

## Resumen

---

# Propiedad, acceso y excedentes de los recursos naturales en una Constitución

Por Eduardo Gudynas

*Resumen (Chile), 17 marzo 2021*

Al abordar una nueva Constitución para Chile, sin duda uno de los temas más controversiales será lo que corrientemente se describe como la propiedad de los recursos naturales. Los sectores conservadores buscarán un régimen similar al de la constitución de 1980, de inspiración neoliberal que asegure el control privado sobre recursos como minerales, tierras o aguas. De otro lado, se escucharán múltiples reclamos para limitar los blindajes y autonomías privadas, para asegurar algún tipo de control social.

Es posible compartir algunas reflexiones frente a esta problemática desde los estudios críticos sobre el desarrollo, y con el compromiso con la justicia social y ecológica. El punto es partida es reconocer que debe ser radicalmente modificado el actual marco constitucional y jurídico de la propiedad y manejo de los recursos naturales. Constituye un marco determinante de las negativas consecuencias económicas así como de inaceptables impactos sociales, territoriales y ambientales. Aclarado ese punto, la pregunta inmediata debe abordar cuáles serían las novedades y modificaciones necesarias.

Considerando específicamente al extractivismo minero, dada su importancia en Chile, las reacciones más comunes pueden dividirse en dos. Unas reclaman una “nacionalización” o “estatización” de los recursos mineros. Otros demandan asegurar que el Estado pueda apropiarse de una mayor proporción de los dineros que se generan en la minería.

Alrededor de estas cuestiones hay varios nudos que entorpecen el análisis, y por ello, también afectan las alternativas que se pueden plantear. Entre ellos están las confusiones entre propiedad y acceso, un manejo apresurado de soluciones basadas en regalías y tributos, y los modos de asegurar una soberanía. Es necesario despejar estas cuestiones.

### Propiedad y acceso

Una primera problemática reside en precisar el sentido de una “nacionalización”. El reclamo de “nacionalizar” recursos como minerales o hidrocarburos, se escucha en países como Chile, Perú o Colombia. Es una reacción entre el predominio empresarial en manejar los recursos naturales, en especial de corporaciones extranjeras, todo interpretado como una privatización. Se plantea como alternativa que el texto constitucional deje en claro la propiedad nacional, estatal o con alguna otra indicación análoga.

Un análisis más riguroso muestra que en casi todas las naciones, los regímenes constitucionales indican que los recursos del subsuelo pertenecen o son de dominio del Estado, la nación o el pueblo. Aunque se entiende muy bien el reclamo por la “nacionalización” de recursos como los mineros, éste no es suficiente ya que se les puede responder que ese dominio nacional ya está reconocido en la Constitución.

Por ejemplo, en el caso de Chile, en el artículo 24 de la Constitución de 1980, en el capítulo dedicado a los derechos y deberes constitucionales, se indica que “el Estado tiene el dominio absoluto, exclusivo, inalienable e imprescriptible” sobre las minas, arenas metalíferas, salares, carbón, hidrocarburos, etc., y que esto es independiente del propietario de los terrenos en las cuales se encuentran.

Asociado a esta cuestión está otro nudo que se debe a la confusión entre propiedad y acceso. En efecto, como se acaba de indicar, la propiedad de un recurso, pongamos por caso el cobre, puede estar en manos del Estado, pero esto es distinto al acceso, lo que se refiere a las reglas y condiciones para poder extraer, separar y comercializar el recurso. Lo que ha sucedido en varios países en los últimos años es que la propiedad es nacional o estatal, pero el acceso se transfiere a empresas privadas mediante concesiones o permisos de distinto tipo. El sector petrolero ilustra ese cambio, ya que las corporaciones transnacionales lo aceptan, e incluso prefieren que la primera fase de extracción esté en manos de empresas nacionales para no tener que lidiar con los problemas de concesiones o conflictos, mientras siguen controlando los eslabones más lucrativos del comercio petrolero. Una deriva similar se observa en los monocultivos de exportación y en la minería cooperativa de Bolivia.

Chile representa un caso extremo ya que el dominio sobre los minerales está en manos del Estado según la Constitución, pero al mismo tiempo hay una privatización extrema del acceso. En efecto, la Ley Orgánica sobre Concesiones Mineras otorga a los privados condiciones extremas, tales como concesiones de explotación que en la práctica son perpetuas. Otras leyes vinculadas a salvaguardas de contratos y seguridad judicial, blindan todavía más ese acceso a los privados, haciendo que una vez que es otorgado, el papel del Estado como propietario queda en un segundo plano y es casi incapaz de revertirlo. Esta privatización de los accesos es posible por un vacío constitucional que permite ese tipo de extremos.

Esto explica la enorme importancia que tiene la diferenciación entre propiedad y acceso. Es que en la nueva Constitución sin duda se deberá clarificar la propiedad y dominio nacional sobre los recursos minerales, pero eso no basta. También será indispensable que se exploren alternativas en cuanto al régimen de acceso, para impedir esas privatizaciones radicales. Una nueva Constitución debería contener salvaguardas para evitar que el Estado quede a merced de una privatización del acceso a partir de leyes, tal como ocurre en la actualidad.

### **Excedentes y soberanía**

Otro nudo se refiere a que en muchas ocasiones las alternativas, e incluso los llamados a “nacionalizar” los recursos mineros, en realidad apuntan a otro tipo de alternativas que buscan aumentar impuestos, regalías u otros tributos. Se asume que la privatización está en que las empresas transnacionales envían todas sus ganancias al extranjero y poco o nada queda dentro del país. Este es un problema repetido en Chile, Colombia y Perú, por ejemplo, dadas las bajas imposiciones tributarias para sectores como la minería. Consecuentemente, se piensa que la alternativa estaría en que el Estado aumente la captación del dinero que se genera en la extracción de esos recursos naturales.

Para que el Estado capte más dinero desde las explotaciones mineras, es necesario que éstas estén en operación y que generen ganancias. Esto, a su vez, implica que esas empresas continúen con sus prácticas que producen impactos sociales, ambientales y territoriales que son externalizados. Es que eso es inevitable para asegurar sus ganancias, ya que si esas empresas asumieran los costos de esos

efectos, así como de otros, sus ingresos se desplomarían, y por lo tanto la proporción que puede capturar el Estado se reduce notablemente.

Esta es una de las razones por las cuales las empresas mineras nacionales, estatales o mixtas, que están presentes en otros países, como Brasil o Bolivia, también producen impactos sociales, ambientales y territoriales. Es el propio Estado el que les demanda “ganancias”.

Un extremo es lo sucedido con la empresa minera brasileña Vale. En sentido riguroso es una compañía mixta, ya que el gobierno de Brasil participa en su propiedad, pero además, durante el gobierno de Lula da Silva también fue un importante proveedor de capital. El éxito comercial de esa corporación en parte se debió a que externalizaba sus impactos y que no invertía en medidas mínimas de seguridad, y también a que disfrutó de un blindaje por su condición de empresa “campeona nacional”. Las implicancias de todo eso quedaron en evidencia con las catástrofes mineras de 2015 en Mariana y de 2019 en Brumadinho, por la rotura de represas y diques mineros. En el primer caso murieron 18 personas, y en el segundo al menos 259; el impacto social y ecológico fue terrible. Por lo tanto, ni la propiedad ni altos impuestos o regalías aseguran un mejor desempeño social, ambiental y ni siquiera económico.

Hay otros problemas asociados a ese enfoque que se deben al uso del concepto de “renta”. Con ello, se legitima un procedimiento de contabilidad económica que invisibiliza otras dimensiones, como los efectos negativos en la salud pública o el ambiente. La alternativa a esas limitaciones está en rescatar el concepto de excedente (1).

Sea de un modo u otro, cuando todo el énfasis está en que el Estado sea coparticipante de las ganancias de los extractivismos, se corre el riesgo que eso se transforme en un factor que blinde ese tipo de explotaciones, impida buscar alternativas y perpetúe el impacto sobre las comunidades locales y a la Naturaleza. Esto no es una exageración, ya que es exactamente lo que ha sucedido en los países vecinos.

## **Soberanía**

Otro nudo está en confundir soberanía con nacionalizar recursos mineros o capturar más excedentes. Asegurar que el Estado controle la propiedad y el acceso sobre los recursos mineros es una condición muy relevante, pero no la asegura. Es que aún con las mejores intenciones, una vez que se deciden vender materias primas en los mercados internacionales, incluso desde empresas estatales, inmediatamente ocurre una subordinación y se erosiona la soberanía. Esto se debe a que el cobre o cualquier otro recurso es vendido en mercados capitalistas globalizados.

Nuestros países no controlan esos mercados; no determinan los precios, por ejemplo de minerales o granos, dependen de los flujos de inversión extranjera, y todos ellos, adhieren a una gobernanza global en la Organización Mundial de Comercio. Esta institucionalidad y su dinámica los hace dependientes.

Los extractivismos mineros son incompatibles con una soberanía plena. Recuperar la soberanía sólo es posible cuando se comienza a abandonar la dependencia extractivista.

## **Una discusión en marcha**

Se están dando los primeros pasos en estas cuestiones en Chile. Los futuros constituyentes deberán discutir no solamente la propiedad, sino también explorar alternativas para asegurar otro tipo de accesos a los recursos mineros, los modos de manejar sus excedentes y su inserción en el comercio internacional.

En especial hay que superar la confusión entre propiedad y acceso. Es que es justamente sobre el régimen de accesos también se deben articular muchas exigencias y controles que prevengan los impactos sociales, territoriales y ambientales. Dicho de otro modo, el mandato constitucional debe

impedir los incumplimientos en los derechos de personas y de la Naturaleza. Al mismo tiempo, ese régimen también debe asegurar esos derechos más allá de cualquier monto de dinero que aporten los extractivismos en términos de regalías o impuestos. Esto es fundamental para evitar caer en algo así como “te contamina pero a cambio te pago”.

El debate sobre la propiedad de los recursos mineros está vivo. Por ejemplo, el reciente manifiesto constituyente “Un llamamiento para renacionalizar Chile y crear un modelo de industrialización postextractivista” tiene el mérito de llamar la atención sobre esta cuestión y sobre la expropiación de excedentes económicos que ha ocurrido bajo distintos gobiernos (2). Pero al mismo tiempo, allí persisten algunos de los nudos analizados aquí, y a la vez dejan en claro la importancia que tiene la precisión en los conceptos pero también en las palabras en el momento de redactar una nueva Constitución.

El espíritu de ese llamamiento a nacionalizar los recursos es comprensible, pero en algunos puntos sus reclamos podría decirse que ya están contemplados en la actual Constitución, tal como se indicó arriba. El problema es que no ofrece una alternativa en cuanto al régimen de acceso, lo que es uno de los grandes vacíos en la discusión actual. Es más, en una futura constituyente, los promotores de un continuismo neoliberal podrían aceptar una redacción que “nacionalice” la propiedad de los minerales, ya que saben muy bien que los negocios se aseguran desde régimen de acceso. Entonces, una real alternativa requiere constitucionalizar, por ejemplo, los regímenes de acceso a los recursos minerales para evitar su privatización.

Además, las condiciones de propiedad, acceso y comercialización de los recursos naturales tienen que estar social y ecológicamente reguladas. Decir que el Estado se encargará de ello puede significar mucho como también muy poco, ya que todos padecemos, en distintos países, las incapacidades estatales para asegurar la calidad de vida y del ambiente, o su eficiencia en proteger a los empresarios. Por lo tanto, la propiedad y la regulación deben ser parte de una democratización radical en la gestión y administración del patrimonio natural del país, donde por cierto se necesita el concurso del Estado pero no solamente. Es indispensable un mandato constitucional que asegure la copresencia de otros actores sociales, en especial de comunidades que sufren por esos emprendimientos, en la toma de decisiones, en los controles y en asegurar las sanciones de los incumplimientos. Una verdadera participación ciudadana sigue siendo el mejor modo de asegurar la calidad de vida y la protección ambiental.

## **Notas de referencia**

1. Excedente en el desarrollo: revisión y nueva conceptualización de los extractivismos, en Estudios Críticos del Desarrollo (México); disponible en <http://economiasur.com/2020/10/excedente-renta-y-otras-ideas-en-el-desarrollo/>

2. Manifiesto constituyente: Un llamamiento para renacionalizar Chile y crear un modelo de industrialización postextractivista; disponible en <https://www.elciudadano.com/wp-content/uploads/2021/03/Manifiesto-Constituyente-Renacionalicemos-Chile.pdf>

**Eduardo Gudynas es analista del Centro Latino Americano de Ecología Social (CLAES), e investigador asociado en OLCA (Observatorio Latino Americano de Conflictos Ambientales).**

<https://resumen.cl/articulos/propiedad-acceso-y-excedentes-de-los-recursos-naturales-en-una-constitucion>