

# Ordenamiento territorial y conflictos socioambientales vinculados a la minería: provincias de Huasco y Chubut en defensa del territorio



**TERRITORIAL PLANNING AND SOCIO-ENVIRONMENTAL CONFLICTS RELATED TO MINING: HUASCO AND CHUBUT PROVINCES IN DEFENSE OF THE TERRITORY**

**ORDENAMENTO TERRITORIAL E CONFLITOS SOCIOAMBIENTAIS RELACIONADOS À MINERAÇÃO: PROVÍNCIAS DE HUASCO E CHUBUT EM DEFESA DO TERRITÓRIO**

María Alejandra Mora Castillo<sup>1</sup>  
Lorena Vanesa Álvarez Manriquez<sup>2</sup>

Para citar este artículo: Mora Castillo, M., & Alvarez Manriquez, L. (2021). Ordenamiento territorial y conflictos socioambientales vinculados a la minería: provincias de Huasco y Chubut en defensa del territorio. *Perspectiva Geográfica*, 26(1), 63-86. <https://doi.org/10.19053/01233769.11108>

**Recepción:**  
1 de junio de 2020

**Evaluación:**  
22 de octubre de 2020

**Aprobación:**  
6 de noviembre de 2020

## Resumen

En las últimas décadas, se ha producido un aumento de los conflictos socioambientales en torno a la minería en América Latina como producto del impacto del modelo extractivista en las comunidades locales. A raíz de ello se han generado diferentes repertorios de acción colectiva en torno a dichos conflictos, cuyo origen no solo

- 1 Magíster en Políticas Sociales y Gestión Local, Universidad de Artes y Ciencias Sociales. Académica, Departamento de Trabajo Social, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad de Atacama, Copiapó, Chile. Correo: [alejandra.mora@uda.cl](mailto:alejandra.mora@uda.cl). Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-0392-2057>
- 2 Lic. en Organización Industrial por la Universidad Tecnológica Nacional. Becaria doctoral del Conicet, cofinanciada con la Provincia de Chubut y docente investigadora en el Grupo GESDTA de la Universidad Tecnológica Nacional, Facultad Regional Chubut, Argentina. Correo: [lorenavalvarezm@gmail.com](mailto:lorenavalvarezm@gmail.com). Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-7010-6906>

es producto de políticas macroeconómicas, sino que también están amparados en una institucionalidad territorial y ambiental que favorece la intervención de actores económicos externos. El objetivo de este artículo es analizar las implicaciones de las políticas de ordenamiento territorial en los procesos de conflictividad socioambiental a partir del estudio de dos conflictos mineros, uno en la provincia de Huasco, en Chile, y el otro en la provincia de Chubut, en Argentina. La metodología incorporó un reconocimiento de las características de los territorios que se complementó con una búsqueda documental sobre el desarrollo del conflicto, los actores y las normativas ambientales y territoriales vigentes en ambos países. Los resultados presentados son parciales y fueron desarrollados en el marco de un trabajo mayor de investigación. Como conclusión, se plantea que el ordenamiento territorial no solo es un instrumento de planificación, sino un proceso para articular intereses y territorialidades, generalmente opuestas, que en tanto más consideren una lógica participativa de los diferentes actores que ocupan el territorio, más sentido cobrará para quienes lo habitan.

**Palabras clave:** *conflictos socioambientales, minería, ordenamiento territorial, territorio.*

## Abstract

In recent decades, there has been an increase in socio-environmental conflicts around mining in Latin America as a result of the impact of the extractivist model on local communities. As a result, different repertoires of collective action have been generated around these conflicts, whose origin is not only the product of macroeconomic policies, but also are protected by territorial and environmental institutions that favor the intervention of external economic actors. The objective of this article is to analyze the implications of land management policies in the processes of socio-environmental conflict, based on the study of two mining conflicts, one in the province of Huasco, Chile, and the other in the province of Chubut, Argentina. The methodology introduced a recognition of the characteristics of the territories that was complemented with a documentary search on the development of the conflict, the actors and the environmental and territorial regulations in force in both countries. The results presented are partial and were developed within the framework of a larger research work. As a conclusion, it is proposed that territorial planning is not only a planning instrument, but also a process to articulate interests and territorialities, generally opposed, that the more they consider

a participatory logic of the different actors that occupy the territory, the more sense it will have for those who live there.

**Keywords:** *Socio-environmental conflicts, mining, land management, territory.*

## Resumo

Nas últimas décadas, têm-se produzido um aumento dos conflitos socioambientais em torno da mineração na América Latina em decorrência do impacto do modelo extrativista nas comunidades locais. Como resultado, têm sido gerados diferentes repertórios de ação coletiva em torno desses conflitos, cuja origem não é apenas produto de políticas macroeconômicas, mas também são protegidas por uma institucionalidade territorial e ambiental que favorece a intervenção de atores econômicos externos. O objetivo deste artigo é analisar as implicações das políticas de ordenamento do território nos processos de conflito socioambiental a partir do estudo de dois conflitos mineiros, um na província de Huasco, no Chile, e outro na província de Chubut, em Argentina. A metodologia incorporou um reconhecimento das características dos territórios que se complementou com uma pesquisa documental sobre o desenvolvimento do conflito, os atores e as regulamentações ambientais e territoriais em vigor nos dois países. Os resultados apresentados são parciais e foram desenvolvidos no âmbito de um trabalho de investigação mais amplo. Como conclusão, sugere-se que o ordenamento territorial não é apenas um instrumento de planejamento, mas um processo de articulação de interesses e territorialidades, geralmente opostos, que quanto mais considerarem uma lógica participativa dos diferentes atores que ocupam o território, mais sentido fará para quem o habitam.

**Palavras-chave:** *conflitos socioambientais; mineração; ordenamento territorial; território.*

## 1. Introducción

Una economía eminentemente extractivista y basada en los recursos naturales produjo un período de acelerado crecimiento económico en América Latina y ha generado profundas transformaciones sobre todo en los territorios rurales, donde ha

aumentado la cantidad de conflictos (Svampa, 2013) que, en su mayoría, están relacionados con la minería, los hidrocarburos y la energía (Bebington & Bury, 2013).

Los conflictos ambientales son “aquellos ligados al acceso, conservación y control de los recursos

naturales, que suponen por parte de los actores enfrentados, intereses y valores divergentes en torno a los mismos, en un contexto de asimetría de poder” (Svampa, 2011, p. 186). En un conflicto siempre hay elementos en disputa, bien sean los recursos naturales o el territorio mismo en sus diversas dimensiones (material o simbólica). Uno o más actores entran en tensión y presentan diferentes niveles de injerencia sobre ese territorio, con valoraciones diferentes en torno a los elementos en disputa. Los procesos de conflictividad ambiental ponen en juego una serie diversa, cambiante e incluso contrapuesta de lenguajes de valoración<sup>3</sup> (Martínez Alier, 2007). Cuando el conflicto ocurre, hay múltiples situaciones del contexto que favorecen o desencadenan el conflicto y también otras que ocurren durante su desarrollo y posterior a él, produciendo nuevas realidades e incluso otros conflictos.

Pero ¿cómo las políticas de ordenamiento territorial (OT) influyen en los procesos de conflictividad socioambiental? ¿A qué nos referimos con OT? ¿Qué busca o pretende ordenar el OT? ¿Qué definición subyace a la idea de territorio? La literatura sobre el tema expresa la complejidad para definir el OT, con diversas aproximaciones: algunas enfatizan en su carácter técnico e instrumental en razón de su carácter planificador del territorio; otras se centran en las formas en que el Estado, en tanto ente político, organiza el espacio para regular ciertas actividades.

Este artículo reflexiona sobre estos aspectos y desarrolla en su primera parte una breve conceptualización sobre el OT. También se plantean algunas aproximaciones a la noción de territorio, y por último se ponen en discusión dos casos de conflictos socioambientales, uno en la Argentina (provincia de Chubut) y el otro en Chile (provincia del Huasco). Ambos conflictos han sido ampliamente visibilizados a diversas escalas y han traspasado las fronteras de lo local.

Como supuestos, se plantea que los instrumentos de planificación territorial, por ausencia o carencia, influyen en el origen y la trayectoria de los conflictos socioambientales. Esta carencia normativa configura un escenario unidimensional que privilegia un accionar que favorece a ciertos actores sobre otros, por lo general, externos al territorio en el caso de la minería.

## 2. Aproximaciones al ordenamiento territorial

El OT ha cobrado una creciente relevancia en los temas territoriales, especialmente en aquellos referidos a las inequidades producidas por ciertos modelos de desarrollo y políticas económicas en el continente. En su origen, el OT tiene una estrecha relación con la planificación en sus diferentes escalas (nacional, regional y local). También ha sido utilizado para la planificación física espacial (principalmente urbanística y municipal), en otros casos, para la planificación socioeconómica de carácter urbano regional, económico regional o de desarrollo territorial, y también mezclado con las políticas ambientales (Massiris, 2018). Actualmente, la discusión sobre el OT requiere la consideración de diversas aproximaciones conceptuales

3 “En un conflicto ambiental se despliegan valores diferentes (ecológicos, culturales), los que se basan en el derecho a la subsistencia de las poblaciones, y también valores económicos en el sentido crematístico. Son valores que se expresan en diferentes escalas” (Martínez Alier, 2007, p. 4).

que han marcado su historia, pero que lo han transformado en un concepto sujeto a diversas interpretaciones. La Carta Europea de Ordenación del Territorio, publicada en 1983, se transformó en una guía para el OT europeo, que define como:

La expresión espacial de las políticas económicas, sociales, culturales y ecológicas de la sociedad. Es a la vez, una disciplina científica, una técnica administrativa y una política concebida como un enfoque interdisciplinario y global, cuyo objetivo es un desarrollo equilibrado de las regiones y la organización física de algún espacio según un concepto rector (Consejo de Europa, 1983).

Si bien la Comunidad Europea no tiene competencias directas, sí puede apoyar a los Estados para reducir las diferencias entre los niveles de desarrollo de las diversas regiones. Estos Estados operan sus políticas de OT dentro de un contexto nacional o comunitario y definen los escenarios de uso y ocupación de su territorio en diversas escalas jerarquizadas (Sanna, 2011).

En América Latina, el OT tiene una estrecha vinculación en su origen con la planificación urbana en la década de los setenta, pero su historia más reciente se remonta a inicios de los ochenta con una clara influencia de la Carta Europea, que enfatiza la importancia de ordenar el territorio.

Para Massiris, “desde su origen en América Latina el OT ha sido concebido de manera muy diversa, asociándose a políticas de carácter ambiental, urbanísticas, de desarrollo económico regional y de descentralización” (2002, p. 1). Respecto a la planificación regional, esta consistía en planes de carácter económico con visión plurisectorial

aplicados a ciertas áreas que padecían ciertos problemas en sus condiciones de desarrollo, con diferentes estrategias e instrumentos, lo que “no constituían propiamente una actuación de ordenación del territorio, pues, aunque se concebían en términos plurisectoriales, carecían de la visión global que caracteriza al OT” (Massiris, 2002, p. 8).

En este sentido, De Mattos (1986) destaca los proyectos de desarrollo regional realizados en países como Perú (1943), México (1947) y Brasil (1948), entre otras experiencias. “Las estrategias de desarrollo utilizadas estuvieron asociadas a políticas de desregionalización, polos de desarrollo o crecimiento y desarrollo rural integrado, entre otras” (Massiris, 2002, p. 8).

La planificación urbana, en tanto, comenzó a adquirir importancia en América Latina desde la década de los cincuenta ante la preocupación por el crecimiento vertiginoso de las grandes ciudades, reconociendo el rol que juegan los sistemas urbanos como ejes estructurantes de los territorios. En países como Argentina, Colombia y Cuba, hacia los años setenta, ya existían las primeras experiencias de planes y normas reguladoras de uso del suelo urbano, mientras que, en el caso de México, por ejemplo, se comienzan a regular los sistemas de asentamientos humanos mediante la Ley General de Asentamientos Humanos en 1976 (Massiris, 2002).

En la actualidad, predomina la idea de que la ordenación es un instrumento o estrategia para lograr el desarrollo sustentable, entendido en términos de política plurisectorial y horizontal. El OT es concebido como:

Un proceso y un instrumento de planificación, de carácter técnico-político-

TABLA 1. INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN TERRITORIAL EN CHILE

Por tipo de incidencia	Por tipo de vinculación del instrumento y zonificación	Por tipo de instrumento territorial
<p>Instrumentos de incidencia directa en el ordenamiento territorial: son aquellos instrumentos que ejercen alguna acción sobre la zonificación territorial de tipo vinculante. Esta categoría está compuesta mayoritariamente por los instrumentos de planificación urbana.</p>	<p>Instrumentos de ordenamiento territorial estrictos: que implican procesos planificadores, es decir, procesos racionales de tomas de decisiones, basados en un diagnóstico de la realidad con miras a generar efectos futuros, y que conforme a dicho proceso expresan la distribución espacial de los usos de suelo, en conformidad con los objetivos de desarrollo económico y social.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Normativos</li> <li>- Indicativos</li> </ul>	<p>Instrumentos de planificación territorial:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Ley y ordenanza general de urbanismo y construcciones</li> <li>- Plan regional de desarrollo urbano</li> <li>- Plan regulador intercomunal</li> <li>- Plan regulador comunal</li> <li>- Planes seccionales</li> <li>- Límite urbano.</li> </ul>
<p>Instrumentos de incidencia indirectos en el ordenamiento territorial: hace referencia a aquellos instrumentos que ejercen una acción no vinculante, pero que influyen en algún tipo de zonificación o uso del territorio.</p>	<p>Zonificaciones sujetas a protección especial: incluyen aquellos instrumentos que no consideran un proceso de planificación en su elaboración, sino que su eje es la protección de algún elemento, ya sea de un recurso natural, cultural, económico u otro.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Diversidad biológica y valor ambiental del territorio</li> <li>- Patrimonio cultural</li> <li>- Comunidades indígenas</li> <li>- Turismo</li> </ul>	<p>Instrumentos de ordenamiento territorial:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Plan regional de ordenamiento territorial</li> <li>- Zonificación de usos del borde costero</li> <li>- Manejo integrado de cuencas</li> </ul> <p>Otros instrumentos que orientan el uso del territorio:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Estrategia regional del desarrollo</li> <li>- Zonas y centros de interés turístico</li> <li>- Áreas de desarrollo indígena y espacios costeros marinos de los pueblos originarios</li> <li>- Áreas protegidas (naturales y culturales)</li> <li>- Concesiones mineras, marítimas, acuícolas y energéticas, entre otras</li> </ul>

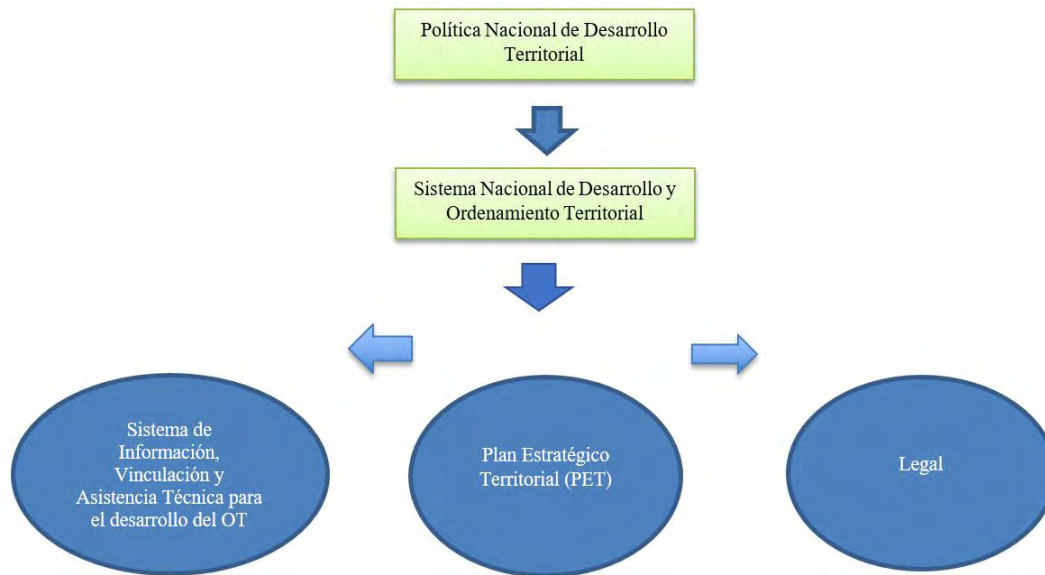
Fuente: elaboración propia con base en Ramírez (2016).

administrativo, con el que se pretende configurar, en el largo plazo, una organización del uso y ocupación del territorio, acorde con las potencialidades y limitaciones de este, las expectativas y aspiraciones de la población y los objetivos de desarrollo (Massiris, 2002, p. 5).

Esto muestra que el OT tiene un fuerte anclaje planificador y surge como respuesta a las problemáticas del desarrollo de los diferentes países. Los Estados, al no poder resolver los problemas territoriales a través de los grandes modelos de desarrollo adoptados, incorporan la territorialización de la planificación para resolver las inequidades territoriales entre regiones dentro de un mismo país.

En Chile y Argentina existen algunos avances con relación al OT, sin embargo, representan experiencias diferentes, dados el carácter del Estado y las políticas públicas que se implementan en cada nación. En el caso de Chile<sup>4</sup>, no se cuenta con una política de OT propiamente como tal, sino que existe un conjunto de instrumentos de planificación de carácter eminentemente urbano y con atribuciones sectoriales a escala local, regional y nacional (Tabla 1).

4 Chile es un estado unitario dividido en 15 regiones y cada región está subdividida en varias provincias.



**Figura 1.** Política Nacional de Desarrollo Territorial en Argentina: estructura y jerarquías

Fuente: elaboración propia en base a Failde y Fernández (2007).

En el caso de Argentina, desde el año 2002 se genera la voluntad política por llevar a cabo un plan de OT para el país, proceso que fue liderado por el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, que elaboró un documento denominado Argentina 2016 (Failde & Fernández, 2007). En él se realiza una descripción de las características territoriales del país junto con las problemáticas que lo afectan, incluyendo también antecedentes sobre el deterioro de los recursos naturales, los costos ambientales, la inequidad existente entre las regiones y la ausencia de planes de desarrollo y OT. Esta es la denominada “Política Nacional de Desarrollo Territorial (PNDT), que pretende el reordenamiento del territorio, orientándose hacia un desarrollo equilibrado, integrado, sustentable y con justicia social, a partir del aprovechamiento de las diferentes ventajas comparativas

y del potencial humano de cada región” (Failde & Fernández, 2007, p. 2)<sup>5</sup>. Otro instrumento relevante para consolidar la planificación como política de Estado en Argentina es el Plan Estratégico Territorial (PET), que se actualiza cada cuatro años, proceso que surge de la coordinación del Estado nacional con las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires<sup>6</sup>.

5 La PNDT se basa en la inversión en infraestructura en conectividad para mejorar la productividad y la economía, impulsando así un desarrollo equilibrado, integrado y sustentable del país. Apunta a que el OT sea “el eje del proceso de transformación del país en el escenario global por medio de la integración regional y la inserción internacional de la Argentina” (Ligier & Achinelli, 2008, p. 5).

6 El PET pretende definir estrategias que articulen los diferentes niveles de gobierno intersectorialmente y con coordinación de las iniciativas provinciales. “El modelo territorial deseado considera un país en el que cada habitante y su comunidad hayan logrado participar plenamente en la gestión democrática del territorio” (Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública, 2018, pp. 83-93).



### 3. El giro ecoterritorial de los conflictos socioambientales

Enfrentar la actual crisis ambiental requiere de soluciones que impliquen no solo mejores alternativas tecnológicas, sino profundas modificaciones en los patrones económicos de los países industrializados que incorporen una ética de la sustentabilidad en sus modelos productivos (Botia & Preciado, 2019). En las últimas décadas se produjo un giro hacia lo territorial en los discursos sobre conflictos ambientales. La idea del giro ecoterritorial se ha instalado en este tipo de conflictos y movimientos sociales y se asocia con las luchas vinculadas a la defensa de ciertos territorios y recursos (Svampa, 2011).

Las ciencias sociales incorporan el concepto de territorio como el espacio de dominación, propiedad o pertenencia de los individuos o las colectividades, entre las que se incluyen naciones, Estados o pueblos, por lo tanto, se define como un espacio sometido a unas relaciones de poder específicas que, según Restrepo (2012), fueron la herencia que recibió la geografía del Estado nación como proyecto y como cultura política. La geografía es la disciplina que más ha aportado a la idea de territorio. Un primer elemento definidor del territorio es el espacio inscrito, en primera instancia, en determinados límites políticos administrativos, que son la base que permite el desenvolvimiento de la sociedad y el sustrato espacial donde se expresan las políticas del Estado.

Raffestin (1993) señala que el territorio es una construcción a partir del espacio geográfico y que el espacio es anterior al territorio, y agrega que las transformaciones en el espacio acontecen por las relaciones sociales en el proceso de producción de

este. De acuerdo con este geógrafo francés, hay una mirada más amplia que distingue la idea del espacio de la idea del territorio, según la cual el espacio es lo natural y el territorio es el espacio apropiado, por lo tanto, sería la acción humana la que convierte al espacio en un territorio.

La perspectiva constructivista que agrupa las corrientes de la geografía humanista, social y crítica considera al territorio en una interacción dialéctica, es decir, como producto condicionante de las relaciones sociales. Esta idea del territorio implica siempre una apropiación del espacio que, aunque no se reduce a una entidad jurídica, tampoco puede ser asimilado a una serie de espacios vividos sin existencia política o administrativa reconocida.

### 4. Territorio y poder

Dentro de los enfoques sobre el territorio, destacan aquellos que lo comprenden como una producción social del espacio y expresión de las relaciones de poder, perspectiva ya planteada por Lefebvre (2005). Es a través de la práctica social de los actores que el territorio se construye diferencialmente. Manzanal (2007) plantea que en esta noción se relaciona la idea de territorio con el espacio social, recurriendo a la ya clásica definición de espacio de este autor.

Según Lefebvre,

La práctica espacial, la representación del espacio y los espacios simbólicos contribuyen de diferentes modos a la producción del espacio de acuerdo a sus cualidades y atributos, de acuerdo a la sociedad o al modo de producción en cuestión y de acuerdo al período histórico. Las



relaciones entre los tres momentos de lo percibido, lo concebido y lo vivido nunca son ni simples ni estables (2005, p. 46).

Tal como plantea Manzanal, “las diferentes prácticas socioespaciales [...] van a dar cuenta del tipo de territorio construido y de las particulares formas que asumirá, en el mismo, el desarrollo y la desigualdad social” (2007, p. 33). Cuando se busca explicar las razones de esa “producción social del espacio” aparece otro nivel de análisis que asocia la idea de territorio al ejercicio del poder, lo que en definitiva se traduce en relaciones de poder espacializadas entre capacidades diferenciales para transformar, producir e imponer acciones y voluntades, sea bajo resistencia o no, bajo conflicto o no, reconociendo con ello que la producción social del espacio es un resultado del ejercicio de relaciones de poder (Manzanal, 2007, p. 33).

Según Harvey, “las relaciones de poder siempre están implicadas en prácticas espaciales y temporales” (1998, p. 250). Estas relaciones de poder, que pueden ser explícitas o implícitas, son tanto materiales como simbólicas y son el resultado de la producción de un espacio que se construye de manera diferencial a partir de diferentes vivencias, percepciones y concepciones particulares de los individuos, grupos y clases sociales que lo conforman.

Así el territorio envuelve siempre, al mismo tiempo [...], una dimensión simbólica y cultural, a través de una identidad territorial atribuida por los grupos sociales [...]; y una dimensión más concreta de carácter político disciplinar (y político-económico deberíamos agregar): una apropiación y ordenación del espacio como forma de dominio y disciplinamiento de los

individuos [la traducción es nuestra] (Haesbaert, 2006, pp. 93-94).

A pesar de esta perspectiva, la mayoría de las propuestas que vinculan territorio y desarrollo tienden a ignorar la existencia de relaciones de poder entre los actores y la potencialidad de que se generen conflictos entre ellos. Por lo general, el conflicto se oculta o se niega, presumiendo que, de existir tal conflicto, este podrá superarse. De este modo difícilmente se podrán enfrentar con persistencia los procesos de desigualdad en los países latinoamericanos (Manzanal, 2007).

El OT, en tanto se transforma en acciones estatales pensadas para el mejor desarrollo de los territorios, muchas veces no contempla el análisis de estas relaciones de poder. Sin embargo, en el desarrollo de políticas de OT hay posiciones político-ideológicas subyacentes a la forma en que se desarrollan esas estrategias que pueden favorecer incluso a unos actores por sobre otros.

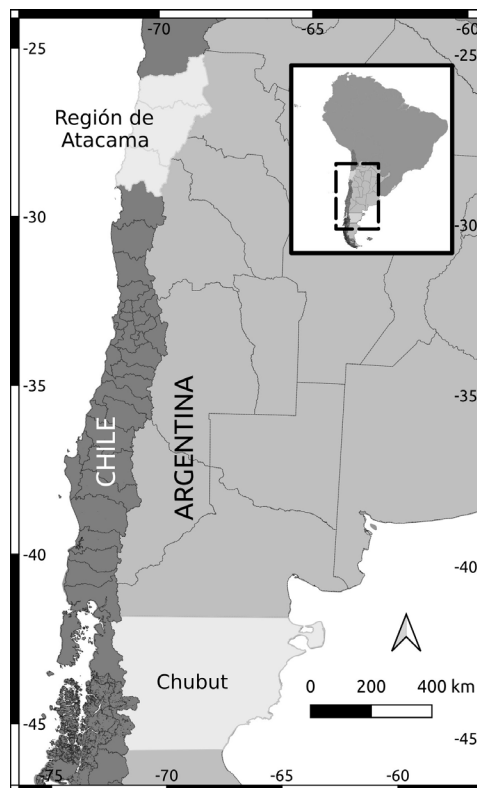
En virtud de lo anterior, las posturas críticas y radicales de varias disciplinas le otorgan un reconocimiento al territorio como ámbito de imbricación de las múltiples expresiones del poder, si bien dichas relaciones no son evidentes porque “por debajo de las ideas de sentido común y presuntamente ‘naturales’ sobre el espacio y el tiempo, yacen ocultos campos de ambigüedad, contradicción y lucha” (Harvey, 1998, p. 229). Sin embargo, la geografía crítica ha asumido solo recientemente el estudio del territorio como un ámbito asociado a procesos donde se ejerce el poder y se manifiestan y dirimen conflictos económicos, sociales, políticos y culturales, donde se lucha por defender los respectivos intereses y donde se disputa el poder político y económico.

## 5. El caso de la provincia del Huasco en Atacama, Chile, y el conflicto minero por Pascua Lama

Pascua Lama es un yacimiento minero ubicado en las cabeceras de las cuencas del río Jáchal, por el lado argentino, y la provincia del Huasco, en Chile, sobre el límite internacional entre ambos países. Este proyecto es el primero que se concreta a partir del Tratado de Integración y Complementación Minera firmado el año 1997 entre Argentina y Chile<sup>7</sup>, que posibilita la explotación minera a lo largo de unos 5.000 km de frontera entre ambos países, en la cordillera de los Andes. Se trata de la creación de un espacio “supranacional”, lo cual implica una pérdida de soberanía sobre esos territorios, habilita su aparente privatización y, por ende, la instalación de proyectos transnacionales.

Por el lado chileno, el proyecto Pascua Lama<sup>8</sup> se ubica en el Valle del Huasco. Su área de influencia se circunscribe a los asentamientos humanos de los valles de El Carmen y El Tránsito. Sin embargo, el área de influencia del proyecto es mayor, ya que el río Huasco nace a partir de la confluencia de ambos ríos del mismo nombre (El Carmen y El Tránsito) y se desplaza por toda la provincia.

Este proyecto ingresó al Servicio de Evaluación Ambiental, que revisó el estudio de impacto



**Figura 2.** Ubicación geográfica de la región de Atacama (Chile) y la provincia de Chubut (Argentina)

Fuente: elaboración propia.

ambiental (EIA) en el año 2000; a pesar de contar con una fuerte oposición, fue calificado favorablemente<sup>9</sup>. Luego, en diciembre del 2004, se ingresa un nuevo EIA denominado “Modificaciones Proyecto Pascua Lama”, que presenta cambios al diseño original del año 2000, cuyo propósito fue aumentar la capacidad de producción de mineral y que también fue calificado favorablemente en febrero del 2006. El estudio presenta una serie de exigencias, pero la más significativa es la prohibición de intervenir los glaciares Esperanza, Toro 1 y Toro 2 ubicados en la zona cordillerana.

7 En este artículo solo se tratará el proceso de conflictividad ocurrido en el lado chileno.

8 Consiste en la explotación a rajo abierto de un yacimiento de oro, plata, cobre y mercurio. La producción anual de oro se estimaba entre las 675.000 a 700.000 onzas/año y alcanza un rango de 750.000 a 775.000 onzas/año durante los primeros diez años. El monto de inversión del proyecto era de 1.500 millones de dólares (EIA Modificaciones Proyecto Pascua Lama, 2004).

9 Resolución Exenta n° 039 de la Comisión Regional de Medio Ambiente de Atacama (Corema), abril del 2001.



El conflicto se inicia entre los años 2000 y 2001 cuando las comunidades obtienen información sobre el proyecto y corroboran que el rajo de la mina se instalaría cerca de tres glaciares ubicados en la cordillera que alimentan el sistema hídrico de la cuenca del río Huasco. Esto se transforma en uno de principales motivos del conflicto, ya que al intervenir los glaciares se afectarían las actividades tradicionales del valle (agricultura y crianza de ganado). El proyecto, además de ser una potencial amenaza por la contaminación de las aguas producto de los residuos tóxicos utilizados en el proceso, también implicaría una reducción del caudal del río por el aprovechamiento de derechos de aguas por parte de Barrick Gold para la operatoria productiva (Astorga et al., 2017).

En cuanto a los actores del conflicto, se identifican organizaciones ambientalistas y grupos opositores que ya en el año 2001 se conformaron como las primeras formaciones en contra del proyecto. Se destaca el Comité de Defensa del Valle del

Huasco<sup>10</sup>, organización que asume el rol de informar al resto de la comunidad local sobre los impactos y realiza las observaciones al EIA del proyecto (Astorga et al., 2017). Las comunidades diaguitas reflejaron una diversidad de intereses frente al proyecto, tanto a favor como en contra, y fueron muy activas en la defensa del valle, uniéndose al resto de las organizaciones opositoras en marchas y protestas y en la difusión del conflicto a través de medios de prensa local y nacional. La Comunidad Agrícola Diaguita Huascoaltina<sup>11</sup> también fue un actor relevante, ya que su conflicto puntual con Barrick Gold se centró en que Pascua Lama se insertaba en territorio ancestral, afectaba

10 Organización conformada por religiosos, dirigentes de la Comunidad Agrícola Diaguita, dirigentes de la Asociación de Agricultores del Valle del Carmen, concejal Luis Faura, ONG ambientalistas y habitantes de Alto del Carmen (Bourguignat & Ramírez, 2006; Salinas, 2007).

11 Compuesta por 250 familias indígenas de agricultores y crianceros del valle, propietarias de una estancia de 377.964 hectáreas, territorio que abarca desde la alta cordillera (límite con Argentina) hasta el sector de La Junta.

recursos naturales (reservas de agua dulce de la cuenca del río Huasco) y lugares de pastoreos e intervenía el patrimonio arqueológico<sup>12</sup>. También a nivel local, la Iglesia católica de Alto del Carmen se manifestó en oposición al proyecto y participó en las acciones de protestas. Una mención especial merece la Junta de Vigilancia de la cuenca del río Huasco y sus afluentes, un actor con poder clave ante cualquier proyecto que quiera instalarse en el territorio. Sin embargo, a pesar de estar en contra del proyecto inicialmente, esta organización negoció con Barrick un protocolo de acuerdo en que señala que no se opone al proyecto y que habrá compensación económica ante efectos indirectos, situación que generó un quiebre al interior de la Junta (Astorga et al., 2017).

La Municipalidad de Alto del Carmen creía que el proyecto podría traer dinamismo a la economía local, pero también consideraba que la empresa había tenido malas prácticas durante su construcción (contaminación del río por desechos arrojados por los trabajadores e impactos en el flujo vehicular). Sin embargo, jamás tomó parte de las denuncias contra la empresa (Astorga et al., 2017).

Barrick Gold, contraparte dentro de este conflicto, se instaló en este territorio gracias al Tratado de Integración y Complementación Minera del año 1997 que fija las bases y el marco legal para el desarrollo de la minera a través de la frontera. Este es un instrumento de carácter territorial y de tipo jurídico inédito hasta ese entonces que permitió ceder territorios y reconfigurar las fronteras, generando así una especie de tercer país o supranación, una especie de espacio exclusivo para las empresas

(Giovannini et al., 2009). Más allá de la legislación ambiental vigente hasta entonces, no existió ningún instrumento de OT que regulara el desarrollo de este proyecto<sup>13</sup>, que comenzó a construirse el año 2009, con una interrupción en su construcción hasta el 2013 debido a sanciones por incumplimientos a la Resolución de Calificación Ambiental (RCA) y la posterior solicitud de Barrick Gold al Servicio Nacional de Geología y Minería (Sernageomin) de un plan de suspensión temporal. La empresa ha enfrentado múltiples causas judiciales por el daño medioambiental a los glaciares, la contaminación de las aguas y el incumplimiento de las medidas de mitigación por construcción de la infraestructura.

Una alianza estratégica de los grupos opositores con el Observatorio Latinoamericano de Conflictos Ambientales (OLCA) reforzó los repertorios de acción y articuló manifestaciones de protesta. Esta organización dispuso de una defensa jurídica para la comunidad para enfrentar la asimetría de poder existente entre estos actores y Barrick. Este conflicto fue “un hito jurídico y social que establece escenarios alternativos al marco legal ambiental chileno” (Mora et al., 2016 p. 35).

## 6. El caso de la provincia de Chubut en Argentina y su No a la Mina

La provincia de Chubut está ubicada al sur de Argentina (Figura 2) y se extiende desde la costa atlántica hasta la cordillera de los Andes. Posee

12 Desde el 2001 tienen un juicio pendiente contra la empresa Nevada S. A. (filial de Barrick) por usurpación de tierras. El año 2007 presentaron demanda ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

13 La comuna de Alto del Carmen es 100% rural y solo cuenta con un Plan de Desarrollo Comunal (Pladeco), instrumento de carácter indicativo que no genera responsabilidades legales en lo que a regulación territorial se refiere.

poco menos de 600.000 habitantes distribuidos en cuatro ciudades y diversas comunas y pueblos a lo largo de su geografía, y es la tercera provincia menos densamente poblada del país. Sus principales actividades económicas son la producción de aluminio, la extracción de petróleo y gas, la pesca, la ganadería ovina y el turismo. Es reconocida por sus atractivos naturales y por albergar fauna terrestre y marina que atraen la atención de turistas nacionales e internacionales.

Al igual que otras provincias patagónicas, Chubut ha sido un escenario del desarrollo económico basado en el extractivismo y en proyectos de enclave, incluso desde antes de su provincialización en 1957. Autores como Pérez Álvarez (2016) y Bandieri (2005) describen algunos de estos fenómenos, como la introducción de la ganadería extensiva de ovejas para la producción de lana<sup>14</sup> en diferentes lugares de la Patagonia desde 1880 y la ejecución de políticas de desarrollo de polos industriales subsidiados por el Estado desde fines del siglo XIX<sup>15</sup>, “por ser considerada una región marginal y por estar escasamente integrada al mercado nacional” (Pérez Álvarez, 2016, p. 2). Así, los inicios de los principales sistemas productivos provinciales (1879-1974) tuvieron una impronta exógena y en gran parte estuvieron caracterizados por el desplazamiento de las comunidades; ello originó dinámicas socioespaciales que

respondieron, por un lado, a las lógicas de los mercados internacionales (exportaciones de materias primas), y por otro, a la migración interna derivada del emplazamiento de proyectos de enclave que captaron mano de obra de diversas provincias y de países limítrofes.

Con respecto a la actividad minera, la provincia es posicionada por el Fraser Institute (entidad canadiense de investigación económica) en el noveno lugar del ranking mundial en cuanto a potencial minero y en el primer lugar en las áreas mineras con mayores posibilidades de desarrollo de la República Argentina (Hermosilla Rivera, 2019). Los proyectos mineros no son una novedad en la Patagonia argentina y un claro ejemplo de las importantes inversiones públicas y privadas es la provincia de Santa Cruz, que linda al sur con Chubut. Al respecto, Schweitzer (2013) detalla cómo la expansión del capital a través del despliegue minero de empresas transnacionales en las últimas dos décadas ha configurado en esa provincia un territorio altamente dependiente de la explotación de recursos naturales bajo un discurso tradicional desarrollista, en un contexto socioespacial que apenas alcanza una densidad de un habitante por kilómetro cuadrado y donde la participación ciudadana aún es débil, al igual que el contexto político-económico.

A pesar de que la historia socioproductiva de Chubut está marcada por el extractivismo, el modelo minero no ha logrado instalarse a pesar del lobby empresarial y la voluntad de los gobiernos provinciales y nacionales de turno. Esto se debe al conocimiento de numerosos casos de pasivos ambientales derivados de la actividad minera a cielo abierto que han sido denunciados por movimientos ambientalistas a nivel mundial. Los chubutenses

14 El gran despliegue de la actividad lanera en Chubut se produjo tras la ocupación de estos territorios, hacia 1879, por parte del Estado argentino después de la derrota de los pueblos indígenas que la habitaban, en la denominada “conquista del desierto” (Pérez Álvarez, 2016).

15 En Patagonia, el inicio formal del programa desarrollista se da en 1956 con el Decreto-Ley 10.991 de la autodenominada “revolución libertadora”. Hacia 1974 se habían instalado en Chubut 45 empresas textiles que ya no existen. En 1971 se instala la empresa Aluar, única productora de aluminio de Argentina que mantiene sus actividades productivas y exportadoras.



no solo no han otorgado la llamada *licencia social*, sino que año tras año las movilizaciones opositoras ciudadanas son más numerosas y extendidas a lo largo del territorio provincial.

Las acciones comunitarias por la defensa del territorio no son nuevas ni aisladas, sino que existen varios antecedentes, entre los que se destaca la acción opositora frente a la posibilidad de instalar, en el año 1996, un repositorio de basura nuclear en la localidad de Gastre<sup>16</sup>. En ese momento, los vecinos autoconvocados se denominaron Movimiento Antinuclear de Chubut (Rodríguez Pardo, 2006).

En el marco del resurgimiento de las inversiones extranjeras en minería promovidas por el Gobierno nacional, en el 2002 los ciudadanos de Esquel se autoconvocaron para resistir a la implementación de un proyecto minero de extracción de oro de la empresa Meridian Gold (Wagner, 2016). Se conformó un grupo heterogéneo de ciudadanos del espacio urbano y rural que, nucleados bajo la figura de Asamblea de Vecinos Autoconvocados de Esquel (AVAE) por el No a la Mina, efectuaron masivas movilizaciones en todas las localidades del territorio provincial y lograron suspender la instancia de audiencia pública del proyecto. Fue tal la intensidad del conflicto social que el gobierno provincial accedió a realizar un plebiscito<sup>17</sup> en marzo del 2003, que tuvo como resultado un 81%<sup>18</sup> de votos por el “no a la mina”. Fue un suceso político de trascendencia nacional que se

convirtió en un hito y luego en un movimiento llamado popularmente No a la Mina. La academia jugó un rol fundamental decodificando la información técnica a la ciudadanía y objetando la calidad de la información que la empresa y el Gobierno comunicaban (Walter, 2008).

A 18 años del No a la Mina, el poder ciudadano organizado resultó vencedor en este conflicto, sin embargo, la disputa continúa y la actividad minera persiste en la agenda gubernamental y en el mapa activo de intereses empresariales internacionales. Si bien no hay una ley provincial integral de OT que organice y regule todas las actividades, existe una batería de instrumentos normativos que determinan marcos de acción de actividades productivas y resguardo del ambiente.

A raíz del No a la Mina, en el 2003 la provincia sancionó la Ley 5001 (actualmente Ley XVII - N° 68) que prohíbe la minería a cielo abierto y el uso de cianuro en el procesamiento de minerales<sup>19</sup> e incorpora, además, la figura de zonificación del territorio para la explotación de los recursos mineros. Esta ley es una expresión territorial de algunos acuerdos entre actores sociales y el Estado con respecto a una actividad específica donde se identifican aspectos del OT en una dimensión técnica.

Desde una dimensión jurídica, puede considerarse que Chubut está ordenado con respecto a la actividad minera a través de un instrumento normativo con participación ciudadana, sin embargo, en el 2012 el proyecto minero Navidad<sup>20</sup> retomó fuerza mediante el apoyo político ejecutivo y legislativo con intenciones de reducir las restricciones a la actividad.

16 Gastre está situada en el centro-norte de la provincia. Es la comuna rural más cercana al emplazamiento del proyecto minero Navidad y posee un total de 600 habitantes (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos [INDEC], 2010).

17 Este plebiscito (de carácter no vinculante) fue el primero de su tipo en el país desde la reforma constitucional de 1994 y constituyó el nacimiento del rechazo a la megaminería en Argentina (Wagner, 2016).

18 Con la participación del 75% de los 20.000 votantes convocados (Walter, 2008).

19 Artículo primero de la Ley 5001.

20 Pan American Silver (2020) es titular del 100% del proyecto Navidad, uno de los depósitos de plata sin desarrollar más grandes del mundo.



**Figura 4.** Propuesta de zonificación minera del Gobierno de Chubut: la zona 3 (en gris) es determinada como la más favorable para la explotación minera

Fuente: Diario El Chubut (2018b).

En diciembre del 2011, el gobierno de Chubut publicó un informe preliminar de zonificación minera (prevista en la Ley 5001) que presenta al centro de la provincia como el lugar apto para actividades de minería. A pesar de que el programa de zonificación aún no ha tenido tratamiento legislativo, desde el sector gubernamental y empresarial se ha instalado la idea de una zona de sacrificio en la meseta central de Chubut. El término “zona de sacrificio” es aún más complejo que el de “pasivo ambiental”, ya que involucra más que el deterioro ambiental producido por la operatoria de una empresa. Según Svampa y Viale (2014), determinar una zona de sacrificio implica radicalizar una situación de injusticia ambiental donde, además de los pasivos ambientales, se atenta contra la

reproducción de la vida misma, lo que se convierte en “un proceso general y extendido en el tiempo de desvalorización territorial” (p. 84).

En respuesta, las asambleas ciudadanas presentaron un proyecto de ley de iniciativa popular<sup>21</sup> con el objetivo de ampliar la Ley 5001 y prohibir la actividad minera en todo el territorio provincial. Habiéndose cumplido los plazos legales en noviembre del 2014, y bajo una fuerte presión social, la legislatura trató la propuesta de la Asamblea de Vecinos, cambió la redacción de sus artículos y

21 El artículo 263 de la Ley XII - N° 5 de la Constitución Provincial establece el derecho de iniciativa popular como mecanismo de democracia semidirecta y determina 180 días para darle tratamiento legislativo y expedirse.



modificó el espíritu de la propuesta ciudadana. El conflicto alcanzó altos niveles de repudio, violencia y denuncias por corrupción<sup>22</sup>.

A principios del 2018, importantes medios de comunicación publicaron la existencia de un breve proyecto de modificación de la Ley 5001 que implica el cambio del art. 2° e incorporaba un área de excepción a la prohibición establecida para el desarrollo minero metalífero (Diario El Chubut, 2018a; 2018b).

Ante el persistente incumplimiento del tratamiento de la primera iniciativa popular, en octubre del 2020 se presentó la segunda iniciativa popular, ya que la instalación de la minería está en la agenda política y también está fuertemente presente en los medios de comunicación. El grave contexto económico-político que atraviesa la provincia<sup>23</sup>, en particular, y la retracción económica por la pandemia, en general, incrementan la presión para la ejecución de los proyectos mineros en Chubut.

## 7. Reflexiones sobre la lógica extractivista, el ordenamiento territorial y las resistencias comunitarias

A partir de los casos analizados, retomamos el supuesto inicial y volvemos a las interrogantes planteadas: ¿qué se pretende ordenar? o ¿por qué se ha de ordenar? y ¿con base en qué criterios se debe

ordenar?, preguntas que están presentes en la misma construcción del quehacer del OT (Pujadas & Font, 1998). En este sentido, los casos analizados presentan elementos comunes y aspectos diferenciadores que posibilitan comparar la incidencia de las políticas de OT en dichos conflictos.

Entre las actividades extractivas, una de las más cuestionadas es la minería a gran escala y la que más conflictos socioambientales genera. Estos dos conflictos, en diferentes latitudes geográficas y territorios, son ejemplo del *boom* minero de las últimas décadas, que ha sido apoyado por Gobiernos de diferentes coaliciones políticas en toda América Latina<sup>24</sup>. La presencia de recursos con aptitudes para las economías globales extractivas, los actores económicos exógenos y las acciones ciudadanas son los elementos comunes de los territorios estudiados; y el conflicto es, de alguna forma, la mediación entre ellos. Se observan diferentes matices en los conflictos descritos, e incluso la transformación de ellos en el tiempo. Completando el entramado territorial del conflicto, la figura del Estado aparece como el actor natural al cual acuden con sus demandas los diferentes actores. Su rol como agente planificador y regulador equitativo del territorio se ve, en ambos casos, desdibujado. Se observan fallencias en sus capacidades para generar espacios de diálogo y articulación de intereses, y también para generar y comunicar información pertinente mediante dispositivos que garanticen legitimidad.

22 Iniciativa Popular en Chubut (2020); Diario El Chubut (2016).

23 Durante 2019 y 2010 los empleados públicos provinciales perciben sus salarios con dos a tres meses de retraso.

24 Se registran más de 470 proyectos mineros en América Latina, la mayoría de ellos (112) en Chile. Argentina registra un total de 28 conflictos vinculados a minería (Observatorio de Conflictos Mineros de América Latina [Ocmal], 2019).

**TABLA 2. DIFERENCIAS Y SIMILITUDES DE LOS CONFLICTOS SOCIOAMBIENTALES EN TORNO A LA MINERÍA ENTRE CHUBUT Y VALLE DE HUASCO**

		Chubut	Huasco
Caracterización del conflicto socioambiental	Origen de las inversiones	Extranjeras (canadiense)	Extranjeras (canadiense)
	Duración del conflicto	18 años (continúa)	20 años
	Autonomía territorial	Alta	Baja
	Resolutividad	Plebiscito: año 2003	Judicializado: año 2007 Cierre definitivo: 2020
	Accionar comunitario	Alto	Alto
	Alcance territorial del conflicto	Nacional	Nacional e internacional
	Densidad poblacional	Baja	Baja
Políticas de OT	Previo al conflicto	Ausencia de instrumento específico	Ausencia de instrumento
	Posconflicto	Ley 5001 (vigente) Ley de iniciativa popular (sin tratamiento legislativo) Zonificación minera (sin tratamiento legislativo)	Se proyecta una ley de glaciares (en tratamiento legislativo)
	Conflictividad post instrumentos normativos	Alta - permanece	Alta - permanece

Fuente: elaboración propia.

El contexto político-económico condiciona las acciones gubernamentales, jerarquizando soluciones cortoplacistas que, en ambos casos, no están arraigadas ni a las vocaciones productivas ni a la identidad territorial. La unidimensionalidad de las prácticas extractivistas conlleva un proceso de desterritorialización (y su contracara de reterritorialización) sobre lógicas transitorias de los capitales extranjeros.

Estas dos experiencias ejemplifican la respuesta ciudadana frente a estos megaproyectos, mediante la capacidad de autoorganización y la generación de repertorios de acción colectiva que han logrado suspenderlos. En Huasco y Chubut, son los actores locales los que han perseverado y transitado las diferentes etapas de los conflictos a través de dispositivos de participación ciudadana de distinto grado de formalización, la conformación de redes,

la circulación comunitaria de conocimiento y saberes y la transferencia del ejercicio de la territorialidad. Los conflictos socioambientales no tienen un principio y un fin definidos, sino que se van transformando y, en una perspectiva temporal, se van adoptando algunas estrategias y abandonando otras; la cuestión entra y sale de la agenda ciudadana y política en función de los estímulos de los medios de comunicación y los operadores empresariales; la matriz de actores se modifica, pero permanece un núcleo de ciudadanos cada vez más informados y preparados para afrontar los procesos técnicos y legales. Este fortalecimiento se deriva de la persistencia del conflicto mismo por varias décadas, donde la permanencia de algunos actores otorga legitimidad a las acciones ciudadanas, a la vez que extiende un flujo de saberes y posiciones que traspasan las fronteras y las generaciones. A pesar de que los proyectos extractivistas avanzan en sus diferentes etapas y alcanzan acuerdos con los grupos que están más dispuestos a negociar, los actores en defensa del territorio no abandonan sus posiciones aun cuando los proyectos se ejecuten, ni durante su posejecución.

Si bien Argentina implementa diferentes políticas de OT a través de planes e instrumentos normativos, las provincias son autónomas en rigor de los principios del federalismo y diseñan sus propias políticas públicas, bajo la única restricción de no quebrantar ni contradecir una ley superior de la Nación. En el caso de Chubut, el OT ha quedado relegado como un instrumento técnico, considerado solo para incorporar conceptualizaciones sobre zonificación. Este recorte en las capacidades del OT, como proceso político-administrativo capaz de contribuir a las desigualdades territoriales y a construir consenso, deja por fuera los aspectos políticos, sociales y ambientales de la unidad

territorial como un todo e imposibilita el análisis de la articulación y la competencia de actividades en el espacio, de la identidad del territorio, de los procesos participativos y de la sustentabilidad de las prácticas. Por otro lado, queda en evidencia que la existencia de carácter normativo de un acuerdo social (es decir, una ley) no es garantía para la permanencia de unas condiciones territoriales deseables o acordadas en el tiempo.

## 8. Conclusiones

Según lo expuesto en este trabajo, existen distinciones importantes en cuanto a las formas de implementar el OT en Chile y Argentina, lo que demuestra la variabilidad conceptual con la que se utiliza; esto es, como política de Estado, como instrumentos de planificación territorial o como procedimiento de regulación espacial o sectorial. A su vez, las experiencias de OT, en sus distintas escalas, no logran regular con buenos mecanismos la instauración de proyectos extractivistas desvinculados de las identidades y las vocaciones territoriales. En Chile, por ejemplo, se ha planteado que es el mercado el que tiene la capacidad suficiente para regular y localizar las actividades económicas en el espacio. Si la intencionalidad del Estado es garantizar el desarrollo de los territorios, en los casos presentados y con base en la bibliografía disponible se observa una carencia de participación de otros actores territoriales en las estrategias de OT y evaluación ambiental. Además, existe una carencia en los espacios de diálogo, sobre todo en lo referido a la legitimidad de los dispositivos y en la garantía de los acuerdos que se pueden lograr en dichos espacios.

El OT puede significar un buen mecanismo para resolver los conflictos territoriales en la medida en que se desarrollen procesos adecuados, consensuados y con la consideración de sus actores; sin embargo, la experiencia nos dice que, en muchas ocasiones, más allá de que una política de OT termine con un conflicto o tensión mediante una regulación o norma, puede generar una mayor conflictividad *a posteriori*, situación que se expresa en los casos expuestos. El OT, desde su mirada holística, pretende minimizar los desequilibrios territoriales, y los conflictos son las expresiones de esos desequilibrios y desacuerdos respecto al uso del territorio.

En virtud de lo planteado, los conflictos socioambientales y el OT son dos aspectos complejos de analizar; la propia historia del ordenamiento ha estado cruzada por la presencia de conflictos, y también los conflictos han producido nuevos órdenes en ciertos territorios.

El OT, en tanto instrumento de planificación cuya finalidad es ordenar ciertos aspectos apelando a las disparidades que se puedan producir en ellos, tiene enormes desafíos, ya que ese orden obedece, en muchas instancias, a intereses específicos de algunos actores sobre otros. Si lo que se intenta es ordenar el territorio, no hay que olvidar que está atravesado por relaciones de poder. Si analizamos esta perspectiva desde la visión del Estado, es una forma de apropiación política de los territorios, en el sentido de ordenar y regular el uso del espacio, pero también genera territorialidades específicas. Por otro lado, como ya se señaló, en muchos casos lo que prima en ese ordenamiento es la lógica del capital y, por ende, otros intereses de ciertos actores van quedando fuera, particularmente los de aquellos que producen territorialidades locales.

El OT, en tanto instrumento técnico político, no es neutro y está cargado de intereses específicos de los diferentes actores que se expresan en el territorio y, más aún, no solo de aquellos que habitan en él, sino también de aquellos que expresan territorialidad, esto es, actores que no son parte de este, pero que tienen injerencia en ello. Hoy, en la mayoría de los conflictos socioambientales mineros, son las empresas transnacionales las que tienen incidencia en un espacio geográfico que no les es propio, pero en el cual expresan territorialidad y una concepción del territorio anclada en su carácter productivo.

Así, los instrumentos de planificación territorial, en sus diferentes escalas, juegan un rol trascendental en este tipo de conflictos. “Es el ordenamiento del espacio geográfico a partir de normas, legislaciones, planes, estrategias y/o políticas que configuran y regulan su accionar en cada país, lo que conlleva a reflexionar y analizar estas controversias desde una dimensión territorial” (Cossi, 2017, p. 1). Su trasfondo no es solo legal o técnico, sino también político e incluso filosófico.

De allí la necesidad de que el Estado recupere herramientas de gestión como la planificación y la ordenación (ambiental) del territorio y experiencias concretas como, por ejemplo, el Plan de Ordenamiento Territorial de Mendoza, Argentina, cuya virtud es ser la primera ley de ordenamiento de toda la provincia y la única en todo el país con una amplia participación de diversos actores (Gudiño, 2017). Sin embargo, mientras el empleo de estos instrumentos continúe ponderando una dimensión económica por encima de la capacidad de carga del sistema ecológico (Cortés, 2009), su eficacia se verá seriamente cuestionada y su aporte a la sustentabilidad será escaso.

Los desafíos en ambos países son diferentes, Argentina ha mostrado algunos avances, pero en Chile la tarea está aún pendiente. En cualquier caso, se necesita desarrollar una concepción más amplia del OT que supere la visión reduccionista fuertemente anclada en la planificación sectorial. Dada

la gran cantidad de conflictos socioambientales de las últimas décadas, es necesario identificar qué grado de responsabilidad han tenido esas políticas de OT frente a su origen y su desarrollo. Sin duda, esta problemática genera más preguntas que respuestas, que es necesario profundizar.



## Referencias

- Astorga, E., Carrillo, F., Folchi, M., García, M., Grez, B., McPhee, B., Sepúlveda, C. & Stein, H. (2017). *Evaluación de los conflictos socioambientales de proyectos de gran tamaño con foco en agua y energía para el período 1998 al 2015*. Consejo Nacional de Innovación para el Desarrollo (CNID). [www.cnid.cl](http://www.cnid.cl)
- Bandieri, S. (2005). *Historia de la Patagonia*. Editorial Sudamericana.
- Bebbington, A. & Bury, J. (2013). *Subterranean Struggle. New dynamics of mining, oil, and gas in Latin America*. University of Texas Press. <https://www.jstor.org/stable/10.7560/748620>
- Bourguignat, M. & Ramírez, S. (2006). Pascua Lama: identidades en conflicto. [Tesis de pregrado. Universidad Academia de Humanismo Cristiano]. <http://ocmal.org>
- Botia, C. & Preciado, J. (2019). Resiliencia comunitaria: defensa del agua y del territorio en la cuenca del río Sumapaz, Colombia. *Perspectiva Geográfica*, 24(1), 13-34. <https://doi.org/10.19053/01233769.8425>.
- Consejo de Europa (1983). Carta Europea de Ordenación del Territorio. <https://www.uco.es/~gt1tomam/master/ot/cartaeuropea1983.pdf>
- Cortés, S. (2009, octubre). La capacidad de carga como herramienta para la ordenación sostenible del territorio. [Ponencia]. Simposio Internacional Desarrollo, Ciudad y Sostenibilidad. *Boletín CF+S*, 42/43. <http://habitat.aq.upm.es/boletin/n42/>
- Cossi, A. (7 de noviembre de 2017). Ordenamiento territorial: la otra cara de los conflictos socioambientales. *FIMA*. <https://www.fima.cl/wordpress/2017/11/06/ordenamiento-territorial-la-otra-cara-de-los-conflictos-socioambientales/>
- De Mattos, C. (1986). Paradigmas, modelos y estrategias en la práctica latinoamericana de planificación regional. *Pensamiento Iberoamericano. Revista de Economía Política*, 10.
- Diario El Chubut. (4 de agosto de 2016). Anuncian campaña para exigir el tratamiento y la aprobación del Proyecto de Ley por iniciativa popular. *El Chubut*. <https://www.elchubut.com.ar/nota/2016-8-4-anuncian-campana-para-exigir-el-tratamiento-y-la-aprobacion-del-proyecto-de-ley-por-iniciativa-popular>
- Diario El Chubut. (1º de marzo de 2018a). Ya está armado el proyecto para la zonificación minera en Chubut. *El Chubut*. <https://www.elchubut.com.ar/nota/2018-2-1-0-1-0-ya-esta-armado-el-proyecto-para-la-zonificacion-minera-en-chubut>
- Diario El Chubut. (30 de septiembre de 2018b). La zona para habilitar la minería según el borrador del Gobierno abarca toda el área central de Chubut. *El Chubut*. <https://www.elchubut.com.ar/nota/2018-9-30-0-28-0-la-zona-para-habilitar-la-mineria-segun-el-borrador-del-gobierno-abarca-toda-el-area-central-de-chubut>
- Failde de Calvo, V. & Fernández, D. (2007). *El ordenamiento territorial en las provincias de Salta y Jujuy: Mapa de actores. Sector Público (1ª Parte)*. INTA. <https://inta.gob.ar/sites/default/files/script-tmp-mapactores.pdf>

- Giovannini, S., Orellana, M., Rocchietti, D. & Vega, A. (2009) La construcción de San Juan como capital nacional de la minería: el concierto de voces entre el Estado y los medios de comunicación. En: M. Svampa & M. Antonelli (eds.), *Minería transnacional, narrativas del desarrollo y resistencias sociales* (pp. 255-275). Biblos.
- Gudiño, M. (Ed.). (2017). *Ordenar el territorio: un desafío para Mendoza*. EDIUNC.
- Haesbaert, R. (2006). *O mito da desterritorialização: do "fim dos territórios" à multiterritorialidade*. Bertrand.
- Harvey, D. (1998). *La condición de la posmodernidad*. Amorrortu.
- Hermosilla Rivera, C. (2019). Conflictividad territorial en Chubut: una lectura en torno a los movimientos ambientalistas. *Geograficando*, 15(1), e050. [http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art\\_revistas/pr.10082/pr.10082.pdf](http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art_revistas/pr.10082/pr.10082.pdf)
- Iniciativa Popular en Chubut. (2020). *Primera iniciativa popular en Chubut 2013-14*. <https://leymineriachubut.com.ar/la-iniciativa-popular/primera-iniciativa-popular-2013-14/>
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC). (2010). Censo Nacional 2010.
- Lefebvre, H. (2005). *The production of space*. Blackwell Publishing.
- Ligier, D. & Achinelli, M. (2008). *Ordenamiento territorial en el ámbito rural*. Editorial INTA.
- Manzanal, M. (2007). Territorio, poder e instituciones. Una perspectiva crítica sobre la producción del territorio. En M. Manzanal, M. Arzeno y B. Nussbaumer (comp.), *Territorios en construcción. Actores, tramas y gobiernos, entre la cooperación y el conflicto* (pp. 15-50). Ed. CICCUS.
- Martínez Alier, J. (2007). *Metabolismo social y conflictos ecológicos distributivos en América Latina*. Terceras Jornadas de Economía Ecológica de la Asociación Argentino Uruguaya de Economía Ecológica. San Miguel de Tucumán, 1º de junio, Universidad Tecnológica Nacional-Facultad Regional Tucumán.
- Massiris, A. (2002). Ordenación del territorio en América Latina. *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, 6, 125. <https://revistes.ub.edu/index.php/ScriptaNova/article/view/457>
- Massiris, A. (2018). Construcción de territorialidades y prácticas de ordenamiento territorial en América Latina. En J. Farinos (ed.), *Territorio y Estados: elementos para la coordinación de las políticas de ordenación del territorio en el siglo XXI* (pp. 1211-1240). Tirant lo Blanch.
- Mora, A., Duarte, C. & Rodríguez V. (2016) Conflicto socio territorial por la instalación de la Termoeléctrica Castilla en la región de Atacama. Desafíos y aprendizajes para la intervención en Trabajo Social. *Cuadernos de Trabajo Social*, 10, 18-43. <https://cuadernots.utem.cl/ediciones/cuaderno-de-trabajo-social-10/>
- Observatorio de Conflictos Mineros de América Latina (Ocmal). (2019). *Conflictos mineros en América Latina: extracción, saqueo y agresión. Estado de situación, 2018*. <https://www.ocmal.org/wp-content/uploads/2019/05/informe-final.pdf>



- Observatorio Latinoamericano de Conflictos Ambientales (OLCA). (2020). Mapa de ubicación proyecto Pascua Lama. <http://www.olca.cl/oca/chile/pascualama.htm>
- Pan American Silver. (2020). *Proyecto Navidad*. <https://www.panamericansilver.com/es/operations/exploration/navidad/>
- Pérez Álvarez, G. (2016). Notas para una comparación de los proyectos de polos de desarrollo en la Amazonia brasileña y la Patagonia argentina. *Anuario del Instituto de Historia Argentina*, 16(1), e011. [http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art\\_revistas/pr.7233/pr.7233.pdf](http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art_revistas/pr.7233/pr.7233.pdf)
- Pujadas, R. & Font, J. (1998). *Ordenación y planificación territorial*. Editorial Síntesis, colección Espacios y Sociedades, n° 8.
- Raffestin, C. (1993). *Por una geografía del poder*. Ática.
- Ramírez, C. (2016). *Construcción de políticas públicas de ordenamiento territorial en Chile: propuestas de políticas públicas para el desarrollo sostenible*. [Tesis de posgrado]. Pontificia Universidad Católica de Chile. <https://repositorio.uc.cl/handle/11534/22404>.
- Restrepo, G. (2012). Aproximación cultural al concepto de territorio. *Perspectiva Geográfica*, 4, 143-149.
- Rodríguez Pardo, J. (2006). *En la Patagonia no. Crónica de una epopeya antinuclear en Gastre*. Proyecto Lemú-Grupo de amigos del libro.
- Salinas, B. (2007). *Implicancias territoriales del conflicto Pascua Lama, Valle del Huasco, región de Atacama*. [Memoria para optar al Título Profesional de Geografía, Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Escuela de Geografía, Universidad de Chile].
- Sanna, V. S. (2011). *Estudio comparado sobre la legislación e institucionalidad del desarrollo y ordenamiento territorial de los países que conforman el Sistema de Integración Centroamericana (CICA) y la Unión Europea*. Centro Studi di Politica Internazionale. [https://www.cespi.it/sites/default/files/documenti/estudio\\_comparado\\_odt\\_sica-ue.pdf](https://www.cespi.it/sites/default/files/documenti/estudio_comparado_odt_sica-ue.pdf)
- Schweitzer, A. (2013). Desarrollando el desierto: procesos de frontera en la provincia de Santa Cruz. *Revista de Ciencias Sociales*, 5(24), 51-69. <http://ridaa.unq.edu.ar/handle/20.500.11807/1579>
- Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública (2018). Plan Estratégico Territorial 2018. [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/plan\\_estrategico\\_territorial\\_2018\\_baja.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/plan_estrategico_territorial_2018_baja.pdf)
- Svampa, M. (2011). Extractivismo neodesarrollista y movimientos sociales. ¿Un giro ecoterritorial hacia nuevas alternativas? En: M. Lang M. y D. Mokrani (comp.), *Más allá del desarrollo* (pp. 185-216). Grupo Permanente de Trabajo sobre Alternativas al Desarrollo. Ediciones Abya Yala-Fundación Rosa Luxemburgo.
- Svampa, M. (2013). "Consensus of the commodities" and languages of valuation in América Latina. *Nueva Sociedad*, 244, 30-46.

Svampa, M. & Viale, E. (2014). *Maldesarrollo. La Argentina del extractivismo y el despojo*. Katz Editores.

Wagner, L. (2016). *Conflictos socioambientales por megaminería en Argentina: debates sociotécnicos, movilizaciones sociales e institucionalidad ambiental*. [http://mineralis.cetem.gov.br/bitstream/cetem/1910/1/conflitos\\_ambientais\\_cap.3%20p85.pdf](http://mineralis.cetem.gov.br/bitstream/cetem/1910/1/conflitos_ambientais_cap.3%20p85.pdf).

Walter, M. (2008). Nuevos conflictos ambientales mineros en Argentina. El caso Esquel (2002-2003). *Revista Iberoamericana de Economía Ecológica*, 8, 15-28. <https://www.raco.cat/index.php/Revibec/article/view/119043>

