A
ARTÍCULO

Conflictos socio ambientales y trayectorias mineras institucionales en América Central

Socio Environmental Conflicts and Institutional Mining Trajectories in Central America

DOI: https://doi.org/10.51378/eca.v81i787.13274

Jérôme Fresneau
Investigador posdoctoral
Institut national des sciences appliquées (INSA), Rennes
Francia
je.fresneau@gmail.com
ORCID: https://orcid.org/0000-0001-9420-1265

Fecha de recepción: 30 de marzo de 2026
Fecha de aceptación: 03 de julio de 2026
Fecha de publicación: 12 de octubre de 2026

CC BY NC ND

Resumen

Este artículo analiza las trayectorias institucionales de las políticas mineras en Centroamérica mediante tres categorías de análisis —las etapas del cambio político e institucional, las características de los movimientos de oposición y los compromisos políticos— aplicadas a cuatro casos nacionales entre 2000 y 2024: Costa Rica, El Salvador, Honduras y Panamá. Si bien la región experimentó una convergencia hacia marcos legislativos favorables a la inversión extractiva en las décadas de 1990 y 2000, varios Estados han adoptado desde entonces medidas que restringen, o incluso prohíben, las actividades mineras metálicas. El objetivo es identificar los factores que explican estas diferentes tendencias. Utilizando un marco analítico que articula el conflicto socioambiental, las características de los movimientos sociales y las configuraciones de los compromisos políticos, el artículo destaca el papel central de las coaliciones nacionales antiminería, la diversificación de los repertorios de acción y la existencia de anclas institucionales. Asimismo, subraya la importancia del sector minero en las dinámicas nacionales de acumulación y en las estrategias de las élites. El análisis muestra que el cambio institucional está impulsado principalmente por dinámicas incrementales y conflictivas, marcadas por secuencias de reformas y contrarreformas. Partiendo de esta base, el artículo propone una tipología de trayectorias mineras, distinguiendo tres configuraciones: trayectorias de regulación consolidada, trayectorias de regulación controvertida e inestable, y trayectorias de regulación limitada por el conflicto.

Palabras clave: políticas mineras, movimientos sociales, cambio institucional, compromiso político, extractivismo, regulación ambiental.

Abstract

This article examines institutional trajectories of mining policies in Central America through three analytical categories —the stages of political and institutional change, the characteristics of opposition movements, and political settlements— applied to four national cases between 2000 and 2024: Costa Rica, El Salvador, Honduras, and Panama. While the region experienced a convergence toward pro-extractive legal frameworks in the 1990s and 2000s, several countries have since adopted restrictive measures, including partial or total bans on metallic mining. The article seeks to identify the drivers behind these differentiated policy outcomes. Drawing on an analytical framework that combines socio-environmental conflict, social movement characteristics, and political settlement configurations, the study highlights the central role of national anti-mining coalitions, the diversification of repertoires of contention, and access to institutional entry points. It also emphasizes the importance of the mining sector's position within national accumulation strategies and elite interests. The findings show that institutional change largely follows incremental and conflict-driven dynamics, characterized by sequences of reform and counter-reform. Building on this analysis, the article proposes a typology of mining trajectories distinguishing three ideal

types: consolidated regulatory trajectories, contested and unstable regulatory trajectories, and conflict-driven regulatory trajectories.

Keywords: *mining policies, social movements, institutional change, political settlements, extractivism, environmental regulation.*

1. Introducción

A principios del nuevo milenio, Centroamérica presenció el establecimiento de un marco jurídico de inversiones favorable al sector minero (Anderson *et al.*, 2016). Este marco se reflejó notablemente en la implementación de reformas a las legislaciones mineras nacionales en casi todos los estados de la región, con el objetivo de promover la explotación de recursos minerales. La región se consolidó entonces como parte de la nueva frontera del extractivismo latinoamericano (Bebbington, 2007).

Sin embargo, veinte años después, la situación regional ha cambiado considerablemente. Centroamérica comprende ahora un amplio espectro de políticas regulatorias mineras diferenciadas (Spalding, 2016). Mientras que Guatemala y Nicaragua apuestan decididamente por la explotación de recursos minerales con un marco jurídico favorable, los cuatro países restantes —Panamá, Costa Rica, Honduras y El Salvador— presentan una actividad minera de metales relativamente marginal o incluso inexistente debido a marcos jurídicos más restrictivos (Heidrich y Ortiz Loaiza, 2016). Todos ellos han experimentado cambios sustanciales en su legislación sobre actividades extractivas desde la década del 2000, con medidas que restringen o incluso prohíben las actividades del sector.

En este artículo, buscamos comprender los factores determinantes de estas políticas de regulación minera (Bebbington *et al.*, 2019). Para ello, realizamos una comparación regional de la evolución y las características de los marcos legislativos nacionales de minería en Centroamérica. Además, situamos estos marcos nacionales en el contexto de las dinámicas de conflictos socioambientales y de los acuerdos políticos específicos en cada Estado, con el fin de comprender mejor la diversidad de las trayectorias mineras en la región. Para ello, analizamos las trayectorias de cuatro estados centroamericanos

que han optado por una regulación sustancial de sus marcos legales mineros: Costa Rica, Honduras, Panamá y El Salvador[1].

El artículo se organiza en cuatro partes. La primera reconstruye el paso de un consenso legal regional pro-minero al surgimiento de trayectorias regulatorias nacionales diferenciadas. La segunda presenta el marco analítico y las tres categorías de análisis que estructuran la comparación. La tercera aplica estas categorías a los cuatro casos nacionales y propone una lectura transversal de las dinámicas observadas. La cuarta, finalmente, formula una tipología ideal-típica de las trayectorias mineras centroamericanas.

2. De un consenso regional pro-minero al surgimiento de trayectorias regulatorias nacionales

Desde el final del período colonial hasta principios del siglo XXI, los estados centroamericanos se han embarcado en un largo proceso de establecimiento de marcos regulatorios para promover la explotación de recursos minerales. Desde su independencia en 1821, la República Federal de Centroamérica (1823-1839) demostró voluntad política para activar la actividad minera, que había sufrido numerosas dificultades derivadas del período colonial. Si bien no existió un código minero federal formal, varios estados federados implementaron reformas legales destinadas a promover la explotación de los recursos minerales mediante la liberalización del sector, como lo hizo Costa Rica con las Ordenanzas Mineras de 1830 (Soto, 2011). Sin embargo, los años siguientes estuvieron marcados por la inestabilidad política vinculada a las declaraciones de independencia nacionales, lo que, al igual que en todos los sectores económicos, afectó la actividad minera centroamericana. Para abordar esta situación, los estados recién independizados de la región establecieron sus propios marcos legales mineros a finales del siglo XIX y principios del XX, en ocasiones mediante la adopción de códigos mineros. Una vez más, se elaboraron regulaciones con el objetivo de desarrollar una economía de enclave destinada a abastecer el mercado global con recursos minerales: se facilitó la obtención de concesiones, especialmente para empresas extranjeras, y se redujeron los impuestos. De esta manera, el sector minero

1 Guatemala y Nicaragua quedan fuera de esta comparación. La exclusión no supone que en ellos no exista conflictividad minera: ambos países concentran la mayor parte de las minas metálicas en actividad de la región y han sido escenario de movilizaciones locales sostenidas, algunas de las cuales han llegado a suspender proyectos por la vía judicial (Dougherty, 2011). Sin embargo, el marco analítico que movilizamos aquí busca identificar los factores que explican un cambio institucional, y ni Guatemala ni Nicaragua han modificado sustancialmente su marco legal minero en el período considerado. Dar cuenta de esa estabilidad exigiría un diseño distinto, centrado en la dependencia de trayectoria y en el bloqueo del compromiso político, más que en los mecanismos de traducción de la protesta en política pública. Estos dos casos operan por lo tanto como el contrapunto a partir del cual se recortan las trayectorias regulatorias analizadas, y sugieren una hipótesis que este artículo no puede verificar: la centralidad del sector minero en las dinámicas nacionales de acumulación sería precisamente lo que limita la incidencia de la conflictividad sobre la legislación.

centroamericano se abrió gradualmente al capital extranjero, inicialmente francés y británico, y posteriormente estadounidense (Finney, 1973).

Impulsado por estas nuevas leyes, el desarrollo del sector fue, sin embargo, efímero, ya que los conflictos armados desde la década de 1970 en adelante (particularmente en Guatemala, El Salvador y Nicaragua) afectaron profundamente la situación económica de la región. Siguiendo un patrón clásico latinoamericano, el período posterior al conflicto se caracterizó por el deseo de los Estados de profundizar sus economías extractivas (Dougherty, 2011). Alentados por las instituciones financieras internacionales, los Estados actualizaron su legislación minera a finales de la década de 1990 y principios de la de 2000 para adaptarla a los desafíos de una industria en rápida transformación. En toda la región, se simplificaron los procedimientos para la emisión de permisos y concesiones mineras, y se fortalecieron las garantías económicas y fiscales ofrecidas a los inversionistas, en particular a través de tratados bilaterales de inversión (TBI) y acuerdos de libre comercio (Fresneau, 2022). Posteriormente, se desencadenó un proceso de competencia normativa entre los Estados de la región: los impuestos, las normas sociales y las normas ambientales se redujeron progresivamente para lograr una mayor competitividad respecto a los países vecinos. Esta secuencia se inscribe en el proceso que Maristella Svampa (2019) designa como el Consenso de los *Commodities*: a partir de comienzos de la década de 2000, el alza sostenida del precio de las materias primas consolida en toda América Latina un acuerdo tácito entre gobiernos de orientación ideológica opuesta en torno a la implantación masiva de proyectos extractivos orientados a la exportación. Centroamérica participa de este proceso, pero desde una posición subordinada: a diferencia de los países andinos o del Cono Sur, sus Estados no disponen de una renta minera capaz de financiar políticas redistributivas, de modo que la adhesión al modelo se juega casi exclusivamente en el terreno normativo, a través de la competencia por atraer inversión extranjera.

El código minero de Costa Rica fue revisado en 1982 para fomentar la inversión en el sector extractivo, incluso en territorios indígenas históricamente protegidos (Spalding, 2016). En El Salvador se aprobó una nueva ley minera favorable al sector en 1996. Esta ley ofrecía diversos incentivos a los inversionistas, incluyendo un impuesto minero del 3 %. Esta reducción impositiva presionó a los países vecinos. Guatemala respondió adoptando una nueva ley minera que redujo su tasa impositiva del 6 % al 1 %, eliminando la prohibición previa de la propiedad extranjera al 100 % (Dougherty, 2011). El Salvador, a su vez, redujo su tasa del 3 % al 2 %. Un amplio consenso regulatorio a favor de la minería prevaleció entonces en toda la región centroamericana. Este consenso no constituye una excepción regional: replica, a escala centroamericana, la dinámica de

armonización a la baja que acompañó la expansión extractiva en el conjunto de América Latina. Su especificidad radica en la intensidad de la competencia intrarregional que lo produce. En un espacio de Estados pequeños, contiguos y dotados de recursos minerales comparables, la reforma adoptada por un país modifica de inmediato el cálculo de sus vecinos, de modo que la rebaja fiscal y normativa opera menos como una decisión soberana que como una reacción en cadena.

Sin embargo, hacia el cambio de milenio, este consenso pareció resquebrajarse. Varios estados de la región adoptaron reformas a sus marcos jurídicos para regular el sector minero impulsados en parte por el creciente número de movimientos sociales que se oponían a las actividades extractivas (Spalding, 2016).

En Honduras, en 2004, un movimiento social que se oponía a las actividades mineras condujo a una moratoria sobre la minería metálica. Luego, en 2006, el recién elegido presidente progresista, Manuel Zelaya, anunció que el Congreso Nacional elaboraría una nueva ley minera más restrictiva para el sector. Sin embargo, el Congreso fue derrocado por un golpe militar en 2009, y la ley nunca se promulgó. Finalmente, la elección en 2022 de Xiomara Castro, esposa de Manuel Zelaya, emitió una decisión administrativa que prohibía el otorgamiento de nuevos permisos de minería a cielo abierto. En Costa Rica, la Ley 8904, aprobada en 2011, prohíbe la minería metálica a cielo abierto en todo el país. Esta ley surgió a raíz de un debate social provocado por el proyecto de la mina de oro Crucitas y dos decisiones de la Corte Constitucional que primero suspendieron y luego prohibieron el proyecto. En El Salvador, el 29 de marzo de 2017, todos los partidos políticos en el Parlamento aprobaron una ley que prohibía las actividades de minería metálica. Esta ley convirtió a El Salvador en el primer país del mundo en prohibir todo tipo de actividad minera, ya sea subterránea o a cielo abierto, así como el uso de sustancias químicas como el mercurio y el cianuro. Además, la ley era retroactiva: las minas que ya operaban en el país tenían dos años para cesar toda actividad. Sin embargo, el 23 de diciembre de 2024, la Asamblea Legislativa de El Salvador revocó la prohibición de 2017 y promulgó una nueva Ley General de Minería (Decreto 187). En Panamá, tras un movimiento social que se oponía al megaproyecto minero de cobre Cerro Colorado en la región indígena Ngäbe-Buglé, la Asamblea Nacional aprobó la Ley 11 en 2012, que decretó la prohibición de las actividades mineras metálicas y no metálicas en la región y canceló todas las concesiones existentes. El 27 de noviembre de 2023, la Corte Suprema declaró inconstitucional el contrato entre *First Quantum Minerals* y el Estado, que regía la principal mina del país, poniendo fin así a su operación. Pocas semanas después, tras un amplio movimiento social, la Asamblea

Nacional votó el 3 de diciembre de 2023 a favor de una moratoria indefinida sobre la minería en todo el país.

Estas numerosas iniciativas regulatorias marcan una trayectoria singular para la región centroamericana en relación con el modelo extractivista latinoamericano: de los seis países mineros de la región, cuatro han prohibido o restringido significativamente las actividades mineras metálicas en algún momento mientras que Guatemala y Nicaragua cuentan con regulaciones mineras favorables al sector. Para comprender los factores que impulsan estas políticas regulatorias mineras, es relevante comparar los marcos regulatorios nacionales y analizarlos a la luz de las dinámicas de conflicto socioambiental y las condiciones políticas específicas propias de cada país.

3. Conflicto minero y cambio político e institucional: un marco analítico

En un número de la *European Review of Latin American and Caribbean Studies,* dedicado a los vínculos entre los movimientos sociales que se oponen a los megaproyectos de desarrollo y los cambios políticos e institucionales en América Latina (Silva *et al.*, 2018), los editores proponen un marco analítico para comprender las condiciones bajo las cuales el conflicto social genera transformaciones políticas e institucionales. En otras palabras, los autores buscan comprender en qué medida los conflictos socio ambientales influyen en los marcos de gobernanza nacional de cara a la explotación de recursos naturales. Es en parte sobre la base de este marco, pero también sobre otros enfoques analíticos similares (Cisneros, 2020; Bebbington *et al.*, 2019; Spalding, 2018), que hemos optado por realizar un análisis de las trayectorias mineras nacionales en América Central. Este marco se articula aquí en torno a tres categorías de análisis que estructuran el conjunto del artículo: 1) las etapas del cambio político e institucional; 2) las características de los movimientos de oposición, sus repertorios de acción y sus puntos de anclaje institucional; y 3) los compromisos políticos y el lugar del sector minero en las dinámicas nacionales de acumulación.

La primera categoría de análisis es la de las etapas del cambio político e institucional (en el sentido de *policy,* es decir, de políticas públicas) vinculadas a los movimientos de oposición. Por lo tanto, es necesario analizar cómo y a través de qué canales se producen los cambios normativos: movilización de la opinión pública, inclusión de un tema particular en la agenda política, incidencia política, propuestas legislativas a través de partidos políticos, etc. Desde esta perspectiva, es importante examinar el proceso de mediación entre los actores en los movimientos sociales y los partidos políticos, y

las formas que adoptan estos cambios (mecanismos regulatorios, leyes de prohibición, mecanismos participativos, tributación, etc.). Asimismo, es necesario analizar los impactos institucionales, es decir la evolución de la capacidad estatal frente al sector en disputa: presupuestos, personal y experiencia técnica, tipos de instituciones que regulan y supervisan los proyectos de extracción, agencias reguladoras ambientales, agencias responsables de los asuntos mineros y del desarrollo nacional, u ombudsman y defensorías del pueblo.

La segunda categoría de análisis remite a las características de los movimientos sociales que se oponen a los proyectos extractivos, y en particular a su formación y a su organización. Esto implica analizar, en primer lugar, cómo se conforma una coalición de actores, ya sea grande o pequeña, compuesta por comunidades locales afectadas por un proyecto extractivo, ya sea: organizaciones indígenas, organizaciones ambientales y de derechos humanos, organizaciones científicas y académicas, entre otros. De hecho, parece que la robustez de la estructura organizativa de una coalición influye en su capacidad para impactar los marcos de gobernanza del sector en disputa. Por ejemplo, la participación de abogados en la coalición facilita la movilización de herramientas legales para impugnar las normativas. En segundo lugar, se trata de examinar los vínculos entre esta coalición, partidos políticos, funcionarios estatales y redes de activistas transnacionales. En efecto, el contacto entre un movimiento de oposición con los actores institucionales (partidos políticos, funcionarios públicos, expertos estatales) parece ser un factor significativo para su efectividad y, por lo tanto, para su capacidad de generar cambios. Este acceso a espacios institucionales donde los opositores pueden expresar sus demandas ha sido conceptualizado como un punto de anclaje institucional (Spalding, 2016). Por último, es importante analizar los repertorios de acción movilizados (manifestaciones, presión política, bloqueos económicos, etc.), centrándose en particular en las escalas en las que operan estos movimientos y en los niveles en los que se abordan sus demandas.

La tercera categoría de análisis desplaza la mirada. Los autores sugieren no centrar la atención únicamente en el poder de cambio ejercido por una coalición de actores dentro de un movimiento, sino ampliar la perspectiva para incluir a las fuerzas políticas e institucionales de quienes se oponen a los cambios propuestos, y así concebir el poder en su dimensión relacional. Específicamente, esto implica considerar el papel del contexto nacional en la dinámica del cambio político e institucional del sector minero. Para ello, los autores emplean el marco teórico del *political settlement* que traducimos como "compromiso político". Este marco considera que los arreglos institucionales existentes son producto de negociaciones entre las élites políticas y económicas de

un país (Frederiksen, 2019). Los mecanismos de gobernanza son estables cuando las ventajas y beneficios de una estructura institucional determinada se alinean con la distribución del poder entre las élites. Por el contrario, si los grupos de élite no obtienen una parte aceptable de los beneficios derivados de una estructura institucional determinada, se esforzarán por cambiarla. Este enfoque permite revelar cómo se negocian los cambios políticos e institucionales entre las élites económicas y políticas dentro de un país. Si bien los acuerdos de compromiso son relativamente estables, bajo ciertas condiciones pueden evolucionar debido a la presión de actores externos. El conflicto es una de las formas en que un acuerdo puede evolucionar.

El compromiso político está intrínsecamente ligado al papel de la minería en la dinámica de acumulación de capital nacional (Bebbington *et al.*, 2019). En principio, la política ambiental —por ejemplo, las políticas destinadas a limitar el acceso a los recursos minerales para evitar el impacto ambiental— tiene el doble objetivo de asegurar la acumulación y reproducir las condiciones ambientales necesarias para dicha acumulación. Sin embargo, cuando estos dos objetivos entran en conflicto, la experiencia demuestra que las políticas públicas tienden a priorizar la acumulación a expensas de la reproducción (Bebbington *et al.*, 2019). Con base en esta observación, parece que cualquier regulación ambiental vinculante que limite el proceso de acumulación (por ejemplo, impidiendo que las empresas accedan a los recursos minerales) solo puede surgir si esta actividad ocupa un lugar limitado en el modelo nacional de acumulación.

A partir de este marco analítico, el siguiente paso es examinar los diversos contextos nacionales en América Central, buscando comprender cómo se han forjado trayectorias mineras únicas con relación a los conflictos socioambientales, los cambios en los marcos de gobernanza de los recursos minerales y los compromisos políticos nacionales.

4. Comparación de las dinámicas políticas e institucionales mineras en América Central

Tomando en cuenta el espacio limitado de este artículo, no podemos desarrollar en detalle la aplicación de estas tres categorías a cada contexto nacional (para ello, ver Fresneau, 2022 pp. 342-361). Presentamos una síntesis de los datos en la tabla 1 para luego hacer un análisis transversal.

La tabla 1 organiza la comparación en seis dimensiones de observación que declinan las tres categorías de análisis presentadas anteriormente. Las modalidades del cambio

político e institucional corresponden a la primera categoría. Las características de los movimientos de oposición, sus repertorios de acción y sus puntos de anclaje institucional declinan la segunda. La evolución de los compromisos políticos y el lugar de la minería en las dinámicas nacionales de acumulación remiten a la tercera. Los cuatro apartados siguientes retoman sucesivamente estas dimensiones en una lectura transversal de los cuatro casos.

Tabla 1

Síntesis comparativa de las dinámicas políticas e institucionales mineras en América Central

	El Salvador	Costa Rica	Honduras	Panamá
Modalidades de cambio político e institucional	• El cambio institucional en el marco minero se produce gradualmente, en tres etapas: la implementación de un decreto que establece una moratoria sobre las actividades mineras metálicas en 2006; la formalización de esta moratoria por ley en 2012; y la aprobación de una ley que prohibía la minería metálica en 2017. • La inclusión de temas mineros en la agenda durante las elecciones presidenciales de 2009, a través de las posiciones adoptadas por el partido político Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) en el debate minero fue un momento crucial en la evolución del marco minero salvadoreño.	• El cambio institucional del marco minero se produce en cuatro momentos: el abandono de un proyecto de ley contractual con una empresa minera; el decreto de 2002 que establece una moratoria sobre nuevos proyectos mineros; la aprobación en 2010 de una ley que modifica el código minero, la cual prohíbe el otorgamiento de nuevas concesiones; y, finalmente, las demandas presentadas por organizaciones ambientales nacionales contra las minas de metales en operación. • El tema de la minería se convirtió en un asunto central en las elecciones presidenciales de 2010. • Los procesos judiciales desempeñaron un papel importante en la impugnación de los proyectos mineros existentes. • En 2008, el país sufrió un retroceso por la revocación de la moratoria de 2002.	• La evolución de la legislación minera hondureña se caracteriza por una sucesión de avances y retrocesos en las medidas de prohibición. • La Corte Constitucional ha desempeñado un papel significativo en dos ocasiones al impugnar la legislación minera favorable al sector. • Evolución gradual de las medidas restrictivas: una moratoria sobre nuevos permisos mineros en 2002, seguida de una propuesta de restricción que no se concretó debido al golpe de Estado de 2009, y finalmente una prohibición formal de la minería metálica en 2022. • Las medidas de prohibición están intrínsecamente ligadas al ascenso al poder de presidentes progresistas.	• Un primer intento fallido de liberalizar aún más el marco legislativo minero en 2010 situó a la minería en el centro de la agenda política del país. • En 2011, otro intento de liberalizar el código minero provocó protestas, lo que derivó en una ley que restringe las actividades mineras metálicas. Esta ley se materializa en una prohibición de las actividades mineras metálicas en una de las regiones del país. • El 3 de diciembre de 2023, la Asamblea Nacional votó a favor de una moratoria indefinida sobre la minería en todo el territorio, formalizando una moratoria de facto que llevaba vigente varios años.

	El Salvador	Costa Rica	Honduras	Panamá
Características de los movimientos de oposición	• Sólida estructuración del movimiento antiminería dentro de una coalición nacional que opera en distintos niveles: la Mesa Nacional frente a la Minería Metálica (La Mesa). • Papel de los movimientos locales de oposición que se nutren de formas de autogobierno derivadas de la Guerra Civil • Papel de los actores nacionales, en particular las ONG, que lucharon conjuntamente contra el CAFTA y las reformas neoliberales en la década de 1990. • Importancia de las posturas y la participación de la Iglesia Católica en el conflicto • Capacidad del movimiento para movilizarse y establecer vínculos con organizaciones transnacionales, así como con otros movimientos antiminería en Centroamérica	• La formación de un movimiento antiminero nacional surge de las movilizaciones locales contra los proyectos extractivos y de los aprendizajes de estos movimientos durante las luchas. • Los movimientos locales se federan para crear una coalición nacional que busca modificar el marco legislativo. • La coalición incluye organizaciones nacionales surgidas de la lucha contra el CAFTA (Tratado de Libre Comercio de Centroamérica con Estados Unidos)y las reformas liberales de la década de 1990. • Tanto en las luchas locales como en la coalición nacional, la Iglesia Católica participa en el movimiento antiminería.	• La formación de un movimiento nacional antiminero surge de las movilizaciones locales contra los proyectos extractivos y de los aprendizajes de estos movimientos durante las luchas. • Los movimientos locales se federan para crear una coalición nacional que busca modificar el marco legislativo. • La Iglesia Católica participa en la lucha antiminería a nivel local. Su papel a nivel nacional es menos claro.	• El surgimiento de un movimiento nacional anti minero se originó a partir de una movilización local específica contra el proyecto Cerro Colorado. • La característica distintiva de este movimiento es la participación de la población indígena Ngöbe-Buglé. • Un nuevo movimiento se inició a finales de octubre de 2023, tras la aprobación de la Ley 406, que prorrogó el contrato entre el Estado panameño y la filial local Minera Panamá por 20 años renovables.

	El Salvador	Costa Rica	Honduras	Panamá
Repertorio de acciones de los movimientos	• Acciones de protesta tradicionales: manifestaciones nacionales y locales, bloqueo del acceso a las minas, organización de sesiones informativas públicas. • Cabildeo intenso por parte de la coalición nacional ante el partido político FMLN y redacción de propuestas de ley para enmendar el código minero.	• Acciones de protesta tradicionales: manifestaciones nacionales y locales, bloqueo del acceso a las minas, organización de sesiones informativas públicas. • Movilización de instrumentos legales para impugnar el desarrollo de proyectos locales, en particular mediante el apoyo de abogados dentro de la coalición nacional.	• Acciones de protesta tradicionales: manifestaciones nacionales y locales, bloqueo del acceso a las minas, organización de sesiones informativas públicas. • Movilización de instrumentos legales por parte de organizaciones nacionales dentro de la coalición mediante denuncias ante el Tribunal Constitucional.	• El movimiento de oposición Ngöbe-Buglé utiliza el bloqueo de la Carretera Panamericana para presionar al gobierno. • La coalición nacional de 2013 realiza un intenso cabildeo ante los partidos políticos. Sin embargo, estos partidos carecen de la capacidad política para aprobar estas leyes en la Asamblea. • El movimiento de octubre de 2023 está haciendo un uso extensivo de bloqueos de carreteras, particularmente en la Carretera Panamericana, que permanece cerrada desde hace casi un mes. Se realizan manifestaciones diarias en la Ciudad de Panamá.
Puntos de anclaje institucional	• Los vínculos significativos entre la coalición nacional y el FMLN se derivan de la participación de organizaciones de ayuda a refugiados de guerra en las luchas locales contra la minería; estas organizaciones han mantenido históricamente una estrecha relación con el partido político. • El fortalecimiento de estos vínculos se debe a la participación de organizaciones que luchan contra las reformas neoliberales.	• El acceso del movimiento antiminero a la arena política se debe a la favorable acogida que los candidatos presidenciales dan a las cuestiones ambientales relacionadas con las actividades extractivas.	• Históricamente, los dos principales partidos políticos hondureños han apoyado al sector minero. • Fue hasta que Manuel Zelaya cuestionó esta postura que se inició el cambio institucional validado finalmente por su sucesora en 2022.	• En 2013, los partidos políticos aliados a la coalición nacional presentaron propuestas legislativas, pero estas no se concretaron de inmediato. • En 2023, la decisión de la Asamblea Nacional de votar a favor de una moratoria surgió del contexto de la magnitud del movimiento social contra Minera Panamá y la decisión de la Corte Suprema de declarar inconstitucional la ley de contratos, a pesar de que el movimiento no había establecido vínculos significativos

Vol. 81, núm. 787, octubre-diciembre, 2026
ISSN 2788-9580 (en línea) ISSN 0014-1445 (impreso)

	El Salvador	Costa Rica	Honduras	Panamá
Evolución de los compromisos políticos	• La evolución del consenso político en materia de minería está vinculada, por un lado, al escaso interés de las élites nacionales en el sector y, por otro, al costo electoral de una postura favorable a la minería en un contexto de amplio sentimiento antiminería entre la población.	• La evolución de este consenso político se basa, en parte, en las decisiones políticas conservadoras adoptadas por las élites desde la década de 1980. • También se sustenta en el peso de la opinión pública, parcialmente alineada con las posturas antimineras, lo que supone un riesgo electoral significativo para las élites políticas.	• Históricamente, ha existido una fuerte interrelación entre las élites políticas y económicas y el sector extractivo, como lo demuestran las posturas favorables a la minería de los dos principales partidos políticos. • La evolución de este consenso político se produjo con la llegada al poder del presidente progresista Manuel Zelaya.	• Las élites políticas no parecen haber cambiado abruptamente su opinión sobre la minería, pero se han visto obligadas a modificar la normativa por la presión de los movimientos sociales de 2013 y 2023.
Posición de la extracción minera en las dinámicas nacionales de acumulación	• A pesar del apoyo gubernamental constante al sector extractivo desde principios del siglo XX mediante diversas reformas que liberalizaron la legislación minera, el sector ocupa un lugar marginal en la economía nacional. • El modelo salvadoreño de acumulación de riqueza se basa principalmente en la agricultura y las remesas.	• El sector minero costarricense se caracteriza por ser cíclico. Desde la independencia, el país ha experimentado tres períodos de crecimiento y recesión. Estos ciclos van acompañados de reformas mineras destinadas a atraer inversión extranjera. • A principios del siglo XXI, el sector es marginal en la dinámica de acumulación de riqueza.	• La industria minera hondureña es históricamente la más importante de la región. Se caracteriza por ser cíclico. Durante ciertos períodos, el sector es la principal fuente de creación de riqueza. Estos ciclos van acompañados de reformas mineras destinadas a atraer inversión extranjera. • A principios del siglo XXI, el sector era marginal en la dinámica de acumulación.	• El sector minero panameño se caracteriza por ser cíclico. El ciclo principal de desarrollo minero está vinculado a la política de desarrollo económico del general Torrijos en la década de 1970. • A principios del siglo XXI, el sector era marginal en la dinámica de acumulación.

Nota. Elaboración propia.

4.1 Las etapas del cambio institucional

La primera fila de la tabla 1 sintetiza estas modalidades. El primer elemento destacable en las dinámicas de cambio institucional en América Central es la naturaleza gradual de la evolución, tanto en términos del tipo de normativa como de su forma regulatoria. Los casos de Honduras, El Salvador y Costa Rica ilustran claramente este fenómeno: las medidas restrictivas adoptan inicialmente la forma de moratorias (a menudo promulgadas por decreto), y solo posteriormente se convierten en restricciones definitivas mediante la promulgación de leyes. En el caso de Costa Rica, el primer paso no fue la regulación directa del sector, sino el rechazo al desarrollo del modelo extractivo mediante la negativa a firmar un contrato para el desarrollo de una mina a gran escala. Esta dinámica gradual demuestra la capacidad del sector extractivo, y en general de la comunidad económica y empresarial, para frenar los intentos de prohibición, dado que no pueden impedirlos.

Además de ser gradual, el cambio institucional se hace por etapas no lineales (Mahoney y Thelen, 2010). Los ciclos alternos de reformas y contrarreformas (Campbell y Hatcher, 2019) experimentados en Costa Rica, Honduras y, más recientemente, El Salvador constituyen un buen ejemplo. En estos países, las iniciativas iniciales para regular el sector fueron seguidas por contrarreformas destinadas a diluir o neutralizar los esfuerzos de los movimientos de oposición, lo que ilustra la dificultad de consolidar cambios institucionales a largo plazo. Estas contrarreformas también ponen de manifiesto el importante poder estructural adquirido por las empresas mineras durante los procesos de liberalización del sector minero en la década de 1990 (Campbell y Hatcher, 2019). Hasta hace poco, El Salvador parecía haberse librado de estos ciclos de contrarreformas. Esto se debió en gran medida a la intensa labor de presión de la coalición antiminería ante las autoridades para consagrar las restricciones del sector en la ley. La coalición también buscó durante mucho tiempo que la prohibición se incluyera en la Constitución. El ascenso al poder de Nayib Bukele en 2019 y la decisión del 23 de diciembre de 2024 de la Asamblea Legislativa de El Salvador de revocar la ley de prohibición de 2017 demuestran la dificultad de establecer medidas a largo plazo para prohibir las actividades de minería metálica.

En El Salvador, Costa Rica y Honduras, las elecciones presidenciales se presentan como un momento clave para el cambio político e institucional (Spalding, 2016; Cisneros, 2020). Al introducir con éxito el tema de la regulación minera en los debates de campaña, los movimientos de oposición obligan a los candidatos a tomar postura. Si el candidato electo adopta posiciones antimineras, se ve sometido a una considerable presión para cumplir sus promesas y puede apoyarse en sus declaraciones de campaña

para resistir los ataques del sector, que buscará bloquear cualquier restricción. Por el contrario, en Panamá, la regulación minera nunca ha sido un tema central en las elecciones presidenciales.

Finalmente, los procesos judiciales iniciados por movimientos de oposición son un elemento importante en la evolución de los marcos institucionales. En el caso de Honduras, la Corte Constitucional, a petición de la oposición, ha declarado inconstitucional en dos ocasiones parte del código minero vigente, obligando al poder legislativo a revisarlo. En este ejemplo, si bien las nuevas leyes mineras no resultaron en medidas restrictivas, sí garantizaron mayores derechos a las comunidades afectadas por el sector y aseguraron mayores ingresos para el Estado. En el caso de Costa Rica, los procesos judiciales no afectaron directamente el marco institucional, pero sí permitieron impugnar el desarrollo de ciertos proyectos extractivos. En Panamá, los procesos judiciales llevaron a la declaración de inconstitucionalidad del contrato-ley que rige el principal proyecto extractivo del país.

4.2 Características de los movimientos de oposición

La segunda fila de la tabla 1 recoge las características de los movimientos de oposición en cada uno de los casos. Un patrón común entre los movimientos de oposición que han impulsado restricciones regulatorias en el sector minero en América Central es la formación de coaliciones nacionales integradas por diversos actores que operan en distintos niveles. La formación de estas coaliciones es fundamental para que los movimientos de oposición puedan incluir los temas mineros en la agenda política y formular propuestas de políticas públicas y contribuyen a crear las condiciones propicias para la adopción de reformas institucionales influyendo en la opinión pública.

En la mayoría de los casos, estas coaliciones nacionales surgen inicialmente de movimientos locales que se oponen a los proyectos mineros, liderados por comunidades vecinas, organizaciones indígenas o campesinas, activistas locales, etc. Estos movimientos locales suelen denunciar los impactos sociales y ambientales de un proyecto específico mediante acciones de protesta tradicionales: manifestaciones locales y nacionales, bloqueos de minas, sesiones informativas públicas, etc.

La estructuración gradual de estos movimientos locales en coaliciones, y en particular su capacidad para reunir a actores no directamente afectados por el proyecto minero (académicos, ONG nacionales, partidos políticos), suele marcar el paso de las demandas locales a las demandas de regulación nacional del sector. Ya sea La Mesa en El Salvador,

el Frente Nacional de Oposición a la Minería a Cielo Abierto en Costa Rica o la Alianza Cívica Pro Reforma a la Ley de Minería en Honduras, en la mayoría de los países de la región se ha visto la formación de una coalición nacional antiminería estructurada y bien definida dentro del ámbito político. La combinación de conocimientos y experiencia de diferentes actores (por ejemplo, la experiencia empírica del impacto social y ambiental de la actividad minera en las comunidades vecinas y la pericia científica de consultores ambientales) otorga un peso significativo a las demandas de estas coaliciones.

Desde el punto de vista organizativo, un modelo común entre varias coaliciones centroamericanas consiste en aprovechar los movimientos y actores aparecidos a partir de luchas previas en la región, por ejemplo, los que surgieron contra las reformas de liberalización económica de las décadas de 1990 y 2000. El caso de El Salvador es particularmente ilustrativo en este sentido. A nivel local, las movilizaciones de la década de 2000 contra los proyectos mineros en el cinturón aurífero fueron lideradas en parte por organizaciones comunitarias surgidas en el contexto de los desplazamientos de población provocados por la Guerra Civil. Estas organizaciones, con gran visibilidad y estructura en la región, proporcionaron un terreno fértil para el desarrollo del movimiento antiminero. Dentro de la coalición nacional Mesa, varias de las organizaciones miembros comparten la característica de haber colaborado durante el período posterior al conflicto en la lucha contra las reformas liberales de los gobiernos del partido Alianza Republicana Nacionalista (ARENA): la privatización del sistema de salud, la lucha por la calidad del agua y la oposición al CAFTA. En ambos casos, la campaña contra la minería se benefició, por lo tanto, de una infraestructura organizativa ya existente y de la movilización de líderes comunitarios establecidos localmente.

La Iglesia Católica también desempeña un papel central en muchas coaliciones antimineras centroamericanas. Como ya se ha documentado en numerosos contextos (van Teijlingen, 2022), los movimientos locales que se oponen a los proyectos mineros suelen contar con el apoyo de figuras locales dentro de la Iglesia Católica (sacerdotes, congregaciones religiosas, obispos), por ejemplo, mediante el respaldo moral a las personas movilizadas (Nadelman, 2015). Cabe destacar que la Iglesia juega un papel fundamental en la amplificación de las demandas a nivel nacional y, por ende, en cierta medida, en su traducción en propuestas políticas (Edenhofer, 2022). En Costa Rica, El Salvador y Honduras, la jerarquía nacional de la Iglesia Católica ha adoptado públicamente posturas antimineras con un fuerte impacto en la opinión pública de los países en cuestión. En Honduras, en 2004, el propio cardenal Óscar Andrés Rodríguez Maradiaga presentó una propuesta para enmendar la ley minera ante la Asamblea Nacional (Orellana, 2016). Sin embargo, la Iglesia Católica también puede ser un actor

en el proceso de contrarreforma. De hecho, el propio Cardenal Rodríguez apoyó el golpe de Estado que derrocó a Manuel Zelaya en 2009 y, al mismo tiempo, modificó su postura sobre la minería para alinearla con la del nuevo gobierno (Bebbington *et al.*, 2019). Finalmente, los movimientos de oposición se caracterizan por su capacidad para movilizar redes transnacionales compuestas, por ejemplo, por organizaciones de solidaridad internacional. Este apoyo puede manifestarse a través de la difusión internacional o la promoción ante la opinión pública de los países desde los que operan, o mediante asistencia financiera, técnica, legal o incluso estratégica. En El Salvador, la agrupación de organizaciones internacionales que apoyan el movimiento antiminero en la organización Aliados Internacionales Contra la Minería en El Salvador (IAM) permitió, en particular, financiar una plaza de tiempo completo para coordinar la lucha, fortaleciendo así su capacidad para el cambio político (Fresneau, 2022, pp. 343-344). Por último, cabe destacar el papel de la red antiminera centroamericana Alianza Centroamericana Frente a la Minería (ACAFREMIN), que, mediante el intercambio de experiencias en luchas tanto locales como nacionales, ha impulsado iniciativas para el cambio institucional (Alfaro Alemán *et al.*, 2018).

Cabe señalar, sin embargo, que, aunque la formación de coaliciones nacionales de actores que operan a diferentes escalas tiene un impacto directo en la capacidad de los movimientos para cambiar el marco institucional, estos actores también pueden tener intereses divergentes y oponerse entre sí en ciertos puntos.

4.3 El repertorio de acciones y los puntos de anclaje institucional

La tercera y cuarta fila de la tabla 1 reúnen los repertorios de acción y los puntos de anclaje institucional propios de cada caso, aparece que la experiencia adquirida mediante la participación de diversos actores en coaliciones nacionales permite movilizar un variado repertorio de acciones. Esta diversidad parece ser un elemento central en la capacidad de los movimientos antimineros centroamericanos para influir en el marco institucional (Silva *et al.*, 2018; Edenhofer, 2022). Un denominador común en gran parte de estas acciones es el deseo de impactar la percepción pública respecto al sector minero.

En varios países de la región, las herramientas legales están demostrando ser fundamentales para las estrategias antimineras. En Costa Rica, el apoyo de una coalición de abogados con experiencia en la interposición de recursos judiciales facilitó la lucha contra proyectos mineros que previamente habían eludido la normativa (Fresneau, 2022, pp. 348-349). Estas decisiones judiciales han puesto de manifiesto ante la

ciudadanía costarricense ciertas deficiencias de las empresas mineras con respecto al cumplimiento de la normativa vigente. En Honduras, las acciones legales han llevado en dos ocasiones a la suspensión de partes del código minero vigente. En este caso, nuevamente, estas decisiones brindan a los movimientos de oposición la oportunidad de reforzar sus argumentos respecto a la necesidad de reformar el marco legislativo que rige el sector (Edenhofer, 2022).

Por lo tanto, la movilización de la opinión pública es una estrategia central compartida por varias coaliciones nacionales. Aprovechando la estructura organizativa de estas coaliciones, diversos movimientos en varios países organizan talleres y conferencias para informar al público sobre los impactos sociales y ambientales del sector, haciendo hincapié, a menudo, en su escasa regulación. La posibilidad de incluir testimonios de comunidades afectadas (tanto del país como de otros países de la región) por la actividad minera fortalece este esfuerzo para visibilizar la lucha e informar a la opinión pública.

Finalmente, los movimientos locales que se oponen a proyectos extractivos específicos recurren casi en su totalidad a un repertorio común y "clásico", que incluye la organización de manifestaciones, bloqueos de minas y sesiones informativas públicas. En este caso, estos movimientos también buscan, en parte, movilizar a la opinión pública.

La capacidad de los movimientos antimineros centroamericanos para traducir estas acciones en cambios en los marcos institucionales mineros depende, en parte, de la existencia de bases institucionales, es decir, del acceso de estos movimientos a las esferas políticas nacionales. En los casos estudiados, los métodos de acceso son específicos para cada contexto nacional. Sin embargo, observamos, por un lado, la importancia de la vinculación de los movimientos sociales con los partidos políticos y su capacidad para participar en las campañas electorales; y, por otro lado, la importancia de la participación de las coaliciones en procesos judiciales.

En Costa Rica, el movimiento antiminero se apoyó en el funcionamiento efectivo del sistema democrático existente. La evolución de la opinión pública sobre temas mineros se ha reflejado en las posturas adoptadas por los líderes políticos durante las elecciones presidenciales y, más adelante, en las decisiones políticas posteriores a dichas elecciones. A pesar de algunos periodos de contrarreforma, la presión constante ha permitido mantener una sólida regulación del sector.

En El Salvador, el pilar institucional del movimiento antiminero se basa, en parte, en los vínculos históricos entre el partido político FMLN y las organizaciones comunitarias involucradas en el desplazamiento de refugiados durante la Guerra Civil, así como en la red que luchó contra las reformas liberales de la década de 1990. Estas dos redes de actores, en parte responsables de la creación de la coalición nacional antiminera, han aprovechado al máximo estas conexiones para traducir sus demandas en acción política. En este caso, las elecciones presidenciales también fueron un momento clave en la evolución del marco legislativo, ya que la aprobación de estas reformas se produjo tras el ascenso del FMLN al poder ejecutivo.

En Honduras, si bien las elecciones presidenciales que llevaron a Manuel Zelaya al poder no representaron un momento de cristalización del debate minero, fueron sus posturas posteriores a la elección las que permitieron una evolución inicial del marco institucional.

4.4 Compromisos políticos y el lugar del sector minero en los procesos de acumulación

Las dos últimas filas de la tabla 1 remiten a la tercera categoría de análisis. Para comprender cuándo y cómo un movimiento puede conducir a un cambio gradual en la política minera, es crucial prestar atención al equilibrio de poder en constante evolución entre quienes favorecen la reforma y quienes apoyan el *statu quo*. El análisis de la evolución de los acuerdos en materia de política minera en Centroamérica pone de relieve varios factores que contribuyen a estos cambios. El primero es el papel de los recursos minerales en las estrategias de acumulación de las élites económicas y, en términos más generales, en el desarrollo económico del país. Con la excepción de Honduras, los estados estudiados no cuentan con una élite económica con intereses consolidados en el sector, lo que ha facilitado que esta élite no se oponga directamente al cambio legislativo. Cabe señalar, sin embargo, que, en el caso de El Salvador, esta misma élite económica se mostró inicialmente reacia a regular el sector minero por temor a un efecto dominó en otros sectores o a que socavara el clima de negocios del país y, en general, el consenso político nacional centrado en un modelo económico neoliberal.

Otro elemento importante para comprender la capacidad de un estado para modificar el consenso político en materia minera es la naturaleza específica de su modelo de desarrollo. En este sentido, el caso de Costa Rica resulta esclarecedor: si bien las élites costarricenses se adhirieron a un modelo económico liberal similar al de los otros países

de la región, a partir de la década de 1980 decidieron combinarlo con medidas políticas de carácter conservacionista (Graef, 2013; Cisneros, 2020). La creciente importancia de las consideraciones ambientales en el modelo de desarrollo (desarrollo de áreas protegidas, turismo verde) parece, en cierto punto, haber entrado en conflicto con el desarrollo de las actividades extractivas en el país, lo que facilitó la evolución del compromiso político en materia de política minera. Los problemas ambientales y la concienciación sobre los mismos entre las élites políticas y económicas también son significativos en El Salvador. De hecho, los intensos esfuerzos de la coalición antiminería para dar a conocer las preocupaciones ambientales han llevado al reconocimiento de la importancia crítica de proteger los (limitados) recursos hídricos del país, aunque sea solo para mantener otros sectores de actividad como la agricultura de exportación.

Finalmente, y de forma más general, la evolución del compromiso político en varios estados de la región se basa, como hemos visto, en el ascenso al poder de líderes progresistas elegidos como alternativa al modelo económico neoliberal. Este fue el caso de Honduras, un país donde la élite económica ha estado históricamente muy ligada al sector minero, con el ascenso al poder de Manuel Zelaya, y en El Salvador, con el cambio político vinculado al ascenso al poder del FMLN.

5. Propuesta de clasificación de las trayectorias políticas mineras en América Central

El análisis comparativo de las trayectorias mineras en Centroamérica revela que los cambios en los marcos institucionales no siguen dinámicas lineales ni relaciones causales únicas. Más bien, resultan de la interacción de varias dimensiones superpuestas: las modalidades del cambio institucional, las características de los movimientos de oposición, los repertorios de acción movilizados y la configuración específica de los compromisos políticos nacionales.

En primer lugar, los procesos de transformación de la legislación minera se desarrollan en gran medida a lo largo de extensos periodos y siguen lógicas incrementales. Lejos de ser rupturas inmediatas, las restricciones al sector extractivo suelen surgir en etapas sucesivas, con fases de estabilización y periodos de desafío. Esta dinámica refleja tanto la resiliencia de los actores económicos vinculados al sector minero como la necesidad de que los actores reformistas construyan gradualmente ecuaciones de poder que les sean favorables.

En segundo lugar, la estructuración de los movimientos de oposición se presenta como un factor determinante en estos desarrollos. La capacidad de trascender las movilizaciones locales para formar coaliciones nacionales multisectoriales no solo permite la puesta en común de recursos organizativos, sino también la transformación de las demandas locales en cuestiones de política pública. Estas coaliciones desempeñan un papel fundamental al incorporar los temas mineros en la agenda política y en desarrollar alternativas regulatorias.

En tercer lugar, la eficacia de estos movimientos depende en gran medida de la diversificación de sus estrategias de acción y de su capacidad para interactuar con diferentes esferas de los poderes establecidos. La interacción entre las acciones de base, las estrategias de movilización de la opinión pública, el uso de instrumentos legales y la participación en los ámbitos políticos institucionales constituye un motor clave del cambio. En particular, la existencia de bases institucionales —ya sean partidistas, judiciales o administrativas— es esencial para que las movilizaciones sociales se traduzcan en reformas efectivas.

Finalmente, estas dinámicas no pueden comprenderse plenamente sin situarlas en el contexto más amplio de los compromisos políticos nacionales y de los modelos de desarrollo. El papel relativo del sector minero en las dinámicas de acumulación, así como los intereses de las élites económicas y políticas, influyen notablemente en la posibilidad de adoptar regulaciones vinculantes. Cuando la minería ocupa una posición marginal en la economía nacional o entra en conflicto con otras orientaciones estratégicas (en particular, las ambientales), las condiciones parecen más favorables para una transformación del marco institucional.

Con base en estos elementos, es posible proponer una tipología ideal-típica de las trayectorias mineras en América Central, fundamentada en el cruce de las categorías de análisis movilizadas: por un lado, el grado de organización de los movimientos de oposición y su acceso a los puntos de anclaje institucional; por otro, el lugar del sector minero en los compromisos políticos nacionales. La combinación de ambos elementos permite distinguir tres modalidades de cambio institucional.

5.1 Trayectorias consolidadas de regulación

Estas trayectorias se caracterizan por una sólida estructuración de coaliciones antimineras, un acceso efectivo a los ámbitos institucionales y una baja centralidad del sector minero en la economía nacional. En estas configuraciones, los movimientos

logran incorporar sus demandas al marco legislativo, lo que se traduce en formas avanzadas de regulación e incluso en la prohibición. Los casos de El Salvador (antes de 2024) y Costa Rica se enmarcan en esta categoría. Los acontecimientos recientes muestran, sin embargo, que no se trata de estados adquiridos sino de equilibrios dinámicos, sostenidos mientras se mantienen las condiciones que los hicieron posibles y susceptibles de revertirse cuando alguna de ellas se modifica.

5.2 Trayectorias de regulación cuestionadas e inestables

En este segundo tipo, los movimientos de oposición poseen una capacidad organizativa significativa, pero su acceso a las instituciones sigue siendo parcial o depende de circunstancias políticas específicas (cambios electorales, decisiones judiciales). El sector minero puede conservar cierta importancia en las estrategias de acumulación, lo que alimenta una dinámica de vaivén entre reformas y contrarreformas. Honduras ejemplifica este tipo de trayectoria, marcada por la inestabilidad de sus marcos regulatorios.

5.3 Trayectorias de regulación condicionadas por la conflictividad

Este tercer tipo se caracteriza por una escasa integración de los movimientos de oposición en los ámbitos institucionales, pero con una gran capacidad de movilización para la protesta, que puede generar crisis políticas. En estas configuraciones, las reformas institucionales resultan menos de una mediación política estructurada que de las limitaciones impuestas a las élites por la intensidad de las movilizaciones sociales. El caso de Panamá se corresponde con esta configuración, donde los avances regulatorios han sido en gran medida reactivos y dependido de contextos de crisis.

6. Conclusiones

Al igual que buena parte de la región latinoamericana, varios países centroamericanos han sido escenario de una fuerte oposición a las actividades extractivas. Su rasgo distintivo radica, sin embargo, en la diversidad de respuestas nacionales a estos conflictos: cuatro de los seis países mineros de la región optaron por regular el sector, mientras que Guatemala y Nicaragua mantuvieron un modelo tradicional de fomento de la inversión minera.

El cruce de las tres categorías de análisis constituye el principal aporte metodológico de este trabajo. Tomadas por separado, ninguna de ellas explica las trayectorias observadas: la fuerza organizativa de un movimiento no basta cuando no encuentra un punto de anclaje institucional, como muestra el caso guatemalteco; un anclaje partidario no produce cambios duraderos cuando el sector minero pesa en los compromisos de las élites, como lo indica la reversión hondureña. Es la articulación entre estos planos, y no su suma, la que vuelve inteligibles las trayectorias nacionales. Este dispositivo permite además restituir el espesor temporal de los procesos: las categorías no describen estados sino secuencias, en las que una misma configuración de actores produce efectos distintos según el momento político en que se despliega. Leer los conflictos socioambientales de este modo supone renunciar a las explicaciones de factor único y aceptar que las capas de actores, escalas y temporalidades se determinan mutuamente.

No obstante, no afirmamos que este sea un análisis exhaustivo de todos los factores explicativos, ya que otras categorías se consideraron solo de forma contextual y pueden desempeñar un papel significativo, por ejemplo: las dinámicas de la economía política internacional, los vínculos entre las élites económicas nacionales y las empresas mineras transnacionales, etc.

Este artículo destaca tres catalizadores principales de las políticas de regulación del sector extractivo. El primero es la capacidad de los movimientos antimineros para crear una coalición multisectorial de alcance nacional. La formación de estas coaliciones es un elemento central en la capacidad de los movimientos de oposición para incluir la minería en la agenda política. Un segundo factor determinante es la propensión del movimiento a encontrar una base institucional dentro de la esfera política nacional. Esto permite, en particular, la inclusión del debate minero en las elecciones nacionales. Finalmente, el último factor es la creciente conciencia (o decisión política) de la élite nacional sobre la necesidad de implementar medidas de protección ambiental y, por ende, de modificar los compromisos políticos existentes. Este tercer factor opera, no obstante, dentro de un límite preciso: la conciencia ambiental de las élites se traduce en regulación mientras la medida no afecte un elemento estructural del modelo nacional de acumulación. Allí donde la extracción ocupa esa posición, el argumento ambiental cede.

Estos resultados abren al menos tres vías de investigación. La primera concierne a los casos que quedaron fuera de esta comparación: comprender por qué, en Guatemala y Nicaragua, una conflictividad minera sostenida no se ha traducido en cambio legislativo exigiría desplazar la mirada del cambio hacia la estabilidad institucional, y examinar los mecanismos de bloqueo del compromiso político. Una segunda vía consiste en poner

a prueba la tipología propuesta fuera de Centroamérica, en contextos donde el peso relativo de las empresas transnacionales frente a las élites nacionales es distinto. La tercera, finalmente, remite a la temporalidad de las trayectorias: las prohibiciones y moratorias examinadas aquí son recientes, y queda por estudiar en qué condiciones se consolidan o se revierten, sobre todo cuando la presión sobre los minerales asociados a la transición energética vuelve a poner en cuestión los marcos regulatorios adoptados.

Referencias

Alfaro Alemán, A., Sánchez, M. y Sosa Jirón, T. (2018). *Estrategias para la defensa del medioambiente y derechos humanos ante los impactos del extractivismo minero en Centroamérica*. ACAFREMIN. https://acafremin.org/images/documentos/Estratgias-para-le-Defensa-del-Medioambiente.pdf

Anderson, S., Pérez-Rocha, M. y Dougherty, M. (2016). The Rise of the Corporate Investment Rights Regime and 'Extractive Exceptionalism': Evidence from El Salvador. En K. Deonandan y M. Dougherty (Eds.), *Mining in Latin America: Critical approaches to the new extraction* (pp. 229249). Routledge, Taylor & Francis Group.

Bebbington, A. (2007). *Minería, movimientos sociales y respuestas campesinas. Una ecología política de transformaciones territoriales*. IEP-CEPES.

Bebbington, A., Fash, B. y Rogan, J. (2019). Socio-environmental Conflict, Political Settlements, and Mining Governance: A Cross-Border Comparison, El Salvador and Honduras. *Latin American Perspectives*, *46*(2), 84106. https://doi.org/10.1177/0094582X18813567

Campbell, B. y Hatcher, P. (2019). Neoliberal reform, contestation and relations of power in mining: Observations from Guinea and Mongolia. *The Extractive Industries and Society*, *6*(3), 642653. https://doi.org/10.1016/j.exis.2019.06.010

Cisneros, P. (2020). A Comparative Study of the Introduction of Restrictions to Large-Scale Mining in Four Latin American Countries. *Review of Policy Research*, *37*(5), 687712. https://doi.org/10.1111/ropr.12400

Dougherty, M. L. (2011). The Global Gold Mining Industry, Junior Firms, and Civil Society Resistance in Guatemala. *Bulletin of Latin American Research*, *30*(4), 403418. https://doi.org/10.1111/j.1470-9856.2011.00529.x

Edenhofer, N. (2022, 28 de marzo). Mining Boom and Contentious Politics across Central America: Elites, Movements and Party Systems. *Journal of Latin American Studies*, 54(2), 253-281. https://doi.org/10.1017/S0022216X22000207

Finney, K. V. (1973). *Precious Metal Mining and the Modernization of Honduras: In Wuest of El Dorado (1889-1900)*. Tulane University.

Frederiksen, T. (2019). Political settlements, the mining industry and corporate social responsibility in developing countries. *The Extractive Industries and Society*, *6*(1), 162170. https://doi.org/10.1016/j.exis.2018.07.007

Fresneau, J. (2022). *Conflits socio-environnementaux et recomposition des espaces de gouvernance en Amérique centrale* [tesis de doctorado no publicada]. Université Paris Cité.

Graef, D. J. (2013, 15 de marzo). Negotiating Environmental Sovereignty in Costa Rica. *Development and Change, 44*(2), 285-307. https://doi.org/10.1111/dech.12011

Heidrich, P. y Ortiz Loaiza, P. (2016). Canadian Capital, Mining Taxation and the Return of Some (Strong) States. En K. Deonandan y M. Dougherty (Eds.), *Mining in Latin America: Critical Approaches to the New Extraction*. Routledge, Taylor & Francis Group.

Mahoney, J. y Thelen, K. A. (Eds.). (2010). *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power*. Cambridge University Press.

Nadelman, R. (2015). 'Let Us Care for Everyone's Home': The Catholic Church's Role in Keeping Gold Mining Out of El Salvador. *CLALS Working Paper Series*, (9). https://doi.org/10.2139/ssrn.2706819

Orellana, S. (2016). *La industria de la minería metálica y el desarrollo humano sostenible en Honduras: Una valoración de sus costos y beneficios*. Universidad Nacional Autónoma de Honduras.

Silva, E., Akchurin, M. y Bebbington, A. J. (2018). Policy Effects of Resistance against Mega-Projects in Latin America: An Introduction. *European Review of Latin American and Caribbean Studies*, *1*(106), 27-47. https://doi.org/10.32992/erlacs.10397

Soto, G. (2011). Metal mining in Central America (early 1500s-late 1800s). *Cuadernos del Museo Geominero*, (13), 89-97.

Spalding, R. J. (2016). *Mining and Protest in Central America: Interpreting Alternative Outcomes*.

Spalding, R. J. (2018). From the Streets to the Chamber: Social Movements and the Mining Ban in El Salvador. *European Review of Latin American and Caribbean Studies*, *1*(106), 49-76. https://doi.org/10.32992/erlacs.10377

Svampa, M. (2019). *Las fronteras del neoextractivismo en América Latina: Conflictos socioambientales, giro ecoterritorial y nuevas dependencias*. CALAS. https://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/libros/pm.5179/pm.5179.pdf

van Teijlingen, K. (2022). The 'Church of the Poor and the Earth' in Latin American Mining Conflicts. *Religions*, *13*(5), 443. https://doi.org/10.3390/rel13050443