

La identidad precipitada. Los límites del derecho como marco para la acción colectiva (Hasty Identity. The Limits of the Law as a Frame for Collective Action)

JORGE PELÁEZ PADILLA*

Peláez Padilla, J., 2018. La identidad precipitada. Los límites del derecho como marco para la acción colectiva. *Oñati Socio-legal Series* [online], 8 (5), 616-646. Received: 15-11-2016; Accepted: 01-03-2018. Available from: <http://ssrn.com/abstract=3132406>



Resumen

Durante los últimos 10 años, México registra un incremento de la movilización social a través del derecho. En el presente artículo analizo uno de estos procesos: la campaña de movimientos y organizaciones para aprobar una nueva Ley minera (CNLM) como un mecanismo para frenar la expansión de los megaproyectos mineros. Dentro de las distintas dimensiones de la acción colectiva que formaron parte de la CNLM me enfoco en los procesos enmarcadores. Como producto del análisis del caso, sostengo como argumento que la falta de espacios para consensuar la identidad del movimiento, llevó al rápido agotamiento de la acción colectiva. Además, el proceso evidenció que el derecho –como marco para la acción colectiva–, si bien puede ser efectivo frente a oponentes y opinión pública, resulta problemático a la hora de construir una identidad sólida entre los diversos actores, de manera que sea posible sostener en el tiempo la acción colectiva.

Palabras clave

Movilización socio-legal; procesos enmarcadores; proyectos mineros; cambio legislativo

Abstract

In the past 10 years Mexico has witnessed a significant increase in levels of social mobilization through the use of the law. This article analyzes a campaign of social movements and organizations to promote and push for the enactment of a new mining law in 2012 as a way to stop the rapid expansion of mining projects in the country. As any process of social mobilization there are multiple dimensions of collective efforts; here I pay special attention to framing process. I argue that the coalition between organizations lacked discussions and agreements on the collective identity of the movement, which led to a weak form of collective action. The case study shows that while the law may be a useful framework regarding public opinion, it poses important challenges to build a solid collective identity that serves as unifying factor for sustained collective action.

* Profesor-Investigador, Academia de Derecho, Universidad Autónoma de la Ciudad de México. Dirección postal: Avenida de la Corona 320, Colonia Loma de la Palma, Delegación Gustavo A. Madero, Ciudad de México, C.P. 07160. Email: jorge.pelaez@uacm.edu.mx. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9341-8040>



Key words

Socio-legal mobilization; framing processes; mining projects; legislative change

Índice / Table of contents

1. Introducción.....	619
2. Procesos enmarcadores y movilización socio-legal.....	620
2.1. Elementos analíticos para el estudio de los movimientos sociales	620
2.2. Los procesos enmarcadores y su importancia para los movimientos sociales	622
2.3. Los procesos de MSL y la construcción de la identidad del movimiento...	624
3. La Campaña por una Nueva Ley Minera (CNLM). Gestación, elementos que catalizan su emergencia y principales actores	627
3.1. Gestación de la CNLM y principales actores movilizados	627
3.2. La CNLM: principales hechos y etapas.....	633
4. Diversidad de actores movilizados: ¿diversidad de conflictos? Los límites en la construcción de la identidad del movimiento	636
4.1. Medio ambiente, defensa de la madre tierra, lucha por la tierra	636
4.2. Comunalidad, autonomía, auto-organización y defensa del territorio (Giro Ecoterritorial).....	637
4.3. Soberanía nacional y recursos de la nación.....	638
4.4. Movilización del derecho y de los derechos humanos	639
4.5. Muchos marcos, poco consenso	640
5. Conclusiones	642
Referencias.....	643
Legislación.....	645
Apéndice: información de campo	646

1. Introducción

En los últimos diez años, México ha experimentado un aumento de los procesos de movilización social que utilizan el derecho como herramienta fundamental para la acción colectiva. Esta situación no ha ido de la mano con un mayor interés de la academia jurídica por el estudio de estos procesos con las herramientas que brinda la sociología. La Sociología Jurídica en México es un campo de conocimiento que requiere un incremento de los estudios empíricos acerca de la *vida del derecho* más allá de la norma, y específicamente en un contexto donde los paradigmas jurídicos comienzan a cambiar. El presente artículo busca colaborar en esta dirección dada la urgencia de investigaciones empíricas acerca de los procesos de movilización del derecho. Lo anterior reviste particular importancia en un continente (América Latina) donde los movimientos sociales utilizan cada vez más el derecho sin que la academia jurídica se haya detenido a estudiar rigurosamente estos procesos con las herramientas analíticas que ofrecen las ciencias sociales y, en particular, la sociología.

Es precisamente el campo de la resistencia social contra la gran minería uno de los que ha visto un incremento de los procesos de movilización socio-legal (MSL).¹ La gran expansión de esta industria reportada durante los últimos 15 años a partir de nuevas técnicas de explotación de tajo a cielo abierto y de tumba y relleno, de la demanda internacional y de un contexto normativo laxo, provocó una gran presión sobre los territorios. Numerosas personas, pueblos y comunidades experimentaron las consecuencias de una industria altamente contaminante, que genera enormes daños ambientales y sociales, y que poco contribuye a la generación de empleos y al desarrollo local.

Paradójicamente, el aumento de los proyectos extractivos permitió también un incremento de las resistencias. La explosión de proyectos llevó a que las diversas comunidades afectadas comenzaran a articularse para buscar una solución conjunta a un problema común. Esta situación detonó un ciclo de protestas contra la gran minería cuyos pioneros en México fueron los movimientos de Cerro de San Pedro (San Luis Potosí) y Chicomuselo (Chiapas). Si bien los activistas del Frente Amplio Opositor a Minera San Xavier (FAO) utilizaron desde el inicio las herramientas legales, no es hasta el año de 2010 cuando estas comienzan a utilizarse de manera más extendida por los movimientos antiminereros (Peláez 2017), coincidiendo con la reforma constitucional en materia de derechos humanos de 2011, pero en un contexto donde la legislación privilegiaba la inversión minera a toda costa (Peláez 2015). La disputa era clara entonces entre una reforma que colocaba a los derechos humanos en el centro del ordenamiento jurídico mexicano, y una legislación en materia de minería que colocaba los intereses de las empresas del ramo por encima de los derechos humanos y limitaba la posibilidad de movilización legal de los activistas antimegamineros. Tratar de cambiar la legislación minera fue entonces la decisión de un grupo de movimientos que emprendieron un proceso de acción colectiva con vistas a proponer una nueva ley minera que colocara en el centro a los derechos humanos. A este proceso lo llamaré a lo largo de estas páginas "Campaña por una Nueva Ley Minera" (CNLM).

Este proceso de acción colectiva es el que me aboco a estudiar en el presente artículo con las herramientas analíticas de la teoría de la acción colectiva y de los estudios de movilización socio-legal, con vistas a abonar a la necesaria empirización del campo de los estudios jurídicos y socio-jurídicos en México. Dentro de un proceso de movilización que tiene numerosas aristas políticas y analíticas, me concentraré en la construcción de la identidad del movimiento mediante los *procesos enmarcadores*. Particularmente, a partir de este estudio de caso, señalaré la importancia de la construcción de la identidad común en los procesos de movilización socio-legal y su relevancia para el posible éxito de la acción colectiva. A lo largo de estas páginas

¹ Este tema en particular lo desarrollo con mayor amplitud en Peláez 2017.

sostendré como argumento que la diversidad de posibles marcos para la acción colectiva, y la falta de espacios y de esfuerzos para consensuarlos, provocó un agotamiento rápido de la acción colectiva y la imposibilidad de que esta pudiera vencer los primeros escollos provocados por la manipulación del proceso por parte de los partidos políticos. Además, el hecho de que el derecho constituyera uno de los marcos a ser movilizados sin ser lo suficientemente consensuado llevó a que no resultara suficiente para mantener la unidad identitaria del proceso de MSL cuando este último fue atacado y fracturado.

Para desarrollar este argumento, en primer lugar, expondré el marco analítico que guiará la indagación empírica. Posteriormente presentaré el caso de la CNLM, explicando la gestación de la acción colectiva y el proceso de la CNLM con sus principales actores. Finalmente, analizaré, a partir de la observación participante producto de 16 meses de trabajo de campo² y de entrevistas semiestructuradas, los procesos enmarcadores dentro de la CNLM y su repercusión para el proceso de MSL por una nueva ley minera.

2. Procesos enmarcadores y movilización socio-legal

2.1. Elementos analíticos para el estudio de los movimientos sociales

La acción colectiva y los movimientos sociales no constituyen un sujeto unitario. Como afirma Melucci (1999), se trata de un sistema de acción multipolar que se está construyendo de manera permanente. Por lo tanto, para poder comprenderlo es necesario prestar atención a los diferentes elementos o dimensiones analíticas que lo componen. Por esta razón, y a partir del análisis de la literatura, he definido cinco dimensiones analíticas para estudiar los procesos de acción colectiva organizada, que resultan también útiles para estudiar específicamente los procesos de MSL. El orden en que serán expuestas no constituye un orden de prelación ya que existe una importante interrelación entre todas las dimensiones. Cada una de ellas, en su relación con las demás, resulta de suma importancia para poder entender la dinámica de los movimientos sociales. Si bien haré aquí alusión a las cinco dimensiones, explicaré más a fondo los procesos enmarcadores, por constituir el foco analítico del presente artículo.

En primer lugar, podemos mencionar las *estructuras de oportunidad política*. Para que se active un proceso de acción colectiva no basta con que una situación sea asumida como injusta. Se hace necesario que los actores sociales creen que es posible organizarse y actuar colectivamente. Para ello resultan fundamentales las *oportunidades o restricciones* que pueda brindar un determinado sistema político, es decir, los cambios estructurales o ideológicos externos al grupo, que ocurren en un determinado orden político y que brindan espacios o límites para que los sujetos se organicen y movilicen políticamente (McAdam 1999, Tarrow 2004). La apertura de oportunidades que incentiven la acción colectiva dependerá del grado de apertura del sistema político institucionalizado, de la naturaleza de los alineamientos entre los diversos actores políticos, de las posibles divisiones entre las elites, de la existencia de aliados influyentes que apuntalen la acción y de la fortaleza o debilidad del Estado y su propensión o no a la represión (McAdam 1999).

Muy conectado con las estructuras de oportunidad política –por constituir también un elemento externo a los grupos que pueden llevar adelante la acción colectiva– están, en segundo lugar, los *otros elementos del ambiente*. El ambiente en el que se gesta un movimiento social es también relevante para generar incentivos para que la acción colectiva sea posible. Como ejemplos cabe mencionar las estructuras económicas;

² Es importante mencionar que durante este tiempo, además de estudiar el proceso, me convertí también en un actor más, lo cual me brindó un acceso privilegiado a la información de campo. Esta es la razón por la cual el tratamiento de esa información se hace con el mayor respeto a los actores y a un proceso con el cual –si bien logré un mínimo distanciamiento analítico con vistas a poder comprenderlo en todas sus aristas– me sentí y siento políticamente involucrado.

las coyunturas naturales (huracanes, terremotos, etc.), políticas (cambio de gobierno) o económicas (fluctuaciones del precio de los *commodities*); y las experiencias acumuladas por otros procesos de movilización social (movimientos inducidos) [McAdam 1999], entre otros.

En tercer lugar, están los *procesos enmarcadores*. Pueden ser definidos como “aquellos procesos colectivos de interpretación, atribución y construcción social que median entre la oportunidad y la acción” (McAdam *et al.* 1999, p. 22). Se trata de “los significados compartidos que impulsan a las personas a la acción colectiva” (Tarrow 2004, p. 48), de “esfuerzos estratégicos conscientes realizados por grupos de personas en orden de forjar formas compartidas de considerar el mundo y a sí mismas que legitimen y muevan a la acción colectiva” (Snow, citado por McAdam *et al.* 1999, p. 27). En resumen, son los mecanismos mediante los cuales se construye la identidad del proceso de acción colectiva.

En cuarto lugar, resulta relevante mencionar las *estructuras de movilización*. Se trata de una categoría que abarca la parte organizativa de cualquier proceso de movilización social. Esta dimensión tiene tres componentes: a) las *formas de organización* –formales e informales, anteriores o sobrevinientes– a disposición de los contestatarios, a través de las cuales la gente puede movilizarse e implicarse en la acción colectiva (McAdam *et al.* 1999, pp. 22-24, McCarthy 1999, p. 206); b) las *redes conectivas* consensuadas que le dan organicidad al movimiento (Tarrow 2004) al permitir conectar diversos actores del movimiento que operan en distintas escalas y con responsabilidades varias; y c) las *estructuras de soporte* (Epp 1998) necesarias para que la acción colectiva pueda sostenerse en el tiempo, al contar tanto con los recursos económicos necesarios como con el soporte técnico y profesional que siempre es de gran utilidad en los procesos de movilización social. Estas *estructuras de movilización* pueden existir con anterioridad al inicio de cualquier proceso de acción colectiva, siendo, además, recreadas y transformadas a lo largo del proceso de movilización social.

Por último, están los *repertorios*. Cuando hablamos de repertorios hacemos referencia al conjunto de medios del que dispone un grupo para plantear sus reclamos y así lograr que estos sean atendidos y resueltos. Son, por lo tanto, las formas a través de las cuales actúa un movimiento social (Tilly 1978, Tilly y Wood 2010). Estos están inscritos culturalmente, siendo socialmente construidos y comunicados (Tarrow 2004). Cada época tiene repertorios que le son característicos y que responden a las experiencias acumuladas, a particularidades del contexto y a los patrones culturales del grupo que los utiliza.

GRÁFICO 1



Gráfico 1. Modelo integrado de la acción colectiva organizada.

2.2. Los procesos enmarcadores y su importancia para los movimientos sociales

La manera como se construye la identidad de un movimiento social a través de los procesos enmarcadores resulta de suma importancia para el posible éxito de la acción colectiva. Pero como la identidad colectiva no es sino una definición compartida, construida y negociada mediante procesos continuos de activación de relaciones sociales que conectan a los actores (Melucci 1999, p. 38), debemos apartarnos de cualquier definición esencialista de la identidad en los movimientos sociales.

Los procesos enmarcadores como procesos de construcción de los significados colectivos de la movilización social poseen varias **características**, según Zald (1999). En primer lugar, la construcción tiene en cuenta como punto de partida un determinado *stock cultural* basado en identidades colectivas e imaginarios existentes en el contexto social donde se inserta la acción (Zald 1999, Tarrow 2004). En segundo lugar, a menudo las contradicciones culturales ayudan a propiciar enmarcados favorables para la acción colectiva. Ello ocurre cuando "dos o más temas, culturalmente definidos y potencialmente contradictorios entran en un proceso de contradicción activa por el desarrollo de los acontecimientos (...) o por discrepancias entre las justificaciones ideológicas en vigor y las conductas reales"³ (Zald 1999, p. 379). En tercer lugar, el proceso de enmarcar la acción colectiva siempre es estratégico (Zald 1999). A partir de un determinado *stock cultural* y aprovechando las contradicciones culturales que pueden emerger, los activistas y/o líderes del movimiento construyen estratégicamente y a veces hasta "inventan" (Tarrow 2004, p. 156) aquellos marcos que más seguidores pueden concitar y más posibilidades de

³ La retórica del Estado mexicano en materia de derechos humanos y la suscripción de la mayoría de los instrumentos internacionales, en contraste con eventos de violaciones graves a derechos humanos como la desaparición de los 43 estudiantes de la normal rural de Ayotzinapa, convierte los Derechos Humanos en un marco estratégico a ser movilizado internacionalmente para obtener justicia y avanzar en las demandas concretas de varios movimientos sociales.

éxito generar frente a la opinión pública y a los oponentes. En cuarto lugar, estos procesos estratégicos son, además, competitivos. Como en la estructuración de un movimiento social intervienen actores muy diversos con trayectorias muy disímiles, a lo interno de cada movimiento siempre ocurren disputas a la hora de construir los marcos de la acción colectiva. Cada actor o líder tendrá razones para decir que su marco representa de la mejor manera los intereses superiores de la movilización. Pero también la competencia de marcos se da entre aquellos que definen el movimiento y los que adoptan los oponentes o los contramovimientos (Zald 1999). En quinto lugar, estos marcos de acción colectiva tienen en la interacción cara a cara o en los medios de comunicación el espacio para ser confrontados. Generalmente se confrontan los marcos consensuados por el movimiento con aquellos adoptados por los oponentes o los contramovimientos. En este punto, los movimientos tienen que hacer un esfuerzo extra para que su mensaje pueda ser construido de forma que, en primer lugar, sea transmitido por medios siempre más tendentes a ponerse del lado del *statu quo*; y, luego, pueda ser también atractivo para la opinión pública, la cual se forma un criterio a partir del tipo de mensaje emitido (Tarrow 2004, p. 165). En sexto lugar, los marcos nunca son definitivos ni acabados. Estos se están construyendo constantemente y cualquier cambio del contexto, en los marcos de los oponentes y contramovimientos o de las estructuras de movilización, puede llevar a que los activistas planteen algún cambio en los marcos construidos estratégicamente (Tarrow 2004, p. 157). Por último, es importante agregar que los marcos exitosos implementados por los movimientos sociales generalmente pasan a formar parte de ese *stock cultural* que luego otros movimientos podrán retomar para construir sus propios procesos enmarcadores (Zald 1999, p. 282).

Ahora bien, como se desprende de lo explicado en el párrafo anterior, este proceso de construcción de marcos ocurre en dos **ámbitos**. En primer lugar es un proceso donde los diversos actores que se organizan para entablar la contienda compiten y consensuan una o varias "formas compartidas de considerar el mundo" para darle sentido al proceso de movilización social (adentro). Ello es importante para poder mantener cohesionado el movimiento en torno a marcos en los cuales los actores se identifiquen, y se pueda además sumar a otros actores al proceso de movilización. En un segundo ámbito, esos marcos tienen que competir con aquellos generados también por el Estado y/o los contramovimientos que puedan surgir (Tarrow 2004, p. 48). En este ámbito adquiere gran relevancia la forma en que los marcos son movilizados mediante el proceso de *alineación de marcos*,⁴ jugando un papel fundamental los medios de comunicación como amplificadores de los marcos construidos por el movimiento social.

Por último, los procesos enmarcadores se dan en dos **momentos** distintos del proceso de acción colectiva: a) durante su surgimiento; y b) durante el desarrollo del mismo (McAdam *et al.* 1999).

En primer lugar, no hay acción colectiva si no existe un hecho o situación que los actores identifiquen colectivamente como un agravio. Estos agravios son definidos colectivamente a partir de los significados que los actores movilizados construyen y disputan en torno a ese hecho concreto. La situación de *esclavitud* de varios sujetos no necesariamente es asumida como una situación de injusticia. Siempre han existido poderosos aparatos ideológicos que tienden a justificar los diferentes tipos de situaciones de subordinación de un grupo social con respecto a otro u otros. A partir de estos, la subordinación puede ser asumida como una condición natural, o como el resultado de un sistema normativo que legitima esa situación. Para que la esclavitud sea asumida, entonces, como una situación de injusticia colectiva más allá de las

⁴ Tarrow, citando a Snow y colaboradores (1986), explica que el proceso de alineación de marcos consta de cuatro fases: a) creación de puentes; b) amplificación de marcos; c) extensión de marcos (vinculan los marcos existentes con un problema o un asunto en particular para abarcar intereses mayores); d) transformación de marcos (es el más ambicioso y relativo a movimientos que persiguen cambios sociales sustanciales ya que va a enfocado a cambiar los marcos culturales existentes a partir de aquellos propuestos por el movimiento) [Tarrow 2004, p. 161].

sensaciones individuales, se precisa también construir los dispositivos ideológicos que permitan conceptualizarla como tal. Estos procesos enmarcadores en las fases iniciales suelen ser, por lo general, más emotivos y menos estratégicos, sobre todo porque van dirigidos a darle cohesión interna a un grupo y no tanto contra los adversarios y la opinión pública en general. Ahora bien, para que estos dispositivos sean contruídos a partir de los procesos enmarcadores, no basta sólo con la intención de uno o varios sujetos de hacerlo; resulta relevante también tomar en cuenta aquellos cambios sociales y políticos que vuelven más vulnerable al orden político establecido (estructuras de oportunidad). Las oportunidades brindan espacios para que la identidad de la acción colectiva pueda ser contruída, porque los sujetos identifican que la movilización es posible. A su vez, las formas culturales existentes permiten advertir la presencia de una oportunidad para la acción colectiva. Por otro lado, las estructuras organizativas previas a la movilización ayudan también a que los marcos de la acción colectiva puedan ser contruídos. Si la gente no tiene espacios donde confluír, interactuar y articularse, es muy difícil que determinada situación o determinados hechos puedan ser contruídos colectivamente como un agravio (McAdam *et al.* 1999, pp. 30, 31, 40).

Ahora bien, la construcción y movilización de significados compartidos sigue siendo de gran importancia una vez articulado el movimiento social. En esta fase o momento se trata de un proceso mucho más consciente, estratégico y competido. Además, se encuentra constreñido en parte por los significados contruídos en la etapa previa al inicio del proceso de acción colectiva. No obstante a ello, la forma en que evolucione la contienda, la interacción con los adversarios, y los cambios, tanto en las oportunidades como en las estructuras de movilización, generarán estímulos que los actores movilizados procesarán e incorporarán de alguna forma al renovar los significados contruídos en torno a la acción colectiva para adaptarlos a estos cambios (McAdam *et al.* 1999, pp. 40-41).

Como se desprende de los párrafos anteriores, los procesos enmarcadores y la construcción de identidad atraviesan todo el proceso de acción colectiva. Permiten contruír los agravios, apreciar las oportunidades, elegir las estructuras de movilización a ser utilizadas y los repertorios de acción. Tomarlos en cuenta resulta fundamental para no ver los movimientos sociales como un espacio meramente estratégico y racional donde los actores, a partir de la oportunidad del sistema político, eligen entre formas de organización, repertorios más afectivos para la acción colectiva. La construcción colectiva y consensuada de la identidad atraviesa todo este proceso. Claro que esa construcción también tiene un componente estratégico, pero a partir de un *stock* cultural, de sentidos y de emociones que los actores llevan o toman al momento de construcción de esos marcos.

La construcción de procesos enmarcadores es de suma relevancia también para los procesos de MSL. Pero, ¿a qué nos referimos con MSL y como pueden ser analizados los procesos enmarcadores en este tipo de forma de acción colectiva?

2.3. Los procesos de MSL y la construcción de la identidad del movimiento

La movilización socio-legal (MSL) constituye una de las formas específicas que pueden tomar tanto las *acciones colectivas organizadas* como los *movimientos sociales*. La pertinencia de estudiar empíricamente estos procesos en el contexto mexicano, como hemos dicho, constituye uno de los objetivos de este artículo.

Cuando hablamos de movilización socio-legal, hacemos referencia los procesos a través de los cuáles los actores sociales se movilizan para hacer valer determinadas demandas, siendo el derecho un elemento fundamental en dicha movilización, estando presente de alguna manera en las distintas dimensiones del proceso de acción colectiva (procesos enmarcadores, oportunidades y ambiente, estructuras de movilización y repertorios). Lo que tipifica un proceso de movilización como *socio-legal* es que el uso del derecho esté involucrado como un eje fundamental de la

movilización. Dentro de este tipo de movilización podríamos destacar dos modalidades.

La primera de ellas es la MSL donde la demanda fundamental está asociada o traducida en una demanda por el reconocimiento de derechos no regulados o reconocidos (Sieder *et al.* 2011, p. 21), por una exigencia de cumplimiento cabal de derechos existentes, o porque desaparezca una situación de violación flagrante a los mismos. En este particular, también pueden darse todos los tipos posibles de vinculación entre estas tres probables demandas, pero lo que define a esta modalidad es que la demanda fundamental sea específicamente enfocada en la *lucha por los derechos o por el derecho*, aunque esta tenga como objetivo final una aspiración no jurídica. En este tipo de casos, el derecho y la lucha por los derechos constituyen el centro del proceso de acción colectiva, permeando por lo tanto las distintas dimensiones del proceso de acción colectiva (procesos enmarcadores, oportunidades y ambiente, estructuras de movilización y repertorios), sin que tenga que afectar a todos en la misma medida, ni limitarse la movilización sólo al aspecto jurídico. A esta modalidad la llamo "movilización socio-legal en sentido estricto" (MSL-E).

GRÁFICO 2



Gráfico 2. Modelo analítico de los procesos de movilización socio-legal en sentido estricto (MSL-E).

La segunda modalidad posible es aquella donde la demanda fundamental no está necesariamente puesta en clave de derechos, pero donde la lucha por los derechos o las estrategias jurídicas constituyen un aspecto importante del proceso de movilización social. Dentro de esta modalidad, el derecho es un elemento más, siendo posible que, en algunas de las etapas de la movilización, esté ausente, y constituyendo en cambio un elemento medular en otras. De igual manera, el derecho podría estar presente en algunas de las dimensiones pero estar absolutamente ausente en otras. Por sólo poner un ejemplo, podría ser usado como repertorio, pero no girar los procesos enmarcadores en torno a *lo jurídico*. A esta segunda modalidad le doy el nombre de "movilización socio legal por uso estratégico del derecho" (MSL-UED).

GRÁFICO 3



Gráfico 3. Modelo analítico de los procesos de movilización socio-legal en la modalidad "uso estratégico del derecho" (MSL-UED).

Para analizar los procesos de MSL, McCann (1994, p. 11) propone que sean enfocados a partir de cuatro etapas. Estas etapas citadas por McCann las he reconstruido a los efectos de presentar un marco que permite la inclusión de diferentes tipos de procesos de MSL. No se trata de etapas estrictamente cronológicas, ya que algunas pueden repetirse a lo largo de un proceso de acción colectiva prolongado y complejo. Estas serían:

- 1) el proceso de construcción del movimiento;
- 2) momento de activación de la lucha jurídica por lograr cambios formales en la política pública, por revertir una sentencia, por tirar abajo un megaproyecto de inversión o por provocar un cambio en el marco normativo;
- 3) la lucha por el control sobre el desarrollo y la implementación de la reforma de la política, de la sentencia impugnada, del cambio normativo o de los resultados jurídicos derivados de la lucha contra un megaproyecto; que se desarrolla entre las diversas partes interesadas; y
- 4) ejercer control sobre el legado transformador de la acción jurídica lo cual sirve al desarrollo posterior del movimiento, a la articulación de nuevos reclamos y demandas, a las alianzas con otros grupos, al logro de reformas políticas y a la lucha social en general.

La CNLM se trata de un caso de MSL-E. En cuanto a las etapas, sólo analicé las dos primeras porque las dos últimas etapas mencionadas por McCann son exclusivas de procesos de MSL que logran, al menos de manera formal, el cambio político. En la CNLM, los actores participantes no lograron los objetivos de la demanda social traducidos en términos jurídicos. No obstante, lo ocurrido en esas dos primeras etapas resulta más que relevante para comprender la construcción de la acción colectiva y el lugar del derecho dentro de la misma, así como los resultados obtenidos a pesar del aparente *fracaso* del proceso.

Dentro de las cinco dimensiones, preferí analizar el proceso de construcción de los marcos de la acción colectiva, sosteniendo que las dificultades para tramitar y consensuar los marcos durante la segunda fase del proceso de MSL –más allá de la identificación inicial de los diversos actores con la lucha antimegaminera– resultaron decisivas en el devenir de todo el proceso de movilización social. Por esta razón, en el presente artículo sólo me concentraré en esta dimensión de análisis de la acción colectiva.

3. La Campaña por una Nueva Ley Minera (CNLM). Gestación, elementos que catalizan su emergencia y principales actores

Estemos de acuerdo o no con el modelo de desarrollo que está detrás de la megaminería, no cabe duda de que genera importantes transformaciones en los territorios y sobre los sujetos y pueblos que en él habitan, tanto si logran establecerse los proyectos como si no. Por lo tanto, la llegada de estos grandes proyectos mineros puede provocar distintos niveles de movilización social en los territorios destinatarios de la inversión, o la simple aceptación de los mismos por parte de los pueblos y comunidades potencialmente afectados.

Si bien en la mayoría de los casos lo más común es la aceptación de los proyectos, la percepción de una situación de injusticia debido a la constante y desbocada irrupción en los territorios de los megaproyectos mineros, en un contexto de ensanchamiento de las oportunidades para la acción colectiva, está generando mayores respuestas movilizativas por parte de la población afectada, las cuales muchas veces revisten las características de movilizaciones de tipo socio-legal. Esta acción colectiva, tanto para su gestación como para sus posibilidades de éxito, está en estrecha relación con la fase en la cual se encuentre el proyecto,⁵ las estructuras de movilización existentes al momento de la llegada de los mismos, y los repertorios acumulados por los actores movilizadores.

Haciendo un esfuerzo de clasificación –que en absoluto es cerrado y definitivo–, podemos vislumbrar tres tipos de procesos de acción colectiva en ocasión de la llegada de megaproyectos mineros: aquellos encaminados a la oposición total al desarrollo de los proyectos en cualquiera de sus fases (Tipo 1); los enfocados en la negociación de condiciones más favorables para las comunidades como condición para la operación de los proyectos (Tipo 2); y aquellos que se decantan por un activismo decidido para que los proyectos mineros se lleven adelante (contramovilización), movilizándose entonces contra aquellos actores que se oponen a los mismos (Tipo 3) [Arellano-Yanguas 2013, Bebbington 2013].

La CNLM se inserta dentro de un ciclo de protesta más amplio contra la instalación de proyectos mineros en el país y, en general, en América Latina. Se trató de un proceso de movilización que nucleó a muchos actores locales opuestos a la instalación de megaproyectos mineros (Tipo 1) y que, como balance, logró mantener activo el movimiento nacional y generar un espacio de encuentro para los diversos movimientos locales que se oponían a estos proyectos. Ahora bien, ¿cómo surge esta campaña y cuáles son sus principales hechos y actores? Esta será la pregunta a responder en el presente apartado. Responderla nos permitirá construir el caso en el cual vamos a estudiar el alcance de los procesos enmarcadores para este proceso de MSL, objetivo principal del presente artículo.

3.1. Gestación de la CNLM y principales actores movilizadores

Ningún proceso de movilización social surge como producto de relaciones causales simples. Siempre están involucradas una serie de razones, algunas coyunturales,

⁵ Las fases de un proyecto minero resultan de vital importancia para entender tanto el surgimiento de la acción colectiva como sus posibilidades de éxito. Estas fases son: 1) Exploración-concesión; 2) Exploración-evaluación de Impacto Ambiental; 3) Explotación; 4) Ampliación; 5) Remediación y Cierre. La evidencia empírica muestra que los procesos de acción colectiva contra las mineras resultan más exitosos si se inician durante las dos primeras fases (Peláez 2017).

otras derivadas de la expansión en las oportunidades, otras de conexiones identitarias entre actores y otras provenientes del entorno internacional o de las necesidades relativas a las estructuras de movilización existentes. El proceso de MSL-E que aquí estudiamos no es ajeno a esta situación.

Dentro de la CNLM son varias las razones que llevan a la acción colectiva y a que esta se plantee como una MSL-E. Para los efectos del presente artículo, podemos resumirlas en la siguiente tabla:

GRÁFICO 4

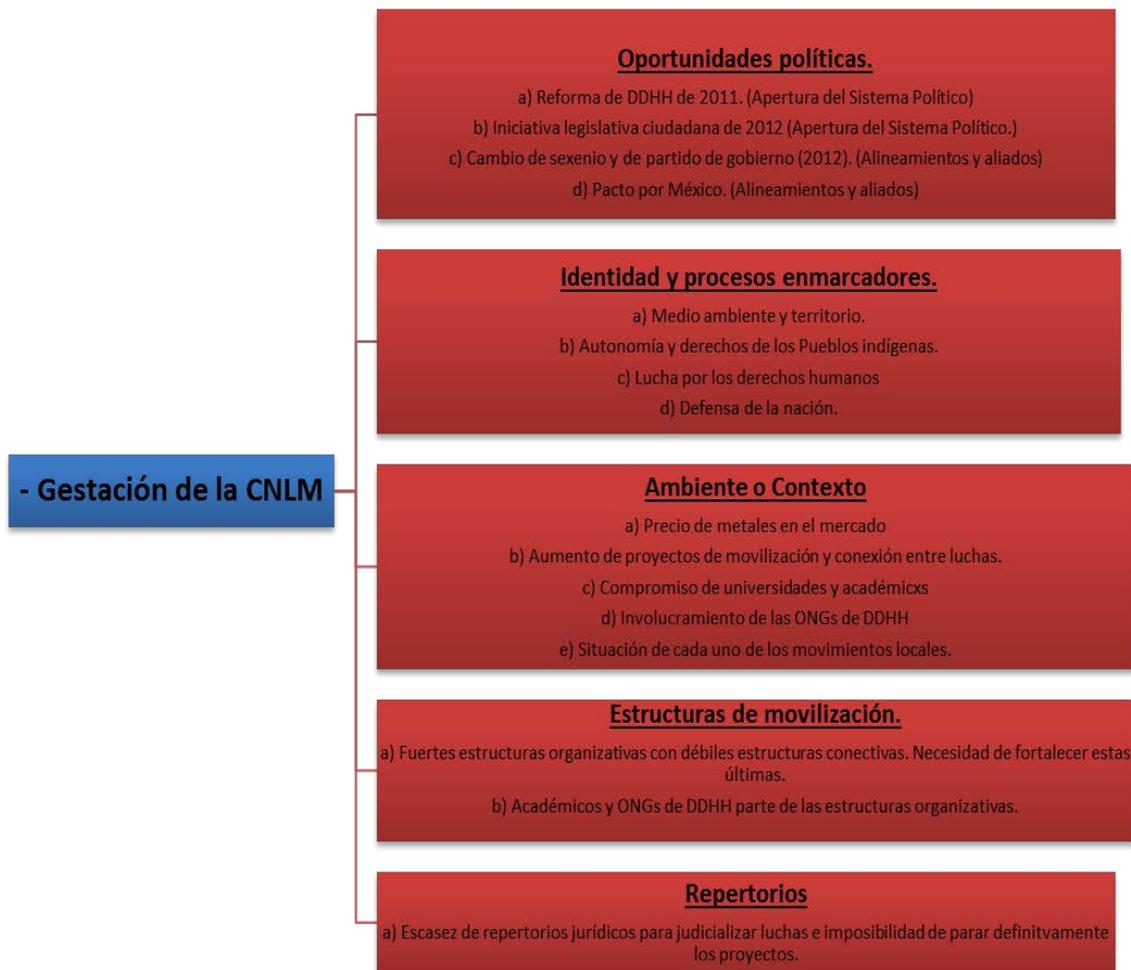


Gráfico 4. Elementos analíticos que catalizan el surgimiento de la CNLM.

La conjunción de todos estos elementos estrechamente relacionados permitió que la acción colectiva fuera posible. A esta se sumaron –por diversos motivos y objetivos– numerosos actores, en un amplio abanico que va desde los activistas locales hasta las ONG nacionales de derechos humanos.

Ahora bien, cuando hablo de actores movilizados en la CNLM hago alusión a dos unidades de análisis diferentes. En la primera incluyo a las distintas organizaciones nacionales, organizaciones de derechos humanos y organizaciones y movimientos locales que se sumaron en algún tramo del proceso de movilización. En la segunda, incluyo a las personas que forman parte de esas organizaciones y movimientos y que participaron de alguna forma en los distintos foros, reuniones, talleres y discusiones dentro del proceso de redacción, presentación y cabildeo de la propuesta de Ley Minera.

Con relación a los movimientos y organizaciones, estas serán caracterizadas y estudiadas en el presente artículo como actores del proceso. Además, me referiré a ellas por el nombre que ostentan o por el que se les conoce a nivel local y/o nacional.

Ahora bien, con relación a las personas quienes participaron en el proceso de MSL, los nombres serán omitidos y serán identificadas con las siglas del movimiento dentro del cual participaron y un número consecutivo del 1 en adelante.⁶ El objetivo de esta decisión metodológica es no interferir mediante la investigación en los procesos organizativos de los distintos actores.

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

Los movimientos locales son aquellos afectados directamente por los megaproyectos mineros, contando cada uno de ellos con distinta composición y experiencia acumulada en la lucha contra los mismos. Abarcan un amplio abanico que va desde pueblos indígenas con un alto nivel organizativo y de movilización hasta habitantes de las ciudades que nunca se habían involucrado en procesos de movilización social. Esta amplia gama de actores no sólo difiere de un movimiento a otro, sino que se encuentra también actuando en el interior de muchos de los procesos de resistencia social contra los emprendimientos mineros.

Además de los movimientos locales, otra serie de actores de muy distinto tipo se involucraron en el proceso de MSL que aquí estudiamos. Por diversas razones, estos tenían interés en el proceso, ya sea porque articulaban a nivel nacional los esfuerzos de la lucha contra la minería (REMA); porque en las agendas de sus organizaciones estaba contemplado el apoyo a procesos de organización y resistencia contra la minería (ONG-Nacionales); porque en sus agendas de investigación o en sus convicciones de activismo y compromiso social estaba el tema de los megaproyectos –en especial los mineros– y el acompañamiento a procesos de movilización social (académicos); o porque debido a la presión social de sus electores, o a sus estrategias de posicionamiento político de cara a su partido y/o a la política institucional nacional, atender el tema minero les representaba importantes dividendos (partidos políticos).

Ahora bien, con fines analíticos, esta diversa gama de actores que de una forma u otra participaron dentro de la de la CNLM serán clasificados en una tabla a partir de diversos criterios que serán explicados a continuación:

- Tipo de Movimiento

De base: Se trata de un actor –ya sea este un pueblo, un movimiento o una organización de la sociedad civil– del cual el centro de su trabajo político y de resistencia se realiza con o por las comunidades de base. Son actores que o son parte de una comunidad en resistencia o trabajan directamente en la misma, más cerca de procesos de resistencia locales. Puede diferenciarse entre actores de base que encabezan movimientos y las organizaciones –también de base– que los acompañan. Generalmente, la organización de estos grupos trasciende la lucha contra la minería, y están insertos en procesos de lucha y resistencia más amplios.

⁶ Para la toma de esta decisión de orden metodológico y ético, resultó fundamental la revisión del trabajo de Julieta Lamberti (2012).

De elite: Nos referimos a actores sociales cuyos mundos de vida e historial, ámbitos y tradición de organización y movilización, los alejan de la base. Si bien están del lado de los actores movilizados y no del Estado o de las empresas, sus espacios de acción política tienen como referente al Estado, los medios de comunicación y la incidencia en procesos sociales desde la sociedad civil o en las universidades. Generalmente suelen creer en la interlocución con el Estado como una forma legítima de avanzar las demandas de los grupos que se movilizan.

Intermedio: Se trata de un actor que, si bien usualmente trabaja en la base o cerca de ella, también interactúa con los otros actores de la política institucional. Generalmente se trata de actores que pertenecen a organizaciones de la sociedad civil o al sector académico, que trabajan con comunidades de base, aunque por su propia naturaleza también interactúan con actores políticos institucionales.

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

- Intensidad de la participación

Alta: Se trata de la participación a lo largo de todas las etapas del proceso, y en la mayor parte de las reuniones y trabajos durante las mismas. Estos serían considerados como actores centrales en el proceso.

Media: Se definirá así a aquellos actores que participaron intensamente durante algunas etapas de la campaña, o que participaron a lo largo de todo el proceso pero de forma esporádica.

Baja: Serán agrupados dentro de esta categoría aquellos actores cuya participación se limitó a una de las etapas, o a pocas reuniones a lo largo de la campaña.

La intensidad en que se involucraron algunas veces estuvo mediada por su compromiso y confianza en el proceso; por la existencia de otros asuntos a atender dentro de sus movimientos locales, que los llevaba a no poder asistir siempre a las reuniones; o por la debilidad o fortaleza de sus estructuras de soporte, que les permitían o impedían financiar los traslados a los lugares de reunión.

- Interlocución con las instituciones del Estado y uso del derecho para la movilización social

Siempre: Aquellos actores que creen en la necesidad de siempre usar el derecho y de dialogar y negociar con el Estado;

Estratégico-confianza: Aquellos que piensan en el uso del derecho y la interlocución con las instituciones del Estado como algo estratégico pero sin tener una posición inicial de duda o sospecha con relación a este uso y este intercambio;

Estratégico-desconfianza: Aquellos que, si bien también creen en estos repertorios como algo estratégico, parten de la desconfianza que siempre hay que tener ante las instituciones del Estado;

Poco: Aquellos que advierten que siempre en la interacción directa con el Estado y en el uso del derecho hay grandes riesgos para la movilización porque se está interactuando en el espacio por excelencia donde el Estado pone las reglas y, por lo tanto, puede con más facilidad instrumentalizar y cooptar. Para estos últimos, sólo en casos muy puntuales –donde sean muy fuertes las redes de movilización y partiendo de una total desconfianza ante las instituciones del Estado– será aceptable el uso del derecho y la negociación con las instituciones del Estado. Su relación con el Estado es conflictiva porque provienen de una tradición de lucha donde las respuestas de éste siempre han sido la represión o la cooptación. En México, son

movimientos más cercanos a la experiencia del zapatismo y a propuestas de autonomía y autogestión, y al enmarcado de la *comunalidad*, que será analizado en el próximo acápite.

- Momento en el que se encontraba cada proceso local de resistencia justo al tiempo de involucrarse en la campaña

Inicial: Estos son movimientos que estaban dando los primeros pasos en la lucha antiminera y apenas comprendiendo las características del oponente (o de los oponentes). Por lo general se trata de procesos que se encuentran en la fase de exploración, aunque pueden haber procesos donde el proyecto minero se encuentre avanzado pero la movilización sea reciente.

Intermedio: Se trata de procesos de resistencia donde la articulación lleva algunos años pero la experiencia todavía es limitada y no se han agotado todos los repertorios posibles de acción colectiva. Si bien para estos grupos el fenómeno de la movilización contra la minería no es nuevo, la experiencia de lucha acumulada todavía es algo limitada.

Avanzado: Aquí el movimiento antiminero ya ha acumulado una larga experiencia de lucha en la cual ha utilizado todos los repertorios posibles para movilizarse y combinado diversas estructuras de movilización. Ello no implica que el proyecto minero se encuentre en las Fases 4 o 5, ya que puede ocurrir que una comunidad haya acumulado muchos años de experiencia en la lucha sin que el proyecto haya podido comenzar a explotar el mineral.

La caracterización de los diversos actores que participaron en la CNLM, a la luz de los criterios de clasificación delineados en las páginas anteriores, puede observarse en la siguiente tabla:

TABLA 1

Actores	Tipo	Participación	Posición frente al Estado y al Uso del Derecho	Momento de la movilización
Movimientos locales				
1. <i>FAO</i> ⁷	Base/Intermedio	Alta	Estratégica-Desconfianza	Avanzado
2. <i>Baja California Sur</i> ⁸	Intermedio	Alta	Estratégica-Desconfianza	Intermedio
3. <i>La Vida</i> ⁹	Intermedio	Alta	Estratégica-Desconfianza	Intermedio
4. <i>Capulálpam de Méndez</i> ¹⁰	Base	Media	Estratégica-confianza	Avanzado
5. <i>Montaña y Costa Chica de Guerrero</i> ¹¹	Base	Bajo	Estratégica-desconfianza / Poco	Inicial
6. <i>Movimiento Morelense</i> ¹²	Base / Intermedio	Alta	Estratégica-confianza / Estratégica desconfianza	Inicial
7. <i>Tetela de Ocampo</i> ¹³	Elite/Intermedio	Alta	Siempre / Estratégica-Desconfianza	Inicial
8. <i>La Mira</i> ¹⁴	Base	Media	Estratégica-Desconfianza	Intermedio
9. <i>Chicomuselo</i> ¹⁵	Base	Bajo	Poco	Avanzado
10. <i>CPUVO, San José del Progreso</i> ¹⁶	Base	Medio	Estratégica-desconfianza	Intermedio

⁷ Frente Amplio Opositor a New Gold Minera San Xavier (FAO). Los actores serán identificados como "FAO" con los consecutivos "1", "2", "3" y "4".

⁸ Activistas y organizaciones de Baja California Sur contra los proyectos mineros Paredones Amarillos, Concordia, Los Cardones y La Pitaya. Los participantes en la campaña por parte de este movimiento serán nombrados con la palabra "BAJA" y los números del 1 al 5.

⁹ La Asamblea Veracruzana de Iniciativas y Defensa Ambiental (La Vida) vs Caballo Blanco y GoldGroup, Veracruz. Las siglas a utilizar para referirme a los actores del mismo serán "LAVI" con los números del 1 al 3.

¹⁰ Pueblo de Capulálpam de Méndez vs Minera Natividad (Continuum Resources y Sundance Minerals LTD), Oaxaca. Las siglas a utilizar serán "CAPU" con los números del 1 al 2.

¹¹ Organizaciones y comunidades de la Montaña y Costa Chica del Estado de Guerrero vs Hochschild, Camsim, y Vendome Resources. Las siglas a utilizar para referirme a estos actores serán "MOGUE" con los números del 1 al 2.

¹² Movimiento morelense contra las concesiones mineras de metales preciosos vs Esperanza Silver y Alamos Gold. Las siglas a utilizar serán "MOMO" con los números del 1 al 5.

¹³ Pobladores, organizaciones y activistas de Tetela de Ocampo (Sierra Norte de Puebla) vs Grupo Frisco. Las siglas a utilizar serán "TETE" con los números del 1 al 5.

¹⁴ Colonias Unidas de la Mira y Pueblos Circunvecinos, (Lázaro Cárdenas, Michoacán) vs ArcelorMittal. Las siglas a utilizar para referirme a los actores del mismo serán "MIRA1".

¹⁵ Pueblo y organizaciones sociales de Chicomuselo (Chiapas) vs. Blackfire.

¹⁶ Coordinación de Pueblos Unidos del Valle de Ocotlán (CPUVO), San José del Progreso (Oaxaca) vs. Minera Cuzcatlán, de Fortuna Silver Mines Inc. Las siglas a utilizar para referirme a estos actores serán "CPUVO" con números consecutivos a partir del 1.

Actores	Tipo	Participación	Posición frente al Estado y al Uso del Derecho	Momento de la movilización
Otros Actores				
1. <i>Movimientos nacionales (REMA)</i> ¹⁷	Elite / Base	Medio	Siempre / Estratégico-Desconfianza / Poco	N/A
2. <i>Organizaciones de Derechos Humanos</i> ¹⁸	Elite/Intermedias	Alto	Estratégico-desconfianza	N/A
3. <i>Académicos</i> ¹⁹	Intermedia	Alto	Estratégico-desconfianza	N/A
4. <i>Partidos Políticos</i> ²⁰	Elite	Medio	Siempre	N/A

Tabla 1. Actores de la CNLM.

Como se puede apreciar, esta enorme diversidad de movimientos y actores, con diversas experiencias, tradiciones organizativas, intereses y perspectivas del mundo y de la forma en que debe construirse la acción colectiva, participaron dentro de la CNLM con diversos grados de intensidad. Ello trajo aparejadas numerosas consecuencias para el devenir del proceso de MSL que aquí analizo, y particularmente a la hora de llevarse adelante los procesos enmarcadores de la acción colectiva.

3.2. La CNLM: principales hechos y etapas

Tratar de buscar una solución definitiva al desequilibrio entre empresas mineras y actores sociales afectados por los proyectos –producto de un marco normativo favorable a la inversión con pocos espacios de participación social en las decisiones– fue el objetivo declarado de la CNLM. La experiencia de los diversos actores que componen el Movimiento Nacional contra la Megaminería (MNCM) y los resultados de procesos locales de acción colectiva habían alertado sobre los pocos espacios que generaba la legislación minera para plantearle frente a los proyectos de inversión, en contradicción con la apertura registrada en el ámbito de los derechos humanos. En un contexto donde las victorias políticas y jurídicas sólo implicaban la detención momentánea de los proyectos, aventurarse a una lucha por cambiar las reglas del juego parecía ser fundamental.

Las circunstancias mencionadas en la Tabla 1, sumando las razones derivadas de los resultados de las diversas luchas locales, llevaron a que los movimientos le apostaran a buscar un cambio en la legislación minera. Ahora bien, el comienzo de la CNLM no fue resultado de la planeación consciente de una campaña, sino fruto de tanteos y tímidos acercamientos que las circunstancias y la insistencia de algunos actores fueron llevando hacia una movilización estructurada.

¹⁷ Como movimiento nacional, fue la Red Mexicana de Afectados por la Minería (REMA) la que participó en algunas etapas de la CNLM. Las siglas para referirme a los actores concretos serán “REMA” con los números del 1 al 5.

¹⁸ Fueron varias las organizaciones nacionales de derechos humanos que participaron en la CNLM. Como se trata de actores del mismo tipo, prefiero omitir la organización a la que pertenecen y utilizar las siglas ODH con los números del 1 al 4 para referirme a los mismos.

¹⁹ Se trata de profesores universitarios y académicos de diversas instituciones, que se involucraron en la campaña como soporte de la misma y también como activistas. Las siglas a utilizar para referirme a estos actores serán “ACAD” con los números del 1 al 4.

²⁰ Los partidos políticos de *izquierda*, particularmente el PRD, participaron activamente en segunda fase de la CNLM. Las siglas a utilizar para estos actores será “PAPO” con los consecutivos del 1 al 5.

El proyecto de elaboración de un borrador de nueva ley minera al que se encaminaron los actores de la campaña no se trataba de un esfuerzo único o aislado. En la XLI Legislatura fueron presentados 22 proyectos de ley que pretendían incidir alrededor de la legislación minera, todos desechados. Por su parte, sólo en un año y medio (septiembre 2012-enero 2014) de la XLII Legislatura, se presentaron 13. Son varios los motivos que han concurrido para explicar esta cantidad de reformas que se han presentado acerca del tema minero.

En primer lugar está, sin dudas, la resistencia social y la lucha a todo lo largo y ancho del país por parte de los movimientos sociales y pueblos en contra de la gran minería. Ello provocó que éste fuera un tema que trascendiera en la opinión pública, generando un estado de opinión de que *algo* hay que hacer en este sector. Además, conminó a los legisladores a responder con propuestas (ya sea sincera o simuladamente) al electorado al cual rinden cuenta, aunque estas no contaran con los consensos necesarios para que pudieran ser aprobadas. A este hecho se agregan todas las estructuras de oportunidad que, para el caso del proceso en estudio, referimos ya en la Tabla 1.

Uno de estos proyectos es el presentado por las comunidades, pueblos y movimientos afectados por la minería, cuyo caso abordo en el presente artículo con vistas a comprender la importancia de los procesos enmarcadores para la MSL. Al respecto, la experiencia del FAO fue decisiva para el impulso del proceso de movilización por una nueva ley minera. Diecisiete años de lucha política y jurídica continua les hicieron llegar a la conclusión de que, con la normatividad vigente para 2012,²¹ existían muy pocas opciones de defensa cuando una empresa minera quería establecerse. Además, una vez establecidas, resultaba muy difícil que interrumpieran su labor, incluso con sentencias en su contra. Estos elementos explican el hecho de que sea el FAO quien inicie los esfuerzos por construir una nueva ley minera desde los movimientos, en concreto los actores FAO2 y FAO1: el primero, conjuntando esfuerzos de comunidades, organizaciones, académicos y políticos para iniciar el proceso de discusión y construcción de una nueva ley minera; el segundo, a partir de un proceso de trabajo ininterrumpido durante años tratando de poner por escrito algunos elementos que debía contener una nueva ley minera.

Por otro lado, resulta relevante señalar que la CNLM emerge en un momento donde ninguna de las organizaciones nacionales que articulaban la lucha contra la minería en el país (REMA y ANAA-TPP)²² habían logrado articular un frente común nacional contra la expansión megaminera. Una parte importante de los actores que luego impulsan la campaña venían encontrándose sistemáticamente en el marco de la Audiencia Ambiental del TPP, donde preparaban la preaudiencia sobre temas mineros. Incluso, miembros activos y organizadores del TPP participaron del primer foro académico donde se discutió la necesidad de modificar la legislación minera. No obstante, las diferencias surgidas en torno a las diversas estrategias posibles para construir la preaudiencia de minería del TPP llevaron a que las discusiones iniciales sobre la necesidad de modificar la legislación minera comenzaran a tomar forma de campaña y de espacio de articulación fuera del marco organizativo del TPP-ANAA.

La CNLM discurrió entre los años de 2012 y 2013 y, para los fines analíticos del presente artículo, puede dividirse en tres etapas:

La *primera* de ellas va de abril a diciembre de 2012. Se trató de una etapa preparatoria de la movilización, que se centró en la organización y celebración de foros académicos para discutir la situación de la legislación minera y señalar la importancia de modificar la misma. En el contexto de estos foros, los movimientos sostuvieron reuniones organizativas que sirvieron para profundizar sus redes

²¹ En particular la Ley Minera de 1992 y su reglamento; pero también la Ley Federal de Derechos, la Ley de Coordinación Fiscal, la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Proyección al Ambiente (LGEEPA) y sus reglamentos, entre otras.

²² Me refiero a la Asamblea Nacional de Afectados Ambientales (ANAA), y al Tribunal Permanente de los Pueblos (TPP), forma específica en que se articularon los actores de la ANAA entre el 2011 y el 2014.

conectivas, analizar la pertinencia estratégica de luchar por una nueva ley minera y discutir las posibles formas de enmarcar la acción colectiva más allá del consenso existente en torno a la oposición a los megaproyectos mineros. Al respecto, y como será analizado en el siguiente apartado, esta etapa resultó fundamental para que los posibles marcos de acción colectiva fueran planteados por parte de los diversos actores. Fruto de estas reuniones, el tema de la necesidad de cambiar la ley minera fue colocado en la opinión pública, llegando a interesarse por él actores pertenecientes a algunos partidos políticos, particularmente al PRD y MORENA. La irrupción de estos últimos catalizó el proceso que los movimientos llevaban meses discutiendo, le dio viabilidad política y marcó el tránsito entre la primera y la segunda etapa.

Esta *segunda* etapa abarcó el período entre enero y julio de 2013. Durante la misma se redactó el anteproyecto de nueva ley minera. Ahora bien, este proceso de redacción tuvo tres fases bien diferenciadas. Durante la primera de ellas (enero-abril de 2013), se pasó de un proyecto trabajado por un pequeño grupo de movimientos de base, actores de organizaciones nacionales de derechos humanos, académicos y políticos, al enriquecimiento del proyecto a partir de la ampliación de la participación, incluyendo ahora a actores de otros movimientos y organizaciones. Ello fue palpable a partir de un taller celebrado en Cuernavaca los días 21 y 22 de abril, seguido por un foro en el Senado los días 23 y 24 del mismo mes. Ahora bien, durante la segunda fase (mayo-junio de 2013), la CNLM sufre un duro golpe que le va a restar fuerza a la acción colectiva durante los meses siguientes. El acuerdo de la reunión de la tarde del 24 de abril –donde los movimientos decidieron darse quince días para presentar el borrador final– no fue respetado. Los actores del PRD que participaban en la movilización presionaron a algunos de los actores sociales movilizados para presentar la ley antes del tiempo acordado. Este hecho, que recibió dentro de la CNLM el nombre de *albazo*, generó una fractura de la cual el proceso de MSL no logró recuperarse del todo, a pesar de los esfuerzos por restaurar la confianza en todos los actores. Durante la *tercera* fase (junio-agosto de 2013), se concluyó la redacción de la propuesta de ley y se comenzó a preparar el proceso de difusión y cabildeo de la misma. Ahora bien, es importante apuntar aquí que la dinámica impuesta por la necesidad de redactar el borrador de la ley, más la presión de los actores de los partidos políticos, impidió que se siguiera discutiendo la identidad del movimiento y terminó por introducir a los movimientos en la lógica y los tiempos definidos por los partidos, no sin mediar diferencias y tensiones al interior del proceso.

Por último, en la tercera etapa se trata de retomar el rumbo, pero ya la unidad de los actores sociales había sido minada. No obstante, se llevan a cabo varias acciones para difundir la propuesta de ley con intentos –no tan consistentes como requerían los actores sociales alejados del proceso– de abandonar el apoyo de los partidos políticos y avanzar por la senda de la iniciativa legislativa ciudadana. Esta etapa culminó con la Jornada Nacional por una nueva Ley Minera desde los Pueblos y Movimientos, un evento de presentación de la campaña que se desarrolló en el Paseo de la Reforma el día 22 de noviembre de 2013.

Esta Jornada Nacional, paradójicamente, constituyó el evento de cierre de la CNLM. Todos los esfuerzos por conservar la unidad dentro del movimiento no lograron concitar el apoyo mayoritario que el mismo tuvo durante la segunda etapa. En esto también influyó el hecho de que en octubre de 2013 el Congreso de la Unión aprobara la Reforma Fiscal²³ que incluía una modificación de la Ley Federal de Derechos y la Ley de Coordinación Fiscal en materia de minería, donde se regularon nuevos impuestos para esta industria, dando por cerradas las discusiones en torno al tema minero en el Congreso. Las oportunidades se comenzaban a cerrar. Los legisladores perdieron interés en un tema cuya agenda iba pasando, y la movilización no pudo

²³ Se trata de una serie de reformas aprobadas por el Congreso de la Unión y promulgadas por el presidente Enrique Peña Nieto entre septiembre y diciembre de 2013, que transformaron el entramado diverso de normas que de conjunto forman el Código Fiscal de la Federación (ver DOF-09-12-2013).

conservar la fuerza suficiente para continuar por la vía de la iniciativa legislativa ciudadana. Si bien hubo nuevos intentos por mantener viva la CNLM –y también nuevos ataques contra el proceso–, estos carecieron de fuerza social y organizativa.

Ahora bien, a lo largo de este proceso aquí explicado, ¿cómo se fueron construyendo los marcos para la acción colectiva? ¿Qué papel desempeñó el derecho y los derechos para la construcción de estos marcos? ¿Cuáles fueron los aciertos y cuáles los límites?

4. Diversidad de actores movilizados: ¿diversidad de conflictos? Los límites en la construcción de la identidad del movimiento

Como fue explicado en el apartado anterior, la CNLM no emergió de un acuerdo tomado en el seno del MNCM, sino que surge de una idea lanzada por algunos de los actores (el FAO) a partir de sus necesidades como movimientos y de los textos y discusiones generadas por los académicos. Rápidamente numerosos movimientos a lo largo y ancho de todo el país abrazaron esta idea y se sumaron al proceso de movilización. Más allá de las estructuras de oportunidad que pudieron abrirse, existían elementos que permitieron generar de manera casi inmediata una identidad clara entre cada uno de los diversos movimientos locales que se sumaron al proceso: el hecho de ser afectados por megaproyectos mineros en cualquiera de las fases ya descritas. Además, desde el principio se trataba de movimientos que tenían muy clara su postura ante las compañías mineras: no aceptaban bajo ningún concepto la instalación u operación de los proyectos extractivos.²⁴

En resumen, el elemento que aglutina y da una identidad en el momento inicial del proceso a todos los actores que desde el ámbito interno se fueron poco a poco congregando en torno a la CNLM fue el rechazo a los proyectos mineros. En ese aspecto se trató desde el principio de un movimiento homogéneo de Tipo 1. Ahora bien, que existieran claros “significados compartidos que impulsan a las personas a la acción colectiva” (Tarrow 2004, p. 48) no implicaba que estuviera resuelto el problema de los “esfuerzos estratégicos conscientes realizados por grupos de personas en orden de forjar formas compartidas de considerar el mundo y a sí mismas que legitimen y muevan a la acción colectiva” (Snow citado por McAdam *et al.* 1999, p. 27). Faltaba entonces construir la identidad de la CNLM durante el desarrollo del proceso de MSL como “definición compartida, construida y negociada mediante procesos continuos de activación de relaciones sociales que conectan a los actores” (Melucci 1999, p. 38). Entonces, a partir de esa identidad común inicial, ¿cómo enmarcar ese proceso de acción colectiva para generar identidad entre los diversos movimientos dentro de la CNLM? ¿Cuál de esos marcos sería el movilizado (o los movilizados) frente a los oponentes y ante la opinión pública?

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

4.1. Medio ambiente, defensa de la madre tierra, lucha por la tierra

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

²⁴ “... yo creo que sí tiene que salir de este foro una posición clara y contundente, nosotros no podemos ser ambiguos, incluso los senadores no lo han sido tenemos que tener una posición muy clara de *¡No a la minería a cielo abierto!* y que cualquier esfuerzo como este que es importante, que es un avance, que nos sentemos, que dialoguemos, que intentemos tener una posición como movimientos (...)” (REMA5, Foro Ley Minera, Senado de la República, 24/04/2013); “... Necesitamos estar plenamente convencidos y convencer a los demás movimientos de que una de las principales posibilidades de frenar los proyectos mineros es la modificación con una nueva Ley Minera, yo creo que eso es clave, porque si pensamos que podemos resolver nuestro movimiento, ya sea a nivel estatal, con algunas autoridades (...) difícilmente nos vamos a integrar a esto” (FAO2, Reunión movimientos contra la minería, 22/10/2012).

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

Tetela es un lugar, ustedes lo han visto, de montañas, de bosques, la montaña tiene agua y para nosotros también porque aquí está nuestra vida, aquí está nuestro patrimonio, esto para nosotros es un paraíso... esta es una sierra verde, todo el año, hay ríos, hay arroyos, hay cascadas, hay mucha fruta, estas tierras producen (...). (Entrevista a TETE1)

Como se puede apreciar en este fragmento de entrevista, se trata de un marco que se centra en la defensa del medio ambiente, los bosques y el agua. La propuesta de una nueva ley minera buscaba entonces, para estos actores, una mejor protección de esos bienes y no tanto fortalecer procesos organizativos como mecanismos para preservar y darle sentido colectivo al territorio. Se trata de una lucha menos politizada. Quizás, por esa misma razón, constituye un marco que ningún actor rechazaría, pero que no permite generar una identidad clara y sólida al interior de la CNLM porque no ofrece pistas en torno al sentido político del proceso, al tipo de organización que hay que construir y de repertorios que hay que utilizar para movilizar dicho marco. En resumen, desde el punto de vista interno, se trata de un marco inocuo.

Ahora bien, frente a los oponentes y a la opinión pública, resultaba un marco atractivo, porque permitía generar empatía con facilidad al conectar muy bien con el *sentido común medioambiental*, instalado tanto en el imaginario de la población en general como en la retórica de los políticos e, incluso, de las empresas.

4.2. *Comunalidad, autonomía, auto-organización y defensa del territorio (Giro Ecoterritorial)*

Este fue el marco que intentaron construir los movimientos de base de procedencia indígena del centro-sur del país y las organizaciones locales y nacionales que acompañan a estos procesos, tal y como aquí podemos apreciar:

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

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

Si bien ambos extractos no fijan específicamente una postura frente a la CNLM, sí ubican las prioridades de estos actores, lo cual permite conocer dónde se colocan con vistas al proceso de MSL que aquí analizamos. Los movimientos que intentaron

construir este marco partían de la idea de que lo más importante era la construcción local, qué hacer en lo local, y cómo el proceso podía ayudar al fortalecimiento del territorio y de las organizaciones, al margen del Estado. Si bien dentro de esta postura existían diferencias en torno a la relación con el Estado,²⁵ coincidían en que esta no era una lucha por el derecho, y en que insistir en la Ley era sólo un pretexto para la organización. Por ello, y como veremos más adelante, estos actores insistieron mucho en que resultaba fundamental adherirse a los tiempos de los movimientos y no a los tiempos de los partidos, siendo por lo tanto el trabajo con las comunidades lo más importante. Para estos actores, el proceso de MSL era sólo un pretexto para la organización.

Este posible marco no resultaba antagónico con otros de los discutidos a lo largo de la CNLM, sino que se articulaba con ellos pero dejando en el centro la construcción de capacidades organizativas y de movilización en lo local. Además, congruentes con la postura que estaba detrás del marco de la comunalidad, se trataba de un argumento para construir identidad al interior del movimiento y no tanto para proyectar el movimiento frente a sus oponentes y para sumar nuevos adeptos. Mayormente escépticos en torno a las posibilidades de aprobación de la Ley, partían de la idea de que lo más importante era la organización, tanto al interior de cada movimiento local como dentro del movimiento nacional.

Generalmente, los partidarios de este marco asumían una versión politizada del *marco ambiental*, al articular la defensa del medio ambiente, los bosques y el agua con las demandas de organización para la defensa del territorio. Cuando esto ocurre estamos ante lo que hemos denominado a partir de Svampa (2012) como el "giro ecoterritorial", al configurarse movimientos del tipo socio-ambiental-territorial (MSAT).

4.3. Soberanía nacional y recursos de la nación

Este fue uno de los marcos que más consenso generó, siendo manejado por todos los actores y estando presente en todos los documentos emitidos por la CNLM. Sitúa a la actual megaminería y a las normas que la permiten como un atentado contra la soberanía nacional, al permitirse el saqueo de recursos que constitucionalmente pertenecen a todos los mexicanos:

... lo que decía el académico (...), o sea, la defensa de la Nación, porque al final de cuentas es en lo que estamos, estamos defendiendo los recursos de la Nación, que deben ser para los mexicanos. (FAO2, Reunión de movimientos 13/06/2013)

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

Por lo tanto, por encima de la Ley Minera actual y el despojo desatado al amparo de esta, está la propiedad originaria de las tierras, aguas y recursos naturales por parte de la Nación (Artículo 27 Constitucional); está también la obligación del Estado Mexicano de ejercer la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático (Artículos 25 y 28 Constitucionales); está el principio y mandato constitucional (Artículo 39) de que la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo, que todo poder dimana del pueblo y se instituye para

²⁵ Mientras REMA1 era refractario a la relación con el Estado, CAPU1 creía que desde la fortaleza de la organización comunitaria se podía intentar presionar y obtener resultados satisfactorios de la negociación y presión al poder político.

beneficio de éste. (Pronunciamiento por una Nueva Ley Minera desde los pueblos y movimientos sociales, 24/11/2013)

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

En cambio, con relación a los oponentes, de inicio se trataba de un discurso que limitaba la profundidad de las demandas que podían ser planteadas por el movimiento social. Como los recursos son de la nación y de todos los mexicanos, en el diseño constitucional son los poderes constituidos los que velan por los recursos que pertenecen a la nación y, por lo tanto, son los que están facultados para otorgar concesiones que permitan el aprovechamiento de los mismos. Por lo tanto, vía este marco, lo máximo que se podía plantear en la contienda era una mayor participación de las comunidades en las decisiones relativas a los recursos naturales presentes en su territorio y un aumento en los impuestos que pagan las empresas por la extracción de minerales. Como se puede constatar, como este marco de inicio impedía que pudiera ser articulada una demanda contra el extractivismo por los daños que provoca y por las distorsiones económicas y sociales que conlleva el modelo extractivo minero, los activistas que lo plantearon lo hicieron desde una postura que radicalizaba la apelación a los recursos de la nación: si los recursos pertenecen a la nación, pertenecen a todos los mexicanos, y son estos los que deben decidir sobre su destino, y no sólo los gobiernos como depositarios de la soberanía nacional. Este argumento, si bien no resuelve el problema de *¿quién en concreto habla por la nación?*, al menos fortalece el marco de la *soberanía nacional* al aterrizar la discusión no a la abstracción de la nación, sino a seres humanos concretos con capacidad de disputar y decidir en torno al aprovechamiento o no de los recursos naturales. Ello abría la puerta a que la decisión pudiera llegar a la ruptura con el modelo extractivo minero.

4.4. Movilización del derecho y de los derechos humanos

Este es el marco mayormente invocado a lo largo de la CNLM. Este hecho se deriva en gran medida de las oportunidades para la acción colectiva que generó la reforma constitucional de 2011 en materia de derechos humanos. Si bien se trataba de un marco que también fue impulsado por algunos de los académicos que participaron en la campaña, no era un marco ajeno a la retórica de los actores movilizados contra las compañías mineras,²⁶ y además se trataba del elemento central del proceso de acción colectiva en curso: si los movimientos estaban envueltos en un proceso de MSL para cambiar la norma, era lógico que uno de sus marcos girara en torno a argumentos que permitieran justificar –desde el derecho mismo– la petición del cambio normativo. Los derechos humanos constituían una referencia obligada.

... hay otro conjunto (...) que no es una dádiva de nadie sino que los pueblos han tenido que luchar durante mucho tiempo, que es todo el régimen de los derechos humanos y también los derechos colectivos y los derechos de los pueblos. ¿Qué pasaba?, que antes del 2011 era muy difícil, casi imposible, ganar cualquier tipo de demanda, porque casi todos los derechos humanos no estaban reconocidos, pero es importante ir difundiendo en todos los foros que sean posibles que, a partir de las reformas a los derechos humanos en 2011 (...), se aprobaron que todos los tratados internacionales de la ONU, convenios de la OIT sobre pueblos indígenas tuvieran la misma importancia de los artículos de la Constitución, es como si fuera la Constitución

²⁶ En los últimos años los derechos humanos han comenzado a ser utilizados en mayor medida como parte de los repertorios de los movimientos sociales. Algunos éxitos en torno a procesos de acción colectiva enmarcados a partir de los derechos humanos han llevado a que éstos estén comenzando a formar parte del "stock cultural" (Zald 1999) de los movimientos en México.

(...) si se logra congeniar y ahora hay más herramientas, la defensa jurídica a través de los derechos humanos y de otros recursos (...) es otro elemento más que no hay que dejárselos, no hay que dejarles el derecho (...). (ACAD2, Taller Ley Minera, Cuernavaca, 21/04/2013)

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

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

Como se puede apreciar, este marco constituyó una forma de articular algunos de los otros marcos ya explicados. El marco autonómico se relaciona con los derechos colectivos de los pueblos indígenas; el marco de la defensa del medio ambiente, con los DESCA; y la soberanía nacional, con los derechos de participación y los derechos económicos. No obstante, en el transcurso de la CNLM, los derechos humanos adquirieron una dimensión propia. La justificación de la propuesta de nueva ley minera, desde esta óptica, no dependió necesariamente de la devastación ambiental o del control del pueblo de los recursos naturales propiedad de la nación, sino de la necesidad de armonizar la ley minera con el nuevo paradigma constitucional de los derechos humanos que quedó plenamente establecido luego de las reformas de 2011.

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

4.5. Muchos marcos, poco consenso

Estos fueron los principales enmarcados²⁷ a través de los cuales se intentó construir la identidad de la CNLM y movilizar ésta frente a los oponentes del proceso. Si bien todos los actores confluyeron a la CNLM como un nuevo espacio articulador para luchar contra la instalación u operación de compañías mineras en sus territorios dentro del más amplio MNCM, éste se trataba de un espacio nuevo. Como espacio nuevo con dinámicas propias, precisaba de una más sólida construcción identitaria hacia el interior para, por esa vía, contribuir a lograr los objetivos explícitos del proceso de acción colectiva: modificar la ley minera. No obstante, la gran diversidad

²⁷ Si bien fueron los principales, no fueron los únicos. En el proceso de codificación de los datos detecté otros dos marcos posibles: 1) obtener nuevos instrumentos de defensa legal frente a las compañías mineras; y 2) la preservación del patrimonio. Por tratarse de elementos aislados con apenas una o dos referencias (frente a más de diez de los otros marcos sí incluidos), decidí no agregarlos al análisis realizado en el presente artículo.

de movimientos y actores que formaban parte de la campaña hacía difícil el proceso de construir consensuadamente los marcos de acción colectiva a ser movilizados. Las principales reuniones y entrevistas atestiguan cómo a lo largo del proceso no se da una competencia clara por definir qué marco va a ser el definitivo, sino que incluso estos cuatro marcos se trenzaron muchas veces en un mismo argumento que parecía darle una identidad común e integrada al proceso:

Diversos grupos de mexicanos –campesinos, indígenas, profesionistas y académicos, entre otros– se han manifestado recientemente por que se modifiquen las leyes que regulan las actividades mineras en el país. Muchas y variadas son las razones en que fundan sus propuestas; entre ellas, que en las dos décadas recientes el gobierno ha concesionado a las empresas mineras, la mayoría de capital extranjero, alrededor de la tercera parte del país, y que estas, al actuar como enclave, han minado la soberanía del país en ese territorio; que los beneficios por la entrega de los recursos minerales del país a dichas empresas sólo le han dejado las migajas que por derechos de concesión pagan cada semestre –de cinco a 111 pesos por hectárea–; que, en cambio, causan grandes daños al medio ambiente, ocupan el agua que debería servir para consumo humano y para la producción de alimentos y, en general, violentan los derechos de los mexicanos todos y de los pueblos indígenas en particular. (ACAD1, Artículo de Prensa, 28/08/2012)²⁸

... sí nos preocupamos por la situación que vive nuestro país y sobre todo por la ley minera, que ha sido impulsada desde hace años y que hoy día socava, mina, perfora, lixivia todos nuestros derechos humanos, nuestros derechos de los compañeros de pueblos indígenas, pero también los derechos de la madre tierra. Estamos aquí convencidos y convencidos de que la unidad entre nosotros podrá impulsar esta iniciativa y sacar adelante lo que queremos como mínimo de respeto hacia nuestros derechos. Estamos firmes y estamos convencidos y convencidos de que el asunto de la ley minera es un asunto de soberanía nacional, estamos convencidos y convencidos de que el despojo y desalojo es la vía a través de la cual estas empresas se instalan en nuestras tierras y se instalan en nuestros territorios (...). (LAVI2, Foro Ley Minera, 23/04/2013)

Ahora bien, detrás de este proceso de aparente confluencia, estaba latente una disonancia en torno a los sentidos derivados de cada uno de estos marcos confluyentes, que amenazaba el éxito del a CNLM.²⁹ En concreto, existían elementos que separaban al segundo de estos marcos de acción colectiva de los otros tres. El *marco de la comunalidad o del giro ecoterritorial* ponía el acento en la auto-organización de las comunidades locales para la defensa del territorio y en el desarrollo de capacidades de organización y autogestión para generar su propio desarrollo con independencia de las políticas estatales. Si embarcarse en la tarea de construir y cabildear una ley minera permitía detonar estos procesos, bienvenida la participación. Para los que asumían este marco, si bien importaba el deterioro medioambiental, la pérdida de soberanía nacional y los derechos humanos, sólo la organización comunitaria podría hacerle frente al problema de la expansión megaminera. Por esta razón, la relación con las instituciones del Estado era muy conflictiva, y acudir a repertorios de acción colectiva que implicaran confiar en el Estado o sumarlo a las estructuras de movilización era visto con mucho escepticismo.³⁰

Mientras los marcos 1, 3, y 4 –en sus múltiples posibles interacciones–, si bien no negaban la necesidad y la importancia de los procesos organizativos, asumían la

²⁸ Si bien se trata de un artículo publicado en la prensa nacional, preferimos no divulgar los datos relativos al periódico, nombre del artículo y nombre del autor para mantener el anonimato de los participantes en el proceso de acción colectiva, decisión metodológica explicada en la página 14 del presente texto.

²⁹ Esta disonancia velada puede verse a lo largo de las distintas intervenciones en el taller sobre la Ley Minera celebrado el 21 y 22 de abril de 2013 en Cuernavaca. Mientras algunos insistían la importancia de generar un proceso de participación amplio con vista a que la campaña permitiera fortalecer capacidades locales, otros ponían el acento en la negociación con el poder legislativo para, a partir de los tiempos de los partidos, poder proponer una modificación al marco normativo.

³⁰ No podemos perder de vista que los marcos atraviesan todo el proceso de acción colectiva al permitir construir los agravios, apreciar las oportunidades, elegir las estructuras de movilización a ser utilizadas y los repertorios de acción.

necesidad de una interlocución constante con el Estado. Si para modificar la ley minera tomo como marco el cuidado del medio ambiente, el agua, los bosques, la tierra y ello lo expreso a partir de derechos que implican la protección de esos bienes; si lo justifiqué en defender los recursos de todos los mexicanos en virtud de que, según la Constitución, son propiedad de la nación; o si pretendo encontrar un asidero en el hecho de que la actual ley minera está en franca contradicción con el paradigma constitucional de los derechos humanos, tendré necesariamente al Estado como interlocutor, e incluso a los partidos (en este caso, al PRD y MORENA) dentro de la estructura de movilización de la campaña.

Estas tres *ideas aglutinantes*, quizás más efectivas como marcos a ser movilizados frente a los oponentes o de cara a la opinión pública, también fueron utilizadas para generar identidad en el interior de la CNLM, quedando en una velada contradicción con el marco de la comunalidad. La dificultad para generar estructuras económicas de soporte propias llevó a que existieran muy pocos espacios para consensuar las diferentes posturas derivadas de la gran diversidad de actores implicados, y condujo a que no se generara un marco identitario realmente aglutinante. El *albazo* llegó en un momento relativamente joven de la CNLM y llevó a que las diferencias veladas en torno a los marcos de acción colectiva se hicieran evidentes y *minaran* la movilización. Cuando los actores de base que asumían el *marco comunalista* o *del giro ecoterritorial* vieron traicionado el movimiento por parte de los partidos políticos y de otros movimientos –sumado también a otros problemas de índole organizativo–, su opción fue separarse de la campaña. Si bien con posterioridad existieron llamados a la unidad y se sucedieron varias reuniones para intentar reencauzar la campaña, por diversas razones estos actores nunca regresaron.

Ahora bien, estos problemas generados en el ámbito de los procesos enmarcadores internos no afectaron necesariamente la movilización de los marcos hacia el ámbito exterior (opinión pública y oponentes). Como el *marco comunalista* o *del giro ecoterritorial* nunca estuvo tan presente en los marcos que fueron movilizados públicamente, la CNLM siguió esgrimiendo de manera articulada los mensajes insertos en los marcos 1, 3 y 4, que desde el principio fueron los marcos que permitían una mayor interlocución con los oponentes y sumar seguidores al proceso. No obstante, esta dificultad para construir la identidad del movimiento en su interior fue una de las causas que llevó a que se viera afectada y debilitada la estructura de movilización de la campaña, y también, por lo tanto, la posibilidad de sumar repertorios más efectivos, debilitándose también la capacidad para movilizar efectivamente los marcos existentes para sumar seguidores y con ello ejercer una mayor presión frente a los oponentes.

5. Conclusiones

La CNLM, al contar en su seno con actores muy disímiles, con un *stock* cultural altamente diferenciado y, por razones de índole organizativa, no ser capaz de propiciar los espacios para consensuar y tramitar esas diferencias en pos del proceso de acción colectiva, no logró desarrollar procesos enmarcadores consistentes que permitieran sortear los obstáculos derivados de la interacción necesaria con los partidos políticos que un proceso de MSL de este tipo tiene necesariamente que afrontar. Con un marco sólido y claro, hubiera sido mucho más fácil sortear el conflicto: o todos se hubieran ido a la iniciativa ciudadana, o todos se hubieran quedado asumiendo los costos que implicaba la negociación con los partidos para poder proponer un cambio en la norma.

Por esta razón, la CNLM como proceso de MSL, si bien logró construir una identidad sólida en su interacción frente al Estado y sus oponentes (hacia fuera) al presentar un discurso coherente sobre la necesidad de modificar la ley minera, tanto por razones de derechos humanos como por la protección ambiental y territorial de las comunidades afectadas, fue incapaz de construir un sentido claro y consensuado en el interior del proceso de movilización social. Esta fue una de las razones por las

cuales el movimiento se fracturó con mucha facilidad luego del *albazo*, tal y como hemos explicado a lo largo de estas páginas. Esto muestra que, en los procesos de MSL, no basta con articular marcos jurídicos que permitan ganar la legitimidad del proceso de acción colectiva frente al Estado y a los oponentes; resulta más importante todavía el consenso hacia el interior del movimiento, porque definitivamente el derecho no se gana sólo a través de la buena argumentación y construcción jurídica de los casos o de las normas. Resulta para ello fundamental la capacidad organizativa y de presión de los movimientos sociales, y para ello resulta fundamental la fortaleza interna de los mismos, y esa fortaleza pasa por una identidad bien afianzada y discutida.

Esta conclusión nos permite afirmar que el derecho y los derechos como marco para la acción colectiva, si bien han mostrado ser efectivos hacia fuera del movimiento, resultan problemáticos a la hora de construir una identidad sólida del movimiento que permita sostener en el tiempo la acción colectiva; específicamente cuando el centro del proceso de MSL no es la obtención de un nuevo derecho o la justiciabilidad de un derecho existente.

Por otro lado, el caso analizado muestra que, para el éxito de la movilización, no basta la identificación de un agravio colectivo por parte de los actores sociales que lleve a que estalle un proceso de acción colectiva. El gran reto, luego de generar procesos enmarcadores que detonen la acción colectiva, es mantener un proceso de reconstrucción y negociación constante de los mismos y encontrar los canales adecuados para realizar el proceso de alineación de esos marcos discutidos y consensuados. La CNLM careció de los espacios suficientes para asumir este reto, y esa fue una de las razones de su aparente fracaso.

Por último, y aunque no sea este el objetivo que guía la pesquisa en el presente artículo, me parece relevante matizar la afirmación en torno al fracaso del proceso de MSL por una nueva ley minera. Los resultados de los procesos de acción colectiva de tipo MSL-E no pueden medirse sólo por el cumplimiento o no de la demanda principal. La cantidad de actores involucrados y de procesos que se detonan en varias escalas llevan a que la respuesta en torno al éxito o fracaso de la acción colectiva nunca pueda darse en términos totales. Es necesario graduarla en tipos de actores y en distintas escalas. Plantear los resultados en términos de *éxito* o *fracaso*, además de ser paralizante en términos de acción política y social, simplifica las respuestas que ofrece el mundo de lo social a las preguntas que le formulamos. La realidad que siempre construimos a partir de las preguntas que le formulamos y de los métodos a través de los cuales pretendemos comprenderla tiene matices que van mucho más allá de los esquemas binarios. Este constituye, sin lugar a dudas, un proyecto para continuar en el camino de la comprensión del derecho más allá de la norma, de los usos del derecho y –en específico– del papel del derecho y los derechos humanos dentro de los procesos de acción colectiva.

Referencias

- Arellano-Yanguas, J., 2013. Minería y conflicto en Perú: sembrar minerales, cosechar una avalancha de piedras. En: Anthony Bebbington, ed., *Industrias extractivas: conflictos sociales y dinámicas institucionales en la Región Andina*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos / Centro Peruano de Estudios Sociales / Grupo Propuesta Ciudadana.
- Bebbington, A., 2013. *Industrias extractivas, conflictos socioambientales y transformaciones político-económicas en la América Latina*. En: *Industrias extractivas: conflictos sociales y dinámicas institucionales en la Región Andina*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos / Centro Peruano de Estudios Sociales / Grupo Propuesta Ciudadana.
- Epp, C.R., 1998. *The Rights Revolution: Lawyers, Activists, and Supreme Courts in Comparative Perspective*. University of Chicago Press.

- Lamberti, M.J., 2012. *Una lucha a cielo abierto*. Madrid: Editorial Académica Española.
- McAdam, D., 1999. Orígenes terminológicos, problemas actuales, futuras líneas de investigación. En: Doug McAdam, John D. McCarthy y Mayer N. Zald, eds., *Movimientos sociales: perspectivas comparadas: oportunidades políticas, estructuras de movilización y marcos interpretativos culturales*. Trad.: Sandra Chaparro Martínez. Tres Cantos: Istmo, pp. 49-70.
- McAdam, D., McCarthy, J.D., y Zald, M.N., 1999. Oportunidades, estructuras de movilización y procesos enmarcadores: hacia una perspectiva sintética y comparada de los movimientos sociales. En: Doug McAdam, John D. McCarthy y Mayer N. Zald, ed., *Movimientos sociales: perspectivas comparadas: oportunidades políticas, estructuras de movilización y marcos interpretativos culturales*. Trad.: Sandra Chaparro Martínez. Tres Cantos: Istmo.
- McCann, M.W., 1994. *Rights at Work. Pay Equity Reform and the Politics of Legal Mobilization*. University of Chicago Press.
- McCarthy, J., 1999. Adoptar, adaptar e inventar límites y oportunidades. En: Doug McAdam, John D. McCarthy y Mayer N. Zald, eds., *Movimientos sociales: perspectivas comparadas: oportunidades políticas, estructuras de movilización y marcos interpretativos culturales*. Trad.: Sandra Chaparro Martínez. Tres Cantos: Istmo, pp. 205-220.
- Melucci, A., 1999. *Acción colectiva, vida cotidiana y democracia*. Ciudad de México: El Colegio de México.
- Peláez, J., 2015. Legislación minera y derechos humanos: el derecho en la encrucijada. *El Cotidiano (Revista de la realidad mexicana actual)* [en línea], No. 194 noviembre–diciembre, 107-120. Disponible en: <http://www.elcotidianoenlinea.com.mx/pdf/19411.pdf> [Con acceso el 1 de marzo de 2018].
- Peláez, J., 2017. Los derechos humanos como repertorio frente al extractivismo minero en México: todo lo que suma ¿importa? En: Ariadna Estévez y Daniel Vázquez, eds., *9 razones para des(confiar) de las luchas por los derechos humanos*. Ciudad de México.: Centro de Investigaciones sobre América del Norte de la Universidad Nacional Autónoma de México / Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-México.
- Sieder, R., Schjolden, L., y Angell, A., 2011. *La judicialización de la política en América Latina*. Ciudad de México: Centro de Investigación y Estudios Superiores en Antropología Social / Universidad Externado de Colombia.
- Svampa, M., 2012. Consenso de los *commodities*, giro ecoterritorial y pensamiento crítico en América Latina. *Revista del Observatorio Social de América Latina* [en línea], 32, pp. 15-38. Disponible en: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/osal/20120927103642/OSAL32.pdf> [Con acceso el 1 de marzo de 2018].
- Tarrow, S., 2004. *El poder en movimiento. Los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*. 2ª ed. Madrid: Alianza.
- Tilly, C., 1978. *From Mobilization to Revolution*. Nueva York: Random House.
- Tilly, C., y Wood, L.J., 2010. *Los movimientos sociales 1768-2008. Desde sus orígenes a Facebook*. Barcelona: Crítica.
- Zald, M.N., 1999. Cultura, ideología y creación de marcos estratégicos. En: Doug McAdam, John D. McCarthy y Mayer N. Zald, eds., *Movimientos sociales: perspectivas comparadas: oportunidades políticas, estructuras de movilización y marcos interpretativos culturales*. Trad.: Sandra Chaparro Martínez. Tres Cantos: Istmo, pp. 369-388.

Legislación

- Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Fiscal de la Federación. *Diario Oficial de la Federación* [en línea], 9 de diciembre de 2013. Disponible en:
http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/prog_leg/103_DOF_09dic13.pdf
[Con acceso el 31 de mayo de 2018].
- Ley Federal de Derechos. *Diario Oficial de la Federación* [en línea], 31 de diciembre de 1981. Disponible en:
https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/120801/LFD_2012.pdf
[Con acceso el 31 de mayo de 2018].
- Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente. *Diario Oficial de la Federación* [en línea], 28 de enero de 1988. Disponible en:
<http://www.conacyt.gob.mx/cibiogem/images/cibiogem/protocolo/LGEEPA.pdf>
[Con acceso el 31 de mayo de 2018].
- Ley Minera. *Diario Oficial de la Federación* [en línea], 26 de junio de 1992.
Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/151.pdf> [Con acceso el 31 de mayo de 2018].
- Reglamento de la Ley Minera. *Diario Oficial de la Federación* [en línea], 12 de octubre de 2012. Disponible en:
http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg_LMin_311014.pdf [Con acceso el 31 de mayo de 2018].

Apéndice: información de campo**- Reuniones, foros y talleres**

Foro Nacional Ley Minera desde una perspectiva de Derecho Humanos y Movimientos, Senado de la República, Ciudad de México, 23 y 24 de abril de 2013 (transcripciones del audio de las sesiones).

Reunión de movimientos contra la minería, dentro del Foro: "Hacia una reforma integral a la legislación minera con perspectiva de derechos humanos.", Instituto de Investigaciones Jurídicas - UNAM, Ciudad Universitaria, Ciudad de México, 22 de octubre de 2012 (transcripción de los audios de la reunión).

Reunión de movimientos contra la minería dentro del Foro de Análisis: "Minería, derechos humanos y movilización social" Instituto de Investigaciones Jurídicas - UNAM, Ciudad Universitaria, Ciudad de México, 13 de junio de 2013 (transcripción de los audios de la reunión).

Taller de movimientos por una Nueva Ley Minera, Cuernavaca, Morelos, 21 y 22 de abril de 2013 (transcripciones del audio de las sesiones).

- Entrevistas

Entrevista a BAJA2, La Paz, Baja California Sur, 14 de noviembre de 2013.

Entrevista a MOMO2, Paseo de la Reforma, Ciudad de México, 24 de noviembre de 2013.

Entrevista a TETE1, Tetela de Ocampo, Puebla, 19 de octubre de 2013.

- Documentos

Artículo de Prensa, México DF, 28 de agosto de 2012.

Pronunciamiento por una Nueva Ley Minera desde los Pueblos y Movimientos Sociales, presentado en la Jornada Nacional por una Nueva Ley Minera desde los Pueblos y Movimientos. Paseo de la Reforma, Ciudad de México, 24 de noviembre de 2013.

Propuesta de nueva Ley Minera desde los movimientos sociales [en línea].

Disponible en:

http://infosen.senado.gob.mx/fichas_tecnicas/index.php?w=3&id=2251 y en <http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=2&sm=2&id=43561> [Con acceso el 4 de junio de 2018].