquicas, en la medida que las observaciones que se ubican en *“una misma área contextual forman un grupo, no son independientes entre sí y por lo tanto incumplen el principio básico del modelo de regresión clásico que se basa en la independencia de las observaciones”* (Alvarez-Sousa 2016: 3, citando a Pardo y colaboradores 2007)

6.2 Modelos y resultados

La Tabla 20 presenta los resultados de la regresión logística multinivel que pone a prueba las hipótesis acerca de los condicionamientos económicos – no dependencia de recursos no renovables- (H1) y políticos -apoyo del gobierno local a las consultas- (H2) para la implementación del rechazo producto de consultas populares y comunitarias y el éxito del mecanismo de participación que rechaza el extractivismo se concreta con la suspensión o no instalación (según el caso) de proyectos minero-energéticos en su territorio.

En el ejercicio se presentan las estimaciones de cinco modelos y al tratarse de regresión logística multinivel, cada modelo anida a los anteriores: En el Modelo 1 se presenta la relación de la variable dependiente -suspensión del proyecto- con la variable independiente de rentas de recursos no renovables a nivel nacional. El Modelo 2, introduce al modelo anterior, la variable de rentas locales -subnacional- de esta forma se relacionan las variables de tipo económica sin relación ni controles. El Modelo 3 incluye la relación de las variables de rentas de recursos con el apoyo político del gobierno local a la activación y proceso de la consulta contra proyectos extractivos sin controles. Los Modelos 4 y 5 incluyen los mismos términos del Modelo 3, pero incorporando los controles de orden vinculante de la consulta y población urbana del territorio (Modelo 4) e incluyendo un factor de anticipación de la activación del mecanismo participativo a la implantación del proyecto o autorización a explotar el territorio (Modelo 5).

¿en qué condiciones se puede esperar que una consulta popular y comunitaria que rechaza los proyectos extractivos en el territorio tenga mejor probabilidad de éxito? Los resultados que se reportan con el primer Modelo (Tabla 20) hace referencia al límite que tiene la perspectiva de dependencia de recursos para explicar la suspensión -o no- de los proyectos dependiendo de las características económicas del territorio donde tiene lugar la consulta.

Tabla 20 Dependencia de recursos no renovables nacional-local y apoyo gobierno subnacional en territorios de consulta contra proyectos minero-energéticos AL

	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3	Modelo 4	Modelo 5
% Rentas por recursos naturales					
PIB	-0.152866 **	0.0699183	0.081067	0.0253258	0.0032569
<i>(rents_gdp)</i>	-0.0686479	[0.1787613]	[0.1672208]	[0.1523172]	[0.0831545]
Rentas Locales (<i>rents_local</i>)					
Pequeña y mediana					
Agroindustria, turismo, comercio		-0.5131587	-0.4324206	-0.6146089	-0.4373696
		[0.5898467]	[0.609619]	[0.6120551]	[0.6401041]
Pequeña y mediana					
Agroindustria, turismo, comercio y minería		-1.275584 **	-1.25589 **	-1.291162 **	-1.283554 *
		[0.6132942]	[0.6393369]	[0.6451863]	[0.6887245]
Apoyo del gobierno local a la consulta (si)			1.755157 ***	1.736165 ***	1.506043 **
<i>apoyo_gob_sub1</i>			[0.6170122]	[0.6390936]	[0.6532037]
Tipo de consulta (preventiva)				1.62586 **	2.11786 ***

<i>(tipo_con_pre)</i>					[0.7165914]	[0.5218364]
Consulta vinculante (Si)						1.133684 **
<i>(vinculante)</i>						[0.6473238]
% Población urbana					0.003628	0.0030755
<i>(urbana3)</i>					[0.0096979]	[0.0088908]
Constante	1.235086 ***	0.6958935	-0.7559887		-1.185817	-1.596812 **
	[0.312901]	[1.05725]	[1.13359]		[1.235972]	[0.8034088]
Observaciones nivel 1 (localidades)	115	115	115		115	115
Observaciones nivel 2 (países)	7	7	7		7	7
Fuente: Elaboración propia						
Errores estándar entre paréntesis	***p<0.01	**p<0.05	*p<0.1			

Fuente: Elaboración propia, cálculos en Stata 16.

Los modelos 1 y 2 hacen referencia a los argumentos propios del enfoque de dependencia de recursos no renovables que hace énfasis en factores económicos y la importancia de la extracción de recursos para la economía. El modelo 1, presenta las estimaciones del porcentaje de rentas en el PIB de recursos no renovables en la variable dependiente - suspensión o no del proyecto tras una consulta-, pero como se discutió en apartados anteriores, tiene el límite de dar cuenta de la visión de dependencia desde el ámbito nacional.

Para este caso, la variable de rentas nacionales presenta un nivel de significancia ($>0.05^{**}$), sin embargo, siguiendo el argumento propuesto, esta explicación tiene límites debido a que como se muestra en la tabla 8, los territorios donde se realizaron consultas populares y comunitarias contra proyectos extractivos son territorios que en su mayoría tienen una economía de subsistencia (51.64%) y pequeña y mediana agroindustria (28.69%), y aquellos territorios que tienen alguna incidencia minera (19.67%) son la menor proporción de las observaciones, lo que indica que en los territorios objeto de las consultas no coinciden con el nivel de dependencia de recursos del nivel nacional y este es un factor que deriva en tensiones entre los diferentes niveles de gobierno.

Como lo afirma el profesor Mario Pérez *“La conflictividad crece cuando hay una especie de shocks, cuando hay cambio de uso del suelo”*⁹⁸, y esto ocurrió en los territorios donde se

⁹⁸ Diálogo virtual, 6 de marzo de 2021.

desarrollaron las consultas en la medida en que la mayoría las localidades no tenían influencia minero-extractiva generando conflictividad con las comunidades con las formas de vida y economía en sus territorios, por esta razón el Modelo 2, suma al Modelo 1, la variable de rentas locales, allí se evidencia que aunque al nivel nacional hay dependencia de recursos extractivos, en los territorios de consulta no propiamente coincide con esta característica.

Las estimaciones del Modelo 2 al incluir la variable de rentas locales es consistente con la H1, donde el resultado esperado es a menor dependencia de recursos mineros a nivel local, mayor probabilidad de éxito de las consultas de detener los proyectos extractivos, esto aplica para las categorías 1 (economía de subsistencia) y 2 (pequeña y mediana agroindustria) de rentas locales. Como se evidencia en la Tabla 18, el coeficiente correspondiente a la categoría 3 (pequeña y mediana agroindustria y minería) es negativo y con importante nivel de significancia ($>0.05^{**}$), lo que plantea una relación inversa, por consiguiente y como se espera con la H1, en las localidades con renta minera la probabilidad de implementación es menor que en las localidades sin renta minera.

Dado que la explicación no se agota en términos económicos, y también tiene presente dinámicas políticas locales, la favorabilidad y acompañamiento de parte del gobierno local, los resultados centrales vienen de los Modelos 2, 3 y 4, que plantean la relación entre niveles de gobierno, pero también de factores políticos, además de lo económico.

De esta forma, el Modelo 2 presenta factores explicativos de tipo económico, pero según el argumento propuesto, esta explicación también tiene límite por lo cual el Modelo 3 adiciona al modelo anterior, un factor político de relevancia para la implementación del rechazo a la instalación o continuidad de proyectos extractivos en el territorio, la variable explicativa que se suma es el apoyo de parte del gobierno local a la consulta y su resultado.

Las estimaciones del Modelo 3 al incluir la variable de apoyo del gobierno local es consistente con la H2, debido a que, cuando el gobierno local apoya la consulta, la probabilidad de éxito de las consultas de detener los proyectos extractivos que en las localidades sin este apoyo. Entonces, como se evidencia en la Tabla 20 el Modelo 3, incluye

las variables rentas nacionales, rentas locales y apoyo del gobierno local, y los resultados son que el modelo mantiene el nivel de significancia ($>0.05^{**}$) para rentas locales en la categoría pequeña y mediana agroindustria y minería con la misma relación inversa del Modelo 2, y la variable apoyo del gobierno local, presenta mayor significancia ($>0.01^{***}$).

Lo que el modelo 3 permite explicar entonces, es que las variables con mayor poder explicativo para la suspensión (éxito de la consulta) de un proyecto extractivo es que el territorio donde se realiza la consulta no tenga renta de recursos extractivo, pero además, que el gobierno local apoye (o por lo menos no bloquee) la consulta y su resultado. De esta forma se puede indicar que el Modelo 3 es el mejor para explicar la relación en el marco analítico propuesto.

En relación a las variables de control, la Tabla 20 muestra que la mayoría de variables políticas y sociodemográficas se comportan según lo que se indica en el conocimiento existente y no alteran los resultados del marco explicativo. Como se muestra en el modelo 4, donde incluyen como variables de control, que la consulta sea preventiva y el porcentaje de la población urbana, la primera variable de control es muy relevante como lo anticipa la literatura especializada (Scheidel, y otros, 2020) y en el modelo tiene un nivel de significancia importante ($>0.01^{***}$), mientras que el porcentaje de población urbana, que puede permitir mejores alianzas a las comunidades afectadas y mayor visibilidad a la conflictividad (Scheidel, y otros, 2020: 5; Aliste & Stamm, 2016), no se muestra como un factor explicativo del éxito.

Y para el Modelo 5, se incluye una última variable de control, que tiene en cuenta si la consulta es vinculante, la cual se comporta también según lo esperado, mayor probabilidad de éxito de la consulta si es vinculante -sin modificar el centro de la propuesta analítica- con un buen nivel de significancia ($>0.05^{**}$).

Los resultados permiten identificar que la configuración de factores económicos y políticos en el orden subnacional, como la no dependencia de recursos minero-energéticos en el territorio de consulta y el apoyo/no bloqueo de parte del gobierno local a la iniciativa

participativa, aumenta la probabilidad de éxito de la consulta, entendida como la suspensión o no instalación del proyecto contra el cual se activa el mecanismo.

Con estos resultados se busca algunas contribuciones a la discusión de la gobernanza ambiental. En primer lugar, identifica que hay una tensión entre los intereses económicos nacionales y locales, la inclinación hacia un desarrollo económico dependiente de recursos extractivos a nivel nacional no es determinante de implementación de proyectos minero-energéticos, si bien en el caso de los países unitarios el nivel central es quien se encarga de otorgar licenciamiento de éste tipo de proyectos, para el caso de Argentina -Federal- este asunto está en manos del nivel provincial (Wagner L. S., 2019b: 186), pero ese otorgamiento de licencias *desde arriba* tienen una respuesta *desde abajo* en la medida en que las comunidades y sus autoridades locales tienen una posición frente a estas decisiones del gobierno central-provincial que inciden directamente en su territorio, si bien, en algunos casos pueden aceptarlas y alinearse con esa visión de desarrollo y lo que hace la comunidad y las autoridades es buscar formas de negociación para obtener mayores beneficios, en otras ocasiones esa respuesta es de contención y resistencia (Paredes, 2022) y es este escenario en donde se encuentran las consultas comunitarias y populares donde las comunidades y movimientos de justicia ambiental que las activan tienen como primer propósito contener (no negociar) a los proyectos extractivos.

En consonancia con Haslam & Tanimoune (2016) y de Pérez Rincón (2014) que habían identificado altos indicadores de conflictividad cuando se pretende cambiar el uso del suelo, o afectar las formas de vida de una comunidad con la implantación de alguna iniciativa extractiva, también se constituye en un factor que incide directamente en el éxito del rechazo ciudadano a un proyecto en el territorio.

En segundo lugar, supera la noción de proliferación y emergencia de propuestas participativas como mecanismos de contención a proyectos extractivos, y pretende dar un paso adelante, al entender que para que la decisión de rechazo a los proyectos que emite la ciudadanía a través de las consultas tenga éxito en la etapa de implementación de esa

decisión es central la participación, apoyo o por lo menos, no bloqueo de estas iniciativas participativas por parte de las autoridades del gobierno local.

Si bien, es claro para Falletti & Riofrancos (2018) y Andersson & Van Laerhoven (2007), que es una condición necesaria para la activación de estos mecanismos participativos y la defensa del territorio que haya una comunidad, movimiento de justicia ambiental y sociedad activa, porque sin esto no se logran activar procesos participativos de resistencia, ni otras repertorios de contención.

7. Aprendizajes de las consultas comunitarias-populares contra proyectos minero-energéticos

En esta sección me ocuparé de reseñar algunos aprendizajes acerca de los procesos de consulta contra proyectos minero-energéticos que están fuera del análisis y el modelo analítico propuesto, pero que también debe ser tenido en cuenta al momento de evaluar este tipo de iniciativas participativas y que recogen aprendizajes generales y algunos de casos particulares con la intención de aportar algunas rutas para seguir pensando la defensa del territorio de actividades extractivas que generen afectaciones al medio ambiente y las comunidades por canales democráticos, por esta razón, esta sección rescata la voz y lecciones aprendidas por parte de diferentes activistas frente a los procesos de consulta.

Como ya se destacó en la literatura que se ha encargado de describir el fenómeno de la participación ciudadana-comunitarias en contextos de conflictos socioambientales, las consultas populares se constituyeron en uno de tantos mecanismos para la contención, resistencia y manifestación de preferencias respecto a iniciativas extractivas en la región (Scheidel, y otros, 2020; Abad Restrepo, 2018; Conde & Le Billon, 2017), no es el único canal utilizado, con frecuencia viene acompañado de otros mecanismos, no es suficiente para

lograr los propósitos, se podría incluso discutir si es la mejor alternativa o no, pero definitivamente presenta unas particularidades de interés y ha propiciado algunos aprendizajes importantes para las comunidades.

Las consultas populares y comunitarias contra proyectos extractivos no son los únicos mecanismos de participación de los que las comunidades y movimientos de justicia ambiental han hecho uso a la hora de presentar una posición frente a iniciativas extractivas (Zaremborg, Torres Wong, & Guarneros-Meza, 2018) si bien, no siempre la interacción entre comunidades y proyectos extractivos son de tensión, porque en muchas ocasiones existe un ánimo negociador y afín a los proyectos en los territorios por parte de las comunidades (Paredes, 2022), como se ha puesto en evidencia en este trabajo, en los territorios donde se activaron las consultas populares y comunitarias sí había un objetivo claro y que fue manifestado en las urnas, y era, rechazo total a la actividad minera y/o energética que estudiara activa o instalada en el territorio o que estuviera proyectada y/o en camino de licenciamiento.

Este es un punto importante porque, otros mecanismos de participación contemplan espacios intermedios de diálogo y negociación, pero las consultas como mecanismo de democracia directa se definía entre sí y no -dependiendo la orientación de la pregunta se aceptaba la actividad extractiva en el territorio, y todas las observaciones en la base de datos construida indican que el rechazo de las comunidades estuvo por encima del 80% en todos los casos. Como lo reflexiona la doctora Maritza Paredes *“es posible que las comunidades indígenas que tienen la intención de negociar privilegien la consulta previa por ejemplo, mientras que las comunidades que no negocian encuentren en la consulta popular un mecanismo más efectivo”*⁹⁹.

Ya se hizo la distinción de lo que acá se ha denominado consulta popular o ciudadana y consulta comunitaria, teniendo en cuenta que la primera se trata de un mecanismo

⁹⁹ Diálogo virtual con la doctora Martiza Paredes-Perú. 26 de febrero de 2020

institucional, reglado y que tiene soporte en la regulación nacional y/o subnacional en cada país, en ocasiones tiene acompañamiento institucional como la logística de la organización y recolección de votación por parte del organismo electoral respectivo, donde quienes participan son las personas que están habilitados (as) para hacerlo en el padrón electoral; que se trate de un mecanismo institucional no implica que su resultado sea vinculante o de obligatorio cumplimiento, debido a que en algunos casos este tipo de consultas son actividades para conocer la preferencia de la ciudadanía de manera consultiva.

La otra modalidad que se encuentra en este estudio, es la consulta comunitaria, de buena fe, o autoconvocada, donde la comunidad organiza su mecanismo de participación de manera más flexible en la medida en que pueden hacer uso del padrón electoral para identificar a sus electores o pueden acudir a *usos y costumbres* de la misma comunidad o pueden habilitar a toda la comunidad para que emita un voto, incluyendo a las y los niños de la misma¹⁰⁰, esto es más frecuente en territorios de predominio de pueblos originarios.

Acá es importante hacer la distinción entre la consulta previa que es el mecanismo asociado al convenio 169 de la OIT, que es un instrumento exclusivo para pueblos originarios, mientras que las consultas comunitarias se consideran un mecanismo *híbrido* (Walter & Urkidi, 2017) debido a que comunidades indígenas y afrodescendientes han hecho uso del mismo, asociado a los principios del convenio de la OIT pero también como una fórmula autoconvocada y no como el proceso deliberativo que con frecuencia está mediada por entidades del gobierno central; sin embargo, las consultas comunitarias no son exclusivas de comunidades de origen étnico, se pueden encontrar territorios donde la población es mestiza y/o campesina que hacen uso de las consultas como mecanismos de democracia directa para manifestar su proposición frente al proyecto extractivo.

Se incluyeron estos dos tipos de consultas debido a que cumplen con el principio de ser mecanismos de democracia directa, donde la decisión se toma a través del voto de cada

¹⁰⁰ Diálogo virtual con Ana Eugenia Paredes-Guatemala. 1 de junio de 2020

miembro de la comunidad (habilitada para votar), pero también para tener un panorama más amplio del fenómeno, presentar sus variaciones y teniendo presente que algunas consultas reguladas también han sido desconocidas por la institucionalidad por su rechazo a la iniciativa extractiva y el proyecto continúa en el territorio, así como algunas consultas autoconvocadas y sin carácter vinculante, han logrado el objetivo de suspender la continuidad o instalación de un proyecto.

Como se ha mencionado también, los proyectos no se detienen o se suspenden solo por la influencia de la consulta, esto siempre va acompañado de otros protocolos de contención (Conde & Le Billon, 2017), sin embargo en algunas ocasiones la consulta fue el mecanismo más adecuado para pronunciarse, como lo mencionan algunas personas entrevistadas:

“la comunidad salió a protestar y a vías de hecho, pero las licencias de exploración seguían vigentes, y sabía que había que organizarse y tomar acciones legales y jurídicas para defender el territorio, porque San Lorenzo tiene un proyecto de un territorio campesino agroalimentario que es un sueño pero que nos ha servido para hacer varias cosas como lo de la consulta popular, para declarar a San Lorenzo un municipio libre de transgénicos, son argumentos para querer mucho el territorio...somos un municipio hídrico, producimos mucha agua y le damos agua a los municipios vecinos, ante la amenaza de la gran minería, a partir de ahí ya se comienza a hablar de la consulta que era un instrumento legal en su momento” ¹⁰¹

“Llegamos a la conclusión que la consulta era el mejor mecanismo porque ustedes saben que hay mecanismos de participación ciudadana y los resultados de la consulta legalmente se tienen que acatar, que había el peligro que se perdiera. La consulta no fue por facilismo tampoco que nosotros hicimos la consulta porque no fue fácil, eso fue duro, pero entonces vino que lo mejor que había que hacer era la consulta porque eso sellaba una actividad que se iba a comenzar en el municipio...yo digo que no sé qué se irá a hacer para que Anglo Gold vuelva a entrar aquí a una explotación porque está la consulta totalmente aprobada... (otros mecanismos de contención) Los mecanismos eran no dejar entrar la gente, pero de todas maneras eso es ilegal, yo les dije que era ilegal cuando ellos comenzaron a no dejar entrar la gente de Anglo Gold, yo les dije, vengo a decirles la verdad, esto de estar trancando a los trabajadores es ilegal, la gente tiene libre tránsito, vamos a ver cómo

¹⁰¹ Diálogo virtual con el exalcalde de San Lorenzo-Nariño, 9 de marzo de 2021

lo manejamos, no era efectivo porque era ilegal, había que buscar otro mecanismo por eso sabíamos que debíamos hacer consulta...”¹⁰²

La protesta y las vías de hecho han sido utilizadas de manera recurrente por parte de las personas opositoras a proyectos extractivos, y la respuesta desde la institucionalidad inclinada al extractivismo con frecuencia ha sido el desconocimiento y en ocasiones se llega a la represión como se dio después de la consulta en Carmen del Darién-Colombia en 2009 (GLOCON, 2018; Walter & Urkidi, 2017)

“Lo que harán las empresas y el gobierno es declarar las consultas ilegales; entonces tendremos que hacer una lucha legal. Si perdemos la lucha legal, tenemos la lucha comunitaria, que con eso se comenzó el proceso de lucha contra la minería”¹⁰³.

“mi hipótesis es que ante movilización no violenta, la represión también se va modificando, funcionan otras formas represivas, ya no es represión coercitiva, sino canalizada, pasa a la par de la protesta así como las consultas, que son multiplicidad de acciones que se generaron por diferentes formas, ante respuestas institucionales, porque la consulta tiene mucho de eso, si tiene parte de contenciosa, pero si nace de un proceso institucional y principalmente la de vecinos, hay respuesta institucional”¹⁰⁴

Uno de los aspectos que más se destacan de las consultas es que se constituyó en un mecanismo alternativo a las vías de hecho y logró tramitar algunas tensiones en conflictos socioambientales por canales pacíficos (Walter & Urkidi, 2015) al ser considerado un mecanismo *democrático-participativo* y *legítimo* (Mérida, 2013). Democrático no propiamente por su respaldo legal, porque en algunas ocasiones fueron consideradas ilegales, pero con todo las comunidades encontraron en ella un canal de evidenciar su oposición a iniciativas extractivas ante la poca disposición de escucha de la institucionalidad, pero que permitió la manifestación pacífica de las preferencias ciudadanas y comunitarias en defensa de su territorio.

¹⁰² Diálogo personal con el exalcalde del municipio de Piedras-Tolima Arquímedes Ávila, 13 de marzo 2017.

¹⁰³ Diálogo virtual con Pedro Cabezas activista de ACAFREMIN. 18 junio de 2020

¹⁰⁴ Diálogo virtual con Ana Eugenia Paredes académica-activista, 1 de julio de 2020

“...la gente se movilizó y se realizó la consulta... la consigna es que era legítima, nosotros nos pegamos de la palabra legitimidad, pues no teníamos la legalidad, el reconocimiento, pero teníamos la legitimidad y era un mandato para nosotros y lo hicimos con todas las garantías y fue una fiesta democrática...”¹⁰⁵

“...la de San Lorenzo era una consulta autónoma (diferentes a las consultas populares que se habían llevado a cabo en Colombia)... cuando se hace esta consulta había una medida preventiva, una medida cautelar por parte de la Corte Constitucional para que no se realizaran procesos de consultas populares mientras se expedía la sentencia unificada de 2019, San Lorenzo lo que dice es no, vamos a hacer una consulta autónoma y acá lo que importa es el mandato del pueblo soberano según el artículo 3 de la Constitución e hicieron consulta popular autónoma sin carácter vinculante”¹⁰⁶

Frente a las consultas populares-comunitarias se debe tener en cuenta que -como se ha mencionado- han tenido algún nivel de éxito al suspender la instalación o continuidad de proyectos extractivos en los territorios, sin embargo, desde las mismas organizaciones se entiende que con las consultas se pueden *ganar batallas* pero la guerra está latente debido a que los minerales y recursos siguen en el territorio, como lo indica de manera clara Pedro Cabezas, activista de Acafremin en El Salvador:

“Las consultas no dieron un cierre al proceso, es una cuestión temporal, es una herramienta que nos sirvió, pero es una herramienta que nos abre espacios de lucha legal y territorial. El problema no son las leyes del país ni las empresas, el problema es que hay oro, y mientras exista oro y las empresas tengan identificado ese oro en el país... con tener la prohibición no quiere decir que ganamos la guerra, ganamos una batalla, la guerra continúa mientras haya oro en el país”¹⁰⁷

Algo cercano opina el exalcalde de San Lorenzo-Nariño quien manifiesta que mientras esté el mineral, la defensa del territorio debe continuar, porque siempre habrá quien esté interesado en explotarlo.

¹⁰⁵ Diálogo virtual con el exalcalde de San Lorenzo-Nariño, 9 de marzo de 2021

¹⁰⁶ Diálogo virtual con José Jiménez del Comité Ambiental en Defensa de la Vida- Tolima, Colombia, 26 de febrero de 2021

¹⁰⁷ Dialogo virtual con Pedro Cabezas activista de ACAFREMIN. 18 junio de 2020

“...las multinacionales no han vuelto a San Lorenzo pero la amenaza sigue, mientras haya minerales preciosos en San Lorenzo que sacaron sus muestras, Oro, plata, níquel, coltán, esas montañas tienen minerales preciosos, mientras haya eso seguirá la amenaza de la política minera del Estado y de explotar esos minerales. Pero creo que en San Lorenzo les costará mucho trabajo ingresar, porque en el ADN de los lorenceños hay una consigna fuerte de defender el territorio, sabemos el problema de la gran minería, de la violencia que llega con eso, el problema del daño ambiental, todos los aspectos negativos que deja, no queremos correr ese riesgo, seguir cultivando nuestros productos, no queremos nada de minería”¹⁰⁸

Sería insuficiente y un poco ingenuo pensar que la victoria está en el resultado de la consulta, hay un paso más que es el momento en donde se ha situado este estudio, el después de la consulta y los resultados de rechazo, ¿qué pasa con esa votación y esa manifestación pública de rechazo por parte de la comunidad?, es la etapa que se ha denominado la implementación, sin embargo, los diálogos con activistas han permitido captar una realidad adicional que se manifiesta ganar la consulta y que el resultado se implemente es muy importante -y ha sido de central para la discusión propuesta- pero el capital de inversión y financiero, las empresas, las multinacionales etc., tiene una perspectiva temporal bastante amplia, sus lógicas son distintas a las de un gobierno en democracia que tienen un marco temporal reducido a lo que dura el periodo de gobierno, por lo cual pueden esperar hasta las condiciones de inversión sean favorables.

El factor tiempo es relevante y con este se suma la correlación de fuerzas políticas y económicas, que cuando están alineadas al extractivismo, generan complejos desafíos para la contención anti-extractiva, de igual manera, para las empresas que lideran proyectos extractivos es difícil y tienen que asumir altos costos políticos, sociales y económicos cuando se presentan mecanismos de contención.

Siguiendo las líneas anteriores Hug y Tsebelis (2002) hacen referencia a estos dos aspectos Tiempo y correlación de fuerzas, indicando que los actores en disputa-interacción si tienen

¹⁰⁸ Diálogo virtual con el exalcalde de San Lorenzo-Nariño, 9 de marzo de 2021

la capacidad pueden esperar para desplegar sus acciones en un momento en que la correlación de fuerzas sea favorable a sus intereses; para el caso de los proyectos extractivos ya se indicó que tienen una perspectiva de tiempo más prolongada que en ocasiones la que pueden tener los movimientos de justicia ambiental y las comunidades, debido a que la correlación de fuerzas puede cambiar.

“Las empresas tienen memoria larga, las organizaciones y movimientos generalmente tienen memoria corta, por eso lo que estamos procurando es preservar la organización a largo plazo en las comunidades, por si en algún momento se genera un cambio de política del gobierno, nosotros vamos a estar más o menos organizados, no vamos a tener que comenzar desde el principio...la correlación de fuerzas es muy importante, las empresas esperar tener una correlación de fuerza favorable, o cambio de las condiciones políticas; la coyuntura política no es estática” ¹⁰⁹.

“Las consultas en El Salvador se hicieron en un contexto favorable. Para la organización local pero también para el movimiento nacional...en cualquier momento puede haber apertura a la industria minera en el país. Si el sistema económico vuelve a abrir las puertas a la minería, entonces continuaremos el proceso, por eso teníamos una estrategia a largo plazo... A pesar de la ley de prohibición de la minería metálica en El Salvador, todo el andamiaje institucional en favor de la minería sigue activo, lo único que toca hacer es cambiar la ley. Todas las condiciones para que exista la minería todavía existen...la correlación de fuerzas ha cambiado en la asamblea legislativa desde 2019. La Asamblea legislativa tiene la posibilidad de revertir la ley” ¹¹⁰.

Como mencionan Hug y Tsebelis (2002) los actores -en este caso los proyectos extractivos- pueden esperar a tener condiciones que consideren que les son favorables, es posible que eso es lo que explica que en la provincia de Misiones-Argentina las fuerzas políticas interpretaran que años después que la población había rechazado la instalación del proyecto hidroeléctrico a través de la consulta popular de 1996, las autoridades provinciales interpretaran que las condiciones eran distintas y el proyecto inicial había sido

¹⁰⁹ Dialogo virtual con Pedro Cabezas activista de ACAFREMIN. 18 junio de 2020

¹¹⁰ Dialogo virtual con Pedro Cabezas activista de ACAFREMIN. 18 junio de 2020

modificado entonces ya no se sustentaba la negativa de las comunidades y se podía reactivar el proyecto.

“A inicios de la década de 2000 se reactivó el proyecto, planteando la convocatoria de un nuevo plebiscito. La fundamentación de los gobernantes provinciales fue que el proyecto había sido modificado, y que la opción elegida, Pindoí, afectaba menos hectáreas y minimizaba los impactos negativos ... Ante estos reintentos de construir el proyecto hidroeléctrico, las organizaciones que llevaron adelante la consulta continúan trabajando para impulsar el tratamiento legislativo de una ley que declare a Misiones “libre de represas” (en 2011)...” (Wagner L. S., 2019b: 191-192)

Otro aspecto que quisiera traer a la reflexión es que si bien en el texto se adoptó la noción de éxito de la consulta como que se lograra detener la instalación o continuidad de proyectos extractivos (Rodríguez-Labajos & Özkaynak, 2015); este fue el mayor objetivo de las consultas, pero a en la práctica, se fueron configurando unos efectos positivos no esperados, incluso cuando no se cumpliera el objetivo inicial y el resultado de la consulta fuera desconocido y los proyectos continuaran. En la revisión de las justificaciones de fracaso o éxito de la resistencia minera que realizan Rodríguez-Labajos & Özkaynak también en cuentan que una razón recurrente para interpretar exitosa una resistencia además de la suspensión de proyectos es la consolidación de redes y activismo (2015:58); así, se encuentra que incluso en algunos procesos donde se realizó la consulta y el proyecto no se detuvo, la consulta generó dinámicas de asociación y consolidación comunitaria, en algunos lugares permitió la unidad de posturas diversas en favor de la consulta.

“...la consulta fue respaldada por todos los partidos políticos del municipio, eso fue un hecho político que nos unió a todos...había de todos los partidos, y todo mundo voto en favor de la consulta no hubo resistencia... el pueblo preveleía más que las doctrinas de sus propios partidos (haciendo referencia a los líderes políticos avalados por partidos oficialistas) era una voluntad popular, era antipopular que ellos tomaran una decisión contraria, había que sumarse, estaban por encima los intereses de los partidos tradicionales, los intereses de la comunidad”¹¹¹

¹¹¹ Diálogo virtual con el exalcalde de San Lorenzo-Nariño, 9 de marzo de 2021

Otro ejemplo de consolidación de redes y movimientos de justicia ambiental se puede encontrar en el caso de la consulta de Sipacapa, que si bien, el proyecto continuó, la consulta y el movimiento se mantuvo en firme, consolidado convirtiéndose en referentes no solo nacional, también internacional como un antecedente y ejemplo que motivó a activación de consultas similares en otros contextos, esto también puede ser interpretado como un relativo éxito (Yagenova & García, 2009)¹¹².

Además de unificar, las consultas también sirvieron para unificar comunidades en torno a un proyecto común, algunas en la actualidad anualmente conmemoran la realización de la consulta con un sentido de propia valía y un emblema comunitaria que les identifica: *“...nuestra bandera común de todos los lorenceños es la consulta y la defensa común de todo nuestro territorio”*¹¹³

“En Piedras Tolima, el concejo municipal unánimemente rechaza todo tipo de proyecto extractivo, es porque el concejo de Piedras viene de la gente, viene una presión social, allá en Piedras no puede entrar una multinacional, pero ni asomarse por las curvas porque la gente los va sacando de una, de una vez se van reuniendo, de una vez van preguntando qué pasa acá, quiénes son, qué vienen a hacer, de una vez se van avisando demasiado, y eso es un empoderamiento político de las comunidades, lo mismo pasó en Cajamarca, gana Julio, lo mismo pasó acá en Ibagué, gana Renzo la asamblea (miembros del comité ambiental), ese giro eco-territorial que expresaba Maristella Svampa se expresa también a través de las elecciones y eso es un factor también a analizar a través del empoderamiento de las consultas populares”¹¹⁴

Ejemplo de estas conmemoraciones anuales de los resultados de las consultas que terminan reafirmando el rechazo y generando un sentido comunitario y narrativas en defensa del territorio ha sido la experiencia de la Marcha Carnaval que se ha convertido en una movilización cultural en Ibagué Tolima (Colombia) impulsada por el Movimiento Ambiental en Defensa de la Vida que acompañó las consultas populares contra la minería en Piedras,

¹¹² Agradezco esta idea a la dra. Mariana Walter que como evaluadora del proyecto hizo referencia a este caso, donde no se logró el objetivo, pero la consulta sí se convirtió en un antecedente importante para la región.

¹¹³ Diálogo virtual con el exalcalde de San Lorenzo-Nariño, 9 de marzo de 2021

¹¹⁴ Diálogo virtual con José Jiménez del Comité Ambiental en Defensa de la Vida- Tolima, Colombia, 26 de febrero de 2021

Cajamarca y sirvió de apoyo, asesoría y acompañamiento a otros municipios de Colombia que tenían la intención de activar consultas.

8. Reflexiones finales

El trabajo aborda una perspectiva comparativa de 122 procesos de consultas populares y comunitarias contra proyectos minero-energéticos en siete países de América Latina, de esta forma se procura aportar al conocimiento del fenómeno en su visión panorámica, debido a que se encuentra una serie de estudios de caso, estudios regionales y de país que además de brindar detalle y particularidades del proceso son muy valiosos en proponer una serie de mecanismos causales e hipótesis alrededor de la participación ciudadana y los conflictos socioambientales, sin embargo son pocos -y muy buenos- esfuerzos para entender el fenómeno de manera comparada y superando las fronteras nacionales, los estudios que lo ha hecho se han encargado de describir, caracterizar y analizar la emergencia e innovación del uso de mecanismos de democracia directa para tramitar conflictos ecológico distributivos.

Los trabajos comparados han aportado al entendimiento de las consultas en su etapa de activación y de resultado, que evidencia un rechazo masivo a la instalación de proyectos minero-energéticos en los territorios, sin embargo, se ha dicho poco a qué pasa después del rechazo, por lo cual en este trabajo me he ubicado en este espacio que he denominado la etapa o momento de implementación de la decisión del mecanismo de participación.

Como se ha mencionado, no todas las tensiones socioambientales derivan en conflictos, en muchas ocasiones se acude a la negociación porque algunas comunidades no presentan inconformidad con el proyecto, pero si tienen pretensiones que las llevan a mesas de negociación, pero en el caso de los territorios que acudieron a consultas populares, lo hicieron para manifestar el rechazo a la instalación de los proyectos, estando en abierta oposición al modelo extractivista para sus territorios y su votación fue consistente con este objetivo lo que se puede identificar como una constante, sin embargo, luego de la consulta,

algunos proyectos desconocieron el mandato popular y continuaron sus actividades mientras que otros lograron ser suspendidos, allí sí hay variabilidad del fenómeno.

A pesar del rechazo en la consulta, unos proyectos continuaron y otros fueron suspendidos, este es un primer hallazgo, porque pocas veces se ha estudiado la consulta después de su resultado no solo para lo referente a conflictos socioambientales sino para el estudio de los mecanismos de participación. Lo siguiente fue cuestionar qué factores pueden explicar esta situación y tomando como ejemplo el estudio de Haslam & Tanimoune (2016) que retoman las hipótesis de la literatura especializada y estudios caso al respecto, proceden a pruebas estadísticas para encontrar los factores explicativos más relevantes -en su caso- para la activación de un conflicto socio-ambiental, en este estudio se ha propuesto identificar los factores que explica el éxito o no de la consulta -se suspendió o no el proyecto- teniendo en cuenta que la votación en todos los casos fue de rechazo casi absoluto, para lo cual se identifican una serie de variables -de orden internacional, nacional, local- con el ánimo de identificar cuáles de ellas tenían mayor poder explicativo, de esta forma se puede considerar que los resultados del presente estudio son funcionales no solo para el entendimiento del fenómeno empírico, también para ampliar el debate teórico.

La explicación teórica más cercana a contestar la pregunta de los factores que inciden para suspender los proyectos la encontré en el cuerpo de literatura de dependencia de recursos no renovables- *la maldición de los recursos*, que pone acento en la dependencia de los recursos para la economía del país en cuestión, entendiéndolo que a mayor dependencia menor probabilidad de éxito de la implementación de rechazo en las consultas a estos proyectos. La respuesta es bastante sugerente, pone énfasis en indicadores económicos que pueden ser verificables, con todo, se identificaron varias limitaciones.

En primer lugar, esta propuesta teórica permite explicar de buena manera los casos donde se implementa la decisión y el país no depende de los recursos no renovables, y los casos donde no se implementa la decisión de la consulta y el país depende de los recursos no renovables. Se podría indicar de manera lógica que en la medida en que las rentas provenientes de la economía extractiva es más alta, menor probabilidad de atender el

rechazo, y cuando es más baja se puede prescindir de este rubro y acceder a las reivindicaciones de las comunidades; pero tiene muchos límites para los casos intermedios, es decir, aquellos casos donde se detuvo el proyecto extractivo y al país es altamente dependiente de esos recursos, o donde el país no depende de esos recursos y el proyecto continuó.

Otra dificultad es que esta perspectiva privilegia el análisis de orden nacional, en algunos casos se ha aplicado la misma lógica para estudios a nivel local pero no es frecuente identificar aspectos que ponen en tensión diferentes niveles de gobierno, cuestión en la que el análisis de las consultas populares contra proyectos extractivos brinda una oportunidad sin igual, debido a que se llevan a cabo en el ámbito subnacional y la extracción se realiza en el territorio, es éste y su población el objeto de sus afectaciones, a su vez, el resultado de rechazo interpela el centro de los intereses económicos a nivel central por lo cual en este estudio se optó por una explicación multinivel, lo cual es un avance en la discusión.

Por último frente a esta perspectiva teórica, la explicación se suele concentrar en factores económicos -dependencia de recursos- pero como se propone en el modelo teórico del estudio y su correspondencia empírica, la explicación no solo se queda en aspectos de dependencia económicas de los recursos extractivos, también pasa por explicaciones políticas y ambas -económicas y políticas- por factores multinivel. En este aspecto, la presenta una innovación teórica y analítica.

Una de las perspectivas analíticas más importantes para el estudio de los conflictos socioambientales es la ecología política, que ha hecho énfasis en la postura de las comunidades que deben asumir las afectaciones en sus formas de vida, sociales, económicas, ambientales en sus territorios y en los movimientos de justicia ambiental que se han encargado de la defensa territorial (Merlinsky, 2021; Martínez-Alier, 2002).

Las reivindicaciones de las comunidades y la actividad de los movimientos de justicia ambiental han sido vitales para hacer evidente las afectaciones a las comunidades, llevar los reclamos a instancias internacionales para lograr visibilidad y presión a los gobiernos

centrales y la resolución de diferentes tensiones en favor de las comunidades, de hecho, y como lo reconoce buena parte de la literatura especializada, sin movimientos no hay reclamo ni expectativa de éxito (Silva, Akchurin, & Bebbington, 2018; Falleti & Riofrancos, 2018; Andersson & Van Laerhoven, 2007), de hecho, la activación de la consulta como mecanismo de participación contra el extractivismo se debe a la presencia del movimiento y gestiones para ello, incluso algunos han logrado activar las consultas al margen de sectores políticos (Renauld, 2016) y en algunos casos, la oposición de gobiernos centrales y locales.

Sin embargo al ubicar la pregunta de interés en la etapa de la implementación, que es posterior a los resultados de la consulta, se considera que la decisión está en un espacio donde los actores políticos tienen relevancia y esto no se puede desconocer, según los resultados del ejercicio empírico desarrollado en este estudio, la participación de los gobiernos locales en la coalición anti-extractivista es un factor significativo para aumentar las probabilidades de éxito de la reivindicación de la consulta. Si bien no se puede indicar que los actores políticos locales son la pieza fundamental o que se debe a ellos el éxito, el ejercicio empírico sí pone en evidencia la importancia que estos sean aliados de los reclamos de las comunidades y los movimientos (Silva, Akchurin, & Bebbington, 2018; Spalding, 2018) y se puede indicar que en este aspecto, este estudio también brinda aportes para ampliar la discusión.

Finalmente, desde el enfoque de la participación y la democracia directa, buena parte del análisis -de alta calidad- se ha ocupado en casos del orden nacional y la activación de mecanismos desde arriba, de aquellos mecanismos que se activan desde abajo, el conocimiento no es tan extenso con el anterior, en parte por la dificultad de acceder a la información, y lograr una sistematización amplia que permita comparaciones más allá de los estudios de caso bien detallados, un esfuerzo importante en este sentido se viene haciendo desde el proyecto Latinno.net (Pogrebinschi & Ross, 2019), pero además, otra dificultad recurrente, son los bloqueos institucionales y filtros que tienen que superar las iniciativas participativas *desde abajo* (Suárez Antón & Welp, 2019) para tener incidencia y

superar su función meramente consultiva y transitar al cambio institucional (Silva, Akchurin, & Bebbington, 2018).

En este aspecto, el trabajo presenta también un aporte en la medida en que se trata de la evaluación de un mecanismo de democracia directa en contextos extractivos y activados *desde abajo* que han logrado superar distintos bloqueos institucionales y en no pocas ocasiones han conseguido ser exitosos en la consecución de sus objetivos, que es la suspensión de los proyectos extractivos instalados o a instalar en los territorios. De esta forma, el presente estudio también aporta al conocimiento de mecanismos de democracia directa *-desde abajo-* cuando el interés está en contravía del *status quo* y de grandes intereses económicos y políticos, y en ese contexto adverso, tienen un relativo éxito, lo cual permite un factor de interés para el análisis.

La explicación del éxito del mecanismo no se agota a partir del diseño institucional y del resultado, se propone ir más allá y problematizar la etapa de implementación de la decisión teniendo en cuenta que la explicación no se limita al resultado favorable el apoyo o no del gobierno de turno en el nivel territorial que corresponda u otros aspectos propios del análisis de MDD, también en la dirección de Urbinati (2006) que retoman Zarembeg & Welp (2020), existen una interacción entre la democracia participativa y representativa en donde no son antagonistas sino complementarias, en la medida en que en el presente estudio se insiste en la relación de doble vía en el apoyo de gobiernos (representativa) a la consulta (participativa) para la reafirmación del resultado de rechazo de las consultas, y la forma en que éstos se benefician o se sirven de estos mecanismos para sus fines políticos.

Referencias

- Abad Restrepo, C. (2018). Resistencias contra-extractivas y las áreas libres de extractivismo: La cuestión de las consultas populares en América Latina. Curitiba- Brasil. Obtenido de https://www.academia.edu/34752529/RESISTENCIAS_CONTRA_EXTRACTIVAS_Y_LAS_%C3%81REAS_LIBRES_DE_EXTRACTIVISMO_LA_CUESTI%C3%93N_DE_LAS_CONSULTAS_POPULARES_EN_AM%C3%89RICA_LATINA?auto=download&email_work_card=download-paper
- Acosta, A. (2012). Extractivismo y neoextractivismo: dos caras de la misma maldición. En M. Lang, & D. Mokrani, *Más Allá del Desarrollo: Grupo Permanente de Trabajo sobre Alternativas al Desarrollo*. Quito: Ediciones Abya Yala, Fundación Rosa Luxemburg. Obtenido de http://www.rosalux.org.mx/docs/Mas_alla_del_desarrollo.pdf
- Acuña Villarraga, F. (2021). *Reformas políticas para permitir o restringir la reelección presidencial en América Latina 1977-2021*. Documento de Trabajo No. 20, Observatorio de Reformas Políticas en América Latina UNAM-OEA, Ciudad de México. doi:<https://doi.org/10.6084/m9.figshare.14558124.v1>
- Aliste, E., & Stamm, C. (2016). Hacia una geografía de los conflictos socioambientales en Santiago de Chile: lecturas para una ecología política del territorio. *Revista de Estudios Sociales*, 45-62. doi:<https://doi.org/10.7440/res55.2016.03>
- Altman, D. (2005). Democracia directa en el continente americano: ¿Autolegitimación gubernamental o censura ciudadana? *Política y Gobierno*, XII(2), 203-232. Obtenido de <http://www.scielo.org.mx/pdf/pyg/v12n2/1665-2037-pyg-12-02-203.pdf>
- Altman, D. (2010). Plebiscitos, referendos e iniciativas populares en América Latina: ¿mecanismos de control político o políticamente controlados?. *Perfiles latinoamericanos*, 18(35), 9-34. Obtenido de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-76532010000100001
- Alvarez-Sousa, A. (2016). Análisis multinivel con variables categorías. Ejemplo: confianza en la plutocracia. *Revista Latina de Sociología (RELASO)*, 6, 1-26. doi:<http://dx.doi.org/10.17979/relaso.2016.6.1.1950>
- Andersson, K., & Van Laerhoven, F. (2007). From Local Strongman to Facilitator. Institutional Incentives for Participatory Municipal Governance in Latin America. *Comparative Political Studies*, 40(9), 1085-1111. doi:<https://doi.org/10.1177/0010414006288977>
- Arce, M. (2015). *La extracción de recursos naturales y la protesta social en el Perú*. Lima, Perú: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Arriaza Pontaza, D. G. (2015). *Guatemala, experiencias colectivas de reivindicación y defensa del territorio. 10 años de consultas (2005-2015)*. Producido en el marco del Seminario de Construcción colectiva del Departamento Ecuménico de Investigaciones –DEI-, Guatemala.

- Auty, R. M., & Gelb, A. H. (2001). Political Economy of Resource-Abundant States. En R. M. Auty, *Resource Abundance and Economic Development*. Oxford: Oxford University Press. doi:10.1093/0199275785.001.0001
- Barahona Alachán, H. (2019). *Las declaratorias de territorios libres de proyectos extractivos en Honduras. Dos experiencias del municipio de Tela, Atlántida en el periodo 2014-2019*. (T. p. Caribe, Ed.) Buenos Aires: Universidad Nacional de San Martín. Obtenido de chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/http://www.unsam.edu.ar/ciep/wp-content/uploads/2021/07/1.Heidy-Waleska-Barahona-Alachan_CIEP_LATMA.pdf
- Barczak, M. (2001). Representation by Consultation? The Rise of Direct Democracy in Latin America. *Latin American Politics & Society*, 43(3), 37–59. Obtenido de <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1548-2456.2001.tb00178.x>
- Bebbington, A. (2009). Actores y ambientalismos: conflictos socio-ambientales en Perú. *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*(35), 117-128. doi:<https://doi.org/10.17141/iconos.35.2009.371>
- Bebbington, A. (2012). Social conflict and emergent institutions: hypotheses from Piura, Peru. En A. Bebbington, *Extractive Industries, Social Conflict and Economic Development: Evidence from South America* (págs. 67-88). London: Routledge.
- Bebbington, A., Humphreys Bebbington, D., & Bury, J. (2011). Federating and Defending: Water, Territory and Extraction in the Andes. En R. Boelens, D. Getches, & A. Guevara Gil, *Out of the Mainstream: The Politics of Water Rights and Identity in the Andes* (págs. 307-327). London: Earthscan. Obtenido de <https://people.ucsc.edu/~jbury/Publications/Bebbington%20et%20al,%202010,%20Federating%20and%20Defending.pdf>
- Bebbington, A., Humphreys Bebbington, D., Bury, J., Ligan, J., Muñoz, J. P., & Scurrah, M. (2008). Mining and social movements: struggles over livelihood and rural territorial development in the Andes. *World Development*, 36(12), 2888–2905. doi:doi:10.1016/j.worlddev.2007.11.016
- Bebbington, A., Sauls, L., Rosa, H., Fash, B., & Humphreys Bebbington, D. (2018). Conflicts over Extractivist Policy and the Forest Frontier in Central America. *European Review of Latin American and Caribbean Studies*, 107-137. doi:<http://doi.org/10.32992/erlacs.10400>
- Brancati, D. (2008). Winning Alone: The Electoral Fate of Independent Candidates Worldwide. *Journal of Politics*, 70(3), 648-662. doi:<https://doi.org/10.1017/s0022381608080675>
- Breuer, A. (2007). Institutions of Direct Democracy and Accountability in Latin America's Presidential Democracies. *Democratization*, 14(4), 554–579. doi:<https://doi.org/10.1080/13510340701398287>
- Bruno S., F., Kucher, M., & Stutzer, A. (2001). Outcome, Process and Power in Direct Democracy: New Econometric Results. *Public Choice*, 107(3-4), 271–293. Obtenido de <https://www.jstor.org/stable/30026203?seq=1>

- Cameron, M. A., Hershberg, E., & Sharpe, K. E. (2012). Voces y consecuencias: participación directa y democracia en América Latina. En M. A. Cameron, E. Hershberg, & K. E. Sharpe, *Nuevas instituciones de democracia participativa en América latina: la voz y sus consecuencias* (págs. 13-38). México D.F, México: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales FLACSO-México. Obtenido de <https://www.flacso.edu.mx/publicaciones/novedades/Nuevas-instituciones-de-democracia-participativa-en-America-Latina-la-voz-y>
- Carey, J. M., & Shugart, M. S. (1992). Incentives to cultivate a personal vote: a rank ordering of electoral formulas. *Electoral Studies*, 14(4), 417-439. doi:[https://doi.org/10.1016/0261-3794\(94\)00035-2](https://doi.org/10.1016/0261-3794(94)00035-2)
- Carroll, L. A. (2011). *Violent Democratization: Social Movements, Elites, and Politics in Colombia's Rural War Zones, 1984-2008*. Notre Dame: University of Notre Dame Press.
- Ciro Rodríguez, A. (2014). Poderes políticos locales, violencia y configuración del Estado: el caso de Fernando Almario en el Caquetá. *Análisis Político*, 27(82), 58-71. doi:<https://doi.org/10.15446/anpol.v27n82.49284>
- Colectivo Madre Selva. (2014). <http://madreselva.org.gt>. Recuperado el 18 de septiembre de 2020, de http://madreselva.org.gt/wp-content/uploads/2011/12/CONSULTASintegrado.final_.pdf.
- Collins, D. (2009). The failure of a socially responsive gold mining MNC in El Salvador: Ramifications of NGO mistrust. *Journal of Business Ethics*(88), 245–268. doi:<https://doi.org/10.1007/s10551-009-0288-5>
- Conde, M. (2017). Resistance to Mining. A Review. *Ecological Economics*, 132, 80–90. doi:<https://doi.org/10.1016/j.ecolecon.2016.08.025>
- Conde, M., & Le Billon, P. (2017). Why do some communities resist mining projects while others do not? *The Extractive Industries and Society*, 4(3), 681-697. doi:<https://doi.org/10.1016/j.exis.2017.04.009>
- Cortés, F. (2018). Observación, causalidad y explicación causal. *Perfiles Latinoamericanos*, 26(52), 1-20. doi:10.18504/PL2652-001-2018
- Coumans, C. (2010). Alternative accountability mechanisms and mining: The problems of effective impunity, human rights, and agency. *Canadian Journal of Development Studies / Revue canadienne d'études du développement*, 30(1–2), 27–48. doi:10.1080/02255189.2010.9669280
- Cunill Grau, N. (1997). *Repensando lo público a través de la sociedad*. Caracas : Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo CLAD.
- Dabroy Araujo, E. J. (2013). *Las consultas comunitarias en Huehuetenango: Construyendo democracia*. (B. Ramos Muñoz, Ed.) Guatemala, Guatemala: Cara Parens de la Universidad Rafael Landívar. Obtenido de <https://www.url.edu.gt/publicacionesurl/FileCS.ashx?Id=40897>

- Davies, E., & Falleti, T. G. (2017). Poor People's Participation: Neoliberal Institutions or Left Turn? *Comparative Political Studies*, 50(12), 1699 –1731. doi:<https://doi.org/10.1177/0010414016688002>
- Davis, G. A. (2012). *Replicating Sachs y Warner: the 1997 Working paper*. Colorado School of Mines. Division of economics and business Working Paper series 2012-08. Obtenido de <http://econbus-papers.mines.edu/working-papers/wp201208.pdf>
- De Echave, J., Diez, A., Huber, L., Revesz, B., Lanata, X., & Tanaka, M. (2009). *Minería y Conflicto Social*. Lima, Perú: IEP Instituto de Estudios Peruanos; CIPCA Centro de Investigación y Promoción del Campesinado; CBC Centro de Estudios Regionales Andinos Bartolomé de Las Casas; CIES Consorcio de Investigación Económica y Social. Obtenido de https://repositorio.iep.org.pe/bitstream/IEP/639/2/huber_mineriyayconflictosocial.pdf
- De la Calle, H. (2019). *Revelaciones al final de una guerra. Testimonio del Jefe Negociador del Gobierno colombiano en La Habana*. Bogotá: Penguin Random House.
- Di John, J. (2002). *Mineral resource abundance and violent political conflict: a critical assessment of the rentier state model*. London School of Economics LSE. London: Crisis States Programme, Development Research Centre, Working papers No. 20 series no.1. Obtenido de <https://www.lse.ac.uk/international-development/Assets/Documents/PDFs/csrc-working-papers-phase-one/wp20-mineral-resource-abundance-and-violent-political-conflict.pdf>
- Diamond, L. (1999). *Developing Democracy: Toward Consolidation*. Baltimore: Johns Hopkins University Press. Obtenido de <https://jhupbooks.press.jhu.edu/title/developing-democracy>
- Diario Jornada. (s.f.). Los intendentes de Esquel de la democracia. *Diario Jornada*. Obtenido de https://www.diariojornada.com.ar/142946/politica/Los_intendentes_de_Esquel_de_la_democracia
- Dietz, K. (2019). Direct democracy in mining conflicts in Latin America: mobilising against the La Colosa project in Colombia. *Canadian Journal of Development Studies / Revue canadienne d'études du développement*, 40(2), 145-162. doi:10.1080/02255189.2018.1467830
- Dietz, K., & Engels, B. (2017). Contested Extractivism, Society and the State: An Introduction. En B. Engels, & K. Dietz, *Contested Extractivism, Society and the State Struggles over Mining and Land* (págs. 1-19). Palgrave. Macmillan. doi:10.1057/978-1-137-58811-1
- Diez Hurtado, A. (2006). Ronderos y Alcaldes en el conflicto minero de Rio Blanco en Piura. Perú. En J. Bengoa, *Territorios Rurales. Movimientos Sociales y Desarrollo Territorial Rural en América Latina*. Lima: Rimisp - Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural; IDRC – International Development Research Centre. Obtenido de <https://idl-bnc-idrc.dspacedirect.org/bitstream/handle/10625/26667/IDL-26667.pdf>
- Došek, T. (2019). Las reformas de reelección local en América Latina: escenarios y evidencia comparada. *Elecciones*, 18(19), 11-38. Obtenido de

https://www.academia.edu/41334426/Las_reformas_de_reelecci%C3%B3n_local_en_Am%C3%A9rica_Latina_escenarios_y_evidencia_comparada

- Duthie, K. (2012). *Mining Watch*. Obtenido de Local Votes and Mining in the Americas: <https://miningwatch.ca/es/node/6950>
- Falleti, T. G. (2005). A Sequential Theory of Decentralization: Latin American Cases in Comparative Perspective. *American Political Science Review*, 99(3), 327-346. Obtenido de https://www.polisci.upenn.edu/sites/default/files/2005_Falleti_APSR_Sequential_Theory_Decentralization.pdf
- Falleti, T. G. (2010). *Decentralization and subnational politics in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press. doi:<https://doi.org/10.1017/CBO9780511777813>
- Falleti, T. G., & Riofrancos, T. N. (2018). Endogenous Participation. Strengthening Prior Consultation in Extractive Economies. *World Politics*, 70(1), 86-121. doi:<https://doi.org/10.1017/S004388711700020X>
- Falleti, T., & Mahoney, J. (2016). El método secuencia comparado. *Revista SAAP*, 10(2), 187-220. Obtenido de https://www.polisci.upenn.edu/sites/default/files/2016_Falleti_Mahoney_SAAP_El%20m%C3%A9todo%20secuencial%20comparado_SpanishTranslation.pdf
- Fox, J. (1994). Latin America's emerging local politics. *Journal of Democracy*, 5(2), 205-236.
- Freidenberg, F. (2005). Selección de candidatos, partidos y democracia en los países andinos. En K. Sample, & D. Zovatto, *Democracia en la región andina* (págs. 61-91). Estocolmo: International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA). Obtenido de <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/democracia-en-la-region-andina.pdf>
- Garay Salamanca, L. J. (2020). *Aparatos estatales y luchas de poderes: de la captura a la cooptación y a la reconfiguración*. Bogotá: Fundación Heinrich Böll- Colombia. Obtenido de https://co.boell.org/sites/default/files/2021-01/libro%20Luis_jorge_web.pdf
- Garay, L. J. (2010). Crimen, captura y reconfiguración cooptada del Estado: cuando la descentralización no contribuye a profundizar la democracia. En Fundación Konrad Adenauer, *25 años de la descentralización en Colombia* (págs. 89-137). Bogotá: Fundación Konrad Adenauer Stiftung. Obtenido de https://www.kas.de/c/document_library/get_file?uuid=46399884-9718-2b22-5e2e-f6aaaf99bdf3&groupId=287914
- Garcés Villamil, M. Á., & Rapalino Bautista, W. G. (2015). La Consulta Popular como mecanismo de participación ciudadana para evitar actividades mineras. *Justicia Juris*, 11(1), 52-62. Obtenido de <http://www.scielo.org.co/pdf/jusju/v11n1/v11n1a05.pdf>
- Gehlbach, S. (2008). *Representation through Taxation. Revenue, Politics, and Development in Postcommunist States*. Cambridge: Cambridge University Press. doi:<https://doi.org/10.1017/CBO9780511510106>

- Giraldo, A. (2012). resistencias y conflictos socioambientales en Tandil. Un estudio de caso. *Sociedad & Equidad*(4), 22-43. Obtenido de <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/3989253.pdf>
- Global Change- Local Conflicts GLOCON. (2018). *GLOCON Freie Universität Berlin*. Obtenido de Overview: Popular consultations concerning mining in Latin America: <https://www.land-conflicts.fu-berlin.de/en/multimedia/overview-consultas/index.html>
- Global Witness. (2019). *Enemies of the State? How governments and business silence land and environmental defenders*. Global Witness. Obtenido de <https://www.globalwitness.org/en/campaigns/environmental-activists/enemies-state/>
- Global Witness. (2020). *Defending tomorrow. The climate crisis and threats against land and environmental defenders*. Global Witness. Obtenido de <https://www.globalwitness.org/en/campaigns/environmental-activists/defending-tomorrow/>
- Goldfrank, B. (2021). Las instituciones participativas en las grandes ciudades latinoamericanas: entre las promesas y los problemas. En L. Vásquez González, B. Goldfrank, C. Schneider, J. Rey, A. Ford, J. Lanza Butrón, . . . W. Antônio Borges, *Instituciones participativas en Sudamérica: ¿del optimismo al ocaso?* (pág. 172). Bogotá: Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano.
- Gramajo Bauer, L. D. (2009). *Visibilizando las conflictividades sociales en Guatemala: Las consultas comunitarias frente a la explotación de recursos naturales y por la defensa del territorio (2005-2007)*. Tesis para optar por el título de Politóloga, Universidad Rafael Landívar. Facultad De Ciencias Políticas Y Sociales.
- Gregor Barie, C. (2014). Nuevas narrativas constitucionales en Bolivia y Ecuador: el buen vivir y los derechos de la naturaleza. *Latinoamérica. Revista de estudios Latinoamericanos*(59), 9-40. Obtenido de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S1665-85742014000200002&script=sci_abstract
- Gudynas, E. (2009). Diez tesis urgentes sobre el nuevo extractivismo. Contextos y demandas bajo el progresismo sudamericano actual. En J. Schuldt, & A. Acosta. Quito, Ecuador: Centro Andino de Acción Popular (CAAP), Centro Latinoamericano de Ecología Social (CLAES). Obtenido de <https://www.redge.org.pe/sites/default/files/2009%20CLAES%20Extractivismo%20Politica%20y%20Sociedad.pdf>
- Gudynas, E. (2013). Extracciones, extractivismos y extrahecciones. Un marco conceptual sobre la apropiación de recursos naturales . *Observatorio del Desarrollo*(18), 1-18. Obtenido de <http://ambiental.net/wp-content/uploads/2015/12/GudynasApropiacionExtractivismoExtraheccionesOdeD2013.pdf>
- Guerrero, E. M., Wagner, L. S., Rodríguez, C. I., & Sosa, B. S. (2015). Acciones colectivas y recursos naturales en conflicto: Historia ambiental de las luchas urbanas por agua y sierras en

- Tandil, Argentina. *Luna Azul*, 41(4), 274-295.
doi:<http://dx.doi.org/10.17151/luaz.2015.41.15>
- Gustafsson, M.-T., & Schilling-Vacaflor, A. (2022). Indigenous Peoples and Multiscalar Environmental Governance: The Opening and Closure of Participatory Spaces. *Global Environmental Politics*, 22(2), 70–94. doi:https://doi.org/10.1162/glep_a_00642
- Gustafsson, M.-T., & Scurrah, M. (July de 2019). Strengthening subnational institutions for sustainable development in resource-rich states: Decentralized land-use planning in Peru. *World Development*, 119, 133-144. doi:<https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2019.03.002>
- Gutiérrez Sanín, F. (2010). Instituciones y territorio: la descentralización en Colombia. En F. K. Adenauer, *25 años de la descentralización en Colombia* (págs. 11-53). Bogotá: Fundación Konrad Adenauer Stiftung. Obtenido de https://www.kas.de/c/document_library/get_file?uuid=46399884-9718-2b22-5e2e-f6aaaf99bdf3&groupId=287914
- Gutiérrez Sanín, F., & Acuña Villarraga, F. A. (2009). La política de los referendos en los países andinos: Apelación al pueblo y democracia (1985-2010). *Análisis Político*, 22(67), 21-37. Obtenido de <https://revistas.unal.edu.co/index.php/anpol/article/view/45811/47335>
- Gutiérrez Sanín, F., & Zuluaga Borrero, P. (2011). Hacia un país minero: retos para el sistema político y el Estado. *Nueva Sociedad*(231), 96-114. Obtenido de https://static.nuso.org/media/articles/downloads/3755_1.pdf
- Harvey, D. (2004). *El nuevo imperialismo*. Madrid, España: Akal. Obtenido de https://www.akal.mx/libro/el-nuevo-imperialismo_44917/
- Haslam, P., & Tanimoune, N. (2016). The Determinants of Social Conflict in the Latin American Mining Sector: New Evidence with Quantitative Data. *World Development*, 78, 401–419. doi:<https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2015.10.020>
- Hazan, R. Y., & Rahat, G. (2009). Selección de candidatos: métodos y consecuencias. En F. Freidenberg, & M. Alcántara, *Selección de candidatos, política partidista y rendimiento democrático* (págs. 37-60). Ciudad de México: Tribunal Electoral del Distrito Federal.
- Helmke, G., & Ríos Figueroa, J. (2010). Introducción. En G. Helmke, & J. Ríos Figueroa, *Tribunales constitucionales en América Latina* (págs. 1-45). México D.F, México: Suprema Corte de Justicia de la Nación. Obtenido de <https://www.uv.mx/veracruz/sea/files/2013/05/Tribunales-Constitucionales-en-America-Latina.pdf>
- Hernández, E. (2017). Autoconsulta y resistencia indígena en Santa Elena, La Paz. *Envío*, 15(53), 24-32. Obtenido de [chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/http://guaymuras.hn/material/revistasenvio/envio15n53.pdf](http://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/http://guaymuras.hn/material/revistasenvio/envio15n53.pdf)

- Hincapié, S. (2017a). Entre el extractivismo y la defensa de la democracia. Mecanismos de democracia directa en conflictos socioambientales de América Latina. *RECERCA, Revista De Pensament I Anàlisi*(21), 37-61. doi:<https://doi.org/10.6035/Recerca.2017.21.3>
- Hincapié, S. (2017b). Extractivismo, consultas populares y derechos políticos ¿El renacimiento de la democracia local en Colombia? *Reflexión Política*, 37(19), 86-99. Obtenido de <https://www.redalyc.org/pdf/110/11052397007.pdf>
- Hincapié, S. (2018). La disputa por el derecho a decidir sobre el agua y el territorio en el extractivismo mexicano. En L. Loeza Reyes, & A. Richard, *Derechos Humanos y violencia en México* (págs. 99-124). Ciudad de México: Ed. UNAM, Centro de Investigaciones interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades de México. Obtenido de https://www.academia.edu/38519878/La_disputa_por_el_derecho_a_decidir_sobre_el_agua_y_el_territorio_en_el_extractivismo_mexicano
- Hirschman, A. O. (1970). *Exit, Voice, and Loyalty. Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*. Cambridge/Mass.: Harvard University Press.
- Hoetmer, R. (2010). "Esta democracia, ya no es democracia...". Reflexiones a propósito de la consulta vecinal sobre la minería en la frontera norte del Perú. (V. Quintana Ávila, Ed.) *Yuyaykusun*(3), 183-208. Obtenido de <http://www.urp.edu.pe/pdf/dacademicos/yuyaykusuntres.pdf>
- Hoyos Carvajal, A. (2018). *Transformación de las dinámicas políticas locales del municipio de Cajamarca (Tolima) a partir de la llegada de la multinacional Anglogold Aschanti*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana, Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales. Obtenido de <https://repository.javeriana.edu.co/bitstream/handle/10554/40691/Documento.pdf?sequence=3&isAllowed=y>
- Hug, S., & Tsebelis, G. (2002). Veto Players and Referendums Around the World. *Journal of Theoretical Politics*, 14(4), 465-515. doi:<https://doi.org/10.1177/095169280201400404>
- Jessop, B. (2014). El estado y el poder. *Utopía y praxis latinoamericana*, 19(66), 19-35. Obtenido de <https://www.redalyc.org/pdf/279/27937089004.pdf>
- Johnson, R., & Onwuegbuzie, A. (2004). Mixed Methods Research: A Research Paradigm Whose Time Has Come. *Educational Researcher*, 33(7), 14-26. Obtenido de https://www.researchgate.net/publication/225083749_Mixed_Methods_Research_A_Research_Paradigm_Whose_Time_Has_Come
- Karl, T. L. (1997). *The Paradox of Plenty: Oil Booms and Petro-States*. Berkeley: University of California Press.
- Lissidini, A. (2011). *Democracia directa en América Latina. Entre la delegación y la participación*. Buenos Aires, Argentina: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales CLACSO. Obtenido de <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/becas/lisidini/lisidini.pdf>

- Lissidini, A. (2012). Democracia directa en Uruguay y Venezuela: nuevas voces, antiguos procesos. En M. A. Cameron, E. Hershberg, & K. E. Sharpe, *Nuevas instituciones de democracia participativa en América Latina: la voz y sus consecuencias* (págs. 235-271). Ciudad de México: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-México.
- Lissidini, A., Welp, Y., & Zovatto, D. (2008). *Democracia directa en América Latina*. Buenos Aires: Prometeo Libros . Obtenido de <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/democracia-directa-en-latinoamerica.pdf>
- Lissidini, A., Welp, Y., & Zovatto, D. (2014). *Democracias en movimiento Mecanismos de Democracia Directa y Participativa en América Latina*. México D.F, México: Instituto de Investigaciones Jurídicas (IIJ) de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Obtenido de <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/democracias-en-movimiento.pdf>
- Martínez Alier, J., & Roca Jusmet, J. (2013). *Economía ecológica y política ambiental* (3ra Ed. ed.). México D.F, México: Fondo de Cultura Económica. Obtenido de <https://www.fondodeculturaeconomica.com/Ficha/9786071631893/F>
- Martínez-Alier, J. (2002). *The environmentalism of the poor: a study of ecological conflicts and valuation*. Cheltenham: Edward Elgar. Obtenido de <https://www.e-elgar.com/shop/usd/the-environmentalism-of-the-poor-9781840649093.html>
- Martinez-Alier, J. (2006). Los conflictos ecológico-distributivos y los indicadores de sustentabilidad. *POLIS Revista Latinoamericana*(13). Obtenido de <http://journals.openedition.org/polis/535>
- Martínez-Alier, J. (2013). *La Jornada*. Recuperado el agosto de 2020, de Referendos mineros locales: Kañaris, en Perú: <https://www.jornada.com.mx/2013/02/22/opinion/025a1pol>
- Martínez-Alier, J. (2015). Ecología política del extractivismo y justicia socio-ambiental. *Inter-Disciplina*, 3(7), 57-73. doi:<http://dx.doi.org/10.22201/ceiich.24485705e.2015.7.52384>
- Martinez-Alier, J., & O'Connor, M. (1996). Ecological and economic distribution conflicts. En R. Costanza, J. Martinez-Alier , & O. Segura, *Getting down to Earth: Practical Applications of Ecological Economics*. Washington, DC: Island Press/ISEE.
- McGee, B. (2009). The Community Referendum: Participatory Democracy and the Right to Free, Prior and Informed Consent to Development. *Berkeley Journal of International Law*, 27(2), 570-635. doi:<http://dx.doi.org/doi:10.15779/Z38T94C>
- Mejía Rivera, J., Hernández, E., & Cardoza, G. (2017). *El derecho a la consulta y a la participación frente a proyectos de desarrollo a la luz de cuatro experiencias comunitarias*. (I. y.-S. Equipo de Reflexión, Ed.) Honduras: Editorial Guaymuras.
- Mendizábal, N. (2007). Los componentes del diseño flexible en la investigación cualitativa. En I. Vasilachis de Gialdino, *Estrategias de investigación cualitativa*. Barcelona: Gedisa. Obtenido de

http://www.trabajosocial.unlp.edu.ar/uploads/docs/mendizabal__nora_los_componentes_del_diseno_flexible_en_investigacion_cualitativa__cap__2_en_estrategias_de_investigacion_cualitativas_.pdf

- Mérida, A. C. (2013). Las consultas comunitarias: Ejes de la reconfiguración del poder político desde lo comunitario. *IX Congreso Centroamericano De Antropología. Territorialidad, recursos naturales y sociedades locales. 18 al 22 de febrero de 2013*. Guatemala.
- Mérida, A. C., & Krenmayr, W. (2008). *Sistematización de experiencias de la Asamblea Departamental por la defensa de los recursos naturales renovables y no renovables de Huehuetenango, 2006-2007*. Asamblea Departamental por la defensa de los recursos naturales renovables y no renovables de Huehuetenango. Huehuetenango: Consejería en Proyectos –PCS–, y al Programa de Gobernabilidad Integral para Huehuetenango –PROGOBIH–, Embajada del Reino de Países Bajos. Obtenido de <https://sistematizandoexperiencias.files.wordpress.com/2012/04/sistematizacion-de-experiencias-asamblea-departamental-recursos-naturales.pdf>
- Mérida, A. C., & Krenmayr, W. (2010). *Sistematización de experiencias 2008-2009. Tejiendo entre los pueblos la defensa del territorio*. Asamblea Departamental por la Defensa de los Recursos Naturales Renovables y no Renovables de Huehuetenango. Huehuetenango: Consejería en Proyectos –PCS–, y al Programa de Gobernabilidad Integral para Huehuetenango –PROGOBIH– Embajada del Reino de Países Bajos. Obtenido de <https://publicaciones.hegoa.ehu.es/registros/18321>
- Merino Noé, J. (2017). La potencialidad de la Regresión Logística Multinivel. Una propuesta de aplicación en el análisis del estado de salud percibido. *EMPIRIA. Revista de Metodología de Ciencias Sociales*(36), 177-211. doi:<https://doi.org/10.5944/empiria.36.2017.17865>
- Merlinsky, G. (2021). *Toda ecología es política. Las luchas por el derecho al ambiente en busca de alternativas de mundos*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.
- Mines and Communities. (2009). *Colombia: No to mining industry in indigenous territories - Muriel Mining Coporation atropella y desconoce autoridades indígenas*. Recuperado el 25 de junio de 2020, de <http://www.minesandcommunities.org/article.php?a=9135>
- Moore, M. (1998). Death Without Taxes: Democracy, State Capacity and Aid Dependence in the Forth World. En M. Robinson, & G. White, *The Democratic Developmental State: Political and Institutional Design*. Oxford: Oxford University Press.
- Moore, M. (2001). Political Underdevelopment: What causes 'bad governance'. *Public Management Review*, 3(3), 385-418. doi:10.1080/14616670110050020
- Muñoz, M. T., & Peña Niño, J. (2019). *Estudio de caso: Auge y decadencia de las consultas populares como mecanismo de participación y refrendación de la voz ciudadana en el sector extractivo en colombia*. Bogotá: Fundación Foro Nacional Por Colombia. Obtenido de <https://foro.org.co/wp-content/uploads/2020/07/Casos-Consultas-Populares.pdf>

- Muradian, R., Martínez-Alier, J., & Correa, H. (2003). International Capital Versus Local Population: The Environmental Conflict of the Tambogrande Mining Project, Peru. *Society & Natural Resources*, 16(9), 775-792. doi:10.1080/08941920309166
- O'Neil, K. (2008). Política descentralizada y resultados políticos en los países andinos. En S. Mainwaring, A. M. Bejarano, & E. Pizarro, *La crisis de la representación democrática en los países andinos* (págs. 263-310). Bogotá, Colombia: Grupo Editorial Norma.
- O'Connor, J. (1973). *O'Connor, J. (1973) The fiscal crisis of the state*. New York: St. Martin's Press.
- Otzoy, I. (2006). Sipakapa y el límite de la democracia. *Istor*(24), 29-42. Obtenido de http://www.istor.cide.edu/archivos/num_24/dossier2.pdf
- Pabón, A., Aguirre Román, J. O., & Giraldo Torres, J. (2019). Tensiones entre democracia, soberanía y Estado de derecho: Cajamarca y la consulta popular. *Reflexión política*, 21(41), 36-48. Obtenido de <https://revistas.unab.edu.co/index.php/reflexion/article/view/3444>
- Paredes Marín, A. (2016). *Industria minera y represión en Guatemala. Los casos del comité de defensa de la vida y la paz de San rafael las Flores y la resistencia pacífica Las Puya*. Tesis para obtener el grado de maestra en Sociología Política, Instituto de investigaciones Dr. José María Luis Mora, Ciudad de México. Obtenido de https://mora.repositorioinstitucional.mx/jspui/bitstream/1018/153/1/Ana%20Eugenia%20Paredes%20Marin%20_%20Industria%20minera%20y%20represión%20en%20Guatemala.pdf
- Paredes, M. (2016). The glocalization of mining conflict: Cases from Peru. *The Extractive Industries and Society*, 3(4), 1046-1057. doi:<https://doi.org/10.1016/j.exis.2016.08.007>
- Paredes, M. (2022). One industry, different conflicts: A typology of mining mobilization. *The Extractive Industries and Society*, 101052. doi:<https://doi.org/10.1016/j.exis.2022.101052>
- Pellegrini, L., & Arsel, M. (2018). Oil and Conflict in the Ecuadorian Amazon: An Exploration of Motives and Objectives. *European Review of Latin American and Caribbean Studies*(106), 217–226. doi:<http://doi.org/10.32992/erlacs.10413>
- Peluso, N. L. (1992). *Rich Forests, Poor People: Resource Control and Resistance in Java*. Berkeley: University of California Press. Obtenido de <https://www.ucpress.edu/book/9780520089310/rich-forests-poor-people>
- Pérez Liñán, A., Schmidt, N., & Vairo, D. (2019). Presidential hegemony and democratic backsliding in Latin America, 1925–2016. *Democratization*, 1-20. doi:<https://doi.org/10.1080/13510347.2019.1566321>
- Pérez Rincón, M. A. (2014). Conflictos ambientales en Colombia: inventario, caracterización y análisis. En L. J. Garay Salamanca, *Minería en Colombia: control público, memoria y justicia socio-ecológica, movimientos sociales y posconflicto* (págs. 253-325). Bogotá, Colombia: Contraloría General de la República.

- Perreault, T. (2015). Performing Participation: Mining, Power, and the Limits of Public Consultation in Bolivia. *The Journal of Latin American and Caribbean Anthropology*, 20(3), 433-451. doi:<https://doi.org/10.1111/jlca.12185>
- Pogrebinschi, T., & Ross, M. (2019). El abordaje metodológico del Proyecto LATINNO para la investigación sobre innovaciones democráticas. Contribuciones y Desafíos. *GIGAPP Estudios Working Papers*, 6(129), 323-336. Obtenido de https://latinno.net/media/publications/document_BJQ6LTs.pdf
- Quiñones Torres, A. (2015). Geopolítica de los conflictos socioambientales: resistencia a la expansión minera. *Memoria y Sociedad*, 19(39), 73-92. doi:<http://dx.doi.org/10.11144/Javeriana.mys19-39.gcsr>
- Ramírez, F., & Welp, Y. (2011). Presentación del dossier: Nuevas instituciones participativas y democráticas en América Latina. *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*(40), 11-20. Obtenido de <http://www.flacso.org.ec/docs/i40ramirez.pdf>
- Rasch, E. (2012). Transformations in Citizenship: Local Resistance against Mining Projects in Huehuetenango (Guatemala). *Journal of Developing Societies*, 28(2), 159–184. doi:<https://doi.org/10.1177/0169796X12448756>
- Renauld, M. (2016). The Esquel effect: political opportunity structure and adaptation mechanisms in anti-mining mobilisation in Argentine Patagonia. *Canadian Journal of Development Studies / Revue canadienne d'études du développement*, 37(4), 524-540. doi:<https://doi.org/10.1080/02255189.2016.1202102>
- Revista Mariategui. (2012). *Revista Mariategui*. Recuperado el agosto de 2020, de Perú: Kañaris, última comunidad de habla quechua en la costa, realiza consulta comunal sobre extractivismo de minera canadiense Candente Copper: <https://mariategui.blogspot.com/2012/09/peru-kanaris-ultima-comunidad-de-habla.html>
- Roa García, M. (2016). *Agua, democratización ambiental y fronteras extractivas en Colombia*. Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien. Leibniz: German Institute for Global and Area Studies GIGA. Obtenido de <https://www.giga-hamburg.de/en/publication/agua-democratizacion-ambiental-y-fronteras-extractivas-en-colombia>
- Robbins, P. (2012). *Political Ecology: A Critical Introduction* (2nd ed. ed.). Oxford: John Wiley & Sons Ltd. Obtenido de <https://www.wiley.com/en-us/Political+Ecology%3A+A+Critical+Introduction%2C+3rd+Edition-p-9781119167440>
- Rodríguez Pico, C. (2021). *Ganó el No, perdió Colombia. La refrendación de la paz cuatro años después*. (C. Rodríguez Pico, Ed.) Bogotá, Colombia: IEPRI- Universidad Nacional de Colombia.
- Rodríguez-Labajos, B., & Özkaynak, B. (2015). Hacia una interpretación analítica de los logros para la justicia ambiental en casos de resistencia anti-minera. *Ecología Política*(48), 54-62. Obtenido de <https://www.ecologiapolitica.info/?p=1963>

- Sachs, J. D., & Warner, A. M. (1995). *Natural Resource Abundance and Economic Growth*. NBER Working Papers No. w5398. doi:10.3386/w5398
- Scheidel, A., Del Bene, D., Liu, J., Navas, G., Mingorría, S., Demaria, F., . . . Martínez-Alier, J. (2020). Environmental conflicts and defenders: A global overview. *Global Environmental Change*(63), 102104. doi:<https://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2020.102104>
- Servindi. (01 de octubre de 2012). *Servindi: Comunicación intercultural para un mundo más humano y diverso*. Obtenido de Perú: En consulta comunal el 95% de votantes de Cañaris rechazó proyecto minero Cañariaco: <https://www.servindi.org/actualidad/73666>
- Shenk, J. (2022). Consultations and Competing Claims: Implementing Participatory Institutions in Colombia's Extractive Industries. *Comparative Politics*. doi:<https://doi.org/10.5129/001041522X16358097946287>
- Siavelis, P. M., & Morgenstern, S. (2008). Pathways to Power and Democracy in Latin America. En P. M. Siavelis, & S. Morgenstern, *Pathways to Power. Political Recruitment and Candidate Selection in Latin America*. Pennsylvania: The Pennsylvania State University Press. Obtenido de <http://www.psupress.org/books/titles/978-0-271-03375-4.html>
- Silva, E., Akchurin, M., & Bebbington, A. (2018). Policy Effects of Resistance against Mega-Projects in Latin America: An Introduction. *European Review of Latin American and Caribbean Studies*(106), 27–47. doi:<http://doi.org/10.32992/erlacs.10397>
- Smith, G. (2009). *Democratic Innovations: Designing Institutions for Citizen Participation (Theories of Institutional Design)*. Cambridge: Cambridge University Press. doi:10.1017/CBO9780511609848
- Spalding, R. (2018). From the Streets to the Chamber: Social Movements and the Mining Ban in El Salvador. *European Review of Latin American and Caribbean Studies*(106), 49-76. doi:<http://doi.org/10.32992/erlacs.10377>
- Suárez Antón, O., & Welp, Y. (2019). A ¿Papel mojado? Análisis de la Iniciativa Legislativa Popular en Colombia. *Estudios Políticos*(54), 106-126. doi:<https://doi.org/10.17533/udea.espo.n54a06>
- Subías Grau, T., Beltrán, M., Mérida, J., Moreno, M., Salas, I., Sánchez Corominas, A., . . . Parera, M. (2005). El éxito de Tambogrande. *Ecología política*(30), 95-116. Obtenido de https://www.ecologiapolitica.info/novaweb2/wp-content/uploads/2017/06/030_Subiasetal_2006.pdf
- Svampa, M. (January de 2015). Commodities Consensus: Neoextractivism and Enclosure of the Commons in Latin America. (D. U. Press, Ed.) *South Atlantic Quarterly*, 114(1), 65-82. doi:doi 10.1215/00382876-2831290
- Svampa, M. (2019). *Las fronteras del neoextractivismo en América Latina*. (U. d. Guadalajara, Ed.) Guadalajara: Centro María Sibylla Merian de Estudios Latinoamericanos Avanzados en Humanidades y Ciencias Sociales. doi:<https://doi.org/10.14361/9783839445266>

- Torres Guzmán, N. (2021). *¿Son efectivas las consultas populares para frenar el nuevo ciclo minero? Reflexiones desde las luchas anti-extractivas*. Quito: Friedrich Ebert Stiftung -FES-. Obtenido de <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/quito/18323.pdf>
- Torres Wong, M. (2018). *Natural Resources, Extraction and Indigenous Rights in Latin America. Exploring the Boundaries of Environmental and State-Corporate Crime in Bolivia, Peru, and Mexico*. London: Routledge. doi:<https://doi.org/10.4324/9781351210249>
- Tsebelis, G. (2006). *Jugadores con veto. Cómo funcionan las instituciones políticas*. México D.F: Fondo de Cultura Económica. Obtenido de https://www.fcde.es/site/es/libros/detalles.aspx?id_libro=6098
- Tuesta Soldevilla, F., & Welp, Y. (2021). *El diablo está en los desatalles: Referéndum y poder político en América Latina*. Lima: Fondo Editorial Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Urbinati, N. (2006). *Representative democracy: principles and genealogy*. Chicago, EEUU: University of Chicago Press. Obtenido de <https://press.uchicago.edu/ucp/books/book/chicago/R/bo3793416.html>
- Urdinez, M. (2007). Mecanismos de participación y control ciudadano: El plebiscito en Esquel. (págs. 1-15). Buenos Aires: IV Jornadas de Jóvenes Investigadores. Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires. Obtenido de <https://www.academica.org/000-024/213>
- Urkidi, L. (2011). The Defence of Community in the Anti-Mining Movement of Guatemala. *Journal of Agrarian Change*, 11(4), 556-580. doi:<https://doi.org/10.1111/j.1471-0366.2011.00326.x>
- Vedeld, T. (2003). Democratic Decentralisation and Poverty Reduction: Exploring the Linkages. *Forum for Development Studies*, 30(2), 159-203. doi:10.1080/08039410.2003.9666243
- Velásquez, F. E. (2021). *La participación ciudadana en el sector extractivo en Colombia*. Bogotá: Editorial Dejusticia. Obtenido de <https://www.dejusticia.org/publication/la-participacion-ciudadana-en-el-sector-extractivo-en-colombia/>
- Wagner, L. S. (2019a). Propuestas de inversiones chinas en territorio mapuche: Resistencias a la minería metálica en Loncopué. *Estudios Atacameños*(63), 315-339. doi:<https://doi.org/10.22199/issn.0718-1043-2019-0028>
- Wagner, L. S. (2019b). Consultas comunitarias en Argentina: respuestas participativas frente a mega-proyectos. *Tempo e Argumento, Florianópolis*, 11(28), 181 - 211. doi:10.5965/2175180311282019181
- Wagner, N., & Dietz, K. (2017). *Mit Bürger_innenentscheiden gegen Bergbau und Fracking*. Freie Universität Berlin. Berlin: GLOCON. Obtenido de https://www.land-conflicts.fu-berlin.de/_media_design/Policy-Paper-Reihe/web_policy_paper_18_08_2017_final_compressed.pdf

- Walter, M. (2008). Nuevos conflictos ambientales mineros en Argentina. El caso Esquel (2002-2003). *Revista de la Red Iberoamericana de Economía Ecológica* , 8, 15-28. Obtenido de https://ddd.uab.cat/pub/revibec/revibec_a2008v8/revibec_a2008v8p15.pdf
- Walter, M., & Martinez-Alier, J. (2010). How to Be Heard When Nobody Wants to Listen: Community Action against Mining in Argentina. *Canadian Journal of Development Studies / Revue canadienne d'études du développement*(30 (1-2)), 281-301. doi:10.1080/02255189.2010.9669292
- Walter, M., & Urkidi, L. (2015). Consultas comunitarias y vecinales contra la minería metalífera en América Latina (2002-2012). *Ecología Política*(48), 48-53. Obtenido de https://www.ecologiapolitica.info/novaweb2/wp-content/uploads/2015/02/048_Walteretal_2015.pdf
- Walter, M., & Urkidi, L. (2016). Community Consultations: Local Responses to Large-Scale Mining in Latin America. En F. De Castro, B. Hogenboom, & M. Baud, *Environmental Governance in Latin America* (págs. 287-325). London, UK: Palgrave Macmillan. doi:https://doi.org/10.1007/978-1-137-50572-9_12
- Walter, M., & Urkidi, L. (2017). Community mining consultations in Latin America (2002–2012): The contested emergence of a hybrid institution for participation. *Geoforum*, 84, 265-279. doi:<https://doi.org/10.1016/j.geoforum.2015.09.007>
- Welp, Y. (2009). El referéndum contra el status quo. Análisis de Ecuador, Venezuela, Perú y Bolivia. *Diálogos Latinoamericanos*, 10(16), 136-153. Obtenido de https://www.zora.uzh.ch/id/eprint/98814/1/Welp_Dialogos_Latinoamericanos_2009.pdf
- Welp, Y. (2017). La participación ciudadana como compromiso democrático. (I. d. Jurídicas, Ed.) *Revista Mexicana de Derecho Electoral*(10), 97-121. doi:<https://doi.org/10.22201/ijj.24487910e.2016.10.11122>
- Welp, Y. (2017). Un mito, una estrategia, un valor: izquierda y participación. *Nueva Revista Socialista*(2), 5-12. Obtenido de <https://www.nuevarevistasocialista.com/portfolio/un-mito-una-estrategia-un-valor-izquierda-y-participacion/>
- Welp, Y., & Lissidini, A. (2016). Democracia directa, poder y contrapoder. Análisis del referendo del 21 de febrero de 2016 en Bolivia. *Bolivian Studies Journal*, 22, 162- 190. doi:doi:10.5195/bsj.2016.157
- Welp, Y., & Milanese, J. P. (2018). Playing with the rules of the game. The partisan use of recall referendums in Latin America. *Democratization* , 25(8), 1379-1396. doi:<https://doi.org/10.1080/13510347.2017.1421176>
- Welp, Y., & Schneider, C. (2015). Diseños Institucionales y (des)equilibrios de poder: las instituciones de participación ciudadana en disputa. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, Nueva época*, 60(224), 15-42. doi:[http://dx.doi.org/10.1016/S0185-1918\(15\)30002-7](http://dx.doi.org/10.1016/S0185-1918(15)30002-7)

- Welp, Y., & Serdült, U. (2014). *La dosis hace el veneno: la revocatoria del mandato en América Latina, Estados Unidos y Suiza*. Quito, Ecuador: Instituto para la Democracia del CNE.
- Yagenova, S., & García, R. (2009). "Guatemala: el pueblo de Sipakapa versus la. (CLACSO, Ed.) *OSAL, Observatorio Social de América Latina*, X(25), 65-77. Obtenido de <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/osal/20110418063810/05yage.pdf>
- Yasunidos. (2019). *yasunidos.org*. Recuperado el 15 de febrero de 2021, de <https://sitio.yasunidos.org/boletin-ante-la-negativa-de-tratar-la-consulta-popular-del-yasuni-en-el-pleno-del-cne/>
- Zaremborg, G., & Welp, Y. (2020). Más allá de enfoques utópicos y distópicos sobre innovación democrática. *RECERCA, Revista de Pensament i Anàlis*(25 (1)), 71-94. doi:<https://doi.org/10.6035/Recerca.2020.25.1.5>
- Zaremborg, G., Torres Wong, M., & Guarneros-Meza, V. (2018). Descifrando el desorden: Instituciones participativas y conflictos en torno a megaproyectos en México. *América Latina Hoy*(79), 81-102. doi:<http://dx.doi.org/10.14201/alh20187981102>
- Zovatto, D. (2014). Las Instituciones de la democracia directa. En A. Lissidini, Y. Welp, & D. Zovatto, *Mecanismos de democracia directa y participativa en América Latina*. México D.F: UNAM-IDEA.

Anexos

Anexo 1: Diálogos y Entrevistas con actores relevantes de los casos (académicas y académicos, activistas, autoridades políticas)

Nombre entrevistad@	Cargo-autodenominación	¿qué consulta?	País	Fecha diálogo-entrevista
---------------------	------------------------	----------------	------	--------------------------



Delmi Giorgina Arriaza Portaza	Investigadora independiente, activista y miembro de la Red de Investigadores de América -RIA-	Sistematización consultas Guatemala	Guatemala	6 de agosto de 2021
Alba Cecilia Mérida	Antropóloga, académica, activista guatemalteca (Movimiento justicia ambiental)	Consultas de Huehuetenango Insumos consultas en general Guatemala	Guatemala	13 de enero 2021 25 de febrero 2021
Xiomara Acevedo	Activista; (Movimiento justicia ambiental)	San Lorenzo-Nariño	Colombia	9 de marzo 2021
Ana Eugenia Paredes	Académica, investigadora, activista guatemalteca	Insumos consultas en general Guatemala	Guatemala	17 de febrero 2020 1 de junio 2020 1 de julio 2020
AO	Funcionaria empresa	Tauramena-Casanare	Colombia	4 julio de 2020
Alfredo Molina	Ex congresista Colombia	Consultas en Colombia	Colombia	8 de marzo 2020
Albert Ochoa	Activista (Movimiento justicia ambiental)	Mercaderes-Cauca	Colombia	20 de abril 2021
Dra. Lucrecia Wagner	Académica-investigadora	Consultas Argentina	Argentina	23 de marzo 2021
Nataly Torres	Académica-investigadora, activista	Cuenca- Ecuador	Ecuador	8 de marzo 2021
Mónica Liliana Flórez	Activista (Movimiento justicia ambiental)	Pijao-Quindío	Colombia	5 de marzo 2021
Dr. Mario Alejandro Pérez	Académico-investigador	Consultas en Colombia	Colombia	6 de marzo 2021
Jader García	Ex alcalde municipal	San Lorenzo-Nariño	Colombia	9 de marzo 2021
José Jiménez	Comité ambiental-Tolima (Movimiento justicia ambiental)	Cajamarca, Piedras e insumos consultas en Colombia	Colombia	26 de febrero 2021
Klever Calle	Yasunidos- Cuenca (Movimiento justicia ambiental)	Cuenca	Ecuador	23 de febrero 2021
Omar Bonilla	Yasunidos- Cuenca (Movimiento justicia ambiental)	Cuenca	Ecuador	18 de febrero 2021
Pedro Bermeo	Yasunidos (Movimiento justicia ambiental)	Quito	Ecuador	18 de febrero 2021
Pedro Cabezas	Activista (Movimiento justicia ambiental)	Consultas El Salvador	El Salvador	18 de junio 2020
Camilo Padilla	Concejala	Cajamarca-Tolima	Colombia	12 de marzo 2017
Comité ambiental	(Movimiento justicia ambiental)	Tolima	Colombia	12 de marzo 2017
Arquímedes Ávila Rondón	Ex Alcalde	Piedras-Tolima	Colombia	13 de marzo 2017
Maritza Paredes	Académica PUCP	Perú	Perú	26 de febrero de 2020
Heidy Waleska Barahona Alachán	Activista (abogada) del Movimiento Amplio por la Dignidad y la Justicia (Movimiento justicia ambiental)	Consultas Honduras	Honduras	6 de mayo 2022

Anexo 2. Consultas populares y comunitarias contra proyectos extractivos en territorios de América Latina (Desagregado)

No. Entidad	País	Estado/departamento/provincia	Municipalidad/cantón/provincia	Proyecto extractivo	Fecha Consulta
-------------	------	-------------------------------	--------------------------------	---------------------	----------------



municipal de consulta					
1	El Salvador	Chalatenango	San José Las Flores	Minería metálica	21/09/2014
2	El Salvador	Chalatenango	San Isidro Labrador	Minería metálica	23/11/2014
3	El Salvador	Chalatenango	Nueva Trinidad	Minería metálica	29/03/2015
4	El Salvador	Chalatenango	Arcatao	Minería metálica	08/11/2015
5	El Salvador	Cabañas	Cinquera	Minería metálica	26/02/2017
6	Ecuador	Azuay Province	Cantón Cuenca (parroquia Victoria del Portete)	Minería metálica	02/10/2011
7	Ecuador	Pichincha	Cantón Quito (Parroquia Pacto (población de la parroquia rural))	Minería metálica	12/04/2015
8	Ecuador	Azuay Province	Cantón Girón	Minería metálica	24/03/2019
9	Ecuador	Azuay Province	Cantón Cuenca	Minería metálica	07/02/2021
10	Argentina	Provincia de Misiones (Argentina) y Departamento de Itapuá (Paraguay)	San Ignacio (Corpus Christi)	Hidroeléctrica	01/06/1995
11	Argentina	Chubut Province	Esquel	Minería metálica	23/03/2003
12	Argentina	Buenos Aires	Tandil	Minería no metálica	19/09/2009
13	Argentina	Neuquén Province	Loncopué	Minería metálica	03/06/2012
14	Argentina	Provincia de Misiones		Hidroeléctrica	20-26/10/2014
15	Perú	Piura	Piura (Tambogrande)	Minería metálica	02/06/2002
16	Perú	Piura	Ayabaca (Distrito Pacaipampa)	Minería metálica	16/09/2007
17	Perú	Piura	Ayabaca (Distritos Ayabaca)	Minería metálica	16/09/2007
18	Perú	Piura	Huancabamba (Distrito Carmen de la Frontera)	Minería metálica	16/09/2007
19	Perú	Tacna	Candarave (Distritos de Candarave, San Pedro, Cairani, Calacala; Talaca, Yucamani, Calientes y Pallata; (Tacna, Atacama)	Minería metálica	17/02/2008
20	Perú	Arequipa	Islay (Cocachacra)	Minería metálica	27/09/2009
21	Perú	Arequipa	Islay (Punta de Bombom)	Minería metálica	27/09/2009
22	Perú	Arequipa	Islay (Dean Valdivia)	Minería metálica	27/09/2009
23	Perú	Arequipa	Islay (Mollendo Capital islay)	Minería metálica	27/09/2009
24	Perú	Arequipa	Islay (Mejía)	Minería metálica	27/09/2009
25	Perú	Arequipa	Islay (Islay-Matarani)	Minería metálica	27/09/2009
26	Perú	Moquegua	Mariscal Nieto (Torata)	Minería metálica	20/11/2011



27	Perú	Lambayeque	Ferreñafe (San Juan de Kañaris)	Minería metálica	30/09/2012
28	Colombia	Chocó	Carmen del Darién	Minería metálica	24/02/2009-28/02/2009
29	Colombia	Tolima	Piedras	Minería metálica	28/07/2013
30	Colombia	Casanare	Tauramena	Minería no metálica	15/12/2013
31	Colombia	Cundinamarca	Cabrera	Hidroeléctrica	26/02/2017
32	Colombia	Tolima	Cajamarca	Minería metálica	26/03/2017
33	Colombia	Meta	Cumaral	Minería no metálica	04/06/2017
34	Colombia	Quindío	Pijao	Minería metálica	09/07/2017
35	Colombia	Cundinamarca	Arbeláez	Minería no metálica	09/07/2017
36	Colombia	Santander	Jesus María	Minería metálica	17/09/2017
37	Colombia	Santander	Sucre	Minería metálica	01/10/2017
38	Colombia	Cundinamarca	Fusagasugá	Minería no metálica	21/10/2018
39	Colombia	Nariño	San Lorenzo	Minería metálica	26/11/2018
40	Colombia	Cauca	Mercaderes	Minería metálica	03/08/2019
41	Guatemala	San Marcos	Comitancillo	Minería metálica	18/05/2005
42	Guatemala	San Marcos	Sipacapa	Minería metálica	18/06/2005
43	Guatemala	Zacapa	Río Hondo	Hidroeléctrica	03/07/2005
44	Guatemala	Huehuetenango	Concepción Huista	extractivos	25/07/2006
45	Guatemala	Huehuetenango	Todos Santos Cuchumatanes	extractivos	25/07/2006
46	Guatemala	Huehuetenango	San Juan Atitán	extractivos	25/07/2006
47	Guatemala	Huehuetenango	Colotenango	extractivos	25/07/2006
48	Guatemala	Huehuetenango	Santiago Chimaltenango	extractivos	27/07/2006
49	Guatemala	Huehuetenango	Santa Eulalia	extractivos	30/08/2006
50	Guatemala	Huehuetenango	San Miguel Acatán	extractivos	12/01/2007 (01/12/2007 lizbeth)*
51	Guatemala	San Marcos	Concepción Tutuapa	Minería metálica	13/02/2007
52	Guatemala	Huehuetenango	San Pedro Necta	extractivos	30/03/2007
53	Guatemala	Quiché	Ixcán	extractivos	30/04/2007 (20/4/2007 lizbeth)*
54	Guatemala	Huehuetenango	San Antonio Huista	Minería metálica	12/05/2007
55	Guatemala	Guatemala	San Juan Sacatépequez	Minería no metálica	13/05/2007
56	Guatemala	San Marcos	Ixchiguan	Minería metálica	13/06/2007
57	Guatemala	Huehuetenango	Santa Cruz Barillas	extractivos	23/06/2007
58	Guatemala	Huehuetenango	San Idelfonso Ixtahuacán	extractivos	3/08/2007 (22 de septiembre)



					de 2007 lizbeth)*
59	Guatemala	Huehuetenango	Nentón	extractivos	11/08/2007
60	Guatemala	Huehuetenango	San Sebastián Huehuetenango	extractivos	26/10/2007
61	Guatemala	San Marcos	Sibinal	Minería metálica	18/04/2008
62	Guatemala	Huehuetenango	San Juan Ixcoy	extractivos	13/05/2008
63	Guatemala	San Marcos	Comitancillo	Minería metálica	14/05/2008
64	Guatemala	San Marcos	Tajumulco	extractivos	12/06/2008
65	Guatemala	Huehuetenango	Chiantla	extractivos	13/07/2008
66	Guatemala	Huehuetenango	Jacaltenango	extractivos	26/07/2008
67	Guatemala	Huehuetenango	Santa Ana Huista	extractivos	06/08/2008
68	Guatemala	Huehuetenango	Aguacatán	extractivos	03/10/2008
69	Guatemala	Huehuetenango	San Pedro Soloma	extractivos	25/10/2008 (17/10/2008 lizbeth)*
70	Guatemala	Huehuetenango	Cuilco	extractivos	26/10/2008
71	Guatemala	Huehuetenango	Santa Bárbara	extractivos	28/11/2008
72	Guatemala	San Marcos	Tacaná	Minería metálica	16/05/2008
73	Guatemala	Huehuetenango	Tectitan	extractivos	27/06/2008
74	Guatemala	San Marcos	San José Ojetenam	Minería metálica	11/07/2008
75	Guatemala	San Marcos	Tejutla	Minería metálica	30/09/2008
76	Guatemala	Huehuetenango	San Rafael Petzal	extractivos	10/01/2009
77	Guatemala	Huehuetenango	San Rafael La Independencia	extractivos	28/04/2009
78	Guatemala	Huehuetenango	San Mateo Ixtatán	extractivos	21/05/2009
79	Guatemala	San Marcos	San Cristóbal Cucho	Minería metálica	27/06/2009
80	Guatemala	Huehuetenango	San Gaspar Ixchil	extractivos	23/07/2009
81	Guatemala	Guatemala	San Pedro Chuarrancho	Hidroeléctric a	02/08/2009
82	Guatemala	Huehuetenango	San Sebastián Coatán	extractivos	24/09/2009
83	Guatemala	Huehuetenango	Unión Cantinil* En los censos de los años 1994 y 2002 Unión Cantinil era una aldea que pertenecía al municipio de Chiantla, Huehuetenango	extractivos	18/01/2010
84	Guatemala	Alta Verapaz	San Agustín Lanquín	Hidroeléctric a	29/06/2010
85	Guatemala	Quetzaltenango	Cabricán	extractivos	20/10/2010
86	Guatemala	Quiché	Santa Cruz del Quiché	extractivos	22/10/2010
87	Guatemala	Quiché	Cunén	extractivos	27/10/2010
88	Guatemala	Quetzaltenango	Huitán	extractivos	22/11/2010
89	Guatemala	Quetzaltenango	San Juan Ostuncalco	extractivos	18/02/2011
90	Guatemala	Quetzaltenango	Olintepeque	extractivos	20/02/2011
91	Guatemala	Quetzaltenango	San Martín Chile Verde (San Martín Sacatepéquez)	extractivos	16/03/2011
92	Guatemala	Quetzaltenango	Concepción Chiquirichapa	extractivos	20/04/2011
93	Guatemala	Quetzaltenango	San Miguel Sigüilá	extractivos	15/05/2011



94	Guatemala	Quiché	Sacapulas	extractivos	20/05/2011
95	Guatemala	Santa Rosa	Nueva Santa Rosa	extractivos	29/05/2011
96	Guatemala	Santa Rosa	Santa Rosa de Lima	extractivos	11/06/2011
97	Guatemala	Santa Rosa	Casillas	extractivos	07/10/2011
98	Guatemala	Retalhuleu	Champerico	extractivos	13/02/2012
99	Guatemala	Quiché	Chinique	extractivos	14/03/2012
100	Guatemala	Petén	Las Cruces (fue municipio hasta 2011, había sido parte de La libertad)	Hidroeléctrica	28/03/2012
101	Guatemala	Quetzaltenango	Palestina de los Altos	extractivos	30/06/2012
102	Guatemala	Jalapa	Mataquescuintla	extractivos	11/11/2012
103	Guatemala	Santa Rosa	San Rafael las Flores	extractivos	13/02/2013
104	Guatemala	Quetzaltenango	San Carlos Sija	extractivos	21/06/2013
105	Guatemala	Totonicapán	San Francisco el Alto	extractivos	30/06/2013
106	Guatemala	Totonicapán	Santa Lucía la Reforma	extractivos	18/08/2013
107	Guatemala	Totonicapán	Momostenango	extractivos	01/09/2013
108	Guatemala	Jalapa	Jalapa	extractivos	26/10/2013
109	Guatemala	Totonicapán	Santa María Chiquimula	extractivos	26/10/2014
110	Guatemala	Quetzaltenango	Cantel	extractivos	09/11/2014
111	Guatemala	Zacapa	Teculután	Hidroeléctrica	24/11/2014
112	Guatemala	Quiché	Uspantán	extractivos	29/10/2014
113	Guatemala	Totonicapán	Totonicapán	extractivos	03/05/2015
114	Guatemala	Huehuetenango	Malacatancito	extractivos	02/08/2015
115	Guatemala	Quetzaltenango	Zunil	extractivos	18/10/2015
116	Guatemala	Alta Verapaz	Santa María Cahabón	Hidroeléctrica	27/08/2017
117	Honduras	La Paz	Santa Elena	Hidroeléctrica	10/07/2016
118	Honduras	Comayagua	Minas de Oro y San José del Potrero	Minería metálica	02/04/2017
119	Honduras	La Paz	San José	extractivos	18/11/2018
120	Honduras	Choluteca	El Triunfo	Minería metálica	02/12/2018
121	Honduras	Santa Bárbara	San Nicolás	extractivos	21/01/2019
122	Honduras	Choluteca	Namasigüe	extractivos	18/11/2019

Fuente: Elaboración propia

Anexo 3. Fuente de información para caracterización económica de territorios de consulta

No. Entidad municipal de consulta	País	Estado/departamento/provincia	Municipalidad/cantón/provincia	Fuente	Clasificación Económica Local
-----------------------------------	------	-------------------------------	--------------------------------	--------	-------------------------------



1	El Salvador	Chalatenango	San José Las Flores	"Diagnóstico Comunitario Participativo del municipio de San José Las Flores, Chalatenango" disponible en: http://www.oefes.org/documentos/ESTUDIOS/17.%20DCP%20DEL%20MUNICIPIO%20DE%20SAN%20JOSE%20LAS%20FLORES,%20CHALATENANGO.pdf	1
2	El Salvador	Chalatenango	San Isidro Labrador	"La Dinámica Socio-Económica del Territorio Microregión Chalatenango" disponible en: http://www.snet.gob.sv/Riesgo/extramapobreza/estudio/Chalatenango.pdf	1
3	El Salvador	Chalatenango	Nueva Trinidad	"Diagnóstico municipal Nueva Trinidad 1998" pg 17, disponible en: http://www.repo.funde.org/656/6/N-TRINIDAD.pdf	1
4	El Salvador	Chalatenango	Arcatao	"Diagnóstico Comunitario Participativo del municipio Arcatao, Chalatenango" disponible en: http://www.oefes.org/documentos/ESTUDIOS/18.%20DCP%20DEL%20MUNICIPIO%20DE%20ARCA%20ATAO%20CHALATENANGO.pdf	1
5	El Salvador	Cabañas	Cinquera	Disponible en: https://www.ecured.cu/Cinquera_(El_Salvador)	1
6	Ecuador	Azuay Province	Cantón Cuenca Parroquia Victoria del Portete	"GESTIÓN DE GEOINFORMACIÓN EN LAS ÁREAS DE INFLUENCIA DE LOS PROYECTOS ESTRATÉGICOS NACIONALES junio 2011, pg 251 actividades económicas pg 157-161, minería en la parroquia 160, disponible en: http://app.sni.gob.ec/sni-link/sni/PDOT/ZONA6/NIVEL_DEL_PDOT_CANTONAL/AZUAY/CUENCA/VICTORIA_DEL_PORTETE/IE/MEMORIA_TECNICA/mt_victoria_del_portete.pdf	3
7	Ecuador	Pichincha	Cantón Quito Parroquia Pacto (población de la parroquia rural)	Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de la Parroquia de Pacto 2015, GESTNOVA Cía. Ltda. pg 51; mención a la consulta pg 52, disponible en: http://www.pacto.gob.ec/wp-content/uploads/2020/02/PDYOT_PACTOFINAL.pdf	3
8	Ecuador	Azuay Province	Cantón Girón	Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Cantón Girón 2014 - 2019. agropecuario pg 54; diagnóstico minero pg 183, disponible en: https://odsterritorioecuador.ec/wp-content/uploads/2019/04/PDOT-CANTON-GIRON-2014-2019.pdf	3
9	Ecuador	Azuay Province	Cantón Cuenca	"GESTIÓN DE GEOINFORMACIÓN EN LAS ÁREAS DE INFLUENCIA DE LOS PROYECTOS ESTRATÉGICOS NACIONALES junio 2011, pg 251 actividades económicas pg 157-161, minería en la parroquia 160, disponible en: http://app.sni.gob.ec/sni-link/sni/PDOT/ZONA6/NIVEL_DEL_PDOT_CANTONAL/AZUAY/CUENCA/VICTORIA_DEL_PORTETE/IE/MEMORIA_TECNICA/mt_victoria_del_portete.pdf	3
10	Argentina	Provincia de Misiones (Argentina) y Departamento de Itapúa (Paraguay)	San Ignacio Corpus Christi	Fuente: Gran Atlas Misiones, Cap. 5, Economía. pg.122 (año 2015): https://web.archive.org/web/20150402092710/http://www.ipecmisiones.com/GranAtlasMisiones/GranAtlasdeMisiones-Cap5Economia.pdf	2
11	Argentina	Chubut Province	Esquel	Plan de desarrollo comunal Futaleufú 2004 pg 144-145; disponible en: https://www.futaleufu.cl/transparencia/docCtggZH.pdf	2
12	Argentina	Buenos Aires	Tandil		3
13	Argentina	Neuquén Province	Loncopué	Wagner 2019. 324; inversiones chinas	3
14	Argentina	Provincia de Misiones (Argentina)		Fuente: Gran Atlas Misiones, Cap. 5, Economía. pg.122 (año 2015): https://web.archive.org/web/20150402092710/http://www.ipecmisiones.com/GranAtlasMisiones/GranAtlasdeMisiones-Cap5Economia.pdf	2
15	Perú	Piura	Piura Tambogrande	Plan de ordenamiento urbano y rural del distrito de Tambogrande 2000-2010 pg 27. disponible en: https://www.munitambogrande.gob.pe/uploads/listagrupos/Vol%20Plan%20de%20Ordenamiento%20Urbano%20y%20Rural%202000-2010.pdf	3
16	Perú	Piura	Ayabaca Distrito Pacaipampa	Plan de desarrollo concertado de la provincia de Ayabaca 2012 pg 93-98. disponible en: https://www.peru.gob.pe/docs/PLANES/12172/PLAN_12172_Plan_de_Desarrollo_Concertado_2012.pdf	2
17	Perú	Piura	Ayabaca Distritos Ayabaca	Plan de desarrollo concertado de la provincia de Ayabaca 2012 pg 93-98. disponible en: https://www.peru.gob.pe/docs/PLANES/12172/PLAN_12172_Plan_de_Desarrollo_Concertado_2012.pdf	2
18	Perú	Piura	Huancabamba Distrito Carmen de la Frontera	Plan de desarrollo concertado de la provincia de Ayabaca 2012 pg 93-98. disponible en: https://www.peru.gob.pe/docs/PLANES/12172/PLAN_12172_Plan_de_Desarrollo_Concertado_2012.pdf	2
19	Perú	Tacna	Candarave Distritos de Candarave, San Pedro, Cairani, Calacala; Talaca, Yucamani, Calientes y Pallata (Tacna, Atacama)	Plan de Desarrollo Regional Concertado TACNA al 2023 pg 21-22. disponible en: http://ww2.regiontacna.gob.pe/grt/documentos/2011/personal/PLAN_B2014.pdf	3
20	Perú	Arequipa	Islay Cocachacra	Plan de desarrollo concertado de la provincia de Islay 2018-2030 pg 56-59. disponible en: http://www.munimollendo.gob.pe/images/stories/muniweb/transparencia/10.2.2_planes_y_politicas/PDC_MPI-2018-2030.pdf	3
21	Perú	Arequipa	Islay Punta de Bombom	Plan de desarrollo concertado de la provincia de Islay 2018-2030 pg 56-59. disponible en: http://www.munimollendo.gob.pe/images/stories/muniweb/transparencia/10.2.2_planes_y_politicas/PDC_MPI-2018-2030.pdf	2
22	Perú	Arequipa	Islay Dean Valdivia	Plan de desarrollo concertado de la provincia de Islay 2018-2030 pg 56-59. disponible en: http://www.munimollendo.gob.pe/images/stories/muniweb/transparencia/10.2.2_planes_y_politicas/PDC_MPI-2018-2030.pdf	2



23	Perú	Arequipa	Islay <i>Mollendo Capital Islay</i>	Plan de desarrollo concetado de la provincia de Islay 2018-2030 pg 56-59. disponible en: http://www.munimollendo.gob.pe/images/stories/muniweb/transparencia/10.2.2_planes_y_politicas/PDC_MPI-2018-2030.pdf	2
24	Perú	Arequipa	Islay <i>Mejía</i>	Plan de desarrollo concetado de la provincia de Islay 2018-2030 pg 56-59. disponible en: http://www.munimollendo.gob.pe/images/stories/muniweb/transparencia/10.2.2_planes_y_politicas/PDC_MPI-2018-2030.pdf	2
25	Perú	Arequipa	Islay <i>Islay-Matarani</i>	Plan de desarrollo concetado de la provincia de Islay 2018-2030 pg 56-59. disponible en: http://www.munimollendo.gob.pe/images/stories/muniweb/transparencia/10.2.2_planes_y_politicas/PDC_MPI-2018-2030.pdf	2
26	Perú	Moquegua	Mariscal Nieto <i>Torata</i>	Plan de desarrollo Local concetado del distrito de Torata 2016-2021 pg 12-13. disponible en: http://munitorata.gob.pe/wp-content/uploads/2018/05/plan-de-desarrollo-local-concertado-del-distrito-de-torata-2016-a-2021.pdf	3
27	Perú	Lambayeque	Ferreñafe <i>San Juan de Kañaris</i>	Plan de desarrollo provincial concetado de Ferreñafe al 2021 pg 34 Minería; pg 71-73. disponible en: http://www.muniferrenafe.gob.pe/anuncios/pdc2012/pdc2012.pdf	3
28	Colombia	Chocó	Carmen del Darién	Base Economía, subcategoría Valor agregado - Base 2015; año 2011, para Carmen del Darién, disponible en: https://terridata.dnp.gov.co/index-app.html#/descargas	1
29	Colombia	Tolima	Piedras	Base Economía, subcategoría Valor agregado - Base 2015; año 2013, para Piedras, disponible en: https://terridata.dnp.gov.co/index-app.html#/descargas	3
30	Colombia	Casanare	Tauramena	Base Economía, subcategoría Valor agregado - Base 2015; año 2013, para Tauramena, disponible en: https://terridata.dnp.gov.co/index-app.html#/descargas	3
31	Colombia	Cundinamarca	Cabrera	Base Economía, subcategoría Valor agregado - Base 2015; año 2015, para Cabrera, disponible en: https://terridata.dnp.gov.co/index-app.html#/descargas	2
32	Colombia	Tolima	Cajamarca	Base Economía, subcategoría Valor agregado - Base 2015; año 2015, para Cajamarca, disponible en: https://terridata.dnp.gov.co/index-app.html#/descargas	2
33	Colombia	Meta	Cumaryl	Base Economía, subcategoría Valor agregado - Base 2015; año 2015, para Cumaryl, disponible en: https://terridata.dnp.gov.co/index-app.html#/descargas	2
34	Colombia	Quindío	Pijao	Base Economía, subcategoría Valor agregado - Base 2015; año 2015, para Pijao, disponible en: https://terridata.dnp.gov.co/index-app.html#/descargas	2
35	Colombia	Cundinamarca	Arbeláez	Base Economía, subcategoría Valor agregado - Base 2015; año 2015, para Arbeláez, disponible en: https://terridata.dnp.gov.co/index-app.html#/descargas	2
36	Colombia	Santander	Jesús María	Base Economía, subcategoría Valor agregado - Base 2015; año 2015, para Jesús María, disponible en: https://terridata.dnp.gov.co/index-app.html#/descargas	2
37	Colombia	Santander	Sucre	Base Economía, subcategoría Valor agregado - Base 2015; año 2015, para Sucre, disponible en: https://terridata.dnp.gov.co/index-app.html#/descargas	2
38	Colombia	Cundinamarca	Fusagasugá	Base Economía, subcategoría Valor agregado - Base 2015; año 2015, para Fusagasugá, disponible en: https://terridata.dnp.gov.co/index-app.html#/descargas	2
39	Colombia	Nariño	San Lorenzo	Base Economía, subcategoría Valor agregado - Base 2015; año 2015, para San Lorenzo, disponible en: https://terridata.dnp.gov.co/index-app.html#/descargas	2
40	Colombia	Cauca	Mercaderes	Base Economía, subcategoría Valor agregado - Base 2015; año 2015, para Mercaderes, disponible en: https://terridata.dnp.gov.co/index-app.html#/descargas	2
41	Guatemala	San Marcos	Comitancillo	Plan de desarrollo 2011-2015 pg. 52 dimensión económica: https://www.segeplan.gob.gt/nportal/index.php/departamento-de-san-marcos/file/203-pdm-comitancillo	1
42	Guatemala	San Marcos	Sipacapa	Plan de desarrollo 2011-2015 pg. 47 dimensión económica: https://www.segeplan.gob.gt/nportal/index.php/departamento-de-san-marcos/file/225-pdm-sipacapa	3
43	Guatemala	Zacapa	Río Hondo	Plan de desarrollo 2011-2015 pg. 44 dimensión económica: https://www.segeplan.gob.gt/nportal/index.php/departamento-de-zacapa/file/316-pdm-rio-hondo	2
44	Guatemala	Huehuetenango	Concepción Huista	Plan de desarrollo 2011-2015 pg. 46 dimensión económica: https://www.segeplan.gob.gt/nportal/index.php/departamento-de-huehuetenango/file/248-pdm-concepcion-huista	1
45	Guatemala	Huehuetenango	Todos Santos Cuchumatanes	Plan de desarrollo 2011-2015 pg. 54 dimensión económica: https://www.segeplan.gob.gt/nportal/index.php/departamento-de-huehuetenango/file/241-pdm-todos-santos-cuchumatan	1
46	Guatemala	Huehuetenango	San Juan Atitán	Plan de desarrollo 2011-2015 pg. 53 dimensión económica: https://www.segeplan.gob.gt/nportal/index.php/departamento-de-huehuetenango/file/242-pdm-san-juan-atitan	3
47	Guatemala	Huehuetenango	Colotenango	Plan de desarrollo 2011-2015 pg. 48 dimensión económica: https://www.segeplan.gob.gt/nportal/index.php/departamento-de-huehuetenango/file/245-pdm-colotenango	1
48	Guatemala	Huehuetenango	Santiago Chimaltenango	Plan de desarrollo 2011-2015 pg. 53 dimensión económica: https://www.segeplan.gob.gt/nportal/index.php/departamento-de-huehuetenango/file/256-pdm-santiago-chimaltenango	1
49	Guatemala	Huehuetenango	Santa Eulalia	Plan de desarrollo 2011-2015 pg. 62 dimensión económica: https://www.segeplan.gob.gt/nportal/index.php/departamento-de-huehuetenango/file/243-pdm-santa-eulalia	2
50	Guatemala	Huehuetenango	San Miguel Acatán	Plan de desarrollo 2011-2015 pg. 45 dimensión económica: https://www.segeplan.gob.gt/nportal/index.php/departamento-de-huehuetenango/file/239-pdm-san-miguel-acatan	1
51	Guatemala	San Marcos	Concepción Tutuapa	Plan de desarrollo 2011-2015 pg. 56 dimensión económica: https://www.segeplan.gob.gt/nportal/index.php/departamento-de-san-marcos/file/205-pdm-concepcion-tutuapa	1
52	Guatemala	Huehuetenango	San Pedro Necta	Plan de desarrollo 2011-2015 pg. 56 dimensión económica: https://www.segeplan.gob.gt/nportal/index.php/departamento-de-huehuetenango/file/233-pdm-san-pedro-necta	1
53	Guatemala	Quiché	Ixcán	Plan de desarrollo 2011-2015 pg. 52 dimensión económica: https://www.segeplan.gob.gt/nportal/index.php/departamento-de-quiche/file/278-pdm-playa-grande-ixcan	1
54	Guatemala	Huehuetenango	San Antonio Huista	Plan de desarrollo 2011-2015 pg. 41 dimensión económica: https://www.segeplan.gob.gt/nportal/index.php/departamento-de-huehuetenango/file/250-pdm-san-antonio-huista	1



55	Guatemala	Guatemala	San Juan Sacatépequez	Plan de desarrollo 2011-2015 pg. 46 dimensión económica: https://www.segeplan.gob.gt/nportal/index.php/departamento-de-guatemala/file/64-pdm-san-pedro-sacatepequez	2
56	Guatemala	San Marcos	Ixchiguan	Plan de desarrollo 2011-2015 pg. 51 dimensión económica: https://www.segeplan.gob.gt/nportal/index.php/departamento-de-san-marcos/file/222-pdm-ixchiguan	2
57	Guatemala	Huehuetenango	Santa Cruz Barillas	Plan de desarrollo 2011-2015 pg. 68 dimensión económica: https://www.segeplan.gob.gt/nportal/index.php/departamento-de-huehuetenango/file/252-pdm-barillas	3
58	Guatemala	Huehuetenango	San Idelfonso Ixtahuacan	Plan de desarrollo 2020-2032 pg. 24 cadena económica: https://www.segeplan.gob.gt/nportal/index.php/planes-2018-2019-departamento-de-huehuetenango/file/1357-san-idelfonso-ixtahuacan-plan-de-desarrollo-municipal-y-ordenamiento-territorial-2-019-2-032	3
59	Guatemala	Huehuetenango	Nentón	Plan de desarrollo 2020-2032 pg. 72 dimensión económica: https://www.segeplan.gob.gt/nportal/index.php/planes-2018-2019-departamento-de-huehuetenango/file/1361-nenton-plan-de-desarrollo-municipal-y-ordenamiento-territorial-2-019-2-032	3
60	Guatemala	Huehuetenango	San Sebastián Huehuetenango	Plan de desarrollo 2011-2015 pg. 74 dimensión económica: https://www.segeplan.gob.gt/nportal/index.php/departamento-de-huehuetenango/file/229-pdm-huehuetenango	3
61	Guatemala	San Marcos	Sibinal	Plan de desarrollo 2011-2015 pg. 53 dimensión económica: https://www.segeplan.gob.gt/nportal/index.php/departamento-de-san-marcos/file/207-pdm-sibinal	1
62	Guatemala	Huehuetenango	San Juan Ixcay	Plan de desarrollo 2011-2015 pg. 61 dimensión económica: https://www.segeplan.gob.gt/nportal/index.php/departamento-de-huehuetenango/file/249-pdm-san-juan-ixcay	1
63	Guatemala	San Marcos	Comitancillo	Plan de desarrollo 2011-2015 pg. 52 dimensión económica: https://www.segeplan.gob.gt/nportal/index.php/departamento-de-san-marcos/file/203-pdm-comitancillo	1
64	Guatemala	San Marcos	Tajumulco	Plan de desarrollo 2011-2015 pg. 77 dimensión económica: https://www.segeplan.gob.gt/nportal/index.php/departamento-de-san-marcos/file/208-pdm-tajumulco	1
65	Guatemala	Huehuetenango	Chiantla	Plan de desarrollo 2011-2015 pg. 67 dimensión económica: https://www.segeplan.gob.gt/nportal/index.php/departamento-de-huehuetenango/file/230-pdm-chiantla	1
66	Guatemala	Huehuetenango	Jacaltenango	Plan de desarrollo 2011-2015 pg. 54 dimensión económica: https://www.segeplan.gob.gt/nportal/index.php/departamento-de-huehuetenango/file/234-pdm-jacaltenango	1
67	Guatemala	Huehuetenango	Santa Ana Huista	Plan de desarrollo 2011-2015 pg. 47 dimensión económica: https://www.segeplan.gob.gt/nportal/index.php/departamento-de-huehuetenango/file/257-pdm-santa-ana-huista	2
68	Guatemala	Huehuetenango	Aguacatán	Plan de desarrollo 2011-2015 pg. 62 dimensión económica: https://www.segeplan.gob.gt/nportal/index.php/departamento-de-huehuetenango/file/253-pdm-aguacatan	1
69	Guatemala	Huehuetenango	San Pedro Soloma	Plan de desarrollo 2011-2015 pg. 52 dimensión económica: https://www.segeplan.gob.gt/nportal/index.php/departamento-de-huehuetenango/file/235-pdm-soloma	1
70	Guatemala	Huehuetenango	Cuilco	Plan de desarrollo 2011-2015 pg. 51 dimensión económica: https://www.segeplan.gob.gt/nportal/index.php/departamento-de-huehuetenango/file/232-pdm-cuilco	1
71	Guatemala	Huehuetenango	Santa Bárbara	Plan de desarrollo 2011-2015 pg. 52 dimensión económica: https://www.segeplan.gob.gt/nportal/index.php/departamento-de-huehuetenango/file/236-pdm-santa-barbara	3
72	Guatemala	San Marcos	Tacaná	Plan de desarrollo 2011-2015 pg. 75-76 dimensión económica: https://www.segeplan.gob.gt/nportal/index.php/departamento-de-san-marcos/file/206-pdm-tacana	1
73	Guatemala	Huehuetenango	Tectitan	Plan de desarrollo 2011-2015 pg. 45 dimensión económica: https://www.segeplan.gob.gt/nportal/index.php/departamento-de-huehuetenango/file/247-pdm-tectitan	1
74	Guatemala	San Marcos	San José Ojetenam	Plan de desarrollo 2011-2015 pg. 77 dimensión económica: https://www.segeplan.gob.gt/nportal/index.php/departamento-de-san-marcos/file/223-pdm-san-jose-ojetenam	2
75	Guatemala	San Marcos	Tejutla	Plan de desarrollo 2011-2015 pg. 77 dimensión económica: https://www.segeplan.gob.gt/nportal/index.php/departamento-de-san-marcos/file/209-pdm-tejutla	2
76	Guatemala	Huehuetenango	San Rafael Petzal	Plan de desarrollo 2011-2015 pg. 68 dimensión económica: https://www.segeplan.gob.gt/nportal/index.php/departamento-de-huehuetenango/file/254-pdm-san-rafael-petzal	1
77	Guatemala	Huehuetenango	San Rafael La Independencia	Plan de desarrollo 2011-2015 pg. 56 dimensión económica: https://www.segeplan.gob.gt/nportal/index.php/departamento-de-huehuetenango/file/240-pdm-san-rafael-la-independencia	1
78	Guatemala	Huehuetenango	San Mateo Ixtatán	Plan de desarrollo 2011-2015 pg. 58-59 dimensión económica: https://www.segeplan.gob.gt/nportal/index.php/departamento-de-huehuetenango/file/244-pdm-san-mateo-ixtatan	3
79	Guatemala	San Marcos	San Cristóbal Cucho	Plan de desarrollo 2011-2015 pg. 56 dimensión económica: https://www.segeplan.gob.gt/nportal/index.php/departamento-de-san-marcos/file/224-pdm-san-cristobal-cucho	3
80	Guatemala	Huehuetenango	San Gaspar Ixchil	Plan de desarrollo 2011-2015 pg. 48 dimensión económica: https://www.segeplan.gob.gt/nportal/index.php/departamento-de-huehuetenango/file/255-pdm-san-gaspar-ixchil	1
81	Guatemala	Guatemala	San Pedro Chuarrancho	Plan de desarrollo 2011-2015 pg. 51 dimensión económica: https://www.segeplan.gob.gt/nportal/index.php/departamento-de-guatemala/file/67-pdm-chuarrancho	1
82	Guatemala	Huehuetenango	San Sebastián Coatán	Plan de desarrollo 2011-2015 pg. 56 dimensión económica: https://www.segeplan.gob.gt/nportal/index.php/departamento-de-huehuetenango/file/251-pdm-san-sebastian-coatan	1



83	Guatemala	Huehuetenango	Unión Cantinil* En los censos de los años 1994 y 2002 Unión Cantinil era una aldea que pertenecía al municipio de Chiantla, Huehuetenango	Plan de desarrollo 2011-2015 pg. 50 dimensión económica: https://www.segeplan.gob.gt/nportal/index.php/departamento-de-huehuetenango/file/258-pdm-la-union-cantinil	1
84	Guatemala	Alta Verapaz	San Agustín Lanquín	Plan de desarrollo 2011-2015 pg. 43 dimensión económica: https://www.segeplan.gob.gt/nportal/index.php/departamento-de-alta-verapaz/file/289-pdm-lanquin	1
85	Guatemala	Quetzaltenango	Cabricán	Plan de desarrollo 2011-2015 pg. 67 dimensión económica: https://www.segeplan.gob.gt/nportal/index.php/departamento-de-quetzaltenango/file/153-pdm-cabrican	3
86	Guatemala	Quiché	Santa Cruz del Quiché	Plan de desarrollo 2011-2015 pg. 74 dimensión económica: https://www.segeplan.gob.gt/nportal/index.php/departamento-de-quiche/file/259-pdm-santa-cruz-del-quiche	2
87	Guatemala	Quiché	Cunén	Plan de desarrollo 2011-2015 pg. 69 dimensión económica: https://www.segeplan.gob.gt/nportal/index.php/departamento-de-quiche/file/268-pdm-cunen	1
88	Guatemala	Quetzaltenango	Huitán	Plan de desarrollo 2011-2015 pg. 75 dimensión económica: https://www.segeplan.gob.gt/nportal/index.php/departamento-de-quetzaltenango/file/162-pdm-huitan	1
89	Guatemala	Quetzaltenango	San Juan Ostuncalco	Plan de desarrollo 2011-2015 pg. 70 dimensión económica: https://www.segeplan.gob.gt/nportal/index.php/departamento-de-quetzaltenango/file/156-pdm-san-juan-ostuncalco	1
90	Guatemala	Quetzaltenango	Olintepeque	Plan de desarrollo 2011-2015 pg. 51 dimensión económica: https://www.segeplan.gob.gt/nportal/index.php/departamento-de-quetzaltenango/file/150-pdm-olintepeque	1
91	Guatemala	Quetzaltenango	San Martín Chile Verde (San Martín Sacatepéquez)	Plan de desarrollo 2011-2015 pg. 50 dimensión económica: https://www.segeplan.gob.gt/nportal/index.php/departamento-de-quetzaltenango/file/159-pdm-san-martin-sacatepequez	2
92	Guatemala	Quetzaltenango	Concepción Chiquirichapa	Plan de desarrollo 2011-2015 pg. 52 dimensión económica: https://www.segeplan.gob.gt/nportal/index.php/departamento-de-quetzaltenango/file/158-pdm-concepcion-chiquirichapa	1
93	Guatemala	Quetzaltenango	San Miguel Sigüilá	Plan de desarrollo 2011-2015 pg. 67 dimensión económica: https://www.segeplan.gob.gt/nportal/index.php/departamento-de-quetzaltenango/file/155-pdm-san-miguel-sigueila	2
94	Guatemala	Quiché	Sacapulas	Plan de desarrollo 2011-2015 pg. 81 dimensión económica: https://www.segeplan.gob.gt/nportal/index.php/departamento-de-quiche/file/274-pdm-sacapulas	2
95	Guatemala	Santa Rosa	Nueva Santa Rosa	Plan de desarrollo 2011-2015 pg. 48 dimensión económica: https://www.segeplan.gob.gt/nportal/index.php/departamento-de-santa-rosa/file/139-pdm-nueva-santa-rosa	1
96	Guatemala	Santa Rosa	Santa Rosa de Lima	Plan de desarrollo 2011-2015 pg. 49 dimensión económica: https://www.segeplan.gob.gt/nportal/index.php/departamento-de-santa-rosa/file/128-pdm-santa-rosa-de-lima	1
97	Guatemala	Santa Rosa	Casillas	Plan de desarrollo 2011-2015 pg. 48 dimensión económica: https://www.segeplan.gob.gt/nportal/index.php/departamento-de-santa-rosa/file/129-pdm-casillas	1
98	Guatemala	Retalhuleu	Champerico	Plan de desarrollo 2011-2015 pg. 42 dimensión económica: https://www.segeplan.gob.gt/nportal/index.php/departamento-de-retalhuleu/file/197-pdm-champerico	1
99	Guatemala	Quiché	Chinique	Plan de desarrollo 2011-2015 pg. 44 dimensión económica: https://www.segeplan.gob.gt/nportal/index.php/departamento-de-quiche/file/261-pdm-chinique	1
100	Guatemala	Petén	Las Cruces (fue municipio hasta 2011, había sido parte de La libertad)	Plan de desarrollo 2011-2015 pg. 32 dimensión económica: https://www.segeplan.gob.gt/nportal/index.php/departamento-de-peten/file/308-pdm-1713	1
101	Guatemala	Quetzaltenango	Palestina de los Altos	Plan de desarrollo 2011-2015 pg. 72 dimensión económica: https://www.segeplan.gob.gt/nportal/index.php/departamento-de-quetzaltenango/file/171-pdm-palestina-de-los-altos	1
102	Guatemala	Jalapa	Mataquescuintla	Plan de desarrollo 2011-2015 pg. 44 dimensión económica: https://www.segeplan.gob.gt/nportal/index.php/departamento-de-jalapa/file/342-pdm-mataquescuintla	1
103	Guatemala	Santa Rosa	San Rafael las Flores	Plan de desarrollo 2011-2015 pg. 50 dimensión económica: https://www.segeplan.gob.gt/nportal/index.php/departamento-de-santa-rosa/file/130-pdm-san-rafael-las-flores	1
104	Guatemala	Quetzaltenango	San Carlos Sija	Plan de desarrollo 2011-2015 pg. 80 dimensión económica: https://www.segeplan.gob.gt/nportal/index.php/departamento-de-quetzaltenango/file/151-pdm-san-carlos-sija	1
105	Guatemala	Totonicapán	San Francisco el Alto	Plan de desarrollo 2011-2015 pg. 56 dimensión económica: https://www.segeplan.gob.gt/nportal/index.php/departamento-de-toniticapan/file/142-pdm-san-francisco-el-alto	1
106	Guatemala	Totonicapán	Santa Lucía la Reforma	Plan de desarrollo 2011-2015 pg. 59 dimensión económica: https://www.segeplan.gob.gt/nportal/index.php/departamento-de-toniticapan/file/146-pdm-santa-lucia-la-reforma	1
107	Guatemala	Totonicapán	Momostenango	Plan de desarrollo 2011-2015 pg. 60 dimensión económica: https://www.segeplan.gob.gt/nportal/index.php/departamento-de-toniticapan/file/144-pdm-momostenango	2
108	Guatemala	Jalapa	Jalapa	Plan de desarrollo 2011-2015 pg. 54 dimensión económica: https://www.segeplan.gob.gt/nportal/index.php/departamento-de-jalapa/file/336-pdm-jalapa	1
109	Guatemala	Totonicapán	Santa María Chiquimula	Plan de desarrollo 2011-2015 pg. 38 dimensión económica: https://www.segeplan.gob.gt/nportal/index.php/departamento-de-toniticapan/file/145-pdm-santa-maria-chiquimula	2



110	Guatemala	Quetzaltenango	Cantel	Plan de desarrollo 2011-2015 pg. 47 dimensión económica: https://www.segeplan.gob.gt/nportal/index.php/departamento-de-quetzaltenango/file/161-pdm-cantel	1
111	Guatemala	Zacapa	Teculután	Plan de desarrollo 2011-2015 pg. 46 dimensión económica: https://www.segeplan.gob.gt/nportal/index.php/departamento-de-zacapa/file/318-pdm-teculutan	2
112	Guatemala	Quiché	Uspantán	Plan de desarrollo 2011-2015 pg. 77 dimensión económica: https://www.segeplan.gob.gt/nportal/index.php/departamento-de-quiche/file/273-pdm-uspantan	1
113	Guatemala	Totonicapán	Totonicapán	Plan de desarrollo 2011-2015 pg. 63 dimensión económica: https://www.segeplan.gob.gt/nportal/index.php/departamento-de-toniticapan/file/140-pdm-toniticapan	3
114	Guatemala	Huehuetenango	Malacatancito	Plan de desarrollo 2011-2015 pg. 50 dimensión económica: https://www.segeplan.gob.gt/nportal/index.php/departamento-de-huehuetenango/file/231-pdm-malacatancito	1
115	Guatemala	Quetzaltenango	Zunil	Plan de desarrollo 2011-2015 pg. 45 dimensión económica: https://www.segeplan.gob.gt/nportal/index.php/departamento-de-quetzaltenango/file/163-pdm-zunil	1
116	Guatemala	Alta Verapaz	Santa María Cahabón	Plan de desarrollo 2011-2015 pg. 44 dimensión económica: https://www.segeplan.gob.gt/nportal/index.php/departamento-de-alta-verapaz/file/290-pdm-cahabon	1
117	Honduras	La Paz	Santa Elena	XVII Censo de Población y VI de Vivienda/ Información del municipios/ Principales actividades económicas/La Paz/ Santa Elena. http://181.115.7.199/binhd/RpWebEngine.exe/Portal?BASE=MUNDEP12&lang=ESP	1
118	Honduras	Comayagua	Minas de Oro y San José del Potrero	XVII Censo de Población y VI de Vivienda/ Información del municipios/ Principales actividades económicas/Comayagua/ Minas de Oro. http://181.115.7.199/binhd/RpWebEngine.exe/Portal?BASE=MUNDEP12&lang=ESP	1
119	Honduras	La Paz	San José	XVII Censo de Población y VI de Vivienda/ Información del municipios/ Principales actividades económicas/La Paz/ San José. http://181.115.7.199/binhd/RpWebEngine.exe/Portal?BASE=MUNDEP12&lang=ESP	1
120	Honduras	Choluteca	El Triunfo	XVII Censo de Población y VI de Vivienda/ Información del municipios/ Principales actividades económicas/ Choluteca/ El Triunfo. http://181.115.7.199/binhd/RpWebEngine.exe/Portal?BASE=MUNDEP12&lang=ESP	1
121	Honduras	Santa Bárbara	San Nicolás	XVII Censo de Población y VI de Vivienda/ Información del municipios/ Principales actividades económicas/ Santa Bárbara/ San Nicolás. http://181.115.7.199/binhd/RpWebEngine.exe/Portal?BASE=MUNDEP12&lang=ESP	1
122	Honduras	Choluteca	Namasigüe	XVII Censo de Población y VI de Vivienda/ Información del municipios/ Principales actividades económicas/Choluteca/ Namasigüe. http://181.115.7.199/binhd/RpWebEngine.exe/Portal?BASE=MUNDEP12&lang=ESP	1

Fuente: Elaboración propia

Anexo 4. Descripción de las variables de la base de datos de consultas comunitarias-populares en AL

Componente	Variable	Valores de la variable	Registros en la base con esta información	Descripción de la variable	Fuente (s)
Variable dependiente	Cómo se llama la variable, descripción, valores posibles de la variable;				

	Número de observaciones, fuente				
Nombre de la variable	Cómo voy a llamar esa variable Estado del proyecto <i>proyecto_vd</i>	1 = Proyecto detenido/ suspendido 0 = Proyecto en operación/ continúa	116/116	La consulta consigue su objetivo principal, se suspende o no el proyecto	- Diálogo-Entrevistas (Anexo 1) - Estudios de caso y comparados - Revisión de prensa - (Global Change-Local Conflicts GLOCON, 2018) - EJAAtlas - OCMAL
Caracterización consulta	<i>vinculante</i>	0 = No vinculante 1 = Vinculante	116/116	Reconocimiento y soporte legal de la consulta. - Consultas comunitarias, autoconsultas, de buena fe, no son vinculante - consultas populares, referendos, o aquellas que tienen soporte en el código municipal en Guatemala, son vinculantes	- Diálogo-Entrevistas (Anexo 1) - Estudios de caso y comparados - Revisión de prensa - (Global Change-Local Conflicts GLOCON, 2018) - EJAAtlas - OCMAL
	Categoría <i>nivel_con</i>	1 = parroquial/distrital 2 = municipal 3 = provincial	116/116	Nivel territorial en donde es desarrollada la consulta	- Diálogo-Entrevistas (Anexo 1) - Estudios de caso y comparados - Revisión de prensa - (Global Change-Local Conflicts GLOCON, 2018) - EJAAtlas - OCMAL
	Dicotómica <i>mun_proy</i>	0 = El Proyecto está ubicado en el municipio donde se desarrolla la consulta 1 = El Proyecto No está ubicado en el municipio donde se desarrolla la consulta	116/116	El Proyecto está ubicado en el municipio donde se desarrolla la consulta?.	- Diálogo-Entrevistas (Anexo 1) - Estudios de caso y comparados - Revisión de prensa - (Global Change-Local Conflicts GLOCON, 2018) - EJAAtlas - OCMAL
	Dicotómica <i>tipo_con_pre</i>	0 = Reactiva 1 = Preventiva	116/116	En las consultas preventivas con frecuencia el proyecto se encuentra en etapa de reconocimiento o exploración; aquellas que son reactivas, el proyecto se encuentra en etapa de explotación	- Diálogo-Entrevistas (Anexo 1) - Estudios de caso y comparados - Revisión de prensa
	Categoría <i>tipo_con_ext</i>	1 = Minería metálica 2 = Minería no metálica 3 = Hidroeléctrica 4 = Extractivos	116/116	Tipo de recurso o proyecto extractivo, frente al que se realiza la consulta. 1 = Minería metálica (Oro, cobre, plata,	- Diálogo-Entrevistas (Anexo 1) - Estudios de caso y comparados - Revisión de prensa

				molibdeno, u otros metales) 2 = Minería no metálica (Hidrocarburos, carbón, caliza, materiales de construcción entre otros) 3 = Hidroeléctrica 4 = Extractivos (cuando las consultas se llevan a cabo para prevenir la instalación de cualquier proyecto minero-energético en su territorio)	- (Global Change-Local Conflicts GLOCON, 2018) - EAtlas - OCMAL
Caracterización de la población del territorio de la consulta	Ordinal <i>Población</i>	Número de habitantes	116/116	Número de habitantes del territorio donde se realizó la consulta	Censos nacionales de población en cada país:
	Ordinal <i>Rural3</i>	Porcentaje de población en el ámbito rural	116/116	Porcentaje de población en el ámbito rural del territorio donde se realizó la consulta	- Argentina: Censo 2001 ¹¹⁵ (contiene información étnica) y Censo 2010 ¹¹⁶ - Colombia: Censo 2005 (contiene información étnica) y Censo 2018 ¹¹⁷ - Ecuador: Censo 2010 ¹¹⁸ (contiene información étnica) - El Salvador: Censo población y vivienda 2007 ¹¹⁹ (contiene información étnica) - Guatemala: Censo 2002 y 2018 ¹²⁰ (ambos contienen información étnica) - Perú: Censo 2007 ¹²¹ y censo 2017 ¹²²
	Ordinal <i>Indígena3</i>	Porcentaje de población indígena (afros y raizales)	116/116	Porcentaje de población étnica (indígena y afro) en el territorio donde se realizó la consulta	
Sistema político	Ordinal Número efectivo de partidos <i>nep</i>	NEFp	116/116	Número efectivo de partidos parlamentario Periodo que cubre: 1995-2020	Observatorio de Reformas Políticas de América Latina

¹¹⁵ https://redatam.indec.gob.ar/argbin/RpWebEngine.exe/PortalAction?&MODE=MAIN&BASE=CPV2001AR&MAIN=WebServerMain.inl&_ga=2.180999015.1315525557.1593468046-2046491056.1593468046

¹¹⁶ https://redatam.indec.gob.ar/argbin/RpWebEngine.exe/PortalAction?&MODE=MAIN&BASE=CPV2010B&MAIN=WebServerMain.inl&_ga=2.248634055.1315525557.1593468046-2046491056.1593468046

¹¹⁷ <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion>

¹¹⁸ <http://redatam.indec.gob.ec/cgibin/RpWebEngine.exe/PortalAction?&MODE=MAIN&BASE=CPV2010&MAIN=WebServerMain.inl>

¹¹⁹ <http://www.digestyc.gob.sv/index.php/temas/des/poblacion-y-estadisticas-demograficas/censo-de-poblacion-y-vivienda/poblacion-censos.html>

¹²⁰ <https://www.censopoblacion.gt/explorador>

¹²¹ <http://censos.inei.gob.pe/cpv2007/tabulados/#>

¹²² <http://censo2017.inei.gob.pe/resultados-definitivos-de-los-censos-nacionales-2017/>

	Ordinal <i>c_pres</i>	Percentage of seats controlled by the president's party (faction).	111/116	Periodo que cubre: 1995-2016	(Pérez Liñán, Schmidt, & Vairo, 2019)
	Ordinal <i>c_coal</i>	Percentage of seats controlled by the president's coalition.	111/116	Periodo que cubre: 1995-2016	(Pérez Liñán, Schmidt, & Vairo, 2019)
	Ordinal <i>j_pres</i>	Percentage of justices nominated by the president.	111/116	Periodo que cubre: 1995-2016	(Pérez Liñán, Schmidt, & Vairo, 2019)
	Ordinal <i>j_party</i>	Percentage of justices nominated by ruling party administrations.	111/116	Periodo que cubre: 1995-2016	(Pérez Liñán, Schmidt, & Vairo, 2019)
	Ordinal <i>hegemony1</i>	Indices of presidential hegemony	111/116	"we define presidential hegemony as the capacity of the executive branch to control the decisions of the legislature and the judiciary". Periodo que cubre: 1995-2016	(Pérez Liñán, Schmidt, & Vairo, 2019, pág. 3)
H1 Dependencia de recursos Nivel nacional	Ordinal <i>rents_gdp</i>	Total natural resources rents (% of GDP)	111/116	"Total natural resources rents are the sum of oil rents, natural gas rents, coal rents (hard and soft), mineral rents, and forest rents". (Argentina, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Perú, promedio AL) Periodo que cubre: 1995-2017	Indicadores Banco Mundial ¹²³
	Ordinal <i>e_hidroelectrica</i>	Producción de electricidad a partir de fuentes hidroeléctricas (% del total)	101/116	"Se denominan fuentes de electricidad a los insumos que se utilizan para generar electricidad. La energía hidroeléctrica se refiere a la electricidad producida por plantas de energía hidroeléctrica". (Argentina, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Perú, promedio AL)	Indicadores Banco Mundial ¹²⁴

¹²³ <https://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.TOTL.RT.ZS>

¹²⁴ <https://datos.bancomundial.org/indicador/EG.ELC.HYRO.ZS>

				Periodo que cubre: 1995-2015	
	Ordinal <i>oro_am</i>	Precio internacional del oro-am (US)	114/116	Precio internacional del oro-am (promedio anual en US) Periodo que cubre: 2000-2019	Kitco.com ¹²⁵
	Ordinal <i>wti</i>	Precio internacional del petróleo-wti (US)	114/116	Precio internacional del petróleo (promedio anual en US) Periodo que cubre: 2000-2020	Investing.com ¹²⁶
H1 Dependencia de recursos Nivel subnacional	Categorica** <i>rents_local</i>	1 = Agropecuario de subsistencia 2 = Agropecuario, otros sectores de la economía en pequeña y mediana escala 3 = Agropecuario, otros sectores de la economía y actividades mineras en pequeña y mediana escala 4 = Tradición minera	116/116	Característica económica del municipio/localidad donde se realiza la consulta	Planes de desarrollo local (Anexo 2)
H2 Dependencia-independencia política	Dicotómica <i>apoyo_nal1</i>	1 = Si acompaña la consulta 0 = No acompaña la consulta	116/116	Apoyo del gobierno central a la consulta contra proyectos minero-energéticos. En único caso donde el gobierno nacional acompañó las consultas fue El Salvador, en los gobiernos del FMLN	- Diálogo-Entrevistas (Anexo 1) - Estudios de caso y comparados - Revisión de prensa
	Dicotómica <i>partido_local1</i>	1 = El partido o movimiento del gobierno local, pertenece a la coalición nacional de gobierno. 0 = El partido o movimiento del gobierno local, No pertenece a la coalición nacional de gobierno.	116/116	El partido o movimiento del gobierno local, pertenece a la coalición nacional de gobierno	- Diálogo-Entrevistas (Anexo 1) - Estudios de caso y comparados - Revisión de prensa
	Dicotómica <i>apoyo_gob_sub 1</i>	1 = El gobierno local acompaña-no bloquea la consulta 0 = El gobierno local No acompaña-bloquea la consulta	116/116	Acompañamiento o no bloqueo de quien ejerce el gobierno local para el tiempo de la consulta (aplica M1, M2, y M3)	- Diálogo-Entrevistas (Anexo 1) - Estudios de caso y comparados - Revisión de prensa

¹²⁵ <https://www.kitco.com/londonfix/gold.londonfix19.html>

¹²⁶ <https://mx.investing.com/commodities/crude-oil-historical-data>



	Dicotómica <i>apoyo_gob_sub</i> 2	1 = El gobierno local (siguiente a la consulta) acompaña-no bloquea la consulta 0 = El gobierno local (siguiente a la consulta), No acompaña-bloquea la consulta	53/116	Acompañamiento o no bloqueo de quien ejerce el gobierno local para el periodo siguiente de la consulta (aplica M3)	- Diálogo-Entrevistas (Anexo 1) - Estudios de caso y comparados - Revisión de prensa
	Dicotómica <i>reeleccion</i>	1 = Autoriza reelección local inmediata 0 = No autoriza reelección local inmediata	116/116	El ordenamiento legal permite la reelección inmediata del gobierno local.	Ordenamiento legal de cada país
	Dicotómica <i>mandatarix_ree</i>	1 = mandatarix local reelectx 0 = mandatarix local no reelectx	103	Quien ejerce el mandato local en el tiempo de la consulta es reelectx en el periodo siguiente	-Organismos electorales de cada país - Diálogo-Entrevistas (Anexo 1) - Estudios de caso y comparados - Revisión de prensa
	Dicotómica <i>partido_ree</i>	1 = Partido reelectx 0 = Partido no reelecto	115/116	Partido de quien ejerce el gobierno local en el momento de la consulta, es reelecto en el siguiente periodo	-Organismos electorales de cada país - Diálogo-Entrevistas (Anexo 1) - Estudios de caso y comparados - Revisión de prensa

Fuente: Elaboración propia