La securitización de las materias primas minerales en la UE: porqué Europa no es inmune a la maldición de los recursos

JOÁM EVANS PIM

Si bien la Unión Europea, con unos 450 millones de habitantes, representa aproximadamente el 5% de la población mundial, acapara casi el 20% de la producción global de materias primas minerales, consumiendo cuatro veces más recursos per cápita que la media mundial. Lejos de reducirse, el avance del despliegue de sistemas de energías renovables, de la electrificación de la flota de vehículos privados y de la digitalización, junto con un consumo cada vez más exacerbado, está agrandando esta brecha.

La negativa a ajustar los niveles de consumo a los límites planetarios, a los principios de equidad y justicia entre Norte-Sur global y a los derechos de las generaciones futuras, ha motivado la aparición de un nuevo *imperialismo verde* que pretende asegurar por todos los medios la continuidad de los flujos de materias primas desde las periferias globales y europeas hacia los centros de consumo. Hasta 2022 esta expresión neocolonial se autolegitimó esencialmente en base a la necesaria descarbonización, argumentando la necesidad de dejar atrás una sociedad industrial sustentada en combustibles fósiles para avanzar hacia un sistema energético no fósil. En los últimos años, la narrativa ha incorporado cada vez más tintes *verde oliva*, buscando justificar adicionalmente la necesidad de una mayor extracción y acaparamiento de recursos bajo lógicas de militarización y rearme.

En cualquier caso, esta pretensión se fundamenta en la premisa de que los recursos naturales son inagotables y que el crecimiento económico puede ser ilimitado, lo que choca con el hecho material de que las reservas globales de minerales no son suficientes para sostener las proyecciones de consumo, tal como advierte Simon Michaux en su informe de 2021 *The Mining of Minerals and the Limits to Growth*.[1]

[1] Simon P. Michaux, *The Mining of Minerals and the Limits to Growth*, GTK, Espoo, 2021. https://tupa.gtk.fi/raportti/arkisto/16_2021.pdf

Usando como ejemplo el cobre (clave para la electrificación), las proyecciones de demanda implicarían extraer tanto cobre en los próximos treinta años como en los últimos 7 000, en un contexto en el que la ley (concentración media en los yacimientos) ha pasado de entre un 10-20% a finales del siglo XIX, al 2% en los años 1930, y a menos del 0,5% en la actualidad. Esto supone que las nuevas minas tienen escalas de impactos sin precedentes, generando volúmenes cada vez mayores de residuos, desplegando técnicas de bajo coste-alto riesgo y llevando la frontera extractiva a espacios prístinos.

Este texto explora el modo en el que el acceso a las materias primas minerales en la UE ha sido objeto de un proceso de securitización implementado a lo largo de las dos últimas décadas. Lo que hasta finales de la primera década de los 2000 había sido esencialmente un problema de política económica y relaciones comerciales, se ha convertido hoy, mediante un cambio de narrativa articulado por los *lobbies* industriales y sus aliados políticos, en una cuestión esencial para la seguridad del continente y su continuidad existencial.

Si bien a corto plazo el éxito de la securitización de las materias primas minerales puede asegurar los objetivos estratégicos de carácter económico a los agentes que han instigado este proceso (léase: eliminación de trabas medioambientales, aceleración de plazos para la obtención de autorizaciones y acceso a financiación para la empresas mineras; y continuidad de acceso privilegiado a materias primas por parte de sectores industriales considerados estratégicos: energía, automoción, aeroespacial y defensa), esta ha abierto la caja de Pandora de la maldición de los recursos (*resource curse*),[2] dejando entrever los signos iniciales de el debilitamiento y erosión del Estado democrático de derecho.

Ejemplos de ello son el uso de excepciones en materia de seguridad nacional y defensa para obstaculizar el acceso a información medioambiental (vulnerando la Convención de Aarhus y normas derivadas) o el despliegue de campañas de *contrainsurgencia suave* para deslegitimar a las comunidades locales y organizaciones ecologistas opuestas a determinados proyectos mineros, etiquetándolas como enemigos de la sociedad, paso previo para la aplicación del "derecho penal del enemigo" (*Feindstrafrecht*).[3]

[2] Richard M. Auty, *Sustaining Development in Mineral Economies: The Resource Curse Thesis*, Routledge, Londres, 1993.

[3] Günther Jakobs, «Kriminalisierung im Vorfeld einer Rechtsgutsverletzung», *Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft*, núm. 97(4), 1985, pp. 751-785.

¿Qué es la securitización?

La securitización (del inglés *securitization*) es un concepto que emerge en el contexto de la posguerra fría para explicar el proceso mediante el cual determinados actores son capaces de convertir problemas políticos «ordinarios», de tipo social, económico o medioambiental, entre otros, en cuestiones de «seguridad nacional», esto es, de carácter existencial y extraordinario para la supervivencia y continuidad del Estado. El objetivo de este proceso, que se materializa mediante el desarrollo de procesos de construcción de nuevas narrativas (con frecuencia con escasa o nula base fáctica), es legitimar la adopción de medidas excepcionales y extraordinarias dotándose de medios materiales y económicos para su implementación.

La securitización es un proceso mediante el cual determinados actores son capaces de convertir problemas políticos «ordinarios» en cuestiones de «seguridad nacional»

El concepto fue acuñado a principios de los 1990 por Ole Wæver,[4] asociado a la constructivista Escuela de Copenhague. Wæver detalla cómo la securitización es utilizada por las élites para tomar control absoluto sobre una materia, desplazándola desde el ámbito de la política convencional al de las medidas excepcionales y de emergencia. El proceso se inicia mediante un acto discursivo por el cual un problema es designado como un riesgo existencial para la seguridad y tiene éxito cuando el discurso es ampliamente aceptado por las instituciones políticas y la sociedad en general.

Estas medidas pueden incluir el recorte o suspensión de derechos fundamentales, la redistribución de los presupuestos y recursos disponibles o la puesta en marcha de programas de emergencia. A su vez, las medidas pueden ser temporales o la cuestión puede ser permanentemente incorporada al plano de la seguridad, institucionalizándose como tal.

Existen numerosos ejemplos de materias para las que el proceso de securitización ha resultado fallido, incapaz de concretarse en la adopción de medidas de excepción más allá del plano estrictamente retórico, mientras que en otros casos (como la inmigración, el “ecoterrorismo”, o las demandas de minorías nacionales) los pro-

[4] Ole Wæver, «Securitization and Desecuritization», en Ronnie D. Lipschutz (ed.), *On Security*, Columbia University Press, Nueva York, 1995.

cesos han sido con frecuencia exitosos. En determinados contextos (como ilustran en estos momentos Rusia o Estados Unidos), la securitización puede extenderse de forma ubicua a numerosas esferas de la vida pública.

Es importante considerar que las materias objeto de procesos de securitización no son amenazas objetivas, en el sentido de que no representan realmente riesgos de carácter existencial, a pesar de que son construidos e invocados como tales en el discurso securitizador. Como explica Thierry Braspenning-Balzacq,[5] el éxito del proceso depende no tanto de la existencia o gravedad de una amenaza o riesgo tangible, sino de la capacidad discursiva de los agentes políticos (estatales y, con cada vez más frecuencia, los *lobbies* privados) implicados en la presentación del problema como tal. Como se expondrá, el acceso a los recursos minerales es un caso paradigmático de securitización exitosa en el seno de la UE.

Reconstruyendo la narrativa securitaria en las políticas europeas

Hasta finales de los años 2000, el acceso a las materias primas minerales era una cuestión estrictamente situada en la esfera de las relaciones económicas y comerciales y abordada desde lógicas neoliberales. Sin embargo, la segunda mitad de los años 2000 trae un despegue de los precios internacionales de los metales, que habían colapsado al final de los años 1980, desarticulando buena parte de la producción minera doméstica europea.

En 2008 la Comisión[6] y el *lobby* minero europeo lanzan el *Raw Materials Initiative*, foro que liderará durante la siguiente década el proceso de convertir el suministro de minerales en un problema de seguridad nacional y europea. La Comunicación[7] de la Comisión introduce el término de «seguridad de suministro» (*security of supply*) y, reconociendo las «implicaciones para la seguridad» considera que «el acceso seguro a materias primas no energéticas debe ser plenamente considerado en la Estrategia Europea de Seguridad».

---

[5] Thierry Balzacq, «The Three Faces of Securitization: Political Agency, Audience and Context», *European Journal of International Relations*, 11 (2), 2005, pp. 171–201.

[6] A través de la Dirección General de Mercado Interior, Industria, Emprendimiento y PYMES (DG GROW), creada en el seno de la Comisión Europea en 2007.

[7] *Communication: The raw materials initiative — meeting our critical needs for growth and jobs in Europe*, Comisión Europea, 2008. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52008DC0699

En 2011, otra Comunicación de la Comisión[8] define las «materias primas críticas» (fundamentales) y establece una lista, inicialmente con 14 materiales, pero que en 2020 ya incluye 30. En esa última Comunicación[9] se crea una coalición industrial público-privada, la *European Raw Materials Alliance*, que asume el liderazgo de una ya explícita agenda de securitización y, por primera vez, se señala la «aceptación pública» de las actividades extractivas como uno de los principales desafíos a abordar. El uso y aceptación generalizada (y acrítica) del término «minerales críticos» (o fundamentales), una designación puramente política, evidencia el grado en el que la narrativa securitizadora ha calado a nivel social.

La invasión rusa de Ucrania en 2022 da un gran empuje al proceso que culmina en 2024 con la aprobación del Reglamento 2024/1252 del Parlamento y del Consejo de 11 de abril de 2024 por el que se establece un marco para garantizar un suministro seguro y sostenible de materias primas fundamentales. Este supone la concretización de la agenda securitizadora,[10] principalmente mediante la designación de «Proyectos Estratégicos Europeos» que, de modo automático, tendrán la consideración de proyectos de interés público superior; podrán estar exentos de principios medioambientales básicos establecidos por la legislación europea (por ejemplo, podrán incumplir el principio de no deterioro de la calidad de las masas de agua de la Directiva Marco del Agua, o pasar por encima del deber de respetar espacios, hábitats y especies protegidas según las Directivas Hábitats y de Aves); tendrán una tramitación acelerada (con un plazo máximo de 27 meses para nuevas minas) y tendrán acceso privilegiado a financiación pública y privada.

En 2022 se designan los «Proyectos Estratégicos Europeos», que tendrán la consideración de proyectos de interés público superior y podrán estar exentos de principios medioambientales básicos

En marzo de 2025 se aprueba la primera lista de proyectos estratégicos dentro de la UE, con 47 proyectos, y en junio es publicada la primera lista de proyectos fuera de la UE, con otros 13 proyectos. En el Estado español son seleccionados

[8] *Communication: Tackling the challenges in commodity markets and on raw materials*, Comisión Europea, 2011.https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52011DC0025

[9] *Communication: Critical Raw Materials Resilience: Charting a Path towards greater Security and Sustainability*, Comisión Europea, 2020. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52020DC0474

[10] Significativamente, distingue materias «fundamentales» (críticas) de las «estratégicas», estas últimas señaladas como clave para las industrias «esenciales» (renovables, electrónica, transporte), pero ahora también, de forma expresa, para la industria militar y los intereses geopolíticos de la UE.

seis proyectos extractivos (los proyectos de litio de Doade y Las Navas, los de volframio de La Parrilla y El Moto, la mina de cobre de Las Cruces y la de níquel de Aguablanca), todos ellos con un largo historial de malas prácticas en el plano social y medioambiental. Mientras que en el caso de proyectos dentro de la UE los estados mantienen un derecho de veto, esto no sucede en terceros países, en los que esta designación es impuesta mediante una lógica plenamente neocolonial.

Un simple análisis cuantitativo permite comprobar el énfasis creciente en la "seguridad" en los documentos emanados de la Comisión Europea en cuanto a materias primas minerales. Si en la Comunicación de 2008 la palabra seguridad (y derivadas) aparecía apenas cinco veces en el texto, en la de 2011 aparece 16 veces, mientras que en la de 2020 ya hay 18 ocurrencias, incluyendo el propio título: «Una ruta hacia una mayor seguridad y sostenibilidad». Esta misma expresión es utilizada en el Reglamento de 2024, en el que hay 46 referencias a la seguridad, así como varias referencias a las tensiones geopolíticas y competición por los recursos.

El análisis del rastro de documentos políticos expone el modo en que una serie de problemas internos e inherentes de las industrias vinculadas a las materias primas minerales se han transformado en riesgos de seguridad para la sociedad y estados europeos. Entre los aspectos más problemáticos para las industrias mineras se encuentran los dilatados tiempos que transcurren entre la identificación y cuantificación de un yacimiento y la obtención de autorización, las dificultades de financiación en un mercado altamente especulativo y, cada vez más, la «aceptabilidad social» o «accesibilidad social al recurso». Mientras que, para las industrias intensivas en minerales, los principales problemas están relacionados con la competencia internacional y las fluctuaciones de precios. Estos problemas internos han sido elevados a cuestiones cruciales de la arquitectura política y estratégica de seguridad y de defensa de la UE, convirtiéndose en una narrativa aceptada y compartida por la sociedad.

De la narrativa al derecho de excepción: ejemplos de retroceso democrático

Este apartado abordará ejemplos de erosión del Estado de derecho asociado al proceso de securitización de las materias primas minerales. Particularmente,

se mostrará cómo la institucionalización de esta narrativa ha abierto la puerta a socavar derechos medioambientales previamente consolidados, como el acceso a la información en materia de medioambiente, y a apoyar una lógica de *enemización* (atribuyendo a terceros atributos negativos que permitan deslegitimizarlos socialmente) de las personas, comunidades y organizaciones que ejercen una ciudadanía ambiental activa frente a proyectos destructivos y/o ilegales.

Como se ha señalado, en marzo de 2025 la Comisión Europea designó 47 proyectos estratégicos, en un proceso opaco y sin participación pública. La designación como estratégicos de proyectos mineros con un amplio historial de infracciones medioambientales e incluso condenas penales por delitos contra el medioambiente (como ilustran, entre otros, los casos de Cobre Las Cruces, en Sevilla, o La Parrilla, en Cáceres) llevó a que numerosas organizaciones formularan peticiones de acceso a la información ambiental, tanto a la propia Comisión Europea como a los estados miembro que tuvieron que informar los proyectos durante el proceso de evaluación.

Estas peticiones se basaron en el Convenio de Aarhus (Convenio de la CEPE/ONU sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en asuntos ambientales), adoptado en 1998 y ratificado por el Estado español en 2004. Este tratado, sostenido como ejemplar a nivel internacional, pretende garantizar la democracia ambiental, reconociendo que una ciudadanía informada y activa es clave para la protección del medioambiente. El Convenio está transpuesto a la legislación europea mediante las directivas 2003/4/EC y 2003/35/EC, el Reglamento 1367/2006 y, en el Estado español, mediante la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medioambiente.

Entre mayo y julio, la Comisión remitió decenas de respuestas idénticas a organizaciones de varios países, en las que se denegaba de forma categórica el acceso a los documentos de candidaturas de proyectos seleccionados como estratégicos. Por primera vez, la negativa a proporcionar información medioambiental se justificaba en el Art. 4.1(a)2 del Reglamento 1049/2001, que establece una excepción cuando se trate de información de interés público que afecte a «cuestiones militares y de defensa».

Así, en relación a una solicitud de abril de 2025 relativa a los documentos en base a los que el proyecto Mina Doade, de la empresa Recursos Minerales de Galicia, filial del Grupo SAMCA, fue considerado «estratégico», la Comisión respondió indicando que «la divulgación de los 15 documentos de solicitud identificados socavaría la protección del interés público de la UE en lo que respecta a los asuntos militares y de defensa, así como a las políticas financieras y económicas de la Unión Europea». La decisión firmada por el director general de DG GROW, Kerstin Jorna, continuaba explicando que:

> Hacer accesibles *erga omnes* los documentos solicitados, incluso a competidores globales, podría poner en peligro el interés público de la Unión Europea. Comprometería la estrategia militar y de defensa de la UE respecto al litio utilizado para este fin. Además, afectaría negativamente a los objetivos de política económica sobre el litio, relevantes para industrias estratégicas como las energías renovables y la movilidad eléctrica.

Otra solicitud cursada también en marzo de 2025, esta vez ante el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, relativa a los 6 proyectos estratégicos designados en el Estado español, recibió respuesta igualmente negativa del director general de Política Energética y Minas, Manuel García Hernández, argumentando que la divulgación de los documentos supone un perjuicio para la protección de la seguridad pública (Art. 4.1(a)1), al considerar que

> [e]n el contexto actual de competencia mundial y dados los esfuerzos de la Unión Europea por lograr una autonomía estratégica en materias primas fundamentales, la divulgación de la información relativa a los Proyectos Estratégicos podría comprometer los intereses de seguridad pública de la Unión Europea y de los Estados miembros.

La vulneración del derecho a la información medioambiental es en realidad un síntoma de una lógica subyacente: la *enemización* de quienes se oponen a determinados proyectos extractivos, a sabiendas de que dichos proyectos con frecuencia se sitúan en el plano de la ilegalidad o incluso cuando sus responsables han sido condenados por delitos medioambientales. Esto no es más que un primer paso en la aplicación del derecho penal del enemigo (*Feindstrafrecht*), haciendo que determinados individuos u organizaciones sean considerados enemigos del Estado y de la sociedad, siendo susceptibles de suspensión sus derechos y protección jurídica y legítimo cualquier método para su neutralización. La aplicación de esta lógica al ecologismo está creciendo, como evidenció la Memoria Anual de la Fiscalía General del Estado en 2022, que incluía el «ecologismo radical» bajo el apartado sobre Terrorismo.



Pero, una vez más, este movimiento refleja las preocupaciones de la industria, y no amenazas reales. Mientras que en el pasado la apertura de nuevas minas respondía principalmente a criterios económicos y geológicos, hoy está cada vez más condicionada por factores sociales, en lo que el sector denomina eufemísticamente «accesibilidad social a los recursos» o «licencia social para operar» (SLO). Alcanzar esta licencia implica a menudo desmovilizar a la ciudadanía activa, por ejemplo, consiguiendo que las personas o colectivos de una comunidad no denuncien las vulneraciones ambientales o la corrupción, o que las personas trabajadoras consientan irregularidades laborales. La no aceptación de estas pautas supone la patologización de los individuos o comunidades como afectadas por el Síndrome NIMBY («no en mi patio trasero»), presuponiendo un comportamiento irracional y egoísta.

Las estrategias para obtener la "licencia social" incluyen un amplio abanico de tácticas que pueden ser lícitas (por ejemplo, *greenwashing* o patrocinios) o ilícitas (ataques o amenazas) a corto o largo plazo, y ejecutadas por las empresas, administraciones o ambos sectores en concierto. Si bien las empresas sitúan algunas de estas técnicas dentro de lo que se ha venido denominando «responsabilidad social corporativa», el marco teórico subyacente es el de la ingeniería social, que tiene como objetivo cambiar o influir en determinadas actitudes sociales a escala población (en este caso, fomentando la aceptabilidad de la minería y sus impactos). De forma más amplia, el conjunto de tácticas para minimizar, desmovilizar o destruir la oposición social se ha designado «contrainsurgencia corporativa» o «contrainsurgencia suave», incluyendo desde tácticas lícitas como intervenciones en centros educativos, visitas guiadas o actuaciones "benéficas", hasta ataques y amenazas directas, demandas estratégicas contra la participación pública (SLAPP), *lawfare* o incluso uso de las fuerzas de seguridad para intimidar o criminalizar a las defensoras del territorio.

En 2021, la Comisión Europea publicaba su *3rd Raw materials scoreboard*,[11] informe en el que se indicaba la necesidad de un esfuerzo persistente para «convertir la oposición pública en tolerancia pasiva» y que distintas estrategias, como las campañas de relaciones públicas o el uso del patrimonio cultural (museos mineros) pueden contribuir a generar una opinión pública positiva. Esta pretensión se ha elevado a norma de aplicación directa en toda la UE mediante el Reglamento

[11] DG GROW, *3rd Raw materials scoreboard,* DG GROW, Bruselas, 2021. https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/eb052a18-c1f3-11eb-a925-01aa75ed71a1

de materias primas fundamentales de 2024, que apoya el establecimiento de medidas para «facilitar la aceptabilidad social». A nivel europeo, esto se ha traducido en la inversión de más de 180 millones de euros de fondos públicos Horizon en, por lo menos, 25 proyectos destinados a mejorar las técnicas de ingeniería social, muchos de ellos con intervenciones en explotaciones mineras en el Estado español con numerosas infracciones de diversos tipos (entre otros, se pueden citar: AGEMERA, CROCODILE, MINE.THE.GAP, MIREU, NEMO, NEXT, SUMEX, TARANTULA, VECTOR, etc.).

El Reglamento de materias primas fundamentales de 2024 apoya el establecimiento de medidas para «facilitar la aceptabilidad social»

Un ejemplo de construcción de este tipo de narrativas es la producción audiovisual *Not in my country*, [12] de Peter Tom Jones, en el que se intenta presentar a la oposición al proyecto de minería de litio de Riotinto en Jadar (Serbia) como agentes de desinformación al servicio de potencias extranjeras (léase: Rusia, China). Otro producto realizado por el mismo responsable a cargo de los proyectos europeos LITHOS y EXCEED, *Europe's Lithium Paradox*, presenta a la oposición local a la mina de litio que pretende implantar Savannah Resources en la región de Barroso (Portugal) como una minoría violenta que atemoriza a la mayoría silenciosa.

El proceso de securitización europeo ha tenido un efecto cascada sobre multitud de políticas que reflejan esta nueva narrativa. Por ejemplo, la *Agenda de Impulso de la Minería Sostenible de Galicia 2030*,[13] un documento aprobado por la Xunta de Galicia en 2024, designa repetidamente al «ecologismo radical» (el mismo término utilizado por la Fiscalía en su Memoria de 2022) o al «fuerte activismo de las asociaciones ecologistas» como amenazas y critica la existencia de una «movilización social promovida por grupos con intereses muy distintos a los intereses locales y del entorno».

La resbaladiza maldición de los recursos

Lejos de socializar sus beneficios, la minería ha sido y continúa siendo un factor clave en lo que se ha denominado la «maldición de los recursos», instigando ines-

[12] Véase: https://notinmycountry.eu/
[13] Disponible en: https://economia.xunta.gal/es/recursos-mineiros/axenda-impulso-mineria-sostible

tabilidad política, legitimando prácticas autoritarias, criminalizando la oposición a sus proyectos, socavando la calidad de la gobernanza como fuente de corrupción, alimentando y prolongando conflictos y divisiones en las comunidades afectadas y acentuando las asimetrías de poder entre comunidades y sociedad civil, por un lado, y grandes corporaciones y el Estado, por otro.

Europa se ha creído inmune a esta situación generalizada en muchos territorios del Sur global, ricos en recursos, pero doblemente perjudicados por los enormes impactos ambientales de la minería y por la pérdida de derechos. La securitización de las materias primas minerales en la UE ha hecho que los gobiernos confundan, como hemos visto, los intereses particulares de las empresas mineras con el interés público general. La caída del gobierno del primer ministro portugués António Costa en 2023, en el marco de la "Operación Influencer", vinculada con los dos grandes proyectos de litio, es un ejemplo de afloramiento de la corrupción existente y que este proceso mantendrá si cabe más oculta.

La securitización de las materias primas minerales en la UE ha hecho que se confundan los intereses particulares de las empresas mineras con el interés público general

La aceleración de los procedimientos de autorización a costa de la participación ciudadana, la vulneración de derechos medioambientales, la enemización de las comunidades y colectivos de defensa del territorio y la inyección de miles de millones de euros a las empresas mineras puede suponer el inicio de una rampa resbaladiza hacia la autocratización y la erosión irreversible del Estado de derecho. La conjunción de la securitización mineral con el auge de posiciones políticas autoritarias, populistas y antiecologistas augura un horizonte sombrío en un momento en el que la disyuntiva entre mantener los niveles de consumo a toda costa y asumir un camino de poscrecimiento podría resolverse con resultados similares a los que la maldición de los recursos ha producido en otras partes del planeta.

Joám Evans Pim es coordinador del área confederal de minería de Ecologistas en Acción y profesor adjunto de paz y conflictos en la Universidad Åbo Akademi (Finlandia).

