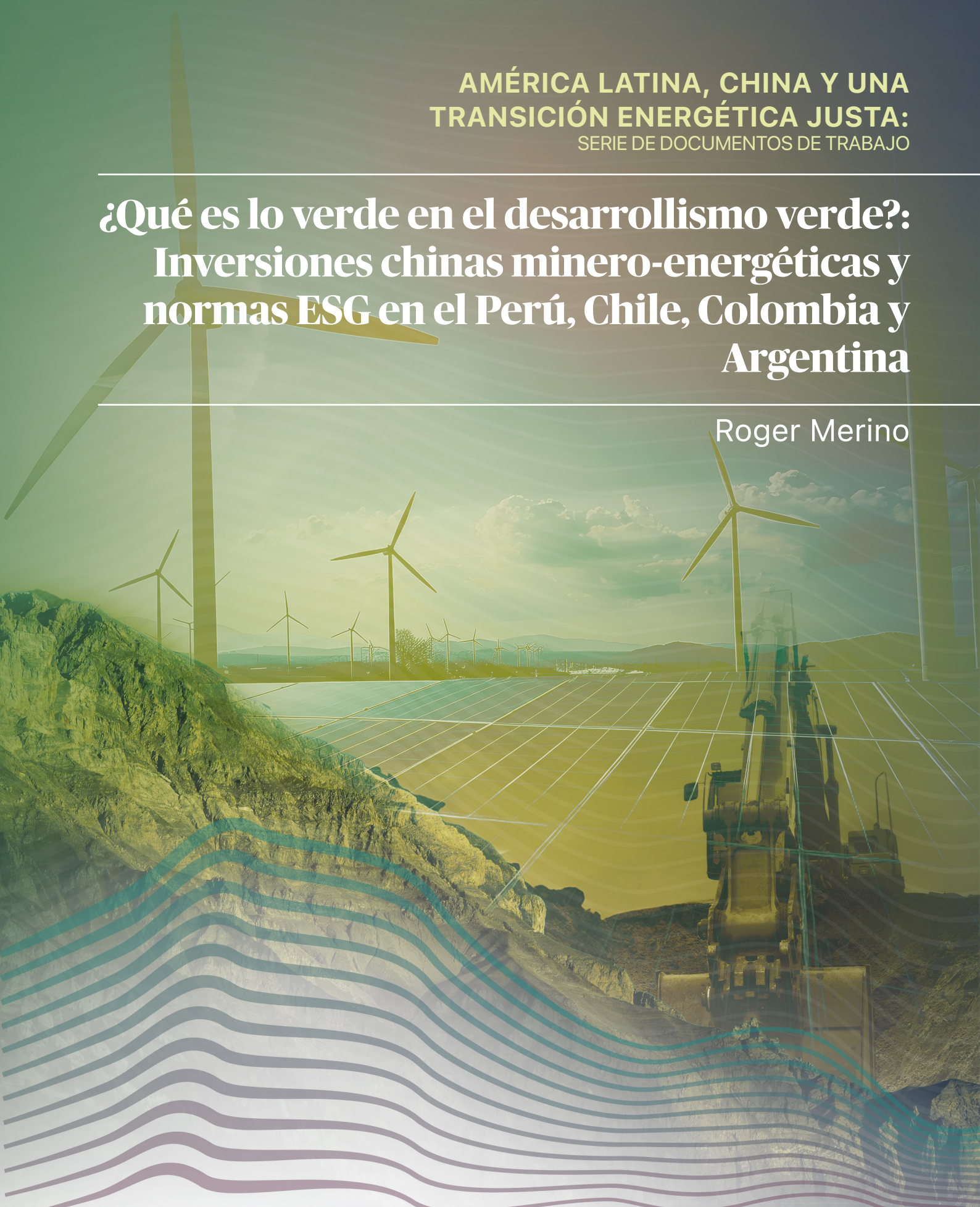


**AMÉRICA LATINA, CHINA Y UNA
TRANSICIÓN ENERGÉTICA JUSTA:**
SERIE DE DOCUMENTOS DE TRABAJO

**¿Qué es lo verde en el desarrollismo verde?:
Inversiones chinas minero-energéticas y
normas ESG en el Perú, Chile, Colombia y
Argentina**

Roger Merino



América Latina, China y una transición energética justa: Documentos de Trabajo

Esta serie de Documentos de trabajo es producida por el Centro de Estudios sobre China y Asia-Pacífico (CECHAP) de la Universidad del Pacífico, en el marco de una iniciativa de investigación colaborativa con el Global Development Policy Center de la Boston University. La serie es editada por investigadores de estas instituciones y reúne trabajos originales de un grupo internacional de autores provenientes de universidades y centros de investigación líderes en América Latina, América del Norte y Asia. En conjunto, la serie refleja un compromiso compartido con el análisis riguroso y orientado a políticas públicas de la relación entre América Latina, China y la transición energética global, con especial atención a sus dimensiones ambientales, sociales y de gobernanza.

Los documentos que componen esta serie combinan estudios nacionales y comparativos, análisis interdisciplinarios y el uso de datos originales para examinar cómo la presencia económica de China interactúa con las estrategias de desarrollo y los objetivos de transición energética de los países latinoamericanos. Los autores analizan experiencias nacionales, dinámicas regionales y el papel de actores públicos y privados en sectores clave vinculados a la energía, los minerales y la infraestructura. La serie busca contribuir al diálogo informado entre responsables de políticas públicas, académicos, sociedad civil y socios internacionales, así como aportar evidencia y recomendaciones para avanzar hacia trayectorias más inclusivas y sostenibles de una transición energética justa en América Latina.

Cómo citar (APA Style 7th edition)

Merino, R. (2026). *¿Qué es lo verde en desarrollismo verde? Inversiones chinas minero-energéticas y normas ESG en Perú, Chile, Colombia y Argentina* (América Latina, China y una Transición Energética Justa: Serie de Documentos de Trabajo). Universidad del Pacífico Centro de Estudios sobre China y Asia-Pacífico, Boston University Global Development Policy Center.

¿Qué es lo verde en el desarrollismo verde?: Inversiones chinas minero-energéticas y normas ESG en el Perú, Chile, Colombia y Argentina

Roger Merino¹

Resumen

El nuevo boom de proyectos vinculados a la transición energética y el papel líder de China prometen una nueva forma de desarrollo, un “desarrollismo verde”; sin embargo, además de promover nuevas industrias, esta agenda debe prestar atención al contenido y la implementación de estándares sociales y ambientales de las inversiones extranjeras. Para ello, el presente Documento de Trabajo analiza las principales normas ambientales y sociales en los sectores de minería y energía en el Perú, Chile, Colombia y Argentina y, a través del análisis de casos emblemáticos, examina la calidad del cumplimiento de estas normas por parte de las empresas chinas. El estudio encontró que las instituciones y los estándares sociales y ambientales tienen deficiencias relacionadas con el nivel de autonomía de las agencias ambientales; limitados mecanismos para una participación sustancial a lo largo de los estudios ambientales; estándares discutibles sobre consultas para obtener consentimiento libre, previo e informado de los pueblos indígenas; y problemas con las relaciones laborales. Estos problemas regulatorios y de implementación responden en gran medida a la necesidad de asegurar estabilidad a todas las inversiones internacionales, sin distinción de su nacionalidad, aun sacrificando la participación sustantiva de las comunidades locales y la adecuada distribución de beneficios. Las inversiones chinas, empero, no sólo afrontan problemas comunes a todas las inversiones, sino que responden a esos problemas con limitadas prácticas de debida diligencia y participación sustantiva. Todo ello pone en tela de juicio las promesas del “desarrollismo verde” contenidas en las inversiones en proyectos relacionados con minerales críticos y con la transición energética. Sin estándares sociales y ambientales sólidos, y sin planificación que aliente el cambio de la matriz energética en los países productores de materias primas, la agenda del desarrollismo verde puede convertirse en mero desarrollismo, justificado mediante discursos de sostenibilidad ambiental.

Palabras clave: Transición energética, desarrollismo verde, estándares sociales y ambientales, China.

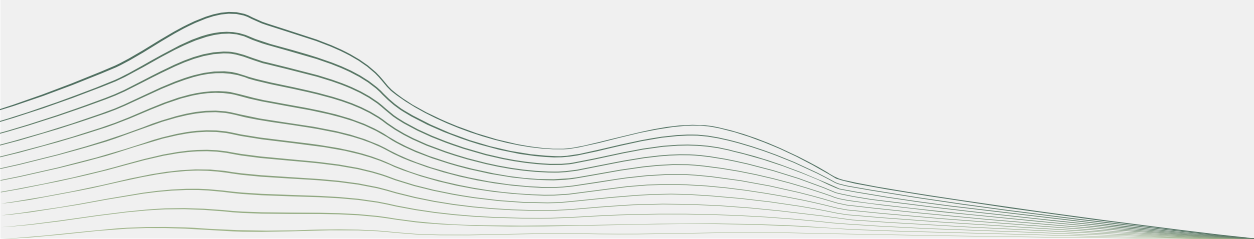
1 Agradezco a Sergio Serrano y a Jadhira Farfán por el apoyo de investigación para las secciones 6 y 7 de este informe.

¿Qué es lo verde en el desarrollismo verde?: Inversiones chinas minero-energéticas y normas ESG en el Perú, Chile, Colombia y Argentina

Roger Merino

Índice

Introducción.....	5
1. Desarrollismo verde y normas ESG	6
1.1. Transición energética y minerales críticos en la región.....	7
2. Instituciones y normas sobre la evaluación del impacto ambiental en proyectos de minería y energía.....	8
2.1. La institucionalidad ambiental.....	8
2.2. La certificación ambiental	9
3. Transparencia y participación ciudadana en la evaluación de los estudios ambientales y ejecución de los proyectos.....	11
4. Regulación e implementación de la Consulta Previa.....	13
5. La cuestión laboral	16
5.1. Contratación local.....	16
5.2. Libertad sindical.....	17
6. La implementación de normas ESG	18
6.1. Perú: Las Bambas bajo MMG	18
6.2. Chile: Central Hidroeléctrica Rucalhue.....	18
6.3. Argentina: Cauchari-Olaroz	19
6.4. Colombia: La mina Buriticá bajo Zijin Mining Group.....	21
7. Discusión y conclusiones	22
8. Recomendaciones	24
8.1. Para los Estados	24
8.2. Para las empresas chinas.....	24
Referencias.....	26
Sobre el autor.....	32



Introducción

El auge en la demanda de minerales críticos y en las industrias vinculadas a la transición energética constituyen una oportunidad de desarrollo económico y social para la región. Chile y el Perú son líderes globales en la minería de cobre; en cuanto a producción global de litio, Chile ocupa el segundo lugar y Argentina el cuarto. Grandes proyectos en estos sectores generan empleo local, dinamizan la economía y, en la perspectiva de varios líderes políticos, podrían ayudar a impulsar la transferencia tecnológica y el valor agregado en la industria nacional. Sin embargo, el nuevo boom de proyectos vinculados a la transición energética también obliga a reevaluar el contenido y la forma de implementación de estándares sociales y ambientales de las inversiones extranjeras. Ello es fundamental dado tanto el papel de actores internacionales, especialmente China, como la historia antigua y reciente de tensiones y conflictos alrededor de cuestiones sociales y ambientales en proyectos mineros y energéticos.

Las empresas chinas están comprometidas con el cumplimiento de los más altos estándares ambientales, sociales y de gobernanza (ESG, por sus siglas en inglés) en sus inversiones, así como con la estricta aplicación de las normas nacionales. Para ello, en los últimos años, organismos del gobierno chino han aprobado diversos estándares ESG. Por ejemplo, la *“Guide on Social Responsibility for Chinese International Contractors”* del 2012 señala expresamente que las empresas deben *“considerar las necesidades de las comunidades”* y *“comunicar activamente información relacionada con el proyecto”*. Las *Guidelines for Environmental Protection in Foreign Investment and Cooperation* del 2013 establecen que las empresas deben *“tomar en cuenta cabalmente los impactos sobre el entorno social de sus desarrollos e infraestructura, así como de las actividades operativas y de producción”* (Art. 9). Además, las *Guidelines for Social Responsibility in Outbound Mining Investments del 2014*, incorporan el deber de *“consultar directamente con comunidades potencialmente afectadas, con el fin de asegurar que el desarrollo de los proyectos mineros promuevan el respeto por sus derechos, cultura y medios de vida”* (Art. 3.4.4). Asimismo, señala que (Art. 3.4.5), *“antes de cualquier operación minera, debe buscarse el consentimiento libre, previo e informado de las comunidades afectadas”*. Por su parte, el *Due Diligence Guidelines for Responsible Mineral Supply Chains* del 2022 señala que la ausencia de consentimiento de las comunidades locales constituye un riesgo muy alto de mala praxis empresarial (Art. 5.2.1).

Todos estos estándares tienen como objetivo enmarcarse en el ecosistema de normas globales ESG y reducir los litigios (Cui et al., 2025), pero ¿qué sucede cuando las normas nacionales son débiles, flexibles o ambiguas? ¿Qué pasa cuando las oficinas nacionales encargadas de implementarlas, en su afán de atraer inversiones, reducen a la mínima expresión sus prácticas de fiscalización del cumplimiento? Los propios *Chinese Guidelines for Green Development in Foreign Investment and Cooperation* del 2021 señalan que las empresas deben aplicar estándares más estrictos de aquellos establecidos por los gobiernos. Sin embargo, se trata de “buenas prácticas”, que no tienen carácter vinculante. Por ello, es importante una comprensión de las normas ambientales y sociales vigentes en los países receptores de inversiones extranjeras, y del desempeño empresarial en el cumplimiento de dichas normas.

En este contexto, el presente Documento de Trabajo analiza las principales normas ambientales y sociales en los sectores de minería y energía en el Perú, Chile, Colombia y Argentina, así como la calidad del cumplimiento de estas normas por parte de las empresas chinas en el marco de su desempeño empresarial. Las normas ambientales y sociales objeto de análisis se refieren principalmente a los procesos de evaluación de los estudios de impacto ambiental (EIA), los mecanismos de transparencia y participación ciudadana en estos procesos, y la consulta previa a los pueblos indígenas en estos sectores. Se incluyen, además, las normas laborales referidas a la sindicalización y la contratación local.

Para analizar el cumplimiento de estas normas y el desempeño de las empresas chinas, se examinan casos emblemáticos relacionados con minerales críticos y las industrias de energía renovable para la transición energética. Así, se estudia el proyecto de cobre Las Bambas desarrollado por MMG en el Perú; el proyecto de oro Buritica en Colombia², desarrollado por Zijin Mining Group. Por otra parte, en Argentina, se analiza el proyecto de litio Cauchari-Olaroz de Ganfeng Lithium Company. Finalmente, en Chile, se analiza el proyecto de la Central Hidroeléctrica Rucalhue, en manos de la empresa China International Water & Electric (CWE), subsidiaria de China Three Gorges Corporation.

El análisis de las políticas, normas y casos ayudó a comprender si existen diferencias en cuanto a normas o prácticas ESG cuando los capitales de la empresa son chinos; si existen diferencias en cómo las autoridades nacionales tratan a las inversiones u operaciones chinas; y, finalmente, si existen cambios relevantes en el desempeño de las empresas chinas en temas ESG cuando adquieren proyectos previamente operados por capitales de empresas extranjeras de otras nacionalidades, especialmente occidentales.

El estudio encontró que las instituciones ambientales y los estándares ESG diseñados e implementados por los Estados tienen una serie de deficiencias relacionadas con el nivel de autonomía de las entidades ambientales; los limitados mecanismos para una participación sustancial temprana, durante y después de la aprobación de los estudios ambientales; los discutibles estándares para obtener el consentimiento libre, previo e informado de los pueblos indígenas; y problemas con las relaciones laborales y la sub-contratación. Estos problemas regulatorios y de implementación responden en gran medida a la necesidad de asegurar la estabilidad de todas las inversiones internacionales, sin distinción de su nacionalidad, aun sacrificando estándares sociales y ambientales que busquen participación sustantiva de las comunidades locales y una adecuada distribución de beneficios.

No obstante, las inversiones chinas no solo afrontan problemas comunes a todas las inversiones, sino que responden a esos problemas con limitadas prácticas de debida diligencia y participación sustantiva, lo que pone en tela de juicio las promesas del “desarrollismo verde” contenidas en las inversiones en proyectos relacionados a los minerales críticos y la transición energética. Sin estándares sociales y ambientales sólidos, y sin planificación que genere una transición energética concreta en los países productores de materias primas, consideramos que el desarrollismo verde en realidad es mero desarrollismo justificado mediante los discursos ambientales de la transición energética.

2 Aunque no se trata de un proyecto referido a un “mineral crítico”, hemos seleccionado como caso de estudio a la mina de oro Buritica porque es el proyecto minero de capitales chinos más importante en Colombia (Defelipe, 2025). Además, la empresa Zijin Continental Gold, subsidiaria del conglomerado chino Zijin Mining Group Co., Ltd., afronta similares condiciones sociales y retos en otros proyectos que sí corresponden a minerales críticos en la región, como el cobre (Perú) y el litio (Argentina).

1. Desarrollismo verde y normas ESG

Con el surgimiento del ambientalismo en la década de 1970, académicos y gestores de políticas comenzaron a discutir estrategias para que los Estados puedan alcanzar los objetivos tanto de desarrollo económico como de protección ambiental. Una noción clave para comprender estos dilemas es la “modernización ecológica”. Este concepto se consolida a finales del siglo pasado como el gran marco que explica la racionalidad política y económica de las reformas e instituciones ambientales (Mol, 2010). Estas innovaciones institucionales dan forma a un modelo de Estado que incluye la cuestión ambiental como esencial dentro de sus objetivos: el “Estado verde”. Así, se promueve el “crecimiento verde” a través de soluciones de mercado que permitan alcanzar el “desarrollo sostenible”; es decir, el equilibrio entre los objetivos sociales, económicos y ambientales (Eckersley, 2004; Lederer et al., 2019).

La modernización ecológica y todo su aparato discursivo, conceptual y operativo han sido cuestionados en función de su coherencia teórica, sus contradicciones analíticas y sus posibilidades empíricas (Eckersley, 2004; Paterson, 2016; Bailey, 2020). Mecanismos como los bonos de carbono, o pago por servicios ecosistémicos, entre otros, se sustentan en soluciones de mercado específicas, dejando de lado reformas económicas más ambiciosas dirigidas a transformar la matriz energética global. Para ello, en los últimos años, se viene discutiendo el rol decisivo del Estado.

Así, la noción de “desarrollismo verde” reformula el viejo paradigma del desarrollismo y su fuerte presencia estatal en la planificación y ejecución de iniciativas de desarrollo (Cotula, 2025). Bajo este marco, el Estado guía las dinámicas del mercado en el contexto de la transición energética con el fin no sólo de generar beneficios ambientales a nivel nacional y global, sino también réditos políticos y beneficios económicos. Algunos encuentran el origen de este modelo en los primeros proyectos de gestión de recursos que vinculaban la protección de la naturaleza con la productividad económica, como el Servicio de Pesca y Vida Silvestre de los Estados Unidos a inicios de 1940, o la vinculación de la gestión forestal con los ministerios de agricultura (Rea y Frickel, 2023). Otros lo encuentran en los trabajos del economista Ignacy Sachs en la década de 1970, en los cuales propone combinar políticas de sostenibilidad ecológica, endogeneidad económica y búsqueda de satisfacción de las necesidades humanas (Albertone, 2025). Para Mbeva & Makomere (2025), la raíz del desarrollismo verde estaría en el Informe Founex de 1972, preparado por académicos del Sur global para la Conferencia de Estocolmo sobre el Medio Ambiente Humano. Dicho informe promovía la integración del desarrollo en la gobernanza ambiental (Mbeva & Makomere, 2025).

En cualquier caso, la práctica del desarrollismo verde se estaría concretando en las últimas décadas con las políticas implementadas en el sudeste asiático y en China (Thurbon, 2015; Kim et al. 2019; Li y Shapiro 2020). Los resultados han sido sobresalientes. La fabricación de automóviles eléctricos en Japón y en Corea del Sur representan respectivamente el 10% y el 4% de la producción mundial. China es el mayor fabricante y comprador global de vehículos eléctricos, y casi la mitad de los automóviles eléctricos del mundo circulan por sus carreteras (Li y Shapiro, 2020; Ferrana, 2024). China también ha reducido el costo global de la generación de energía eólica y solar, lo que contribuye al aumento del uso de energía renovable a nivel mundial (Harrell y Haddad, 2021).

Sin embargo, las contradicciones y los impactos diferenciados de este tipo de desarrollismo son materia de discusión. Por ejemplo, China es líder mundial en energías renovables y productor de vehículos eléctricos, pero es a la vez el mayor constructor de centrales eléctricas de carbón (Chen, 2025). Además, dentro de los países productores se observa un proceso de trade-off que implica la selección de ganadores y perdedores ambientales, sacrificando algunos territorios mientras se protegen otros (Hong et al., 2019). Por ejemplo, en Singapur se observa que este enfoque genera buenos resultados en temas de infraestructura ambiental y proyectos de tecnología verde, pero en detrimento de otros objetivos ambientales, como la protección del hábitat natural y la biodiversidad (Han, 2017). En China, muchos proyectos de urbanización ecológica refuerzan el control estatal mientras desplazan a la población rural y a las minorías étnicas (Rodenbiker 2021). Por otro lado, se verifica la exportación de la contaminación a través de proyectos que generan profundos impactos ambientales y sociales en los países receptores de las inversiones en minerales críticos y energías renovables (Harrell y Haddad, 2021). Finalmente, se observa que el desarrollismo verde se trataría de un “ambientalismo autoritario”, un modelo tecnocrático y no participativo de formulación de políticas ambientales, particularmente en China (Han, 2017; Li y Shapiro, 2020; Chen, 2025).

Los países ricos en minerales tienen sus propios dilemas respecto al “desarrollismo verde”. Éste debería implicar una transición energética justa que les permita crear ecosistemas de innovación y adición de valor en la cadena de suministro, generando participación justa en los beneficios, en lugar de sólo exportar materias primas (Panel del Secretario General de las Naciones Unidas sobre la Transición Energética Crítica de Minerales, 2024). Estas aspiraciones de desarrollo industrial desafían patrones comerciales tradicionales y se concretan en diversos ejemplos, como las restricciones a la exportación destinadas a promover el procesamiento nacional de níquel en Indonesia; las zonas económicas especiales para desarrollar una cadena de suministro transfronteriza de baterías en la República Democrática del Congo y en Zambia; y las políticas para fomentar el procesamiento nacional de litio en Chile (Cotula, 2025). Estos países comparten el objetivo de atraer inversión nacional y extranjera para desarrollar industrias transformadoras, como la refinación y el procesamiento, que pueden generar mayores beneficios económicos (Fang, 2024).

Sin embargo, el interés en el desarrollismo verde puede terminar configurando un “Estado de reducción de riesgos” (derisking state) que busca metas ambientales y de transición energética mediante la asociación con el capital privado, garantizando la rentabilidad de los inversores a través de intervenciones monetarias, fiscales y regulatorias (Gabor & Samba 2023). Así, la prioridad sería otorgar créditos fiscales, asumir riesgos en asociaciones público-privadas (APP), o garantizar la demanda y los precios en los contratos. Se trata de condicionamientos blandos hacia el inversor, centrados en la entrega del producto prometido mientras el Estado debe compensar a los inversores cuando las condiciones del mercado cambian y alteran las expectativas de rentabilidad. Por ejemplo, la estrategia industrial de hidrógeno verde lanzada por Namibia está dominada por el capital institucional y se justifica en que los países que dependen financiera y tecnológicamente del Norte global no podrían financiar estos megaproyectos, por lo que las alianzas con inversores extranjeros son una oportunidad pragmática (Gabor & Samba, 2023).

En dicho contexto, es fundamental desentrañar qué es lo “verde” en el desarrollismo verde. El énfasis de la bibliografía radica en el impulso de industrias limpias y la electromovilidad sustentadas en proyectos asociados a la extracción de minerales críticos y proyectos de energía renovables. Sin embargo, poca atención se ha enfocado en los estándares necesarios de protección ambiental y social, así como en la distribución justa de beneficios en el contexto de la economía global de la transición. Lo verde no puede ser sólo el nombre de un tipo de industria, sino que debe referirse a la práctica de alcanzar la transición energética justa. Siguiendo al Panel de Expertos de las Naciones Unidas

sobre Minerales Críticos para la Transición Energética (2024), la transición energética, la adición de valor, la distribución de beneficios, la sostenibilidad ambiental, la equidad, los derechos humanos y la rendición de cuentas son procesos inseparables. Sin embargo, en la práctica, el énfasis en las medidas de transición energética puede conllevar desequilibrios entre diferentes objetivos. Por ejemplo, las políticas para promover la extracción y el procesamiento de minerales no han ido acompañadas de esfuerzos comparables para prevenir la deforestación o proteger los derechos territoriales (Cotula, 2025).

1.1. Transición energética y minerales críticos en la región

En los últimos años, los países de la región han formulado múltiples iniciativas para la promoción de las energías renovables: la Estrategia de Transición Justa (2021) en Chile, el Plan Nacional de Transición Energética al 2030 (2023) en Argentina, o la Política de Transición Energética (2022) en Colombia. El auge de los minerales críticos está dando lugar a una nueva ola de políticas “estratégicas” dirigidas a aprovechar el impulso global de la transición energética para vincularlo con el desarrollo nacional.

De hecho, la minería ha sido concebida históricamente como una palanca de desarrollo en estos países. El Perú y Chile son considerados como “países mineros” por su tradición en la explotación de cobre, oro y plata. Aunque Colombia y Argentina son más bien reconocidos por el petróleo y la agro-industria, la minería ha sido también importante. En todos estos casos, los Ministerios de Energía y Minas están consolidados y el marco legal tiene larga data. El sistema de concesiones parte de la premisa de que el Estado es soberano sobre los recursos minerales y dispone de ellos a través de concesiones a privados para su exploración y explotación. En general, estos sistemas de concesiones son flexibles al facilitar que los privados puedan tener los títulos necesarios sobre el territorio, incluso sobreponiéndose a otros derechos y clasificaciones territoriales.

En este marco, recursos como el litio y el cobre son considerados minerales críticos aunque legalmente sólo Chile y el Perú consideran al litio como estratégico a nivel nacional. En el caso de Chile, el litio fue declarado así desde el gobierno militar de Pinochet debido a su asociación al uranio y potencial armamentístico, mientras que la consideración del segundo como estratégico es más reciente y se debe al boom internacional del mineral y su posible potencial de explotación. Sin embargo, sólo en Chile esta declaración tiene implicancias concretas en términos de participación estatal en la industria. Además, con su “Estrategia Nacional de Litio” (2023) Chile promueve una “alianza público-privada virtuosa” en los proyectos, con participación estatal desde la extracción hasta la producción de “valor agregado”. Para ello, la Estrategia propone la creación de la Empresa Nacional del Litio. Aunque esta empresa aún no ha sido implementada, el Estado tiene participación en esta industria a través de la empresa pública de cobre CODELCO en los Salares de Atacama y Maricunga y de la Empresa Nacional de Minería (ENAMI) en otros seis salares. En el Perú, la Ley N°31283 del 2021 otorga el carácter estratégico al litio, pero no tiene ningún efecto práctico más allá de manifestar el interés del Estado en facilitar las inversiones y promover estudios

científicos sobre la materia.

En Argentina, si bien la regulación de la política minera es competencia del Estado nacional, los gobiernos subnacionales poseen el dominio originario sobre los recursos naturales. Así, aunque el régimen nacional promueve las inversiones a través de beneficios tributarios y no considera al litio como un mineral estratégico, gobiernos provinciales productores de litio como Catamarca, Jujuy y Salta lo han caracterizado así. Aunque para muchos tal denominación legal de estratégico a nivel provincial no tendría mayor efecto práctico, lo cierto es que ello justifica la participación del Estado a través de empresas provinciales en los proyectos de litio como Catamarca Minera y Energética Sociedad del Estado (CAMYEN S.E.), Jujuy Energía y Minería Sociedad del Estado (JEMSE) y Recursos Energéticos y Mineros de Salta (REMSA) (González y Trevignani 2025). No obstante, ello no contradice el enfoque económico de las provincias. En general, éstas son bastante receptivas a la inversión privada en el sector minero: facilitan a las empresas nacionales y extranjeras los trámites administrativos y les brindan beneficios financieros (Díaz Paz et al., 2022).

Más allá de los ímpetus desarrollistas, en estos países no existen nuevas normas ambientales vinculadas a los minerales críticos y a las industrias de la transición energética, con sólidos estándares de debida diligencia y consentimiento libre, previo e informado de los pueblos indígenas. Más allá de menciones muy generales, las diversas estrategias y planes sobre transición energética no desarrollan estándares ESG de manera consistente. Por ejemplo, el gobierno de Alberto Fernández en Argentina presentó el “Plan de Desarrollo Productivo Verde” con el objetivo de trazar el camino hacia la descarbonización y la transición ecológica, vinculando el desarrollo de las industrias de hidrógeno, litio, cobre y otros minerales a la producción de baterías, vehículos eléctricos, y otras soluciones. Sin embargo, éste y otros planes omiten los impactos de estas actividades extractivas en las comunidades locales (Félix & Melón, 2023). Solo la Estrategia Nacional del Litio de Chile, cuyo desarrollo dependerá de la orientación del próximo gobierno, establece de forma general la obligación de respetar a las comunidades locales, la participación y la consulta previa – estándares amplios que ya existían en el marco nacional.

En dicho escenario, a continuación, analizaremos con mayor detalle y de forma comparativa las normas ambientales y sociales en los sectores minero-energético de los países objeto de estudio.

2. Instituciones y normas sobre la evaluación del impacto ambiental en proyectos de minería y energía

Los cuatro países objeto de estudio han contado desde mediados del siglo pasado con oficinas públicas y regulaciones sobre “recursos naturales” y áreas de conservación. No obstante, en el análisis histórico de Orihuela (2021), el avance del Estado verde se vio frenado en Chile por el régimen neoconservador de la década de 1970, y en el Perú por la crisis económica y el conflicto interno de la década de 1980, y por el régimen neoconservador de la década siguiente. Colombia, cuya masa crítica de abogados y emprendedores políticos pudo avanzar desde la década de 1970 en reformas ambientales (Orihuela, 2021), no enfrentó estos problemas. De este modo, pudieron responder a la Conferencia de Estocolmo sobre Medio Ambiente Humano de 1972 con la aprobación del Código de los Recursos Naturales Renovables y del Medio Ambiente (1974), una de las primeras leyes ambientales a nivel global (Rodríguez, 2009). En Argentina, la primera agencia ambiental estatal fue creada a inicios de la década de 1970 con el retorno a la democracia y tras la Conferencia de Estocolmo. No obstante, en este país, la creación de instituciones estatales ambientales sufrió parálisis y retrocesos durante los años de

conflicto político y sólo comenzó a ganar vigor en la década de 1990 (Gutiérrez e Isuani, 2014).

En general, desde mediados de la década de 1990, nuevos acuerdos e instituciones globales han difundido políticas ambientales, influenciando el surgimiento de sistemas de protección ambiental en los cuatro países estudiados. Ya no se trata de oficinas y leyes aisladas y específicas, sino de políticas nacionales y transversales en todo el aparato público. Por ello, la institucionalidad ambiental en estos países se considera joven (Rehner et al., 2025; Merino, 2020).

No obstante, como veremos, esta institucionalidad ha evolucionado de forma distinta en cada país respecto a dos variables: su nivel de autonomía burocrática (si son oficinas autónomas a los sectores públicos productivos o extractivos) y su nivel de descentralización (si son oficinas centralizadas en el poder central o sus competencias son compartidas a nivel sub-nacional).

2.1. La institucionalidad ambiental

En esta sección, veremos cómo factores externos (acuerdos internacionales, adscripción a organismos internacionales) y factores internos (orientación política de los gobiernos) han influenciado la aparición de instituciones ambientales.

En respuesta a los compromisos adquiridos por Colombia en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, realizada en Río de Janeiro en 1992 (Rodríguez, 2009), la Ley 99 de 1993 creó el Ministerio del Ambiente y el Sistema Nacional Ambiental (SINA). El Ministerio de Ambiente es el encargado de formular las políticas y regulaciones para la recuperación, conservación, manejo, ordenamiento, uso y aprovechamiento de los recursos renovables de la Nación. La Ley 99, además, creó un sistema de gestión ambiental descentralizado, designando como autoridades ambientales regionales a 34 Corporaciones Autónomas Regionales (CAR) que tienen a su cargo la gestión ambiental en su área de jurisdicción (Defelipe, 2025). Sin embargo, durante el gobierno conservador de Álvaro Uribe entre el 2002 y el 2010 (Rodríguez, 2009), éstas fueron debilitadas con menos recursos y potestades de control. Por su parte, la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA), creada en 2011 por Decreto Ley 3573, es responsable tanto de la certificación ambiental como de la fiscalización de proyectos de gran escala o con impacto significativo sobre el medio ambiente.

En 1991, se crea la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente Humano y agencias ambientales provinciales en Argentina, en momentos en que se celebraban reuniones preparatorias para la Conferencia de Río. La expectativa gubernamental era recibir préstamos multilaterales y fondos de cooperación internacional (Gutiérrez e Isuani, 2014). Esta Secretaría subió al rango de Ministerio en el 2015. Sin embargo, bajo el actual gobierno de Javier Milei, el decreto 8/2023 reorganizó el Poder Ejecutivo Nacional, reduciendo el número de ministerios de 18 a 9. Como parte de esta reorganización, el Ministerio de Ambiente fue disuelto y sus funciones fueron distribuidas entre otras oficinas, como la Sub-Secretaría de Ambiente, que ahora forma parte de la Jefatura de Gabinete de Ministros. Las competencias en materia de certificación y fiscalización ambiental están descentralizadas, sin embargo, por lo que cada provincia determina la oficina

responsable de estas tareas. En aquellas que poseen minerales críticos, se observa la preponderancia del sector minero. En Jujuy y Salta, las autoridades responsables de la evaluación y aprobación de los estudios ambientales son las Secretarías de Minería y Energía, no las Secretarías Ambientales. En Catamarca hace lo propio la Dirección de Gestión Ambiental Minera que se encuentra bajo el Ministerio Provincial de Minería (González y Trevignani, 2025).

En los casos del Perú y Chile, la creación de sus ministerios del ambiente y entidades autónomas de supervisión ambiental respondieron a la firma de tratados comerciales con los Estados Unidos – en 2003 para Chile, y en 2008 para el Perú (Orihuela y Serrano, 2025; Orihuela, 2019); además, en el caso de Chile, influyó el proceso de adscripción a la OCDE en el 2010 (Huneus, 2021; Madariaga, 2018; Irarrázaval et al., 2023).

En el Perú, la primera oficina responsable de formular la política ambiental general fue el Consejo Nacional del Ambiente (CONAM), creado en 1994 como un organismo de menor jerarquía. En el 2001 se crea el Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA), un conjunto de normas y procedimientos dirigido por el CONAM, pero que era aplicado por los sectores con competencias ambientales, entre ellos, el Ministerio de Energía y Minas respecto a los proyectos mineros y energéticos. Recién en el año 2008 se creó el Ministerio del Ambiente y a partir de allí, con el establecimiento del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) en ese mismo año y posteriormente del Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles (SENACE) en el 2012, surge la necesidad de consolidar el sector como transversal a todo el aparato público (Merino, 2020).

En un proceso similar, la Ley sobre Bases Generales del Medio Ambiente (Ley 19.300) de 1994, creó en Chile la Comisión Nacional del Medio Ambiente (CONAMA). Esta oficina operó hasta el 2010, cuando la Ley 20.417 crea al Ministerio del Ambiente y a sus organismos adscritos, el Servicio de Evaluación Ambiental (SEA) y la Superintendencia del Medio Ambiente. Esta Ley también creó los Tribunales Ambientales, pero su implementación

se retrasó durante el gobierno conservador de Sebastián Piñera (2010-2014) (Akchurin, 2021; Silva, 2023). El SEA se encarga de administrar el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA) que era operado por el CONAMA. Una vez concluido el procedimiento de evaluación ambiental, esta entidad emite la Resolución de Calificación Ambiental que certifica si el proyecto ha sido aprobado. Luego, la Superintendencia del Medio Ambiente se encarga de supervisar y fiscalizar el cumplimiento de este instrumento.

Los sistemas nacionales de evaluación del impacto ambiental en estos países han sido objeto de cuestionamientos similares. En el Perú han surgido tensiones por la transferencia de competencias desde los sectores “extractivos” hacia los organismos del sector ambiente (Merino, 2020). Desde la industria se critica la “tramitología” o la excesiva demora y burocracia involucradas en el proceso de evaluación ambiental. Similarmente en Chile se critica la duración de los procesos y exigencias consideradas excesivas o “permisología” (Rehner et al., 2025). Análogas críticas han surgido en Colombia en relación con la complejidad y la duración de los trámites para obtener licencias ambientales, lo que dificultaría el desarrollo de proyectos, desalentando la inversión (Bonilla, 2024).

En Argentina el discurso de la permisología ha tenido impacto en reformas recientes que buscan la “simplificación administrativa”. La conversión del Ministerio de Ambiente a una Subsecretaría de Estado, redujo la capacidad, recursos e importancia de la cartera ambiental dentro de la estructura de gobierno (Delfino, 2024). Si bien al ser un Estado federal, la normativa ambiental se sustenta en el concepto legal de “presupuesto mínimo”, es decir, las provincias deben considerar los estándares nacionales al establecer su marco jurídico, se observa que las provincias tienen más interés en atraer inversiones que en la protección ambiental (Cinto et al., 2020)

En el Perú, las críticas a la “tramitología” han generado los denominados “paquetazos ambientales”, normas que han

flexibilizado requisitos en la evaluación ambiental, como el Decreto Supremo 054-2013-PCM, o han debilitado la fiscalización ambiental, como la Ley 30230 del 2014 (Merino, 2020, 2025; Orihuela y Serrano, 2025). Ello demostraría que, pese a contar con nuevas instituciones ambientales y leyes como el Cierre de Minas y la Ley de Pasivos Ambientales (única en la región), el Estado ambiental es altamente performativo y con limitada autonomía burocrática (Orihuela y Serrano, 2025). En contraste, se afirma que en Chile los organismos ambientales son más independientes (Orihuela, 2021) y, en general, la institucionalidad ambiental es más “sólida” (Rehner et al., 2025). Sin embargo, para Huneeus (2021), pese a la creación de nuevas instituciones ambientales en Chile desde el 2010, no se implementó una regulación más inclusiva. Barandiarán (2016) observa que el SEIA chileno es el resultado de una visión tecnocrática que busca implementar la gobernanza ambiental sin comprometer la prioridad de salvaguardar la estabilidad política y el crecimiento económico.

En general, sectores de la sociedad civil, ambientalistas y algunos funcionarios observan la necesidad de una institucionalidad ambiental más sólida y transversal en estos países. En Chile, se critica la falta de concentración institucional, lo que dificulta una visión más integrada y ágil (Rehner et al., 2025). En Colombia, se ha criticado lo que se denomina “paralelismo institucional” o el hecho de que las funciones asignadas a la ANLA y a las CAR sean similares para otorgar licencias ambientales. Ello genera confusión en las instituciones y en la ciudadanía al momento de decidir a qué entidad acudir para ejercer sus derechos (Defelipe, 2025). En el Perú, se demanda constantemente la “transversalización” del enfoque ambiental en todo el aparato público y la necesidad de consolidar a las agencias ambientales. Estos debates se enmarcan en procesos históricos internos y externos. En los cuatro países, la orientación ideológica de los gobiernos ha llevado a reforzar o debilitar las instituciones ambientales, y actores y mecanismos internacionales, como las convenciones climáticas, los tratados de libre comercio o la adscripción a la OCDE, han sido determinantes para influenciar el desarrollo de estas políticas.

Países	Ministerio	Entidad Certificadora	Entidad fiscalizadora
Chile	Ministerio del Ambiente, 2010	Servicio de Evaluación Ambiental (SEA), 2010	Superintendencia del Medio Ambiente, 2010
Perú	Ministerio del Ambiente, 2008	Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles (SENACE), 2012	Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA), 2008.
Colombia	Ministerio del Ambiente, 1993	Corporaciones Autónomas Regionales (CAR), 1993 Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA), 2011	Corporaciones Autónomas Regionales (CAR), 1993 Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA), 2011
Argentina	Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente Humano, 1991	Secretarías Provinciales de Minería y Energía	Secretarías Provinciales de Minería y Energía

Source: the JET Database (2025).

2.2. La certificación ambiental

La “certificación ambiental” es, en los cuatro países, un requisito esencial para iniciar actividades en los sectores minero y energético. Los estudios ambientales que se certifican suelen ser de distintos tipos, de acuerdo al riesgo ambiental de los proyectos.

En el Perú, se exige una Declaración de Impacto Ambiental (DIA) para proyectos con baja probabilidad de generar impactos ambientales negativos significativos; un Estudio de Impacto Ambiental Semidetallado (EIA-sd) para proyectos con potencial

de originar impactos ambientales de grado moderado; y el Estudio de Impacto Ambiental Detallado (EIA-d) para proyectos de gran magnitud que puedan producir impactos ambientales negativos significativos³. Sólo en los EIA hay participación ciudadana y sólo el EIA-d es tramitado por el SENACE; el EIA-sd y el DIA son tramitados por el Ministerio de Energía y Minas. Al respecto, se señala que el Estado ambiental en el Perú es débil por diseño dado que muchos instrumentos de gestión ambiental aún dependen del Ministerio de Energía y Minas (Orihuela y Serrano, 2025).

3 En el año 2017, el Reglamento de Protección Ambiental para las Actividades de Exploración Minera creó un nuevo instrumento de una categoría incluso menor al DIA: “la Ficha Técnica Ambiental” (FTA), para proyectos de exploración que tuvieran hasta 20 plataformas de perforación.

En Chile, sólo se diferencia entre dos procedimientos: Declaración de Impacto Ambiental (DIA) y Estudio de Impacto Ambiental (EIA), ambos bajo competencia del SEA. Como en el Perú, la DIA es un procedimiento simplificado, sin participación ciudadana, que se aplica cuando no se esperan impactos ambientales significativos del proyecto. El EIA, en cambio, se emplea para proyectos que generan impactos significativos e implica un procedimiento más complejo, de mayor duración (Rehner et al., 2025). Se trata de un sistema centralizado en el cual las autoridades del gobierno central tienen un papel crítico en la toma de decisiones (Irrázaval et al 2023).

En Colombia, los EIA son de dos tipos: ordinarios para proyectos de mayor envergadura y con mayor potencial de causar impactos ambientales significativos; y simplificados, para proyectos de menor impacto. La ANLA tiene competencia para evaluar los EIA de proyectos de carácter nacional o que tengan un impacto ambiental significativo a nivel nacional⁴. Las CAR tienen competencia para evaluar los EIA de proyectos que se desarrollan dentro de su jurisdicción territorial (Ministerio de Ambiente de Colombia, 2025). En los procedimientos de aprobación de EIA simplificados no se requiere la participación ciudadana.

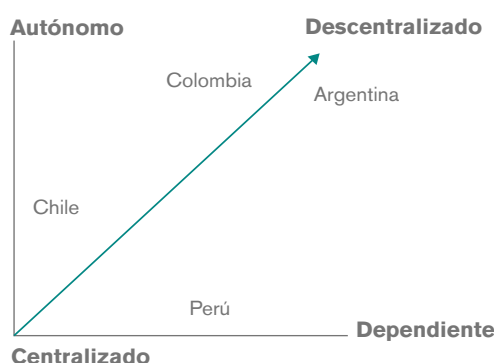
En Argentina, los gobiernos provinciales designan “autoridades de aplicación” en su jurisdicción para conducir la Evaluación del Estudio de Impacto Ambiental (EsIA) y emiten una Declaración de Impacto Ambiental (DIA) o Certificado de Aptitud Ambiental (CAA), según la norma de cada provincia, en la cual se aprueba o rechaza el instrumento de gestión ambiental (Gobierno de Argentina, 2025). Cabe señalar que el Reglamento de Evaluación de Impacto Ambiental del año 2023 se refiere a los proyectos que se llevan a cabo en áreas naturales protegidas, y establece una diferencia entre tres instrumentos ambientales: el EsIA para proyectos que pueden tener alta incidencia en el medio ambiente; el Informe de Impacto Ambiental para proyectos que pueden tener incidencia media en el ambiente, y el Informe medioambiental para proyectos menores con escasa incidencia sobre el ambiente.

En el Perú, la modificación al EIA requiere un procedimiento de evaluación especial denominado “Modificatoria del Estudio de Impacto Ambiental” (MEIA), que incluye mecanismos de

participación ciudadana y opiniones técnicas de entidades especializadas. El llamado primer “paquetazo ambiental”, Decreto Supremo 054-2013-PCM, creó el “Informe Técnico Sustentatorio” (ITS) como un instrumento para realizar cambios menores de forma expeditiva (formalmente dura 15 días), sin participación ciudadana ni opiniones técnicas de organismos especializados. En Chile, la modificación de los estudios ambientales requiere la presentación de una nueva DIA o EIA según el alcance de la modificación (Gobierno de Chile [ChileAtiende], 2024). En Colombia, cuando se requiere la modificación de la licencia ambiental, la empresa debe presentar un “complemento del Estudio de Impacto Ambiental-EIA” que la autoridad ambiental tuvo en cuenta para otorgar la licencia ambiental; no debe presentarse un nuevo EIA⁵.

Al observar las instituciones con competencia para evaluar los estudios ambientales en términos de sus niveles de autonomía y descentralización, podemos apreciar las diferencias entre los cuatro países. Chile y Colombia son altamente autónomos porque sus instituciones ambientales competentes (SEA en el caso de Chile; ANLA y las CAR en el caso de Colombia) están adscritas al sector ambiental. En contraste, en Argentina son competentes las oficinas sub-nacionales del sector Energía y Minas y, en el Perú, el Ministerio de Energía y Minas evalúa una buena proporción de estudios ambientales que no generan “impactos significativos”. Respecto a la descentralización, Chile y el Perú son altamente centralizados porque no han otorgado facultades a niveles sub-nacionales para evaluar los estudios ambientales. Ello contrasta con Colombia, en donde las CAR tienen competencias para evaluar proyectos que no han sido declarados de “interés nacional”; y con Argentina, donde las provincias evalúan todos los proyectos.

Podría asumirse que mayor autonomía y descentralización aseguran una evaluación ambiental más independiente y legítima; sin embargo, se observan críticas en todos los casos. La mayor autonomía en Chile y Colombia, y una descentralización realizada en Argentina, han sido objeto de cuestionamientos por aplicación de bajos estándares referidos a la participación ciudadana. Lo mismo ocurre en el Perú, cuyas oficinas de evaluación ambiental no son completamente autónomas y no están descentralizadas.



4 Los Proyectos de Interés Nacional y Estratégicos (PINES) nacen con el Plan Operativo Anual de Inversiones del 2013 (CONPES 3672) del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES), la máxima autoridad de planificación estratégica en Colombia. Con este Plan se establecieron los lineamientos de política para la identificación y priorización de proyectos en infraestructura, hidrocarburos, minería y energía (Simbaqueba Peraza, 2017; Ministerio de Minas y Energía, 2023). Estos proyectos son definidos como tales por la Comisión Intersectorial de Infraestructura y Proyectos Estratégicos y deberán o podrán, según el caso, ser de competencia de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA). Los proyectos PINES que no hayan iniciado trámite alguno ante las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR) deberán ser tramitados ante la ANLA (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2015). Respecto a proyectos de fuentes no convencionales de energía renovable (FNCE), el Decreto 0852 de 2024 estableció que la ANLA asumirá la evaluación de los estudios de impacto ambiental y realizará el seguimiento a los instrumentos de control y manejo ambiental (Toledo & Bocanegra, 2024).

5 Decreto 1076 de 2015 Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible, Artículo 2.2.2.3.7.2. *Requisitos para la modificación de la licencia ambiental.*

3. Transparencia y participación ciudadana en la evaluación de los estudios ambientales y ejecución de los proyectos

Los académicos han discutido cómo los estudios de impacto ambiental (EIA) constituyen espacios de disputa política, desde abajo y desde arriba, a favor o en contra de los proyectos en evaluación, particularmente durante el momento participativo. En esta etapa, cuestionamientos iniciales de carácter técnico y específicos pueden evolucionar hasta convertirse en demandas políticas de oposición al proyecto (Huneus, 2021; Jaskoski, 2021).

Los cuatro países cuentan con normas de transparencia y acceso a la información tanto para las empresas como para las entidades públicas, en el marco de sus procedimientos de evaluación ambiental. Las autoridades ponen a disposición del público la documentación completa de los proyectos, y las empresas deben permitir el acceso a los resúmenes ejecutivos y al contenido de los estudios ambientales. Estas obligaciones son reforzadas por las prácticas de difusión de información económica y social en el sector minero y energético a partir de la Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas (EITI). El Perú se unió a EITI en mayo de 2005, alcanzó el estatus de “País cumplidor” en 2012, y fue suspendido temporalmente en 2022 debido a retrasos en la presentación de sus informes de transparencia. El país fue readmitido en junio de 2024 (EITI, 2024). Colombia se unió a EITI en 2014 y su primera validación se completó en junio de 2018 (EITI, 2022b). Por su parte, Argentina se unió a EITI en 2019 (EITI, 2022a). Chile fue el último de incorporarse, en septiembre 2025.

En general, en los países estudiados, los procedimientos de evaluación de los estudios ambientales deben seguir estándares de difusión de información y participación ciudadana. Estas obligaciones han sido reforzadas con el “Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe”, conocido como el Acuerdo de Escazú. Este Acuerdo ha sido ratificado por Chile en el 2022 por Decreto 209; Argentina lo aprobó en 2020 mediante la Ley 27566; y Colombia ratificó el Acuerdo en agosto de 2024, después de que la Corte Constitucional declarara la constitucionalidad de la Ley 2273 de 2022. Chile, además, ha aprobado el Plan Nacional de Implementación Participativa del Acuerdo de Escazú Chile 2024-2030 (Rehner et al., 2025). El Perú es el único país de este grupo que no ha suscrito el Acuerdo.

En cada país existen diversos mecanismos de participación ciudadana. En Colombia, las normas reglamentarias consideran a las audiencias públicas ambientales, el derecho de petición (denuncias ambientales), la consulta previa a Pueblos Indígenas, entre otros, como formas de participación ciudadana (Autoridad Nacional de Licencias Ambientales [ANLA], s.f.). No obstante, Toro et al (2010) encontraron que las políticas de participación ciudadana contradecían las mejores prácticas internacionales en materia de evaluación de impacto ambiental y mecanismos de control y seguimiento.

En Chile, la participación formal ocurre en los plazos del proceso de evaluación del EIA, y puede consistir en formular observaciones a los estudios y plantear reclamos bajo etapas y procedimientos establecidos y supervisados por las autoridades. El problema es que esto se produce en una etapa tardía del proceso, cuando los proyectos ya están diseñados y presentados para su evaluación (Irrázaval et al., 2023; Ocampo-Melgar et al., 2019). La nula influencia en el diseño, ubicación y viabilidad de los proyectos hace de estos procedimientos un ejercicio de artificio (Huneus,

2021). También existe la “participación ciudadana temprana” que tiene lugar antes de que un proyecto sea sometido al proceso de evaluación del SEIA, pero está a cargo de la empresa y es voluntaria (Poder Ambiental, 2025). Aunque para algunos hay cierto grado de compromiso con esta forma de participación en megaproyectos pues la promueven instituciones financieras del orden de la Corporación Financiera Internacional y el Banco Mundial (Ocampo-Melgar et al., 2019), en general, la participación se considera débil y no satisface las expectativas de la sociedad civil (Irrázaval et al., 2023). Se critica además que esta participación no genere resultados vinculantes (Rehner et al., 2025). De hecho, el movimiento ambiental busca aprovechar la breve ventana de participación ciudadana para impugnar megaproyectos, mientras las élites empresariales y sus aliados políticos argumentan que la participación genera demoras, sobrecostos e incertidumbre, amenazando las inversiones (Silva, 2023).

En Argentina, los mecanismos de participación previstos en la Ley General del Ambiente son las consultas públicas en la etapa de categorización del proyecto y las audiencias públicas en la etapa de revisión de los EIA – ambas de implementación obligatoria en todas las jurisdicciones del país. No obstante, se considera una buena práctica complementarlas con otros mecanismos de participación desde etapas tempranas (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2023). Ello es complicado dada la falta de regulación de este tipo de participación (Murguía y Marín, 2025). En general, los principales problemas del marco regulatorio incluyen concebir a la participación ciudadana como una instancia puntual y no vinculante; no establecer mecanismos institucionales para abordar las asimetrías de poder e información; y no promover espacios de diálogo por fuera del sistema del EIA (Murguía y Marín, 2025). Para Marchegiani et al. (2019), la legislación nacional debería establecer disposiciones más detalladas, que incluyan evaluaciones de impacto sociocultural y la consideración de la distribución de beneficios en las primeras etapas del proceso de evaluación. Además, a nivel sub-nacional, sólo la provincia de Catamarca cuenta con normativa específica sobre participación ciudadana previa al otorgamiento de la licencia ambiental, los “Lineamientos para la ejecución de la participación ciudadana: Consulta y Audiencia Pública”, aprobados en septiembre de 2021 (González y Trevignani, 2025). En Jujuy, la Unidad de Gestión Ambiental Minera Provincial, integrada por representantes gubernamentales, empresariales y de la sociedad civil, emite dictámenes que sólo recomiendan la aprobación, aclaración o rechazo del EIA. En el caso de Salta, la Secretaría de Minería ha creado un registro de Mesas de Trabajo Social destinadas a informar y promover la participación de comunidades. En la provincia de Catamarca, la Dirección de Gestión Ambiental Minera es responsable de la consulta y participación pública, incluidas las comunidades indígenas (González y Trevignani, 2025).

En el Perú, los mecanismos de participación en el marco de la evaluación de los EIA incluyen la distribución de materiales informativos; visitas guiadas a las instalaciones del proyecto; talleres participativos; audiencias públicas, entre otros. Sólo en el caso de minería se considera a las “mesas de diálogo” como mecanismo de participación ciudadana. Además, existen reglas de participación antes del otorgamiento de la concesión en el caso de hidrocarburos. En esta etapa, Petroperú comunica y difunde en el área de influencia información sobre el concurso del Contrato de Exploración y/o Explotación. En el sector minero, las primeras reglas de participación se aplican cuando ya se otorgó la concesión, pero éstas no son obligatorias sino que constituyen

buenas prácticas. El Estado puede coordinar con la empresa para informar a las poblaciones cercanas sobre el alcance de la concesión, los estándares ambientales, las etapas de la actividad, las tecnologías aplicables, entre otros temas. Antes de iniciar cualquier actividad, tanto para el caso de minería como de hidrocarburos, si es obligatorio que la empresa llegue al “acuerdo previo” sobre el terreno de una comunidad o propietario (Merino, 2025).

Respecto a la participación ciudadana en la etapa de ejecución de los proyectos, sólo el sector minero en el Perú cuenta con regulación al respecto. Ésta recomienda crear una Oficina de Información Permanente o el Monitoreo Ambiental Participativo. Esta oficina brinda información sobre el desarrollo del proyecto, el cumplimiento de las obligaciones y compromisos asumidos, y atiende las observaciones, denuncias o aportes de la población. Se trataría de una forma voluntaria de “mecanismo de reclamo” a una escala muy local (no se sugiere nada parecido para la oficina matriz o la entidad financiera que sustenta el proyecto). Por su parte, el Monitoreo y Vigilancia Ambiental Participativo se desarrolla a través de un Comité con representantes de la empresa y de las comunidades y autoridades del área de influencia (Merino, 2025).

En Chile no se identifica la regulación de procesos formales de participación ciudadana luego de aprobados los proyectos (Rabí, 2020). Ante esta situación, distintos actores han recurrido a esquemas alternativos que buscan complementar las deficiencias de la participación ambiental como los “Acuerdos de Desarrollo Territorial”, compromisos voluntarios que abarcan temas de contratación local, desarrollo de proveedores locales, educación ambiental y relaciones comunitarias (Rabí, 2020; Chile Sustentable, 2018).

En Argentina, se observa que algunas empresas implementan programas de participación comunitaria más allá de las exigencias legales, como los procesos de monitoreo ambiental participativo, en los cuales miembros de la comunidad integran actividades de control ambiental sobre la calidad del agua, el aire y otros recursos (Secretaría de Minería, 2022). Sin embargo, dada la alta conflictividad del sector, la Secretaría de Minería (2022) creó dos mecanismos: la Mesa de Minería Abierta a la Comunidad, concebida como un espacio plural, federal y transdisciplinario para debatir sobre los diversos aspectos de la actividad minera; y el Sistema de Información Abierta a la Comunidad sobre la Actividad Minera, un mecanismo complementario para profundizar la transparencia y el acceso a información.

En los cuatro países se observa compromisos internacionales para fomentar la transparencia y la participación, así como el desarrollo de normas que regulan estos mecanismos en los procedimientos de evaluación de los estudios de impacto ambiental. Sin embargo, en todas las experiencias existen críticas sobre la efectividad de la participación y su utilización por parte del gobierno y empresas como meras etapas burocráticas. Además, una preocupación común es la ausencia de normas obligatorias sobre participación temprana y durante la ejecución de los proyectos. En ambos momentos, predominan las buenas prácticas o normas voluntarias. Ello afecta la legitimidad de los proyectos y en muchos casos pone en tela de juicio su viabilidad.

4. Regulación e implementación de la Consulta Previa

En esta sección analizamos el diseño institucional de la consulta (entidad encargada, reglas sobre la oportunidad de la consulta y los estándares aplicables) y la forma de implementación, incluyendo información sobre el número de consultas realizadas y los cuestionamientos a los procesos.

En los cuatro países viven diversos pueblos indígenas cuyas organizaciones son muy activas en plantear observaciones y cuestionamientos a proyectos mineros y energéticos. Además, los cuatro Estados han ratificado el Convenio 169 de la OIT. Colombia lo hizo en 1991 (Ley 21), Argentina en 1992 (Ley N.º 24.071), el Perú en 1994 (Resolución Legislativa 26253) y Chile en el 2008 (Decreto 236).

En el Perú, la Constitución de 1920 reconoció por primera vez a las comunidades indígenas. Éstas fueron luego denominadas “comunidades campesinas” y “comunidades nativas” por la legislación de la década de 1970, y posteriormente reconocidas como tales en la Constitución de 1978 y la vigente de 1993. Desde la década de 1990, el sector Energía y Minas venía supervisando la realización de “consultas previas” a pueblos indígenas a través de talleres informativos, en el marco del procedimiento de aprobación de los EIA. Sin embargo, luego de pronunciamientos del Tribunal Constitucional rechazando estos talleres como consultas previas y activismo indígena sostenido, el mecanismo se introduce formalmente mediante la Ley 29785 del 2011, la “Ley del Derecho de Consulta Previa a los Pueblos Indígenas, reconocido en el Convenio 169 de la OIT” (la “Ley de Consulta”). Ésta es la primera ley general de consulta previa en la región y obliga a toda entidad pública a realizar este procedimiento cuando aprueba una política, norma o resolución que puede afectar los derechos colectivos de alguno de los 55 pueblos indígenas registrados en el Ministerio de Cultura (2024)⁶. El procedimiento dura 120 días e incluye las etapas de identificación de la población afectada; provisión de información sobre las implicaciones de la norma o decisión; y evaluación interna. Si en este punto no hay acuerdo, comienza una nueva fase: el diálogo intercultural. La etapa final es la decisión, que se produce independientemente de que los pueblos indígenas estén de acuerdo o no con las medidas propuestas.

En Chile, el reconocimiento de los Pueblos Indígenas comienza en 1993 con Ley 19253, que crea la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (actualizada en el 2023 por Ley 21606). Luego de la ratificación del Convenio 169, el gobierno emitió el Decreto Supremo 66/2013, Reglamento de Consulta Indígena, el cual establece directivas para el SEIA en el cumplimiento de la obligación del Estado de desarrollar consultas indígenas (Rehner et al., 2025; Ocampo-Melgar et al., 2019), añadiendo un estándar diferente para la participación ciudadana en el caso de comunidades indígenas (Irrázaval et al., 2023). En este marco reglamentario, la consulta es un proceso de diálogo entre el Estado y los pueblos indígenas, que tiene como objetivo llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarlos directamente. En el marco del SEIA, la medida administrativa a ser consultada es la RCA de un proyecto (SEA, 2025).

En Colombia, los derechos indígenas han sido reconocidos en la Constitución de 1991. Posteriormente, se han aprobado normas reglamentarias sobre consulta previa, como la Directiva 01 del

2010, que establece de forma general las acciones que requieren consulta previa; y la Directiva 10 del 2013, que establece el orden del procedimiento y las etapas de la consulta. Sin embargo, estas Directivas Presidenciales no establecen plazos y constituyen un marco legal muy general que ha facilitado el desarrollo de las consultas por parte de las empresas (Defelipe, 2025). Por otro lado, al igual que en Chile, en Colombia la consulta previa se inserta en el procedimiento de evaluación ambiental. Una reforma legal en el año 2020 (Decreto 1585) precisó que, para obtener una licencia ambiental o su modificación, el solicitante debe aportar en el trámite la protocolización de consulta previa cuando sea procedente. La Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa (DANCP), del Ministerio del Interior, determina la procedencia de consulta previa, por solicitud del interesado en obtener la viabilidad ambiental para la ejecución de un proyecto (ANLA, 2025).

En Argentina, la entidad encargada de realizar la consulta previa es la autoridad minera provincial (Autoridad de Aplicación), en coordinación con organismos nacionales como el Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (INAI), organismo encargado de garantizar el ejercicio de la ciudadanía de los pueblos y comunidades originarias. Sin embargo, no existen leyes específicas que regulen los procedimientos de consulta (Escosteguy et al., 2022). Este procedimiento ha sido desarrollado mediante protocolos técnicos impulsados por INAI que buscan estandarizar los procesos de consulta en diferentes jurisdicciones (Ministerio de Energía y Ambiente [Mendoza], 2024). La aplicación del protocolo depende de la voluntad política y de la capacidad institucional de los gobiernos provinciales y ninguna de las tres provincias con proyectos de litio posee una reglamentación específica. Catamarca sólo menciona la consulta a pueblos y comunidades originarias en el marco de la participación ciudadana durante la evaluación de los EIA (González y Trevignani, 2025).

El diseño de la consulta previa en estos países ha dado lugar a múltiples cuestionamientos. Para las organizaciones indígenas, la consulta previa incorpora menos derechos que el estándar internacional de “consentimiento libre, previo e informado” de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas del año 2007, las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, e incluso que estándares privados como la Initiative for Responsible Mining Assurance (IRMA). Esto porque en estos países sólo se exige consentimiento para casos de desplazamiento y tenencia de material peligroso en territorios indígenas, no en general cuando las medidas estatales pueden afectar gran parte del territorio (CIDH, 2012). Mientras que los pueblos indígenas demandan que sus decisiones en el marco de las consultas sean “vinculantes” (Merino, 2025; Murguía y Marín, 2025; Rehner et al., 2025; González y Trevignani, 2025; Defelipe, 2025), el argumento de los gobiernos es que las consultas no otorgan a las comunidades un “derecho de veto” sobre sus políticas.

Respecto a la implementación, estos países reportan la realización de varios procesos de consulta. En el Perú, a marzo del 2025, el Ministerio de Cultura ha reportado 40 consultas previas en minería de un total de 111 procesos. El resto de ellos se han referido a hidrocarburos (14); áreas naturales protegidas (14); infraestructura (7); generación eléctrica (6); normas nacionales (5) y patrimonio cultural (25).

6 Son 51 pueblos indígenas amazónicos y 4 andinos. Esta población está organizada en comunidades campesinas en los Andes y comunidades nativas en la Amazonia.

En Chile no existe una cifra exacta y públicamente disponible sobre la cantidad de consultas previas. Sin embargo, un estudio de la Universidad de Chile identificó que, desde la ratificación del Convenio 169 en 2008 hasta el 31 de diciembre de 2017, 89 consultas se habían finalizado y otras 42 permanecían pendientes en diversas áreas. La investigación evidenció que los ministerios con mayor número de consultas concluidas fueron los de Obras Públicas, con un 32.4% de los casos; y Medio Ambiente, con un 28.2% (Universidad de Chile, 2020). Por otro lado, fuentes oficiales muestran que al 2025 se registran cinco procesos de consulta en ejecución vinculados a concesiones de geotermia (Ministerio de Energía, 2025) y ocho referidos a minería, incluyendo la consulta en Salares Altoandinos, en la región de Atacama, que se convirtió en la primera realizada en el país respecto al otorgamiento de un contrato especial de operación de litio. Asimismo, en abril de 2025 concluyó la segunda consulta indígena solicitada por CODELCO para la modificación del CEOL en el Salar de Maricunga (Ministerio de Minería, 2025).

En Colombia, el Ministerio del Interior informó que hasta noviembre de 2021 se habían realizado 7,403 consultas previas a comunidades indígenas (Ministerio del Interior, 2025b). Asimismo, se reveló que durante el actual gobierno, desde el 2022, se han expedido en promedio 2,222 certificaciones de consulta previa por año, de las cuales aproximadamente el 31% corresponde a actividades de minería y energía (El País, 2023). Este gran número se debe al diseño que tiene la consulta. Al tratarse de una gestión de la empresa, no existen etapas ni el trámite administrativo establecidos para Chile y el Perú.

En Argentina no existe en la actualidad un compendio estadístico público que sistematice los procesos de consulta previa y participación ciudadana vinculados al sector minero y energético (Murguía & Marín, 2021). Información dispersa muestra que en julio de 2025, la Dirección Provincial de Minería de Jujuy inició dos procesos de consulta sobre Informes de Impacto Ambiental en etapa de exploración inicial. El primero corresponde a la Mina Jorge Enrique, presentada por Lithium S Corporation S.A., cuyo período de participación ciudadana se extendió del 28 de julio al 20 de agosto de 2025. El segundo involucró los proyectos Mina La Aguada, Mina Aguadita I y Mina Mahoma, también a cargo de Lithium S Corporation S.A., con idéntico plazo de consulta (Secretaría de Minería e Hidrocarburos, Gobierno de Jujuy, 2025).

Las prácticas en los procedimientos de consulta han sido problemáticas. Una primera cuestión es que las dificultades encontradas en el diseño de la consulta derivan en problemas de implementación. En Chile, Argentina y Colombia no existe una ley nacional que detalle las reglas procedimentales de la consulta previa para todos los sectores. Ello ha generado que en Argentina se presenten interpretaciones dispares y aplicaciones irregulares en las jurisdicciones provinciales (González y Trevignani, 2025). Se señala que la falta de directrices claras para la implementación crea incertidumbre respecto al inicio del proceso, su alcance y los resultados esperados. Ello llevó a organismos públicos a desarrollar mecanismos de participación de forma discrecional, lo que en muchos casos afecta la credibilidad del proceso (Escosteguy et al., 2022; Murguía y Marín, 2025). En Colombia, se cuestiona que la ausencia de una Ley Estatutaria permita que sean los titulares de los proyectos y no el Estado quienes se encarguen de las consultas (Defelipe, 2025).

A pesar de contar con una ley general de consulta previa, en el Perú también hay vacíos legales que generan problemas de implementación. Un debate en minería se refiere a quién consultar. Como la ley estipula que las comunidades campesinas “pueden ser consideradas” pueblos indígenas, para algunos, la ley permite excluir a “comunidades campesinas” que habrían perdido su condición de indígenas. También hay un debate sobre

cuándo y qué decisión o norma debe ser consultada. Las normas reglamentarias del Ministerio de Energía y Minas establecen que la consulta en minería se aplica a la resolución que autoriza el inicio de las operaciones de exploración o explotación, no al otorgamiento de concesiones ni a la resolución que aprueba los estudios ambientales. En el caso de hidrocarburos, en cambio, sólo se aplica a la propuesta de contrato de concesión. Aunque el Estado no ha formulado un argumento técnico para estas distinciones, la diferencia estaría en que el contrato de concesión en hidrocarburos es resultado de un procedimiento de licitación complejo y existen pocos lotes ofertados por el Estado. En cambio, las concesiones mineras se otorgan en un procedimiento simplificado y se encuentran por todo el territorio nacional. En cualquier caso, las organizaciones indígenas argumentan que las consultas en minería e hidrocarburos deben operar tanto para las concesiones como para el proceso de evaluación de los EIA porque ambas etapas son relevantes para definir el nivel de incidencia e impactos de los proyectos (Merino, 2025).

En general, se presentan varias deficiencias en las prácticas de consulta. En el Perú, se ha cuestionado la debilidad del Ministerio de Cultura, la falta de una entidad especializada que represente a los pueblos indígenas, la falta de monitoreo del cumplimiento de acuerdos, la limitada asistencia técnica, entre otros (referencias en Merino, 2024). En Chile, se cuestiona la calidad de las consultas previas y su duración excesiva (Rehner et al 2025). Además, se han presentado diversos conflictos asociados a una deficiente aplicación de la consulta previa en proyectos de litio, generando tensiones con las comunidades locales en Atacama (Irrázaval & Carrasco, 2023; Rehner et al., 2025). En las provincias de Catamarca, Jujuy y Salta (Argentina), las comunidades han denunciado la falta de consulta adecuada en proyectos de litio y en el proyecto del Parque Solar Cauchari en Jujuy. La Corte Suprema de Justicia de la Nación y otros tribunales han intervenido en algunos casos, aunque sin establecer una doctrina firme que garantice la aplicación homogénea del derecho a la consulta (González y Trevignani, 2025).

Ciftci y Lemaire (2023) encontraron que las consultas en Chile y Argentina se están empezando a desarrollar respecto a proyectos de litio en el marco del auge de la demanda de vehículos eléctricos; sin embargo, éstas se desarrollan con irregularidades y negociaciones asimétricas. Por ejemplo, en octubre de 2021, el gobierno de Catamarca anunció el inicio de un proceso de consulta sobre el inicio de la etapa de producción del proyecto minero de litio ubicado en el Salar del Hombre Muerto, propiedad de la australiana Galaxy Resources Ltd. Ésta fue la primera consulta organizada por un gobierno provincial. Duró cuatro semanas e incluyó consultas sobre la evaluación de impacto ambiental, charlas técnicas y una audiencia pública. Sin embargo, la participación local se vio restringida por limitaciones logísticas para atender las reuniones, escaso tiempo para dar sus opiniones, presencia policial, e influencia de la empresa con ofertas de trabajo antes de la aprobación del proyecto (Escosteguy et al., 2022).

En Colombia, se cuestiona que las consultas no siempre sean efectivas y transparentes (Defelipe, 2025). Los problemas encontrados incluyen, entre otros: infringir el carácter previo, libre e informado de la consulta; no entregar a tiempo ni en la forma, idioma y contenido debidos y completos los mapas, estudios técnicos, documentos de diseño, de costos e impactos ambientales, sociales, económicos y culturales; ignorar el derecho de las comunidades y pueblos a participar desde el inicio en la elaboración de los protocolos de relacionamiento intercultural; desconocer la legítima representación de las comunidades (González, 2021). Otras prácticas que contravienen el espíritu de la consulta previa están relacionadas con legalizar, como si fueran parte de la consulta, eventos convocados sin la adecuada

preparación e información a las comunidades; pretender llegar a acuerdos de protocolización sin compartir previamente los estudios sobre costos de los impactos, entre otros (Defelipe, 2025). Esta situación ha derivado en la judicialización de las consultas mediante acciones de tutela y ha motivado que las comunidades indígenas, en el ejercicio de su autonomía, generen Protocolos Autonómicos de Consulta y Consentimiento (Vega-Araújo, et al., 2025; Defelipe, 2025).

Se observa en los cuatro países que la consulta previa tiene problemas regulatorios y de implementación. Respecto a las cuestiones regulatorias, mientras que el Perú cuenta con una normativa amplia y detallada, los vacíos respecto a estándares y reglas procedimentales en Chile, Colombia y Argentina han

generado diversos niveles de discrecionalidad en su aplicación, siendo paradigmático el caso de Colombia y el desarrollo de las consultas bajo responsabilidad de las empresas. Por otro lado, aunque en el Perú hay un mayor desarrollo normativo, persisten vacíos e incongruencias sobre el momento oportuno de realizar las consultas en los sectores de energía y minería (antes o después de la evaluación de los estudios ambientales) mientras que en los demás países las consultas se enmarcan en los procesos de evaluación ambiental. En todos los casos, se cuestiona la legitimidad de las consultas debido a la exclusión de participantes, restricciones técnicas e idiomáticas y, en general, su falta de carácter vinculante, lo que implica que las decisiones comunitarias respecto a la viabilidad de los proyectos pueden ser omitidas.



Fuente: Elaboración del autor

5. La cuestión laboral

El desarrollismo verde promete vincular con el desarrollo local las inversiones en minerales críticos y energías renovables. Ello implica contratación laboral de calidad, transferencia tecnológica y desarrollo de nuevas cadenas de valor, todo ello bajo adecuadas relaciones laborales. En dicho marco, esta sección se enfoca en la regulación y aplicación de normas laborales clave, como la contratación de trabajadores extranjeros y los derechos sindicales en los cuatro países objeto de estudio.

En los sectores minero-energético en estos países predomina el régimen laboral privado, con derechos y obligaciones similares para trabajadores y empleadores e instituciones encargadas de la supervisión y fiscalización. En general, salvo en el caso de Colombia, no cuentan con normas laborales especiales para ambos sectores, el nivel de formalización es alto y los beneficios laborales se consideran buenos – aunque hay actividades importantes que se desarrollan a través de mecanismos de sub-contratación y tercerización, y quedan fuera de la cobertura de protección laboral.

En el Perú, los sectores de minería y energía, incluyendo las empresas públicas, se rigen por el régimen general de contratación laboral de la actividad privada, Ley de Productividad y Competitividad Laboral (Decreto Legislativo N°728). Esta Ley

reconoce el derecho a la estabilidad laboral y beneficios laborales como los bonos, compensación por tiempo de servicios (CTS) en caso de ruptura del vínculo laboral, vacaciones pagadas y seguridad social. Este régimen comprende además la distribución de utilidades. En Chile, el Decreto con Fuerza de Ley (DFL) N°1 de 2002 compendia las normas laborales en el Código del Trabajo y reconoce los derechos de los trabajadores, incluyendo la jornada laboral y la negociación colectiva (Rehner et al., 2025). En Argentina la Ley N°25.877 del 18 de marzo de 2004, de alcance federal, organiza las relaciones laborales en general, sin prever disposiciones exclusivas para los sectores minero o energético.

En Colombia, el Código Sustantivo del Trabajo, aprobado mediante el Decreto 2663 del 5 de agosto de 1950 y objeto de múltiples modificaciones, es la norma laboral fundamental. En sus capítulos X y XI sobre asistencia médica y protección en el trabajo, este código establece disposiciones específicas para los trabajadores del sector minero. Asimismo, la Ley N°2456 del 26 de junio de 2025 adopta una reforma laboral orientada al trabajo decente y digno en Colombia, por lo que en su Artículo 58, contempla medidas de protección para los trabajadores del sector minero que se vean afectados por los procesos de transición energética. Además, regula aspectos relacionados con el régimen laboral, la libertad sindical y otras medidas de carácter general.

5.1. Contratación local

En el Perú, la contratación de trabajadores extranjeros está regulada por la Ley General de Empleo Extranjero, Decreto Legislativo N°689 del 5 de noviembre de 1991 y su reglamento (Decreto Supremo N°014-92-TR). Esta contratación se rige por una cuota máxima de 20% del total del personal y un tope del 30% de la masa salarial, con contratos a plazo fijo de hasta tres años y renovables, con registro digital y fiscalización posterior. Además, en el caso de minería, normas especiales señalan que la empresa debe incluir, en su solicitud de peticionario de concesión, la declaración jurada en la que se compromete a fomentar preferentemente la contratación de personal local (Merino, 2025).

Según la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), el Perú mantiene los límites porcentuales de la contratación extranjera; no obstante, la información pública desagregada por subsector es limitada (OIM, 2019; FES, 2025). Un riesgo común es el subregistro o la utilización de figuras atípicas que desnaturalicen la relación laboral para eludir cuotas. Para mitigar esta situación, se requiere control constante de porcentajes y verificación de calidades migratorias, con especial atención en las cadenas de suministro (Poder Ejecutivo, 1991; MTPE, 2018; Gestión, 2023; OIM, 2019).

En Chile, el Código del Trabajo fija una proporción máxima de contratación extranjera por empleador, con una regla que exige al menos 85% de personas chilenas en empresas con más de 25 trabajadores y con reglas específicas de cómputo que asimilan como chilenos a ciertos ciudadanos extranjeros y excluyen a técnicos especialistas (BCN, 2003; Mintrab, 2025). La Ley 21.325 de Migración y Extranjería, publicada el 20 de abril de 2021, exige autorización habilitante para el trabajo de extranjeros, y su incumplimiento conlleva multas y otras sanciones como la expulsión administrativa ante infracciones graves o reiteradas (Diario Oficial de la República de Chile, 2021). Las fuentes secundarias muestran que las empresas de la gran minería figuran entre las que menos trabajadores extranjeros emplean, lo que reduce el riesgo de sobrepasar el límite legal. Esto se explicaría

en la alta disponibilidad de personal local calificado y el uso de la excepción de técnicos especialistas (SN2, 2025; Mintrab, 2025). El principal riesgo aparece en la cadena de subcontratación, donde un contratista podría no regularizar visados a tiempo, con la consiguiente exposición a multas por empleo sin autorización (Diario Oficial de la República de Chile, 2021).

Colombia no mantiene un tope general de trabajadores extranjeros en la Ley 1429, promulgada por el Congreso de la República el 29 de diciembre del 2010, que derogó la antigua proporcionalidad del Código Sustantivo del Trabajo (CST) (Congreso de la República, 2010). No obstante, para actividades que requieren título y matrícula profesional de ingeniería, sí rige un límite especial: máximo 20% de profesionales extranjeros, conforme a la Ley 842, publicada el 14 de octubre del 2003 (Congreso de la República, 2003). La vinculación de extranjeros exige visa e inscripción en el Registro Único de Trabajadores Extranjeros en Colombia (RUTEC), creado por la Resolución 4386 del Ministerio del Trabajo del 9 de octubre del 2018 (Ministerio del Trabajo, 2018). La falta de registro conlleva sanciones administrativas (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2022; Ministerio del Trabajo, 2018). Adicionalmente, la jurisprudencia constitucional ha reafirmado que los derechos laborales se reconocen incluso a migrantes en situación irregular (Corte Constitucional, 2007). En general, se observa que grandes operadores del sector minero suelen cumplir con la visa y el registro por exigencias de auditoría, mientras que los incumplimientos se concentran en contratistas y cadenas de subcontratación (Ministerio del Trabajo, 2018; Ministerio de Relaciones Exteriores, 2015).

El único país del grupo que no tiene ningún tipo de restricción a la contratación extranjera es Argentina. La Ley de Contrato de Trabajo 20.744, promulgada por el Congreso de la Nación el 27 de septiembre de 1974, prohíbe discriminar por nacionalidad (Congreso de la Nación, 1974). La Ley 25.871 de Migraciones del 21 de enero del 2004, sólo exige residencia habilitante y prohíbe el empleo de personas en situación irregular; su reglamentación

prevé multas a empleadores (Congreso de la Nación, 2004; DNM, 2010). Sin embargo, diversos reportes cuestionan que haya un adecuado cumplimiento de estas normas en los sectores minero y energético, pues existen denuncias por contratación migrante no habilitada y fricciones por empleo foráneo frente a expectativas locales (OCMAL, 2012; El Tribuno, 2024; Vacamuertaonline, 2025; CEPAL, 2005). En minería se registraron denuncias por uso de visas inadecuadas y extranjeros sin habilitación en operaciones vinculadas a litio, lo que activó inspecciones y reclamos comunitarios (OCMAL, 2012; El Tribuno, 2024). En energía, la expansión del proyecto petrolífero Vaca Muerta atrae mano de obra migrante por brechas de capacidades, con tensiones por desplazamiento de empleo local (Vacamuertaonline, 2025). Por otro lado, se observa que contratistas o subcontratistas recurren a personal sin habilitación migratoria (Congreso de la Nación, 2004; DNM, 2010; El Tribuno, 2024).

En general, se observa que en estos países los límites de contratación extranjera facilitan un involucramiento con los actores locales, lo que mitigaría tensiones sociales. Sin embargo, parece que se requieren normas más estrictas que obliguen a las empresas a generar vínculos laborales más sustantivos con la fuerza de trabajo local. Además, incluso con los regímenes actuales de cuotas generales, persisten retos en la supervisión y cumplimiento, así como en las responsabilidades de los contratistas.

5.2. Libertad sindical

En el Perú, la Constitución Política de 1993 y el TUO de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo, aprobado por el Decreto Supremo N°010-2003-TR, reconocen el derecho a la sindicalización sin autorización previa y con licencias para dirigentes (Poder Ejecutivo, 2003; MTPE, 2019; MTPE, 2022; SUNAFIL, 2019). Si bien este marco aplica a minería y energía, sin reglas diferenciadas, diversos reportes muestran alta conflictividad y desafíos de cumplimiento, con denuncias de actos antisindicales y retrocesos en negociación colectiva (Salvador, 2024; FES, 2025; Infobae, 2025; Vinatea & Toyama, 2023). Si bien en el sector minero muchos sindicatos perdieron el poder que tuvieron en el pasado desde las reformas neoliberales de la década de 1990, existen sindicatos activos como el de Shougang. Este sindicato ha denunciado medidas de represalia contra sus líderes y retrasos en los procesos de negociación colectiva (Dolores, et al., 2022).

En Argentina, la Ley 23.551, Ley de Asociaciones Sindicales del 18 de abril de 1988, garantiza la libertad sindical y la licencia gremial sin goce de sueldo, con reserva del puesto (Congreso de la Nación, 1988). La afiliación se rige por requisitos estatutarios, sin barreras por origen nacional; además, el modelo contempla pluralidad asociativa (Congreso de la Nación, 1988; MTEySS, 2001). Negar la reserva o la reincorporación constituye una infracción sancionable (Congreso de la Nación, 1988, art. 53). No obstante, informes sobre derechos laborales describen tensiones en el ejercicio de la libertad sindical en sectores estratégicos (CELS, 2018). Además, la combinación de alta rotación, tercerización y operación remota crea retos organizativos para la acción sindical, la representación y las licencias (Vacamuertaonline, 2025; Congreso de la Nación, 1988; CELS, 2018).

En Chile, la Ley 20.940, publicada el 8 de septiembre del 2016, consolidó la libertad sindical y reforzó la negociación colectiva sin establecer regímenes especiales para minería o energía (BCN, 2016). La afiliación es voluntaria y se prohíbe cualquier discriminación por actividad sindical. No obstante, para evitar

Por otro lado, el caso de Argentina es paradigmático pues parece ejemplificar los problemas que surgen cuando no existe ninguna restricción legal para contratación extranjera. González y Trevignani (2025b) observan que, si bien en las provincias productoras de litio hay alta participación de trabajadores argentinos en las etapas de construcción, las funciones más calificadas y de gestión continúan siendo ocupadas por personal extranjero. Para suplir ello, estas provincias recurren a la política de "compra local", promoviendo la contratación de empleo y/o adquisición de bienes y servicios de origen local. Pero con el avance de los proyectos, las empresas buscan recursos humanos con mayor calificación, lo que encuentran en otras provincias (González y Trevignani 2025b). También hay casos como el de la Minera Exar en la Provincia de Jujuy, en donde se suscriben acuerdos con integrantes de la comunidad para que trabajen en la planta mediante cooperativas de trabajo. Sin embargo, ello implica salarios menores al convenio de trabajo, contratos efímeros y trabajos precarios (González y Trevignani, 2025a). El caso de la empresa Zijin, a cargo del proyecto Tres Quebradas, en la Provincia de Catamarca, también ha sido visto como un ejemplo de las limitaciones para generar desarrollo local. Según González y Trevignani (2025b), la empresa justifica la contratación extranjera en la falta de recursos humanos locales. El problema sería la ausencia de una estrategia gubernamental de formación de recursos humanos (González y Trevignani, 2025b).

conflictos de interés en la negociación, existen restricciones para quienes ostentan facultades generales de administración, como gerentes y subgerentes (Cámara de Diputadas y Diputados, 2014). La licencia sindical contempla además horas semanales mínimas para directores y la posibilidad de liberación total de jornada para algunos casos (SUSES, 2025; BCN, 2003). Si bien estos gremios son considerados débiles en comparación con Europa y algunos países de Asia y América Latina, los sindicatos en la minería de cobre tienen altos niveles de organización y amplia cobertura de instrumentos colectivos (SN2, 2025; SONAMI, 2016). Ellos suelen influir en el diseño de los contratos y conseguir bonificaciones luego de movilizaciones. En general, se afirma que este sector cuenta con buenas condiciones laborales, sueldos altos, elevados estándares de salud y prevención de riesgo – aunque, para enfrentar el poder de los sindicatos, también ha aumentado la subcontratación (Rehner et al., 2025).

En Colombia la Ley 584 de 2000 y la Sentencia T-464 de 2010 sustentan la libertad gremial y los permisos sindicales remunerados, mientras que el Decreto 720 de 2024 precisa reglas para servidores públicos, con restricciones para que trabajadores de dirección o confianza integren juntas directivas, pero no impide su afiliación (República de Colombia, 2025; Congreso de la República, 2000; Corte Constitucional, 2010; Presidencia de la República, 2024). Según reportes en minería y energía, habría una baja densidad sindical, alta tercerización y conflictividad, y brechas de cumplimiento en el diálogo social (ENS, 2016; OIT, 2021). Esto dificulta la negociación y el uso pleno de permisos, en particular en cadenas de contratistas (ENS, 2016).

En general, los sectores minero y energético en los cuatro países tienen un marco legal que reconoce derechos fundamentales para los trabajadores, incluyendo la sindicalización y la licencia sindical. Sin embargo, el uso de mecanismos de tercerización laboral a través de contratistas constituye un riesgo que puede limitar el ejercicio de estos derechos.

6. La implementación de normas ESG

En esta sección presentamos cuatro casos, uno por país, que muestran los problemas en la implementación ESG por parte de empresas chinas.

6.1. Perú: Las Bambas bajo MMG

Las Bambas es una operación minera de cobre y molibdeno ubicada en las provincias de Cotabambas y Grau, en el departamento de Apurímac. En agosto de 2004, la empresa suiza Glencore-Xstrata adquirió los derechos de exploración y, en los años siguientes, sorteó con relativo éxito los conflictos laborales y la reubicación de la comunidad de Fuerabamba a un nuevo asentamiento construido por la empresa, desarrollando ambiciosos esquemas de compensación económica.

En julio de 2013, Glencore-Xstrata decidió modificar su Estudio de Impacto Ambiental, siendo el primero en el país (Schaeffer et al., 2019) en hacer uso del recién creado mecanismo simplificado de Informe Técnico Sustentatorio (ITS). Este ITS sustentó el cambio de ubicación de dos componentes de beneficio (la planta de molibdeno y la planta de filtro) y del área de almacenamiento de concentrados, desde el área de Tintaya/Antapaccay (provincia de Espinar, departamento Cusco) a Las Bambas en el departamento de Apurímac. Mediante el ITS se incrementó además la producción de concentrados en 278 toneladas minerales diarias (TMD), lo que hubiese requerido una modificación del EIA (Schaeffer et al., 2019).

En abril de 2014, el proyecto fue transferido a un consorcio liderado por Minerals and Metals Group (MMG), subsidiaria de la empresa multinacional China Minmetals. Justo antes de transferir la propiedad al consorcio chino, en marzo del 2014, Glencore-Xstrata presentó una segunda modificación del EIA para actualizar el sistema de gestión hídrica y las líneas basales ambientales y sociales. Esta solicitud no mencionaba cambios en el modo de transporte de los minerales – que estaba previsto a través de un mineroducto. Debido a esta omisión, el procedimiento de modificación no incluía la opinión técnica del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, y la etapa de participación ciudadana no abordó temas relacionados al transporte de minerales. En octubre de 2014, cuando MMG ya estaba a cargo, la empresa presentó información complementaria a la solicitud de modificación de EIA. Esta información mencionaba un cambio en la forma de transporte de minerales, de un mineroducto a transporte terrestre. Este cambio reducía el área de influencia del proyecto, excluyendo a comunidades consideradas en el plan inicial. Con esta información, las autoridades aprobaron la modificación del EIA en noviembre de 2014 (Merino, 2022).

La falta de información proporcionada por MMG a las comunidades locales sobre estos cambios generó protestas que comenzaron en febrero de 2015 y continuaron hasta 2016,

resultando en la muerte de al menos cuatro campesinos (El País, 2019). De hecho, desde 2015, tanto el gobierno como la empresa han incriminado a líderes campesinos por ejercer su derecho a la protesta, solicitando hasta 17 años de prisión (CNDDHH, 2019; Merino, 2022). Los 11 líderes incriminados recién fueron absueltos por la Corte Superior de Justicia de Apurímac en el 2025 (La República, 2025).

MMG, además, presentó en 2017 un nuevo ITS esta vez ante el SENACE (ya en funciones), el cuál aprobó la ampliación de la planta concentradora de 140ktpd a 145ktpd y la modificación de cinco componentes relacionados con el plan de minado y ampliación de la planta. Hasta el año 2022, el proyecto minero Las Bambas tenía 20 instrumentos de gestión ambiental aprobados, 5 de los cuales son modificaciones al EIA de exploración, 3 modifican el EIA de explotación, y 7 corresponden al ITS (OEFA 2022). Para Schaeffer et al (2019), este proyecto ejemplifica el abuso de los mecanismos de modificación de los EIA.

El caso muestra una limitada aplicación de la debida diligencia y la participación ciudadana. Si MMG hubiese tenido un mayor conocimiento o compromiso con las aspiraciones locales y el contexto social, habría comprendido la importancia de mantener el proyecto de mineroducto para las comunidades. Además, tanto Glencore-Xstrata como MMG pudieron hacer mayores esfuerzos para informar acerca de los cambios de los EIA (Merino 2022). Estas cuestiones han profundizado la desconfianza y explican en gran medida el descontento actual. Las comunidades del área de influencia del proyecto tienen demandas que incluyen preocupaciones tanto ambientales (por el polvo que el transporte continuo de minerales genera) como sociales (referidas a la adecuada compensación económica y beneficios directos que puedan obtener de la actividad a través de esquemas de sub-contratación). Estas dinámicas vienen generando nuevos retos, como el surgimiento de la minería ilegal en áreas aledañas.

El papel del Estado ha sido similar tanto antes como después del ingreso de capitales chinos. Primero, promoviendo la inversión, y luego convirtiendo los caminos por donde transitan los camiones mineros en una "vía nacional", evitando así reclamos compensatorios por parte de comunidades. Finalmente, aplicando estrictamente decretos de excepción para asegurar el transporte de minerales mediante el despliegue de las fuerzas armadas. Esta forma de apoyo a los proyectos mineros es muy problemática y genera mayor desconfianza.

6.2. Chile: Central Hidroeléctrica Rucalhue

Los minerales críticos, las industrias de energías renovables y las centrales hidroeléctricas suelen estar incluidos dentro del marco de la transición energética, pues todos ellos serían la base para sostener un sistema que no depende de energías fósiles. Por ello, y considerando la significativa inversión china en hidroeléctricas en Chile, hemos seleccionado el caso de la Central Hidroeléctrica Rucalhue, la más importante del país.

Esta central hidroeléctrica se ubica en la región del Biobío, entre las comunas de Quilaco y Santa Bárbara (CICDHA, s.f.). Inicialmente impulsada por la empresa brasileña Atiaia Energía Spa, fue adquirida en mayo de 2018 por Rucalhue Energía SpA, propiedad de la empresa estatal China International Water & Electric (CWE), filial de la transnacional China Three Gorges Corporation (OLCA, 2020). La Central Rucalhue es el primer proyecto de CWE en Chile y marcó un hito en la internacionalización de capitales chinos

en el sector energético (Ríos et al., 2023). El proyecto se inserta en el Plan de Fortalecimiento Industrial del Biobío impulsado por el gobierno chileno tras el cierre de la siderúrgica Huachipato en 2024 (Lieberherr, 2025). Su objetivo es generar empleo en sectores como energía, gas, minería y monocultivo forestal.

En abril del 2016, el proyecto obtuvo la Resolución de Calificación Ambiental que autorizaba su ejecución (OLCA, 2020), pero la construcción no pudo iniciarse debido a la presencia de especies vegetales en categoría de conservación vulnerable, protegidas en el Bosque Nativo de Conservación y Protección (ACNUDH, 2023), bajo la clasificación otorgada por la Corporación Nacional Forestal (CONAF) (Ministerio del Medio Ambiente, 2016). Conforme al artículo 19 de la Ley 20283, CONAF tiene la facultad de otorgar carácter de excepcionalidad a un proyecto en función del interés nacional, permitiendo la intervención dentro del bosque nativo. Por ello, la empresa solicitó a CONAF que emitiera tal declaración en favor del proyecto, para poder intervenir el área y construir la hidroeléctrica (Arroyo, 2023). Finalmente, y pese a los cuestionamientos de un proceso que llegó hasta la Corte de Apelaciones de Santiago (ACNUDH, 2023), CONAF declaró el proyecto de "interés nacional" en el 2023 y, un año después, aprobó los planes de manejo, habilitando finalmente el inicio de las obras y autorizando la tala e intervención de las especies en conservación (Lieberherr, 2025; Arroyo, 2024).

Aunque el sector empresarial manifiesta que el proyecto es ambientalmente eficiente y socialmente aceptado (Zapata, 2025), las comunidades mapuche-pehuenche, habitantes de Rucalhue y ambientalistas han expresado su oposición a él por desarrollarse en una zona sensible; específicamente, en las cuencas de los ríos Biobío y Quilme, donde se ubican bosques nativos de conservación (CICDHA, s.f.; Ríos et al., 2023). Desde el 2019 han denunciado ante la Superintendencia de Medio Ambiente la alteración del caudal mínimo biológico, afectando la flora, fauna y a las comunidades del área de influencia (Ríos et al., 2023). En el 2021, organizaciones locales —con apoyo municipal de Santa Bárbara, que brindó el suministro de agua y servicios sanitarios, y de activistas ambientales (como el Movimiento Autoconvocado Santa Bárbara)— bloquearon el acceso a los terrenos del proyecto, rechazando la construcción de la central (Ríos et al., 2023). La inundación de más de 130 hectáreas por el embalse, la afectación a especies protegidas y la declaración del proyecto como "interés nacional" han profundizado la oposición (Lieberherr, 2025).

Además, la crítica de estas organizaciones echan en falta una consulta ciudadana amplia y una consulta previa adecuada, vulnerando compromisos internacionales como el Convenio 169 de la OIT y el Acuerdo de Escazú (Lieberherr, 2025). Si bien en el 2016 se realizó un proceso de consulta indígena a las comunidades de Santa Bárbara y Quilaco, en el marco de la evaluación del EIA del proyecto (SEA, 2016), éste fue denunciado como manipulado para favorecer a la empresa, y distintas organizaciones han exigido una nueva evaluación ambiental (Lieberherr, 2025). En junio del 2025 la Corte Suprema de Chile rechazó un recurso presentado por autoridades mapuche-pewenche y desestimó realizar una nueva consulta indígena, ratificando la continuidad del proyecto hidroeléctrico Central Rucalhue. La empresa señaló: "con este

fallo, el proyecto Central Hidroeléctrica Rucalhue nuevamente ha confirmado ante los tribunales de justicia su validez jurídica y ambiental al haber enfrentado y superado más de ocho recursos judiciales y administrativos en los últimos 4 años... presentados, entre otros, por personas naturales y ONGs vinculadas a causas ambientales desde el año 2021, en contra de distintos permisos y autorizaciones otorgadas al proyecto" (Bionoticias, 2025).

Recientemente, la oposición ha generado situaciones de violencia. El 20 de abril de 2025, un grupo armado atacó las instalaciones en construcción de la central, incendiando más de 50 vehículos y maquinarias, con un saldo de dos guardias de seguridad heridos (San Martín, 2025; T13, 2025). Este hecho fue catalogado como el ataque más grave en tres décadas en la Macrozona Sur, que comprende las regiones de Biobío, La Araucanía, Los Ríos y Los Lagos, y provocó la condena de la embajada de China en Chile, que instó al gobierno de Gabriel Boric a garantizar la seguridad de las inversiones (Ex-Ante, 2025a; Ex-Ante, 2025b).

Según un informe del Colectivo sobre Financiamiento e Inversiones Chinas, Derechos Humanos y Ambiente (CICDHA, 2022), la central de Rucalhue reproduce conflictos similares en otros proyectos hidroeléctricos en el Biobío, como Pangué, Ralco y Angostura. Desde la década de 1990, estos proyectos, apoyados por organismos multilaterales como la International Finance Corporation-IFC (Nelson, 2013) han alterado ecosistemas, fragmentado comunidades y generado desplazamientos forzados (Lieberherr, 2025). En dicho contexto, las comunidades y activistas señalan que el proyecto Rucalhue vulnera el Acuerdo Amistoso suscrito ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el marco del caso Ralco, que implicó el desplazamiento de la comunidad pehuenche (Pacheco, 2019). Dicho acuerdo establecía la prohibición de futuros megaproyectos hidroeléctricos en territorios indígenas del Alto Biobío (Ríos et al., 2023). Para las comunidades, la Central Rucalhue es una cuarta represa que perpetua la continuidad del despojo territorial y cultural (Pacheco, 2019), así como la vulneración ambiental, reforzando la percepción de que los beneficios energéticos nacionales se alcanzan a costa de sacrificar derechos humanos, biodiversidad y tejido comunitario en el Biobío (Zapata, 2025).

Como puede verse, el proyecto heredó un escenario de alta conflictividad socioambiental y la llegada de la empresa china no representó un cambio sustantivo en la forma de abordar los conflictos. Aunque (según análisis independientes) la empresa buscó proyectar una imagen de responsabilidad social, no implementó medidas significativas que atendieran las demandas históricas de las comunidades ni modificó sustancialmente el diseño del proyecto para generar procesos sustantivos de consulta y participación (Ríos et al., 2023; Parisi, 2025). Los cambios positivos han sido limitados a la incorporación de planes de reforestación y compensación ambiental acotados, cuya efectividad sigue siendo cuestionada por las comunidades y organizaciones de la zona (Ríos et al., 2023; Lieberherr 2025). Si bien Chile ha apostado por diversificar su matriz energética, casos como Rucalhue demuestran que no basta con promover proyectos de generación limpia si estos reproducen patrones de desplazamiento, degradación ambiental y conflictividad social.

6.3. Argentina: Cauchari-Olaroz

El proyecto Cauchari-Olaroz está ubicado en el Salar Cauchari-Olaroz, en la provincia de Jujuy, Argentina, a una altitud de 3,900 metros sobre el nivel del mar (Secretaría de Minería, s.f.). El yacimiento es considerado uno de los principales salares

productores de litio del mundo y cuenta con un recurso estimado de 24.58 millones de toneladas de carbonato de litio equivalente (LCE). Su método de explotación consiste en bombeo y evaporación (Secretaría de Minería, s.f.), y su objetivo es producir

40,000 toneladas anuales de carbonato de litio de calidad de batería, destinadas a la industria de vehículos eléctricos (Exar, 2023).

El proyecto es operado por Minera Exar, una empresa mixta controlada por la canadiense Lithium Americas y la china Jiangxi Ganfeng Lithium, cada una con el 45.75% de las acciones, y la participación estatal de Jujuy Energía y Minería Sociedad del Estado (JEMSE), con el 8.5% (Bellato, 2022). A través de esta alianza, Ganfeng ha invertido cerca de US\$641 millones, con lo que se espera generar más de 2,100 empleos directos e indirectos en Jujuy (Bellato, 2022). El ingreso de Ganfeng permitió consolidar la inversión para terminar de construir el proyecto y avanzar hacia la etapa de producción (Hinostroza, 2023). Además, la empresa promovió convenios con comunidades y obras de infraestructura local como caminos y equipamiento escolar (Exar, 2023). Estas iniciativas, sin embargo, no han eliminado tensiones sociales vinculadas a la falta de una consulta previa efectiva y a los impactos ambientales en los ecosistemas.

La historia del proyecto se remonta al intervalo 2009-2011, cuando Exar adquirió permisos de minería y exploración en extensas áreas de los salares Cauchari y Olaroz. Durante ese periodo, la empresa firmó convenios de servidumbre de paso, ocupación y agua con las comunidades atacamas de Pastos Chicos, Puesto Sey, Catua y Huancar (Exar, 2023).

Entre 2012 y 2014, se construyó una planta piloto, se elaboró el primer estudio de factibilidad y se aprobó el informe de impacto ambiental de explotación. Entre 2015 y 2017, se presentó un nuevo informe de impacto ambiental, se inició la construcción del campamento y se actualizó la estimación de reservas. Desde 2018 se habilitaron los pozos de salmuera y comenzó la construcción del campo de bombeo. En 2021, JEMSE se incorporó formalmente al proyecto (Exar, 2023). En junio de 2023, Cauchari-Olaroz inició su fase de producción pre-comercial (Dorn, 2024).

Se han desarrollado conflictos alrededor del área del proyecto. Durante la fase de construcción, productores agro-pastoriles atacamas de comunidades de Susques, agrupados en el colectivo La Apacheta, denunciaron judicialmente a Exar por la violación del derecho a la consulta previa de las comunidades originarias Susques, Jama, Coranzulí, Catua, Pastos Chicos, Puesto Sey, Olaroz Chico, El Toro, San Juan de Quillaques y Huancar, ubicadas en Susques, Jujuy (OCMAL, s.f.). En las denuncias de 2018, se argumentó que los procesos de consulta realizados para validar el estudio de impacto ambiental del proyecto fueron ilegítimos, pues contaron con participación de un sector minoritario de la población que se encuentra a favor de las empresas, lo cual tiene impacto directo contra el agua y los ecosistemas de Olaroz-Cauchari (OCMAL, 2018; Puente & Argento, 2015). Ese mismo año, este colectivo presentó recursos de amparo ambientales para detener las operaciones hasta que se realicen estudios hídricos, advirtiendo que las empresas consumen más de dos millones de litros diarios de agua, generando escasez (Revista El Federal, 2018), afectaciones de humedales y muertes de animales (OCMAL, s.f.). Pese a los cuestionamientos, al iniciarse la fase de producción pre-comercial a cargo de Exar, la oposición se enfocó

en demandas redistributivas pues la mayoría de comunidades en el área de influencia consideró que la minería del litio es necesaria para mantener a la población joven en los pueblos (Dorn, 2024).

Debido a la distinta respuesta por parte de las comunidades locales, resulta interesante comparar la evolución del conflicto del caso Olaroz-Cauchari con el proyecto vecino Salinas Grandes. La cuenca de Salinas Grandes tiene carácter bi-provincial, por lo que abarca Salta (en los departamentos La Poma y Los Andes) y Jujuy (en los departamentos Tumbaya y Cochinoca) (Argento & Zicari, 2018). La exploración de litio en esta zona ha sido objeto de litigios desde 2010, cuando un grupo de 38 comunidades indígenas organizaron protestas y cortes de carretera, e iniciaron procesos administrativos y judiciales contra diversos proyectos, frenando el avance de las empresas mineras en el gran salar. Las comunidades han reaccionado a advertencias de científicos y organizaciones ecologistas sobre posibles repercusiones ambientales y los riesgos que puede suponer para el suministro de agua dulce, sus animales, cultivos, y otras actividades económicas como el turismo comunitario y la extracción de sal para consumo humano (Delfino, 2024). Si bien algunas empresas en el área como la argentina Lition Energy habrían obtenido la aceptación de determinadas comunidades, la oposición de otras ha sido mayoritaria y directa al proyecto (Dorn, 2024). Una reforma a la Constitución de Jujuy en junio del 2023 agravó la situación, provocando protestas masivas de comunidades indígenas, especialmente en la región de Salinas Grandes-Laguna Guayatayoc (Grieco, 2023), cuando los manifestantes denunciaron que la reforma favorecía a la minería del litio al prohibir diferentes formas de movilización social. Además, cuestionaron que el proceso de reforma constitucional adolecía de una falta de consulta previa, y que desconocía la autodeterminación indígena y la relación intrínseca que estos pueblos mantienen con el territorio (FIDH, 2023; Dorn, 2024).

Al analizar la situación en Olaroz-Cauchari y Salinas Grandes se observa que, pese a que las afectaciones son similares —respecto a problemas como la falta de consulta previa, uso excesivo de agua, reformas constitucionales regresivas, entre otros—, las comunidades reaccionan de forma distinta según las diferentes interpretaciones otorgadas a la actividad minera en lo referente a su estilo de vida. Mientras que en Salinas Grandes la mina representa irremontables afectaciones al territorio y los recursos hídricos (Banchón, 2025), para las comunidades del proyecto Olaroz-Cauchari, la presencia de la minería del litio resulta necesaria para el desarrollo local (Dorn, 2024).

Para Dorn (2024), esto se debe a la forma en la que la mina ingresó en cada cuenca, así como a los procesos históricos de cada pueblo. A diferencia del proyecto Salinas Grandes, las empresas mineras de litio iniciaron conversaciones con las comunidades de Olaroz-Cauchari en el periodo 2009-2011. Además, desde 1940 estas comunidades ya convivían con empresas mineras de borato (OCMAL, s.f.). Conforme a sus tradiciones, eran los varones quienes tenían que salir a buscar empleo a otras provincias, pues no habían oportunidades laborales o educativas en las comunidades, lo cual desarticulaba su estructura organizativa (Dorn, 2024). Ello explica que, a partir de la ausencia estatal, se acepte en la comunidad la presencia de los proyectos mineros de litio, pues a diferencia de la extracción de borato, el bienestar material de las comunidades logró satisfacer sus necesidades inmediatas, lo que genera dependencia a largo plazo (Dorn, 2024; Pragier, 2019).

Como en los ejemplos anteriores, este caso también muestra la importancia de conocer el contexto social donde se desarrollarán los proyectos, y de entablar relaciones tempranas con la comunidad. La participación de inversiones chinas en Olaroz-Cauchari se

dio en un contexto complejo, pero no irremontable porque la comunidad ya tenía una historia minera previa y porque la empresa ya había iniciado procesos de relaciones comunitarias.

6.4. Colombia: La mina Buriticá bajo Zijin Mining Group.

Si bien no se trata de un proyecto referido a un “mineral crítico”, la mina de oro Buriticá es el proyecto minero de capitales chinos más importante en Colombia con una producción estimada de 8.3 toneladas de oro en 2023 (Defelipe, 2025). Es un proyecto que está siendo desarrollado por Zijin Continental Gold, subsidiaria del conglomerado chino Zijin Mining Group Co., Ltd., una multinacional estatal regional supervisada por la State-owned Assets Supervision and Administration Commissions (SASACs). Esta empresa tiene proyectos sobre minerales críticos en el Perú y Argentina (cobre y litio, respectivamente) y afronta en Colombia similares condiciones sociales y retos.

Para desbloquear los procesos en marcha frente a la Corporación Autónoma Regional del Centro de Antioquia (COR-ANTIOQUIA), el proyecto fue declarado de interés nacional. Así, de ser gestionado por el departamento de Antioquia, pasó a manos de ANLA. En el año 2016, la empresa junior canadiense que era titular del proyecto, Continental Gold, obtuvo la licencia ambiental de la ANLA. Sin embargo, las comunidades de Buriticá cuestionaron el proyecto por su impacto ambiental y la afectación al territorio. Además, mineros artesanales alegaban que el título minero de la empresa se sobreponía a sus áreas de labor (Veiga et al., 2022). Las tensiones se complejizaron con la presencia de grupos armados ilegales formados en el contexto del conflicto entre el Gobierno central, las guerrillas de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y grupos paramilitares de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) enfrentados a este grupo. El poder de grupos ilegales como el Clan del Golfo o Los Urabeños, que heredaron estructuras de poder dejadas por la desmovilización de las AUC en 2004, logró la cooptación de la empresa y el territorio (Defelipe, 2025).

En el 2020, Zijin Mining adquirió una participación mayoritaria del 69.28% de Continental Gold, lo que le dio el control de Buriticá. Sin embargo, Zijin llegó sin tener una idea clara del territorio y de los antecedentes, en una transición “abrupta” y “forzada” de la propiedad canadiense (Defelipe, 2025), que se tradujo en desconfianza. Las comunidades han denunciado que el traspaso a la propiedad china “se hizo de forma express”, sin que la empresa haya recibido información suficiente y adecuada sobre los impactos socioambientales.

Desde la llegada de Zijin, se han producido tres protestas en formas de bloqueo a las vías de acceso a la mina: en marzo de 2020, octubre de 2021 y febrero de 2022. Por otro lado, se afirma que grupos ilegales cooptaron algunas comunidades para poder presentarse como mineros informales o artesanales y justificar sus acciones de protesta como forma de defensa territorial (Defelipe, 2025). Como resultado, el 70% de la concesión ha sido invadida, lo que implicaría la extracción por parte de mineros ilegales de 1.5 a 2 toneladas de oro anuales, más de US\$100 millones. Zijin afirma que desde marzo de 2023 ha perdido el control del 60% de sus socavones que conforman 82 kilómetros de túneles de la mina, a manos del Clan del Golfo (Jonkman, 2022; Defelipe, 2025). Para Bonilla (2022), lo que se observa aquí no es una competencia por tener el poder absoluto del área sino una forma de gobernanza compartida, una coexistencia en la que actores

estatales y no estatales buscan réditos económicos, controlando la actividad política y social, aprovechando las brechas, la ausencia o la debilidad del Estado.

Esta gobernanza es contenciosa y compleja debido a la falta de definición entre minería artesanal y minería ilegal/criminal. Ello se profundiza porque la Ley 685 de 2001 no tiene mecanismos efectivos para la formalización. Entonces, se produce una confusión entre grupos que vienen realizando minería en el área desde mucho antes del inicio formal de la actividad, y grupos criminales que se han expandido recientemente en el área (Veiga et al., 2022). También hay un problema de competencias (Defelipe, 2025). Antes de Zijin, CORANTIOQUIA tenía potestad fiscalizadora; sin embargo, cuando el proyecto pasó a ser de “interés nacional” bajo la competencia de la ANLA, las responsabilidades para fiscalizar el proyecto se diluyeron. La vigilancia de la ANLA es técnica, de difícil lectura para las comunidades que privilegian la forma y no el fondo y, por ello, no llega a abarcar todos los aspectos de impacto de la operación (Defelipe, 2025). No hay una entidad que coordine todos los aspectos del proyecto, tanto temas socio-ambientales como la cuestión de formalización e ilegalidad, que incluyen a ministerios como Interior, Defensa y la Procuraduría Nacional. Respecto a la cuestión socio-ambiental, tras la adquisición por parte de Zijin, no se realizaron consultas previas ni audiencias públicas. Así, se acusa a la empresa y alcaldía de aplicar mecanismos puramente “compensatorios” con infraestructura, patrocinios, equipos, eventos sociales, etc., sin considerar el significado social del territorio (Defelipe, 2025).

Según Defelipe (2025), el desempeño de Zijin es negativo por dos razones: Primero, Zijin actúa como un para-Estado que implementa un modelo tecnocrático de ESG en el cual la empresa sustituye, complementa o incluso rivaliza con las funciones de las autoridades locales, desconociendo las lógicas de gobernabilidad de los territorios basadas en una diversidad de modos de vida arraigados de relacionamiento persona-comunidad-entorno natural. Segundo, Zijin no ha logrado generar expectativas de prosperidad compartida. La empresa ha sido incapaz de presentarse como un socio productivo transformador de una economía común, capaz de liderarla para beneficio de la empresa y la gente. En cambio, disputa el uso de los recursos naturales y los beneficios económicos de la actividad con grupos de interés local.

Este caso ilustra un grave problema de debida diligencia por parte de la empresa al haber adquirido un proyecto en un contexto de alta conflictividad social, sin contar con información suficiente ni medidas de contingencia. Esta situación se agrava con la ausencia de capacidad regulatoria y de control estatal, para definir límites territoriales, asignar titularidades mineras en el territorio y ejercer un control efectivo, todo lo que termina configurando un escenario de competencia entre gran minería, minería artesanal y minería ilegal. Se observa también como la priorización gubernamental de impulsar el proyecto mediante la declaratoria de “interés nacional” ha facilitado la desconexión de la gobernanza socio-ambiental con los problemas en el territorio, agravando la situación.

7. Discusión y conclusiones

Para los países estudiados, las inversiones internacionales en minerales críticos e industrias vinculadas a la transición energética son una oportunidad para alcanzar un desarrollo que logre cerrar las brechas sociales, fomente la industrialización y contribuya a la sostenibilidad. Sin embargo, más allá de estrategias, planes o declaraciones que evocan el “desarrollismo verde”, estas inversiones deben estar acompañadas de estándares sociales y ambientales adecuados que aseguren la sostenibilidad a nivel local.

Durante las últimas décadas, estos países han desarrollado estándares sociales y ambientales, pero no han consolidado sus agencias e instituciones responsables de la evaluación de los estudios ambientales, la participación ciudadana y la consulta previa. Ello se debe a problemas en un diseño institucional e implementación ampliamente contenciosos, con avances durante gobiernos progresistas y limitaciones y retrocesos durante gobiernos conservadores, así como disputas entre organizaciones de la sociedad civil y la industria por establecer mecanismos que favorezcan o limiten las actividades extractivas. Así, por ejemplo, en todos estos países, desde el sector empresarial y sectores pro-mercado, se critica la “tramitología” y los procedimientos engorrosos, con impactos concretos en la reducción de estándares y el debilitamiento institucional en el Perú y Argentina.

Por consiguiente, estos debates impactan en el nivel de autonomía burocrática y descentralización de la gobernanza social y ambiental. Respecto a la evaluación de los estudios ambientales, Chile y el Perú son casos de una institucionalidad ambiental altamente centralista, en donde los gobiernos sub-nacionales no tienen participación en los procesos de evaluación ambiental. En Colombia, salvo para los casos de proyectos de interés nacional, las Corporaciones Autónomas Regionales evalúan la mayoría de estudios ambientales, y en Argentina las provincias evalúan todos los proyectos. En cuanto a la autonomía, la evaluación ambiental en Chile y Colombia están en manos de entidades ambientales especializadas, a nivel nacional en el primero y sub-nacional en el segundo. En cambio, en el Perú, un gran número de estudios ambientales, referidos a proyectos que no generarían impactos “significativos”, son revisados por el Ministerio de Energía y Minas; y en Argentina todos los proyectos, al menos en las provincias con proyectos de litio, son revisados por agencias provinciales especializadas en minería.

A pesar de estas diferencias, en todos estos países hay similares críticas respecto a la transparencia y participación ciudadana. En general, la sociedad civil y las comunidades locales cuestionan a los instrumentos participativos por ser meros trámites burocráticos que no generan confianza ni legitimidad. Esto se profundiza por diseños institucionales en los cuáles la participación en etapas tempranas de los proyectos, desde la concesión y el diseño, no son obligatorias y corresponden a “buenas prácticas”. Lo mismo sucede con la etapa de ejecución, posterior a la evaluación ambiental, en donde sólo en el caso del sector minero en el Perú se sugieren mecanismos específicos como oficinas de reclamos y el monitoreo participativo – igualmente de carácter voluntario.

La consulta previa a los pueblos indígenas también es cuestionada tanto por problemas regulatorios como de implementación. La ausencia de un marco legal comprehensivo sobre consulta previa en Argentina, Chile y Colombia genera incertidumbre y espacios discrecionales para las autoridades, lo que lleva a muchos participantes a cuestionar los procedimientos. En el caso de Colombia, se critica además que la ausencia de una regulación detallada haya legitimado el desarrollo de consultas por parte

de las empresas, sin una adecuada supervisión gubernamental. Aunque cuenta con un marco legal más integral, el Perú no se exime de las críticas pues las normas sectoriales han definido momentos cuestionables para realizar las consultas, omitiendo su desarrollo durante la etapa de evaluación de los estudios ambientales, como sucede en los otros países. Respecto a la implementación, en todos los casos se cuestionan las múltiples barreras para que la consulta sea sustancial, desde la ausencia de enfoques interculturales hasta la exclusión de las decisiones comunitarias que se opongan al proyecto.

La cuestión laboral también es importante para el desarrollo de proyectos mineros y energéticos, aunque en ninguno de los países estudiados existen reglas obligatorias diferenciadas para estos sectores. En materia de contratación laboral, con excepción de Argentina, se establecen toques de contratación extranjera, lo que buscaría asegurar el empleo local. No obstante, dada las expectativas sociales y económicas que generan estos proyectos, sería importante que los gobiernos formulen normas y estrategias que establezcan o faciliten compromisos de las empresas en este asunto. Respecto a la sindicalización, los países cuentan con normas similares que reconocen los derechos a la afiliación y goce de licencia sindical; sin embargo, la tercerización y sub-contratación pueden limitar el ejercicio de estos derechos.

Como se ha visto en los informes de país sobre el Perú, Chile, Colombia y Argentina, las deficiencias regulatorias y de implementación mencionadas abarcan a cualquier empresa, nacional o extranjera, no importando el origen de la inversión ni de su gestión. No obstante, es importante resaltar los retos de las inversiones chinas dado su creciente liderazgo en la transición energética y su expansión en la región. Además, a través de sus políticas, planes y discursos de “civilización ecológica”, China difunde una forma de desarrollo en el que el crecimiento económico y las industrias verdes se encuentran fuertemente vinculadas.

En dicho contexto, los casos estudiados ilustran los retos del desarrollismo verde en el terreno, a través del análisis de los problemas de diseño e implementación que enfrentan las empresas chinas. En el caso de Las Bambas, la flexibilización de la modificación de instrumentos de gestión ambiental, su aprobación primigenia por parte del Ministerio de Energía y Minas y la declaración de “vía nacional” de la carretera para evitar negociar derechos de servidumbre de paso con las comunidades, muestran los problemas que genera la escasa autonomía burocrática y un diseño institucional que prioriza el desarrollo de inversiones sobre los derechos de participación. Similares cuestionamientos pueden encontrarse en los casos Rucalhue en Chile y Buricató en Colombia, en donde la “declaración de interés nacional” de los proyectos buscó acelerar las inversiones, excluyendo las voces de las comunidades locales y la gestión sub-nacional.

Un punto a considerar es que, en todos los casos, las comunidades locales tienen altas expectativas o interés en la gobernanza de los proyectos. En los casos de Las Bambas y Buricató, además de tener naturaleza ambiental, estas expectativas son de carácter compensatorio y muchas comunidades buscan ser parte de las relaciones económicas con las empresas. Esto genera complejos escenarios de negociaciones y, en el peor de los casos, el surgimiento de economías informales e ilegales. Cuando el Estado deja de atender las limitaciones socio-económicas estructurales en estos territorios, expone a los proyectos a situaciones de conflictividad social. Esto sólo se profundiza con la desidia o incapacidad del Estado para ordenar el territorio y asignar, bajo

criterios de desarrollo sostenible, usos adecuados y derechos de explotación, a la par de controlar y supervisar que las actividades económicas se realicen en consecuencia.

Otro problema transversal en todos los casos es la cuestión de debida diligencia. Todos estos proyectos tienen una historia previa de conflictividad social que no había sido completamente resuelta y, en algunos casos, incluso eran emergentes. Salvo en el caso de Olaroz-Cauchari, en donde la empresa China se benefició de un contexto pasado de coexistencia con la minería y de negociaciones tempranas con la comunidad, en los otros casos la situación era más compleja. Si bien las empresas Chinas no profundizaron los problemas o no fueron quienes los gatillaron, mantuvieron la orientación del conflicto, reproduciendo prácticas cuestionables amparadas en marcos institucionales permisivos. Esto sugiere una ausencia de debida diligencia y de medidas

correctivas oportunas. Si bien los Estados fallan al no regular expresamente estos mecanismos, las empresas chinas están comprometidas bajo sus normas de responsabilidad social a llevarlas a cabo, incluso si es que los estándares nacionales son débiles o inexistentes (Merino, 2022).

Las políticas de promoción de inversiones relacionadas a las energías renovables y los minerales críticos se formulan bajo discursos de “desarrollismo verde”, promesas de adición de valor, industrialización y participación en industrias sostenibles; queda de lado, el establecimiento de estándares sociales y ambientales adecuados para desarrollar dichos proyectos. A falta de estos estándares, el “desarrollismo verde” sólo reproduce los viejos patrones de extracción, exclusión y violencia del desarrollismo, tanto a nivel de diseño como de implementación.

8. Recomendaciones

Esta sección presenta las recomendaciones que derivan del análisis y conclusiones para que los Estados, empresas e inversores puedan avanzar hacia una transición energética justa.

8.1. Para los Estados

- Mayor autonomía y consolidación de las instituciones ambientales. Los Estados deben asegurar la independencia técnica y política de las instituciones ambientales responsables de la evaluación de estudios ambientales y de la fiscalización ambiental. La autonomía es más importante que la descentralización pues a veces los niveles sub-nacionales se organizan a través de oficinas que priorizan las inversiones por sobre la sostenibilidad.
- Reforzar los instrumentos de gestión ambiental bajo criterios técnicos y no políticos sustentados en discursos de “permisología”. Cuando estos discursos se ponen en práctica, las instituciones ambientales terminan siendo debilitadas y los estándares flexibilizados. Es importante considerar que la simplificación administrativa no debe ser equivalente a la desregulación ni al debilitamiento institucional.
- Regular mecanismos de participación ciudadana en etapas tempranas de los proyectos. Más allá de difundir “buenas prácticas”, se requiere una regulación más detallada que incentive a las empresas a entablar mecanismos participativos desde el otorgamiento de la concesión y el diseño de los proyectos.
- Regular mecanismos de participación ciudadana en la etapa de ejecución de los proyectos. Los Estados deben regular mecanismos específicos y obligatorios de participación ciudadana durante la ejecución de los proyectos, como los monitoreos participativos y las oficinas de reclamos.
- La participación ciudadana no debe ser un trámite burocrático. La participación ciudadana debe dejar de ser entendida como una etapa dentro del sistema de otorgamiento de licencias ambientales y derechos de explotación. Debe responder a canales de diálogo que se implementen a lo largo del ciclo del proyecto.
- La consulta previa a los pueblos indígenas debe estar claramente regulada y ser responsabilidad del Estado. Se requiere una regulación más específica sobre el procedimiento, etapas y estándares de la consulta previa. Debe existir un compromiso real del Estado de involucrarse con los intereses y aspiraciones de los pueblos indígenas y asumir compromisos claros, medibles y supervisables en el marco de estos procesos.
- Incorporar directrices sobre debida diligencia que tengan carácter vinculante para las empresas. Estos lineamientos deben seguir los estándares internacionales de la OECD e IRMA (entre otros), estableciendo procedimientos adecuados de evaluación de los riesgos y medidas de contingencia. En el marco de estos lineamientos, los Estados deben estar obligados a dar información clara, oportuna y veraz sobre la historia de los conflictos sociales sobre las áreas en las que hay interés de inversión
- Establecer obligaciones o, al menos, lineamientos para la contratación local en materia laboral y cadena de suministros. Las inversiones extranjeras deben comprometerse al desarrollo local a través de contratos de trabajo y compra a empresas locales, además de capacitar a personal que pueda asumir en el corto y mediano plazo puestos de mayor responsabilidad, no sólo operativos.
- Desarrollar procesos participativos de ordenamiento territorial que esclarezcan los usos del territorio antes de que ingresen las empresas, para evitar así la sobreposición de derechos. Muchos conflictos derivan de asignación poca clara de derechos sobre temas de conservación de la biodiversidad, derechos territoriales de pueblos indígenas, concesiones mineras, concesiones de energía y otros. Es fundamental que los Estados organicen y planifiquen su territorio previamente al desarrollo de los proyectos.
- Incluir en las estrategias o políticas de transición energética estándares estrictos de carácter ambiental y social, incluyendo mecanismos de participación ciudadana sustantiva, consulta previa a Pueblos Indígenas y desarrollo local.

8.2. Para las empresas chinas

- Aplicar altos estándares de debida diligencia en sus proyectos. Recopilar información de fuentes confiables, públicas y privadas para conocer el contexto social y cultural, las brechas de desarrollo y la historia de conflictividad social.
- El estándar de debida diligencia debe incluir el análisis de las brechas legales e institucionales. Si las normas imperativas nacionales son inexistentes o menos rigurosas que los estándares internacionales, las empresas deben ir más allá del marco legal y aplicar estándares internacionales.
- Aplicar mecanismos de participación ciudadana temprana. Involucrarse con las comunidades del área del proyecto desde la etapa de concesión y diseño de los proyectos.
- Establecer canales de diálogo y participación como las Oficinas de Reclamo y monitoreos participativos durante todo el ciclo del proyecto, desde la concesión hasta la ejecución.
- Alentar a los Estados en la aplicación de la consulta previa bajo los mayores estándares internacionales, respetando la decisión comunitaria y comprendiendo las aspiraciones e intereses locales.
- Establecer esquemas de contratación local a trabajadores y empresarios para fomentar el desarrollo económico en las áreas de influencia. Establecer programas de capacitación para incorporar a la fuerza laboral local en puestos de mayor responsabilidad.
- Realizar alianzas con entidades públicas, universidades y empresas públicas o privadas regionales y nacionales

para transferir conocimientos respecto al desarrollo de la industria de minerales críticos, transición energética y sus cadenas de valor.

- Para los bancos e inversionistas chinos
 - Aprobar guías, lineamientos o directrices sobre estándares ESG en industrias relacionadas a minerales críticos y transición energética.
 - Aplicar estrictos estándares de debida diligencia antes de aprobar el préstamo a empresas vinculadas a los minerales críticos y transición energética.
 - Realizar seguimiento, monitoreo y evaluación periódicos del desempeño empresarial en el cumplimiento de las normas ESG.
- Contar con una Oficina de Reclamos para recibir directamente las preocupaciones de los actores locales respecto al desempeño de las empresas que reciben su apoyo financiero.
 - Contar con mecanismos correctivos frente a los reclamos vinculados a los proyectos que financian.
 - Establecer esquemas de apoyo financiero a proyectos que garanticen desarrollo local y transferencia de capacidades respetando los derechos de las comunidades locales y los mejores estándares sociales y ambientales.

Referencias

- ACNUDH (Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos). (2023). *Actividades empresariales chinas y derechos humanos en América Latina: Anexo II. Resumen de los casos de actividades empresariales chinas en América Latina*. Naciones Unidas.
- Akchurin, M. (2021, mayo). *Environmental justice at the environmental courts in Chile?* Ponencia presentada en el Congreso de la Latin American Studies Association (LASA), Virtual.
- Albertone, B. (2025). Lost principles of a 'sustainable developmentalism'. *Review of International Political Economy*, 32(3), 766–789. <https://doi.org/10.1080/09692290.2024.2447735>
- Asociación de Empresas Chinas en el Perú (AIECP). (2025). *Río Blanco Copper*. Recuperado de <https://asociacionchina.net/rio-blanco-copper/>
- Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA). (s.f.). *Mecanismos de participación ciudadana ambiental – ¿cómo vamos?* Recuperado de: https://www.anla.gov.co/01_anla/ciudadania/participacion-ciudadana/200-mecanismos-de-participacion-ciudadana-ambiental
- Bailey, D. (2020). Re-thinking the fiscal and monetary political economy of the green state. *New Political Economy*, 25(1), 5–17. <https://doi.org/10.1080/13563467.2019.1639146>
- Barandiarán, J. (2016). The authority of rules in Chile's contentious environmental politics. *Environmental Politics*, 25(6), 1013–1033. <https://doi.org/10.1080/09644016.2016.1218156>
- Bellato, R. (2022, julio 26). *Cuáles son los ocho proyectos de litio que ingresarán en etapa de producción comercial en los próximos tres años*. EconoJournal. <https://econojournal.com.ar/2022/07/cuales-son-los-ocho-proyectos-de-litio-que-ingresaran-en-etapa-de-produccion-comercial-en-los-proximos-tres-anos/>
- Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. (2003). DFL 1/2002 que fija el texto refundido del Código del Trabajo (publicado el 16 de enero de 2003). <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=6991>
- Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. (2016). Ley 20.940 que moderniza el sistema de relaciones laborales (publicada el 8 de setiembre de 2016). <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1094436>
- Bionoticias (2025). Corte Suprema ratifica validez de permiso sectorial para Central Hidroeléctrica Rucalhue otorgada por CONAF en mayo de 2024. 25 de junio de 2025: <https://bionoticias.cl/corte-suprema-ratifica-validez-de-permiso-sectorial-para-central-hidroelectrica-rucalhue-otorgada-por-conaf-en-mayo-de-2024/>
- Bonilla, M. C. (2024, enero 24). *Las dudas que dejan los retrasos de proyectos renovables en Colombia*. Climate Tracker. <https://climatetrackerlatam.org/historias/las-dudas-que-dejan-los-retrasos-de-proyectos-renovables-en-colombia/#:~:text=Los%20l%C3%ADos%20con%20la%20licencia%20ambiental%20Uno,han%20retrasado%20el%20desarrollo%20de%20proyectos%20renovables>
- Cámara de Diputadas y Diputados de Chile. (2025). Documento de comisión sobre trabajadores de confianza [Gerentes y Subgerentes]. <https://www.camara.cl/verDoc.aspx?prmID=26600&prmTIPO=DOCUMENTOCOMISION>
- CEPAL. (2005). Situación y perspectivas de la minería metálica en Argentina (Serie Recursos Naturales e Infraestructura, N.º 91). <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/63612c86-571b-4e63-a3b7-c327e2bcfe8/content#:~:text=,tratado%20de%20integraci%C3%B3n%20y%20complementaci%C3%B3n>
- Colectivo sobre financiamiento e inversiones chinas, derechos humanos y ambiente (CICDHA). (s.f.). *Central Hidroeléctrica Rucalhue: Información del proyecto*. Recuperado de: <https://cicdha.org/proyectos/central-hidroelectrica-rucalhue/>
- Ciftci, M.M., & Lemaire, X. (2023). Deciphering the impacts of 'green' energy transition on socio-environmental lithium conflicts: Evidence from Argentina and Chile. *The Extractive Industries and Society*, 16, 101373. <https://doi.org/10.1016/j.exis.2023.101373>
- Cinto, J.P., Torresin, J.A., & Fuentes, J.L. (2020). *Desarrollo de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental y Normas Técnicas de Estandarización destinada a la Certificación de Sistemas de Gestión de Áreas Naturales Protegidas en la República Argentina*. Informe de avance. <https://hdl.handle.net/20.500.12219/5050>
- Chile Sustentable. (2018, diciembre 28). *Firman inédito acuerdo de desarrollo territorial entre comunidad y mineras de Sierra Gorda*. <https://chilesustentable.net/2018/12/firman-inedito-acuerdo-de-desarrollo-territorial-entre-comunidad-y-mineras-de-sierra-gorda/>
- Chen, D. (2025). China's eco-civilisation, climate Leviathan, and Hobbesian energy transition. Antipode. Advance online publication. <https://doi.org/10.1111/anti.13399>
- Comisión Chilena del Cobre (COCHILCO). (2024). *Iniciativa EITI Chile*. Recuperado de: <https://www.cochilco.cl/web/iniciativa-eiti-chile/>
- Congreso de la Nación. (1974). Ley 20.744. Ley de Contrato de Trabajo (texto ordenado por D. 390/76). Ley, 27-09-1974; TO 21-05-1976. <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-20744-25552/texto#:~:text=Art,pol%C3%ADticos%2C%20gremiales%20o%20de%20edad>
- Congreso de la Nación. (1988). Ley 23.551 de Asociaciones Sindicales (texto actualizado). Ley, 18-04-1988.

- Congreso de la Nación. (2004). Ley 25.871 de Migraciones (texto actualizado). Ley, 21-01-2004. <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/92016/actualizacion#:~:text=ARTICULO%2053,dependencia%20o%20en%20forma%20independiente>
- Congreso de la República. (2003). Ley 842 de 2003. Ley, 14 de octubre de 2003. https://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0842_2003.html
- Congreso de la República. (2010). Ley 1429 de 2010. Ley, 29 de diciembre de 2010. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=39430>
- Corte Constitucional. (2007). Sentencia C-834 de 2007. Sentencia, 16 de octubre de 2007. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2007/C-834-07.htm>
- Corte Constitucional. (2010). Sentencia T-464 de 2010. Sentencia, 17 de junio de 2010. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2010/T-464-10.htm>
- Cotula, L. (2025). "Green developmentalism" and the role of international law in negotiating the energy transition. *Global Policy*. Advance online publication. <https://doi.org/10.1111/1758-5899.70043>
- Cui, F., Tan, Y., & Lu, B. (2025). How the Belt and Road Initiative transforms corporate ESG performance: Insights from China's experience. *Sustainability*, 17(8), 3700. <https://doi.org/10.3390/su17083700>
- Defelipe, C. (2025, mayo 25). *Políticas de gobernanza socioambiental y brechas de implementación en Colombia: Análisis de casos de inversiones chinas en minería*.
- Delfino, E. (16 de diciembre de 2024). *Balance ambiental de Argentina 2024: el primer año de gobierno de un presidente negacionista que sostiene que la economía está por encima de la naturaleza*. Mongabay. <https://es.mongabay.com/2024/12/balance-ambiental-argentina-2024-presidente-negacionista-sostiene-que-economia-esta-por-encima-de-naturaleza/>
- Diario Oficial de la República de Chile. (2021, abril 21). Ley 21.325 de Migración y Extranjería. Copia en NATLEX/OIT: <https://natlex.ilo.org/dyn/natlex2/natlex2/files/download/112781/1%2021325%20chi.pdf>
- Díaz Paz, W.F., Escosteguy, M., Clavijo, A., Hufty, M., & Seghezzo, L. (2022). "We are not allowed to speak": Some thoughts about a consultation process around lithium mining in Northern Argentina. *The Extractive Industries and Society*, 11, 101134. <https://doi.org/10.1016/j.exis.2022.101134>
- Dirección Nacional de Migraciones (DNM). (2010). Disposición 2201/2010. Disposición administrativa, 19 de noviembre de 2010. <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/disposici%C3%B3n-2201-2010-175293/texto#:~:text=Que%20el%20art%C3%ADculo%2059%20de,y%20m%C3%B3vil%20por%20cada%20extranjero>
- Dolores, J., Manky, O., & Sousa, E. (2022). *Relaciones laborales, obligaciones extraterritoriales y derechos humanos en inversiones chinas en el Perú*. Centro de Políticas Públicas y Derechos Humanos – Perú Equidad.
- Dorn, F.M. (2024, febrero). *¿Por qué algunas comunidades resisten y otras no? Minería de litio y territorialidad en Salinas Grandes y Salar de Olaroz-Cauchari, Argentina* [Crónicas de la Bifurcación – Boletín]. *ResearchGate*. Recuperado de: <https://www.researchgate.net/publication/378208006>
- Eckersley, R. (2004). *The green state: Rethinking democracy and sovereignty*. MIT Press. <https://doi.org/10.7551/mitpress/3364.001.0001>
- El País. (2023). *El 31 % de las consultas previas en el país son del sector minero*. Recuperado de: <https://www.elpais.com.co/economia/el-31-de-las-consultas-previas-en-el-pais-son-del-sector-minero.html>
- El Tribuno. (2024, abril 11). Solicitan nuevas inspecciones en la minera Posco por emplear a extranjeros ilegales. https://www.eltribuno.com/salta/2024-4-11-16-28-0-solicitan-nuevas-inspecciones-en-la-minera-posco-por-emplear-a-extranjeros-ilegales?srsid=AfmBOo_qxrWdU4gRfNhTr5ouq4RangZahVcER3ViADfduCl2TAqVPO4
- Escuela Nacional Sindical - ENS (2016). Sector minero-energético colombiano: comportamiento empresarial y diagnóstico laboral y sindical. ENS. https://www.ens.org.co/wp-content/uploads/2016/11/DOCUMENTOS-DE-LA-ESCUELA_105-Sector-minero-ener-g%C3%A9tico-colombiano-Comportamiento-empresarial-y-diagn%C3%B3stico-laboral-y-sindical-2016.pdf
- Escosteguy, M., Clavijo, A., Díaz Paz, W.F., Hufty, M., & Seghezzo, L. (2022). "We are not allowed to speak": Some thoughts about a consultation process around lithium mining in Northern Argentina. *The Extractive Industries and Society*, 11, 101134. <https://doi.org/10.1016/j.exis.2022.101134>
- Exar. (2023). *Informe de sostenibilidad 2023*. <https://www.exar.com.ar/wp-content/uploads/2024/11/IS23.pdf>
- Ex-Ante. (2025a). *Quién es el gigante chino que está detrás de la hidroeléctrica atacada en el Biobío*. T13. Recuperado de <https://www.t13.cl/noticia/ex-ante/negocios/quien-gigante-chino-esta-detras-hidroelectrica-atacada-biobio-22-4-2025>
- Ex-Ante. (2025b). *Los mensajes que antecedieron el atentado contra hidroeléctrica china (y lo que dejó la protesta de Beijing)*. T13. <https://www.t13.cl/noticia/ex-ante/nacional/los-mensajes-antecedieron-atentado-contra-hidroelectrica-china-lo-dejo-protesta-22-4-2025>
- Extractive Industries Transparency Initiative (EITI) (2022a). *Overview and role of the EITI: Argentina*. <https://eiti.org/countries/argentina>
- Extractive Industries Transparency Initiative (EITI). (2022b). *Validación EITI Colombia 2022: Petición de opiniones acerca del progreso de la implementación EITI en Colombia*. Recuperado de <https://eiti.org/es/offers/validacion-eiti-colom>

bia-2022-peticion-de-opiniones-acerca-del-progreso#:~:text=Colombia%20se%20uni%C3%B3%20al%20EITI%20en%202014.,comenzar%C3%A1%20el%201%20de%20octubre%20de%202022

Extractive Industries Transparency Initiative (EITI). (2024). *Validación EITI 2024 Perú: Petición de opiniones acerca del progreso de la implementación EITI en Perú*. Recuperado de: <https://eiti.org/es/offers/validacion-eiti-2024-peru-peticion-de-opiniones-acerca-del-progreso-de-la-implementacion#:~:text=Antecedentes,2019%20y%20octubre%20de%202024>

Fang, M. M. (2024). Climbing up the critical mineral value chains: The Global South and green industrialization in an era of disruption. *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, 57(3), 1–43. City University of Hong Kong School of Law, Legal Studies Research Paper No. 2024(1)-007.

Federación Internacional por los Derechos Humanos (FIDH). (2023, julio 6). *Argentina: Organizaciones rechazan reforma constitucional en el Jujuy y llaman al cese de la represión*.

Félix, M., & Melón, D.E. (2023). Beyond the green new deal? Dependency, racial capitalism and struggles for a radical ecological transition in Argentina and Latin America. *Geoforum*, 145, 103653. <https://doi.org/10.1016/j.geoforum.2023.103653>

Ferrana, K. (2024). *Why the world needs China: Development, environmentalism, conflict resolution & common prosperity*. Clarity Press, Inc.

Gabor, D., & Sylla, N.S. (2023). Derisking developmentalism: A tale of green hydrogen. *Development and Change*, 54(5), 1169–1196. <https://doi.org/10.1111/dech.12779>

Gestión. (2023, mayo 31). *Contratación de extranjeros: la normativa laboral y migratoria en el Perú*. <https://gestion.pe/mix/vida-laboral/contratacion-de-extranjeros-la-normativa-laboral-y-migratoria-en-el-peru-sunafil-migrantes-migraciones-ministerio-de-trabajo-y-promocion-del-empleo-noticia/>

Gobierno de Argentina. (2025). *Evaluación ambiental*. Recuperado de: <https://www.argentina.gob.ar/interior/ambiente/evaluacion-y-control-ambiental/evaluacion-ambiental>

Gobierno de Chile (ChileAtiende). (2024, marzo 25). *Estudio de Impacto Ambiental (EIA) y Declaración de Impacto Ambiental (DIA)*. Recuperado de: <https://www.chileatiende.gob.cl/fichas/2638-estudio-de-impacto-ambiental-eia-y-declaracion-de-impacto-ambiental-dia>

González Posso, C. (2021, abril 12). ¿Por qué quieren acabar con el derecho fundamental a la consulta para el consentimiento previo de los pueblos indígenas y negros? INDEPAZ. Bogotá D.C. <https://www.indepaz.org.co>

González Jáuregui, J., & Trevignani, M. (2025). *Proyecto JET – Caso Argentina: Reporte 1. Principales políticas de gobernanza socioambiental y brechas de implementación: Análisis de sectores ligados a la transición energética con presencia de empresas chinas* [Informe técnico]. FLACSO–CONICET; UNL–CONICET.

Grieco, G. (2023, febrero 28). *Litio: La gran controversia del oro blanco*. UNSAM Noticias. <https://noticias.unsam.edu.ar/2023/02/28/litio-la-gran-controversia-del-oro-blanco/>

Gutiérrez, R. A., & Isuani, F. J. (2014). La emergencia del ambientalismo estatal y social en Argentina. *Revista de Administração Pública*, 48(2), 295–322. <https://doi.org/10.1590/0034-76121371>

Haddad, M.A., & Harrell, S. (2021). La evolución del Estado eco-desarrollista del este asiático. *Volumen 19, Número 6, Número 1*, 15 de marzo.

Han, H. (2017). Singapore, a garden city: Authoritarian environmentalism in a developmental state. *Journal of Environment & Development*, 26(1), 1–22.

Hinostroza, K. (2023, mayo 30). *Mina de litio Caucharí-Olaroz iniciará producción en junio de este año*. Observatorio de Conflictos Mineros de América Latina (OCMAL). Recuperado de: <https://www.ocmal.org/mina-de-litio-cauchari-olaroz-iniciara-produccion-en-junio-de-este-ano/>

Hong, D.-L., Chien, S.-S., & Liao, Y.-K. (2019). Green developmentalism and trade-offs between natural preservation and environmental exploitation in China. *Environment and Planning E: Nature and Space*, 0(0), 1–18. <https://doi.org/10.1177/2514848619875279>

Huneeus, S., Toro, S., Luna, J.P., Sazo, D., Cruz, A., Alcatruz, D., Castillo, B., Bertranou, C., & Cisterna, J. (2021). Delayed and approved: A quantitative study of conflicts and the environmental impact assessments of energy projects in Chile 2012–2017. *Sustainability*, 13(13), 6986. <https://doi.org/10.3390/su13136986>

Instituto Internacional de Derecho y Sociedad (IIDS). (2024, julio). *Caso Río Blanco: Inicia proceso de nulidad de concesiones mineras por falta de consulta previa*. Recuperado de: <https://www.derechoysociedad.org/rio-blanco-inicia-proceso-de-nulidad-de-concesiones-mineras-por-falta-de-consulta-previa/>

Irrázaval, F., Stamm, C., Madariaga, A., Maillet, A., & Franetovic, G. (2023). Examining the effects of social protest on the environmental impact assessment process in Chile. *Environmental Impact Assessment Review*, 99, 107044. <https://doi.org/10.1016/j.eiar.2022.107044>

Jaskoski, M. (2021). Conflicto y estrategia social en la minería y los hidrocarburos peruanos: Los usos variados de la participación en la evaluación de impacto ambiental. *Revista de Ciencia Política (Santiago)*, 41(3), 587–609. <https://doi.org/10.4067/S0718-090X2021005000123>

- Kim, S.-Y., Thurbon, E., Mathews, J., & Tan, H. (2019, mayo 28). *China succeeds in greening its economy not because but in spite of its authoritarian government*. The Conversation. <https://theconversation.com/china-succeeds-in-greening-its-economy-not-because-but-in-spite-of-its-authoritarian-government-115568>
- Lederer, M., Wallbott, L., & Urban, F. (2019). Green transformations and state bureaucracy in the Global South. En: I. Scoones, P. Newell, & M. Leach (Eds.), *The politics of green transformations* (pp. 404–424). Edward Elgar Publishing. <https://doi.org/10.4337/9781788110686.00026>
- Li, Y., & Shapiro, J. (2020). *China goes green: Coercive environmentalism for a troubled planet*. Polity Press.
- Lieberherr Pacheco, M. (2025, febrero 4). *Rucalhue, la hidroeléctrica en Chile que el gobierno impulsa y comunidades resisten*. Dialogue Earth. Recuperado de: <https://dialogue.earth/es/justicia/rucalhue-la-hidroelectrica-en-chile-que-el-gobierno-impulsa-y-comunidades-resisten/>
- Marchegiani, P., Hellgren, J.H., & Gómez, L. (2019). *Lithium extraction in Argentina: A case study on the social and environmental impacts* (p. 50). Environmental Justice Atlas (EJAtlas) / Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN).
- Marcos-Sánchez Zegarra, J., & Balbín Torres, E. (2025). *Diagnóstico sobre libertad sindical en Perú: Limitaciones legales y prácticas para el ejercicio de un derecho fundamental*. Fundación Friedrich Ebert; Confederación General de Trabajadores del Perú (CGTP); Central Unitaria de Trabajadores del Perú (CUT Perú); Central Autónoma de Trabajadores del Perú (CATP). <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/peru/22107.pdf>
- Mbeva, K., & Makomere, R. (2025). “Embedded developmentalism”: Normative and institutional responses to the global catastrophic risk of underdevelopment. *Development in Practice*. Advance online publication. <https://doi.org/10.1080/09614524.2025.2505737>
- Merino, R. (2025). *Reporte de Política Nacional 1 – Perú: Estándares ESG en minería y energía: Retos de su implementación frente al auge de las inversiones chinas en el Perú*.
- Merino, R. (2020). The cynical state: Forging extractivism, neoliberalism, and development in governmental spaces. *Third World Quarterly*, 41(1), 58–76. <https://doi.org/10.1080/01436597.2019.1668264>
- Merino, R. (2022). The Politics of Localizing Human Rights: Chinese Policies and Corporate Practices in Latin America. *Business and Human Rights Journal*, 7(3), 439–460. doi:10.1017/bhj.2022.11
- Ministerio de Ambiente de Colombia. (2025). *Licenciamiento ambiental: contexto general*. Recuperado de: <https://www.minambiente.gov.co/asuntos-ambientales-sectorial-y%20urbana/licenciamiento-ambiental/#:~:text=Autoridades%20competentes%20para%20otorgar%20o,las%20competencias%20de%20estas%20autoridades>
- Ministerio de Cultura. (2024). *Lista de pueblos indígenas u originarios*. Base de Datos de Pueblos Indígenas u Originarios (BDPI). <https://bdpi.cultura.gob.pe/pueblos-indigenas>
- Ministerio de Energía y Ambiente, Subsecretaría de Energía y Ambiente, Dirección General de Minería. (2024). *Resolución N°130: Elaboración de protocolo consulta previa Art. 54 Ley 9529 (Expediente EX-2024-06027898-GDEMZA-Minería)*. Dirección de Minería.
- Ministerio del Interior de Colombia. (2025). *La DANCP: Una estructura fortalecida para la consulta previa en Colombia*. Recuperado de: <https://www.mininterior.gov.co/micrositios/direccion-de-autoridad-nacional-y-consulta-previa/la-dancp-una-estructura-fortalecida-para-la-consulta-previa-en-colombia/>
- Ministerio del Medio Ambiente, Chile. (2016, enero 12). Acta sesión N.º 06: *Duodécimo proceso de clasificación* [Comité Clasificación de Especies Silvestres]. https://clasificacionespecies.mma.gob.cl/wp-content/uploads/2019/10/Acta_RCE_6_DUODECIMO_Proc_12_enero_2016.pdf
- Ministerio de Minería de Chile. (2025, mayo). *Cuenta pública participativa 2025*. Recuperado de: <https://cuentapublica.minmineria.gob.cl/doctos/Cuenta-publica-min-mineri%CC%81a-2025-Mayo.pdf>
- Ministerio de Relaciones Exteriores. (2022). Resolución 5477 de 2022. Resolución, 22 de julio de 2022. [https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/2022-12/5477%20del%2022%20de%20julio%20de%202022%20\(1\).pdf](https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/2022-12/5477%20del%2022%20de%20julio%20de%202022%20(1).pdf)
- Ministerio del Trabajo. (2018). Resolución 4386 de 2018 (RUTEC). Resolución, 09 de octubre de 2018. [https://sidn.ramajudicial.gov.co/SIDN/NORMATIVA/TEXTOS_COMPLETOS/11_CIRCULARES_RESOLUCIONES_Y_OTRAS/RESOLUCIONES/2018/Resoluci%C3%B3n%204386%20de%202018%20\(MinTrabajo\).pdf](https://sidn.ramajudicial.gov.co/SIDN/NORMATIVA/TEXTOS_COMPLETOS/11_CIRCULARES_RESOLUCIONES_Y_OTRAS/RESOLUCIONES/2018/Resoluci%C3%B3n%204386%20de%202018%20(MinTrabajo).pdf)
- Ministerio del Trabajo y Previsión Social. (2025). *Contratación de extranjeros para trabajar en Chile*. <https://www.mintrab.gob.cl/contratacion-de-extranjeros-para-trabajar-en-chile/>
- Mol, A. (2010). Ecological modernization as a social theory of environmental reform. En: M.R. Redcliff & G. Woodgate (Eds.), *The international handbook of environmental sociology* (2da ed.). Edward Elgar.
- MTPE. (2018, setiembre 13). *Decreto Supremo N°008-2018-TR: Modifica el Reglamento de la Ley de contratación de trabajadores extranjeros*. <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/decreto-supremo-que-modifica-el-reglamento-de-la-ley-de-contrata-decreto-supremo-n-008-2018-tr-1691028-1/>
- MTPE. (2019, febrero 7). *Ministerio de Trabajo publicó norma que regula las licencias sindicales de federaciones y confederaciones*. <https://www.gob.pe/institucion/mtpe/noticias/25469-ministerio-de-trabajo-publico-norma-que-regula-las-licencias-sindicales-de-federaciones-y-confederaciones>

- MTPE. (2022, julio 24). *Decreto Supremo N°014-2022-TR: Modifica el Reglamento de la LRCT* [PDF]. <https://img.lpderecho.pe/wp-content/uploads/2022/07/Decreto-Supremo-014-2022-TR-LPDerecho.pdf>
- Murguía, D., & Marín, A. (2025). *Minería metalífera y participación ciudadana en Argentina: Claves para avanzar hacia un enfoque colaborativo*. Serie Documentos de Trabajo de CENIT, (2). CENIT.
- Nelson, M. 2013. Viewpoint - Fifty years of hydroelectric development in Chile: A history of unlearned lessons. *Water Alternatives* 6(2): 195-206.
- Observatorio de Conflictos Mineros de América Latina. (2025). *Conflictos mineros en América Latina*. Recuperado de: http://mapa.conflictosmineros.net/ocmal_db-v2/buscar
- Observatorio de Conflictos Mineros de América Latina (OCMAL). (2018). *Conflictos mineros en América Latina: extracción, saqueo y agresión. Estado de situación en 2017*. Equipo OCMAL. https://www.ocmal.org/wp-content/uploads/2018/04/Informe_2017-2.pdf
- Observatorio Latinoamericano de Conflictos Ambientales (OLCA). (2020, noviembre 12). *Gigante chino "Three Gorges Corporation" construirá central hidroeléctrica Rucalhue en el río Bío Bío*. Recuperado de: <https://olca.cl/articulo/nota.php?id=108223>
- Ocampo-Melgar, A., Sagaris, L., & Gironás, J. (2019). Experiences of voluntary early participation in Environmental Impact Assessments in Chilean mining. *Environmental Impact Assessment Review*, 74, 43–53. <https://doi.org/10.1016/j.eiar.2018.10.002>
- OCMAL. (2012, agosto 4). *Minera Triton toma trabajadores extranjeros sin habilitación legal*. <https://www.ocmal.org/minera-triton-toma-trabajadores-extranjeros-sin-habilitacion-legal/#:~:text=Se%20trata%20de%20la%20contrataci%C3%B3n,un%20trabajador%20de%20Santa%20Cruz>
- Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA). (2022). *Reporte N°00015-2022-OEFA/DEAM-STEAC* (Reporte No. 2022-I01-025385). OEFA. Recuperado de: <https://repositorio.oefa.gob.pe/server/api/core/bitstreams/017e1dce-7001-4984-81c0-9344739268ae/content>
- Organización Internacional del Trabajo. (2021). Colombia – Observaciones sobre libertad sindical (NORMLEX/CAS). OIT. https://normlex.ilo.org/dyn/nrmlx_en/f?p=1000:13100:0::NO:13100:P13100_COMMENT_ID,P13100_COUNTRY_ID:2555695,102595
- Organización Internacional para las Migraciones (OIM). (2019). *Indicadores de Gobernanza de la Migración: Perú*. Recuperado de: <https://publications.iom.int/system/files/pdf/mgi-peru-2019-es.pdf>
- Orihuela, J.C. (2021). The environmentalization of mining in Colombia, Chile, and Peru: A comparative analysis of green state formation. *The Extractive Industries and Society*, 8, 100829. <https://doi.org/10.1016/j.exis.2020.09.013>
- Orihuela, J.C. (2019). The political economy of the developmental state in Latin America. En *Oxford encyclopedia of Latin American politics*. Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190228637.013.1660>
- Orihuela, J.C., & Serrano, S. (2025). Megaprojects observed: The extractivist hiding hand at resource peripheries. *The Journal of Environment & Development*, 0(0), 1–23. <https://doi.org/10.1177/10704965251313154>
- Pacheco, J.R. (2019). *Newen Mapu: Historia de una relocalización forzada*. *Revista CUHSO*, 13(1). Instituto Nacional de Derechos Humanos – INDH. (2–5 de abril de (2019)). *Informe de misión de observación: Comuna de Alto Biobío*. [Informe]. En: Pressenza. <https://www.pressenza.com/es/2021/03/paralizada-nueva-central-delbiobio-rucalhue-resiste/>
- Parisi, M. (2025, abril 21). *Ataque a central hidroeléctrica Rucalhue deja 50 vehículos incendiados*. Reporte Minero. <https://www.reporteminero.cl/noticia/noticias/2025/04/ataque-a-central-hidroelectrica-rucalhue-deja-50-vehiculos-incendiados>
- Paterson, M. (2016). Political economy of the greening of the state. En: T. Gabrielson, C. Hall, J.M. Meyer, & D. Schlosberg (Eds.), *The Oxford handbook of environmental political theory* (pp. 1–17). Oxford University Press.
- Poder Ambiental. (2025). *Participación ciudadana en el SEIA: todo lo que necesitas saber*. Recuperado de: <https://consultas.poderambiental.cl/article/87-participacion-ciudadana-en-el-seia#:~:text=Participaci%C3%B3n%20ciudadana%20temprana,que%20se%20presentan%20al%20SEIA>
- Poder Ejecutivo. (1991, noviembre 5). *Decreto Legislativo N°689: Ley de Contratación de Trabajadores Extranjeros* [PDF]. [https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/FDAA0F74CC525DF505257E28005A5797/\\$FILE/1_DECRETO_LEGISLATIVO_689_05_11_1991.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/FDAA0F74CC525DF505257E28005A5797/$FILE/1_DECRETO_LEGISLATIVO_689_05_11_1991.pdf)
- Pragier, D. (2019). Comunidades indígenas frente a la explotación de litio en sus territorios: contextos similares, respuestas distintas. *Nuevas formas de politización, coaliciones y agencia indígena en América Latina. Lente de Aproximación*, (52).
- Presidencia de la República. (2024). Decreto 720 de 2024. Decreto, 08 de mayo de 2024. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=241076>
- Puente, A.F., & Argento, M. (2015). *Disputas territoriales en la Puna de Atacama: reactivación de los conflictos a la llegada del litio*. XI Jornadas de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, Argentina.
- Rabí, V., Valenzuela, M., Damonte, G., Glave, M., & Heredia, O. (2020). *Hallazgos y recomendaciones para mejorar la calidad de la participación en territorios con minería a gran escala: Un estudio comparado entre Chile y Perú*. Lima, Perú: Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE) y Espacio Público.
- Radio Cutivalú. (2024, abril 4). *Ayabaca: rondas campesinas alistan protesta contra proyecto minero Río Blanco*. Recuperado de: <https://www.cutivalu.pe/ayabaca-rondas-campesinas-alistan-protesta-contra-proyecto-minero-rio-blanco/>

- Rea, C.M., & Frickel, S. (2023). The environmental state: Nature and the politics of environmental protection. *Sociological Theory*, 41(3), 1–xx. Advance online publication. <https://doi.org/10.1177/07352751231184462>
- Rehner, J., Lorie, A., Freitas, A., & Atienza, M. (2025, abril 30). *National Policy Report #1: Gobernanza ambiental y social – Chile*. Instituto de Ciencia, Legislación y Ambiente de Chile (ICLAC).
- Revista El Federal. (2018, junio 11). *Jujuy: piden detener explotación de litio por no consultar a comunidades originarias*. Observatorio de Conflictos Mineros de América Latina (OCMAL). Recuperado de <https://www.ocmal.org/jujuy-piden-detener-explotacion-de-litio-por-no-consultar-a-comunidades-originarias/>
- Ríos, M.E., Figueroa Ayala, J., & Freitas, A. (2023). *Central Hidroeléctrica Rucalhue, Región del Biobío* (Versión v1). Núcleo Milenio Impactos de China en América Latina y el Caribe (ICLAC).
- Rodenbiker, J. (2021). Making ecology developmental: China's environmental sciences and green modernization in global context. *Annals of the American Association of Geographers*, 111(3), 667–681. <https://doi.org/10.1080/24694452.2020.1863766>
- Rodríguez Becerra, M. (2009). ¿Hacer más verde al Estado colombiano? *Revista de Estudios Sociales*, (32), 18–33. <https://doi.org/10.7440/res32.2009.02>
- Sanborn, C., Pareja, A., & Quispe, D. (2024). *De Marcona a Chancay: La presencia económica y empresarial china en el Perú, 1992-2023*. Universidad del Pacífico.
- Sanborn, C.A., & Chonn, V. (2016). *La inversión china en la industria minera peruana: ¿bendición o maldición?* En: R. Ray, K.P. Gallagher, A. López, & C. Sanborn (Eds.), *China en América Latina: lecciones para la cooperación Sur-Sur y el desarrollo sostenible* (1ª ed., pp. 217-269). <http://hdl.handle.net/11354/2216>
- Schaeffer, V., Leyva, A., Lang Carrillo, S., Wiener, L., & Zegarra, G. (2019). *Flexibilización ambiental en el Perú: El abuso del ITS en el sector minero*. Recuperado de: <https://catalogo.oefa.gob.pe/cgi-bin/koha/opac-detail.pl?biblionumber=487>
- Secretaría de Minería, Ministerio de Desarrollo Productivo de la Nación. (s.f.). *Catálogo de proyectos avanzados de litio en Argentina*. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/catalogo_de_proyectos_avanzados_de_litio-espanol.pdf
- Secretaría de Minería e Hidrocarburos, Gobierno de Jujuy. (2025). *Consulta pública de informes de Impacto Ambiental (IIA)*. Recuperado de: <https://www.mineriajujuy.gob.ar/consulta-publica-iaa/publicacion-iaa.php#:~:text=Informe%20de%20Impacto%20Ambiental%20de%20MINA%20JORGE%20ENRIQUE>
- Servicio de Evaluación Ambiental. (2025). *Proceso de Consulta a Pueblos Indígenas (PCPI)*. Recuperado de: <https://www.sea.gob.cl/portal-de-participacion-ciudadana-y-consulta-indigena/proceso-de-consulta-pueblos-indigenas-pcpi-0#:~:text=Es%20un%20proceso%20de%20di%C3%A1logo,Vigencia%20desde%20el%20a%C3%B1o%202009>
- Silva, E. (2023). The politics of policy implementation and reform: Chile's environmental impact assessment system. *The Extractive Industries and Society*, 15, 101321. <https://doi.org/10.1016/j.exis.2023.101321>
- SN2. (2025). *Empresas de la gran minería son las que menos trabajadores extranjeros tienen en Chile*. <https://sn2.cl/empresas-de-la-gran-mineria-son-las-que-menos-trabajadores-extranjeros-tienen-en-chile/>
- SONAMI. (2016). *Proyecto de ley que moderniza el sistema de relaciones laborales*. <https://www.sonami.cl/v2/wp-content/uploads/2016/04/Proyecto-de-Ley-que-moderniza-el-sistema-de-relaciones-laborales.pdf>
- SUNAFIL. (2019, julio 24). *Resolución de Superintendencia N°237-2019-SUNAFIL* [PDF]. <https://img.lpderecho.pe/wp-content/uploads/2021/02/RS-237-2019-SUNAFIL-criterio-licencia-sindical-LP.pdf>
- Superintendencia de Seguridad Social. (2025). *Código del Trabajo, artículo 249: permisos sindicales*. <https://www.suseso.cl/612/w3-propertyvalue-70155.html>
- Timaná, L. (2025, enero 31). *Río Blanco anuncia consulta popular y ronderos salen a marchar en rechazo al proyecto minero*. Correo. Recuperado de: <https://diariocorreo.pe/edicion/piura/rio-blanco-anuncia-consulta-popular-y-ronderos-salen-a-marcha-en-rechazo-al-proyecto-minero-noticia/>
- Thurbon, E. (2016). *Developmental mindset: Revival of financial activism in South Korea*. Cornell University Press.
- Universidad de Chile. (2020, enero 6). *Estudio realiza una radiografía a los procesos de consulta previa a pueblos indígenas*. Recuperado de: <https://uchile.cl/noticias/160591/realizan-radiografia-a-procesos-de-consulta-previa-a-pueblos-indigenas>
- Vacamuertaonline. (2025, febrero 17). *Vaca Muerta atrae a miles de extranjeros*. <https://vacamuertaonline.com.ar/articulo/vaca-muerta-atrae-a-miles-de-extranjeros.php>
- Vega-Araújo, J., Muñoz Cabré, M., & Gil, M.P. (2025, abril). *Energía solar, eólica y comunidades energéticas en Colombia: Panorama 2025*. Stockholm Environment Institute (SEI). <https://doi.org/10.51414/sei2025.019>
- Vinatea & Toyama. (2023). *Las claves de las relaciones laborales en el sector minero*. <https://www.vinateatoyama.com/las-claves-de-las-relaciones-laborales-en-el-sector-minero/>
- Zapata, J. (2025, enero 28). *Pese a las denuncias y su impacto ambiental, continúa la construcción de la Central Rucalhue*. Diario y Radio Universidad de Chile. <https://radio.uchile.cl/2025/01/28/pese-a-las-denuncias-y-su-impacto-ambiental-continua-la-construccion-de-la-central-rucalhue/>

Sobre el autor

Roger Merino

ra.merinoa@up.edu.pe

Profesor asociado de la Escuela de Gestión Pública de la Universidad del Pacífico. Es doctor en Ciencias Sociales y Políticas por la University of Bath y cuenta con una maestría en Políticas Públicas Internacionales y Globalización por la misma universidad, una maestría en Derecho, Economía y Finanzas Comparadas por el University College of Turin, una maestría en Derecho Civil y Comercial y una licenciatura en Derecho y Ciencia Política por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, en el Perú. Ha sido director de Gestión Estratégica del Servicio Nacional de Certificación Ambiental (SENACE) y coordinador general del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) en el Perú. Su trabajo se centra en la gobernanza ambiental, la ecología política y los derechos humanos.
