

Bajo la superficie: violencia y política minera brasileña

Ana Carolina Alfinito* y Gabriela Sarmet**

Resumen: El artículo investiga la relación mutuamente constitutiva entre la política minera y la violencia que caracteriza las fronteras de expansión extractivista en la Amazonía. Lo hace a través de un análisis en dos niveles de la Política Prominerales Estratégicos (PME), instituida en Brasil desde 2021. Primero, estudia la PME desde su estructura de gobernanza y la cartera de proyectos que la integran. Luego, presenta uno de los proyectos habilitados en la PME, el Proyecto Volta Grande, con un enfoque en la violencia y las violaciones de derechos que acompañan su avance. Concluimos que las raíces de la violencia extractivista en la Amazonía se sitúan mucho más allá de los territorios afectados. Están profundamente arraigadas en las políticas oficiales y en el marco de gobernanza minera, que crea las condiciones para que «proyectos estratégicos» puedan avanzar mediante la violencia y la imposición de la lógica extractiva como la única alternativa posible.

Palabras clave: política minera, conflictos territoriales, violencia, extractivismo, Amazonía

Abstract: The article investigates the mutually constitutive relationship between mineral policy and the violence that characterizes the frontiers of extraction in the Amazon. It does so through a two-level analysis of the Policy for Strategic Minerals (PME), instituted in Brazil since 2021. First, we analyze the PME through its governance structure and the portfolio of projects it encompasses. Then, we present one of the projects enabled in the PME, the Volta Grande Project, focusing on the violence and rights violations accompanying its advancement. We conclude that the roots of extractivist violence in the Amazon lie far beyond affected territories. They are deeply entrenched in official policies and in the mining governance framework, which creates conditions for «strategic projects» to advance through violence and the imposition of extractive logic.

Keywords: mineral policy, land conflicts, violence; extractivism, Amazon

* Posdoctoranda en el Instituto Amazónico de Agriculturas Familiares de la Universidad Federal de Pará (Ineaf/UFGPA); investigadora en la FGV Derecho SP, y asesora legal en Amazon Watch. *E-mail:* ana.avieira@gmail.com.

** Asesora de campañas para Brasil en Amazon Watch, coordinadora de Relaciones Institucionales en el Decolonial Centre (DCC), miembro asociado de la London Mining Network (LMN) e investigadora asociada del Observatório da Mineração. *E-mail:* gabriela@decolonialcentre.org.

Introducción

Se estima que la transición energética y la inestabilidad política internacional contribuirán a un aumento de al menos un 450 por ciento en la demanda de minerales en los próximos treinta años (Hund *et al.*, 2020). En este contexto, Brasil busca posicionarse en la economía global como un proveedor de minerales críticos, y el Gobierno federal ha revisado la política minera para incentivar la inversión extranjera directa, acelerar la obtención de licencias ambientales y facilitar la instalación de proyectos mineros.

El presente artículo busca demostrar cómo las recientes reconfiguraciones en la política minera brasileña contribuyen a agravar la violencia en los frentes de expansión extractivista de la Amazonía. Lo hacemos a través de un análisis en dos niveles de la Política de Apoyo al Licenciamiento Ambiental de Proyectos de Inversión para la Producción de Minerales Estratégicos, también conocida como «Pro Minerales Estratégicos» (PME), instituida por el Gobierno federal en 2021 (Gobierno de Brasil, 2021). Aunque la PME sea solo parte de una reconfiguración más amplia de la política minera, ella constituye uno de los ejes centrales de la consolidación de un régimen de excepción que otorga un tratamiento privilegiado a la minería y busca permitir que esta tenga las condiciones de imponerse sobre otros intereses, derechos y usos del territorio que puedan hacerle frente, frenarla o suspenderla.

En un primer momento, analizamos la PME desde su estructura de gobernanza, los mecanismos de toma de decisiones y la cartera de proyectos que la integran. Luego, presentamos con mayor detalle uno de los proyectos habilitados en la PME, el Proyecto Volta Grande de Minería de la minera canadiense Belo Sun, enfocándonos en las violaciones de derechos que acompañan el avance de esta empresa.

Profundización del autoritarismo en la política minera brasileña

La PME forma parte de una serie de cambios coordinados en el marco regulatorio de la minería llevados a cabo entre 2017 y 2022, los cuales aseguraron una serie de privilegios para al sector minero en su conjunto (Malheiro, 2019). En años anteriores, sectores económicos vinculados a la minería habían buscado la aprobación de una amplia reforma del Código de Minería por parte del Congreso Nacional. Esta reforma no avanzó por la vía legislativa. Pero con el golpe de 2016 y la llegada de Michel Temer a la presidencia, seguido por Jair Bolsonaro, las medidas deseadas se aprobaron por vía administrativa.

En este contexto, la PME, establecida mediante el Decreto Federal 10.650/2021, crea un régimen privilegiado de licenciamiento ambiental para proyectos calificados como estratégicos, los cuales podrán contar con el respaldo del Gobierno federal para asegurar la priorización de su implementación. El decreto hace referencia a la Ley 13.334/2016, según la cual las entidades estatales «tienen el deber de actuar» para que los proyectos de inversión se completen «en un plazo compatible con su carácter prioritario». En su capítulo que trata sobre la liberación de proyectos del Programa de Alianzas e Inversiones (PPI, por su sigla en portugués), la ley define la liberación como «la obtención de cualquier licencia, [...] de naturaleza regulatoria, ambiental, indígena, urbanística, [...] hídrica, de protección del patrimonio cultural [...], y cualquier otra necesaria para la implementación y operación del proyecto» (Milanez *et al.*, 2022).

El órgano de gobierno y decisión de la PME es el Comité Interministerial de Análisis de Proyectos Estratégicos Minerales (Ctapme), encargado de definir los proyectos que pasarán a formar parte de la PME. Aunque se centra en el licenciamiento ambiental de proyectos mineros, el Ctapme no incluye ninguna

entidad ambiental ni órgano con representación sociocultural. Los proyectos presentados por las empresas mineras son analizados por el Ctapme sin la participación de la sociedad civil ni la de ningún órgano de control. De esta forma, la PME reafirma y actualiza los fundamentos autoritarios de la política minera brasileña.

La estructura del Ctapme y los objetivos de la PME ayudan a explicar el desastroso perfil de la cartera de proyectos considerados «estratégicos», casi todos ellos en conflicto con la protección del medio ambiente, los pueblos tradicionales y los asentamientos rurales. De los veintisiete proyectos sometidos a análisis por el Ctapme desde 2021, diecinueve han sido autorizados. De ellos, quince están ubicados en la Amazonía Legal, en territorios biodiversos ocupados por comunidades tradicionales, pueblos indígenas y familias campesinas. Cinco proyectos «estratégicos» se localizan alrededor de tierras indígenas; cinco se superponen a unidades de conservación, y al menos siete se superponen directamente a asentamientos de reforma agraria. Analizados en su conjunto, estos proyectos representan una amenaza para la política de reforma agraria, la protección del medio ambiente y los derechos territoriales de las comunidades tradicionales. No es de extrañar que nueve de los proyectos aprobados estén impugnados ante los tribunales, mediante demandas dirigidas a anular las licencias ambientales concedidas.

La PME crea las condiciones institucionales perfectas para profundizar los impactos negativos que la minería ha tenido sobre las comunidades, la naturaleza y la economía. Al contribuir al debilitamiento del ya frágil sistema de concesión de licencias, supervisión y control de los impactos ambientales y sociales causados por la minería en el país, es inevitable que también refuerce al agravamiento de los conflictos y la violencia en las regiones de expansión extractiva.

Una atmósfera de miedo y violencia: la PME y el Proyecto Volta Grande

A continuación, analizaremos brevemente un proyecto minero considerado «estratégico» por la PME: el Proyecto Volta Grande (PVG). Se trata de un proyecto de extracción de oro a cielo abierto que la minera Belo Sun Mineração Ltda. pretende implantar en el estado de Pará, en la Amazonía brasileña. El sitio está ubicado en la Volta Grande do Xingu (VGX), un tramo de uno de los mayores y más importantes ríos amazónicos, en una región de extrema importancia para la conservación de la biodiversidad del planeta (Gomes, 2017).

La VGX está habitada por una miríada de pueblos indígenas, como los jurunas de la Tierra Indígena (TI) de Paquçamba, los araras de la TI Arara da Volta Grande, los xikrines de la TI de Trincheira Bacajá, los xipaia, los curuaia y otras comunidades que viven en territorios aún no reconocidos por el Estado. También viven en el territorio al menos veinticinco comunidades ribereñas y cientos de asentados rurales. Dada la singularidad material e inmaterial de la VGX, las autoridades brasileñas afirman que la región merece el mayor grado de protección nacional e internacional (Ministerio Público Federal, 2017). Pero hay evidencias de que los sistemas sociales y biológicos de la VGX se están colapsando desde la construcción de la presa hidroeléctrica de Belo Monte. La magnitud de los daños sinérgicos que causarían Belo Sun y Belo Monte si se construyera la primera aún se desconoce y podría llevar a la región y a sus pueblos a un punto de inflexión: un ecogenocidio.

Actualmente, el PVG se encuentra en la fase de licenciamiento ambiental, que, además de estar en suspensión, es ampliamente litigada —hay catorce juicios que impugnan el proyecto—. El proyecto fue sometido al análisis del Ctapme en su cuarta reunión ordinaria, el 18 de junio de 2021. En esa ocasión, un restringido círculo de autoridades tuvo la oportunidad de

comentarlo. El representante del PPI destacó que «el PVG tiene varias complicaciones, pero debido a la relevancia del proyecto, vale la pena el esfuerzo de los Órganos de la Administración Pública por los resultados que se pueden alcanzar al final». El MCTI (Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación) consideró el proyecto «muy interesante y destacó la relevancia de las informaciones que la empresa trajo en su presentación». Coincidió con las consideraciones del PPI y destacó que «el volumen de producción de este proyecto traerá un diferencial para el país» (Ctapme, 2021).

Así, con estos sencillos argumentos, el Ctapme autorizó por unanimidad el PVG, sin ninguna cuestión pendiente. No hubo análisis técnico ni jurídico sobre su viabilidad, ni se hizo referencia a los numerosos conflictos socioambientales que ha generado.

Conclusiones

El PVG es uno de los proyectos mineros más vergonzosos y potencialmente desastrosos del Brasil actual. Incluso antes de iniciar la explotación minera, Belo Sun ha practicado una serie de actos de violencia contra los pueblos y comunidades locales, tanto de forma directa cuanto indirecta. Llamamos violencia directa a la practicada por la empresa minera de forma inmediata contra las personas del territorio: invisibilización, intimidación, criminalización. Esta categoría incluye la negación sistemática y deliberada de la existencia de comunidades tradicionales y campesinas en el territorio. Desde el inicio del proceso de concesión de licencias en 2012, Belo Sun ha insistido en que la región es un vacío demográfico sobre el que el extractivismo puede avanzar libremente (Barbosa *et al.*, 2022). Con esta negación, la empresa ha privado a los pueblos indígenas y a las comunidades pesqueras de su derecho a la consulta libre, previa e informada. La categoría de violencia directa también incluye las acciones de guardias de seguridad armados contratados por la empresa, que, al menos desde 2013,

vigilan, acosan y amenazan a los residentes del lugar donde Belo Sun pretende instalar la mina, impidiendo a las comunidades el acceso a las áreas públicas utilizadas para la circulación, la pesca y la caza.¹

La perspectiva de instalar una mina a cielo abierto en el territorio genera sufrimiento también de otra manera: poco a poco, se crea una atmósfera generalizada de miedo e inseguridad. Se trata de una violencia indirecta, mediada por las condiciones contextuales, pero igualmente atribuible al PVG. Muchas familias que viven en la zona de impacto del proyecto no saben qué va a pasar, si serán desalojadas, si tendrán que abandonar sus hogares, dónde serán reasentadas. No hay información clara ni accesible para los afectados. Viven en un estado de indeterminación y con un horizonte de destrucción total de su vida que solo puede caracterizarse como una atmósfera de violencia deliberadamente fabricada por la empresa y el Gobierno mediante la difusión de noticias falsas y contradictorias entre la comunidad.

Pero el conflicto también genera nuevas alianzas y formas de resistencia. Para establecerse, Belo Sun adquirió ilegalmente un área de un mínimo de 2775 hectáreas dentro del Proyecto de Asentamiento Ressaca. Los contratos se negociaron entre 2015 y 2018 entre los abogados de la empresa y los trabajadores rurales, y contenían cláusulas de confidencialidad que impedían una discusión colectiva sobre sus términos. Se garantizaba así la asimetría de poder a favor de Belo Sun, que adquiriría ilegalmente los lotes. Cuando estas transacciones salieron a la luz en 2022, se inició un movimiento colectivo en el que pueblos indígenas y familias sin tierra se unieron para promover la recuperación del área pretendida por Belo Sun. Se fundó el Acampamento Nova

¹ Estos procesos están documentados en una acción judicial iniciada por la Defensoría Pública del Estado en 2013, la Ação Civil Pública 0005149-44.2013.814.0005.

Aliança, un movimiento interétnico que lucha por el derecho a la tierra y por la vida de la VGX. ■

Referencias

- Barbosa, A. L., S. Santos, E. Silva et al., 2022. «Assentados, agricultores, indígenas, ribeirinhos, moradores de vila na Volta Grande do Xingu: situações sociais de deslocamento e desapropriação com a instalação do PVG ». *Boletim informativo Megaprojetos em Implementação da Amazônia*, 3, pp. 1-32.
- Ctapme, 2021. «Ata da 5a. Reunião Ordinária». Brasília, Secretaria de Geologia, Mineração e Transformação Mineral.
- Gobierno de Brasil, 2021. «Decreto n.º 10.657 de 24 de março de 2021». Disponible en: <https://lc.cx/k4qBkQ>, consultado el 28 de mayo de 2024.
- Gomes, M., 2017. «As veias abertas da Volta Grande do Xingu: Análise de impactos da mineradora Belo Sun sobre a região afetada por Belo Monte». Disponible en: https://rosalux.org.br/wp-content/uploads/2017/10/ponto_debate_16_web2.pdf, consultado el 28 de mayo de 2024.
- Hund, K., D. La Porta, T. Fabregas et al., 2020. «Minerals for Climate Action: The Mineral Intensity of the Clean Energy Transition». Banco Mundial (25 de mayo). Disponible en: <https://elibrary.worldbank.org/doi/abs/10.1596/40002>, consultado el 28 de mayo de 2024.
- Malheiro, B., 2019. «O que Vale em Carajás? Geografias de exceção e r-existência pelos caminhos do ferro na Amazônia». Disponible en: https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclusao/viewTrabalhoConclusao.jsf?popup=true&id_trabalho=7628088, consultado el 28 de mayo de 2024 (tesis de doctorado).
- Milanez, B., L. Wanderley y L. Magno, 2022. «Mineração e políticas públicas: conflitos, retrocessos e propostas para um outro modelo mineral». *Revista da Anpege*, 18 (16), pp. 388-433.
- Ministerio Público Federal, 2017. «Relatório de vistoria interinstitucional na Volta Grande do Xingu: garantia da vida e proteção do patrimônio natural e socioambiental da VGX». Disponible en: <https://apublica.org/wp-content/uploads/2019/12/relatorio-vgx-2019.pdf>, consultado el 28 de mayo de 2024.