

Juan Grigera
(compilador)

ARGENTINA
después de la convertibilidad
(2002-2011)



Estado, empresas transnacionales y resistencias sociales en la gran minería

Laura Álvarez | Claudia Composto

.....

A modo de introducción: contexto histórico, aclaraciones conceptuales e hipótesis de trabajo

En la década del setenta, la crisis de sobreacumulación surgida en el seno del modelo bienestarista de posguerra, inauguró una nueva etapa de expansión del capital caracterizada por la reactualización y profundización de lo que la literatura especializada ha llamado «acumulación por despojo» (Harvey 2004). Como respuesta a una brusca caída de la tasa de ganancia a nivel global, y cobrando preeminencia sobre la reproducción ampliada, esta estrategia privatizadora, permitió la creación de nuevos circuitos de valorización a partir de la mercantilización de bienes comunes, relaciones sociales y activos públicos previamente ajenos – o no totalmente integrados – a la lógica del capital.¹ La oleada

1. Los procesos de desposesión son constitutivos e intrínsecos a la lógica de la acumulación del capital o, en otras palabras, representan la contracara necesaria de la reproducción ampliada. Si esta última se presenta como un proceso económico – de producción de plusvalía – que cobra preeminencia durante los períodos de estabilidad y crecimiento sostenido, el despojo se expresa en dinámicas extra-económicas de tipo predatorio y toma las riendas en momentos de crisis, a modo de «solución espacio-temporal» o «huída hacia adelante» del capital. Esto significa que la producción de excedentes puja sobre las fronteras – internas y externas – del sistema, para la incorporación permanente de nuevos territorios, ámbitos, relaciones sociales y/o mercados futuros que permitan su realización rentable. En este sentido, ambas lógicas se encuentran «orgánicamente entrelazadas», esto es, se retroalimentan mutuamente, como parte de un proceso dual y cíclico que es indisociable (Harvey 2004).

de «nuevos cercamientos» (De Angelis 2001)² que tuvo lugar durante la década del ochenta en varios países, constituyó la primera avanzada de este modo de acumulación por desposesión que, años más tarde, se consolidaría en todo el mundo con el establecimiento del Consenso de Washington. Desde entonces, su objetivo estribará en la recuperación de aquellos ámbitos donde el capital había perdido terreno producto de la lucha de clases, además de lograr su extensión hacia esferas de la vida antes impensadas, a través de novedosos dispositivos de dominación y tecnologías de producción.

Como resultado de esta búsqueda por la apertura de nuevos espacios de explotación, los estados competirán por la radicación de porciones del capital global en sus territorios, desmantelando conquistas sociales históricas a fin de convertirlas en oportunidades de inversión. De tal forma que, en tanto responsables de crear el espacio y las condiciones para la acumulación, desempeñarán un papel decisivo en el respaldo y promoción de estos procesos de desposesión (Hirsch 2001, Holloway 2003).

En este marco, se producirá una suerte de relanzamiento ampliado del rol geopolítico clásico asignado a América Latina dentro de la división mundial del trabajo, donde los territorios y bienes naturales de la región adquieren renovado protagonismo como uno de los núcleos centrales del desarrollo capitalista, siendo las empresas transnacionales los agentes dinámicos y principales beneficiarios de este reeditado orden global,³ y los

2. Este autor plantea la necesidad de repensar la noción clásica de «acumulación primitiva» desarrollada por Marx en el capítulo XXIV de *El Capital*, no como un momento históricamente situado en los albores del capitalismo europeo – esto es, como hito fundacional de la separación de los trabajadores respecto de sus medios de subsistencia – y, por lo tanto, como algo ya superado, sino en tanto proceso en curso y de carácter permanente, que debe reproducirse una y otra vez bajo pena de ver peligrar las condiciones mismas de producción capitalista. De esta forma, la progresiva privatización de activos públicos y bienes comunes desplegada a partir de los años ochenta y noventa en nuestra región, de la mano del recetario neoliberal, lejos de ser algo ajeno a la política de «cercamientos originarios» descrita por Marx, constituye la forma históricamente específica que esta asume en el marco del proceso de reestructuración capitalista iniciado durante la década del setenta.

3. Interesa señalar que de las cien mayores economías del mundo, cincuenta y uno son empresas transnacionales. En este sentido, Ronen Shamir afirma que, como resultado de su inmensa riqueza, las empresas transnacionales «han acumulado un importante poder político y cultural», irrumpiendo como «autoridades privadas globales», cuyo poder iguala y, frecuentemente, sobrepasa al de los estados nacionales. En este sentido, las transnacionales «gozan a menudo de poderes de decisión que les permiten configurar políticas públicas, promocionar con

países de la periferia capitalista una fuente privilegiada de biodiversidad, tierra, agua, hidrocarburos y minerales, que son explotados en condiciones monopólicas por estos actores privados, asegurando la producción a bajo costo y el consumo sostenido de las economías centrales.

De este modo, el neoliberalismo recaló definitivamente en Argentina durante la década del noventa, centrándose en la inserción de la economía local en el mercado mundial mediante la implementación del régimen de convertibilidad cambiaria y dando lugar a profundas transformaciones estructurales, tales como la privatización de las empresas estatales, la reforma de la administración pública, la desregulación de la economía y la reorientación de la producción hacia la exportación (E. Basualdo y Arceo 2006, Bonnet 2002). Asimismo, con la reforma constitucional de 1994, el estado nacional renunció a su potestad sobre los recursos naturales del subsuelo, convirtiendo su explotación en exclusiva prerrogativa de los capitales privados y descentralizando la facultad de otorgar los permisos necesarios en los gobiernos provinciales. Paralelamente, se sancionaron nuevas normas jurídicas que garantizaron la protección de los derechos de las transnacionales extractivas, a la vez que se les otorgaron importantes beneficios y exenciones impositivas para fomentar su radicación en el país, siendo particularmente elocuentes en el caso del sector minero.

Teniendo en cuenta que históricamente no constituyó una actividad destacada dentro de la estructura productiva del país, resulta emblemático el auge de la minería metalífera (centralmente oro, plata y cobre) a partir de aquellos años. Se trata, sin embargo, de un novedoso proceso de extracción, denominado comúnmente como «minería a cielo abierto», que se instala en todo el mundo como el método más eficiente para explotar de manera rentable los yacimientos de «baja ley», esto es, aquellos que por presentar un alto grado de diseminación de los metales, resultan inaccesibles mediante el método tradicional por túneles o socavones. La especificidad de este tipo de minería reside en la utilización intensiva de territorio, agua, energía y tecnología de punta, combinación que permite realizar la extracción y concentración de los metales con extrema celeridad y a bajo costo.⁴ Para ello, «la minera debe primero producir la

fuerza medidas legislativas, impulsar o desalentar reformas sociales e influenciar la acción gubernamental en áreas esenciales (...)» (Shamir 2007, pág. 86).

4. Según las organizaciones Earthworks/Mineral Policy Center y Oxfam América, la minería a gran escala es una de las actividades productivas más contaminantes que se realizan en el mundo. En el caso del oro, la extracción de una onza genera por lo menos 20 toneladas de desperdicios (Gambina y cols., 2010, pág. 17). Asimismo, este tipo de minería se caracteriza por la externalización de los costos sociales y ambientales generados durante el proceso de explotación. Cuando los yacimientos se agotan y las empresas deciden retirarse del territorio,

voladura de extraordinarias cantidades de suelo, montañas enteras son convertidas en roca y luego trituradas hasta alcanzar medidas ínfimas, para posteriormente aplicarles una sopa de sustancias químicas [cianuro, ácido sulfúrico, mercurio, entre otras] licuadas con gigantescas cantidades de agua, que logran separar y capturar los metales» (Rodríguez Pardo 2009).⁵

El crecimiento exponencial de la gran minería metalífera en Argentina acompaña una tendencia producida a nivel internacional. Durante la última década del siglo xx, la reorientación de los flujos de la inversión minera hacia el sur del globo no solo incluyó a los países de América Latina, sino también a los de Asia y África. No obstante, los porcentajes más altos de inversión en exploración se concentraron en el primer caso, tendencia que continúa hasta la actualidad (McMahon y Remy 2003). Según un informe del Banco Mundial, durante el período conocido como el «gran boom minero» (1990-1997), mientras la inversión mundial en exploración aumentó en un 90 %, solo en América Latina alcanzó un incremento del 400 % (Bebbington 2011). En efecto, la inversión minera mundial en la región prácticamente se triplicó a lo largo de dicha década, pasando del 12 % en 1990 al 33 % en el 2000 (De Echave 2006). Asi-

resulta prácticamente imposible hacer un trabajo de remediación sobre los daños producidos, ya que debido a la alta toxicidad del material residual esparcido, la mayoría termina siendo irreversible (Estrada 2001, pág. 13).

5. Los emprendimientos mineros metalíferos a cielo abierto constan de seis etapas fundamentales (Composto y Navarro 2011):

1. *prospección del territorio* a través de dispositivos satelitales para determinar la existencia y localización de depósitos minerales viables;
2. *exploración de yacimientos* para evaluar la factibilidad de extraer los metales diseminados con suficiente margen de rentabilidad;
3. *desarrollo y preparación de las minas* para establecer los accesos a las reservas minerales y preparar el terreno para la producción;
4. *construcción de las instalaciones*, que implica el desarrollo de la infraestructura necesaria para dar comienzo al proceso de extracción;
5. *explotación o producción de la mina*, que consiste en la efectiva puesta en operación del emprendimiento, y comprende la detonación de las rocas, la extracción del mineral por medios mecánicos, la separación gruesa de los desechos no mineralizados, la trituración y clasificación del material útil, y su transporte al lugar de acopio y tratamiento;
6. *beneficio o tratamiento de los minerales obtenidos* mediante distintos métodos de separación de los metales de la roca (como la lixiviación por cianuro o la flotación con diversos reactivos químicos) para que pueda ser finalmente comercializable.

mismo, cuando entre los años 2000-2002 las inversiones en exploración se redujeron drásticamente a nivel mundial, América Latina mantuvo el porcentaje de participación del período anterior, mientras que en los países en desarrollo de otras regiones se regresó al de 1990. Por otra parte, según datos difundidos en 2005 por la CEPAL, los principales destinos de la exploración minera en América Latina aparecen en el siguiente orden: Perú, México, Brasil, Chile y Argentina (Chaparro Ávila 2005). Mientras tanto, en lo que corresponde a explotación minera realizada entre 1990 y 2001 a nivel mundial, 12 de las 25 mayores inversiones se hicieron en Latinoamérica: 9 en Chile, 2 en Perú y 1 en Argentina (Bebington 2011).

Es así que como resultado de la competencia internacional sobre los recursos metalíferos, de los avances de las técnicas de extracción, y de una política estatal de fuerte protección y fomento de las inversiones extranjeras directas (IED), aquellos territorios nacionales antes considerados no rentables para la explotación minera, comenzaron a alcanzar los más altos valores del mercado, convirtiendo al país en el sexto a nivel mundial con mayor disponibilidad de recursos mineros – se estima el 75 % de las reservas mineras aún no han sido explotadas – y el segundo con mayores tasas de retorno para la producción de cobre y oro (R. Ortiz 2006). Y si hasta 1992 operaban solo cuatro empresas extranjeras en la fase de prospección-exploración de yacimientos, para 1997 el número ascendía a ochenta.⁶ De manera que el sector minero, tradicionalmente poco desarrollado y sustentado básicamente en la explotación de rocas de aplicación y de minerales no metalíferos para el mercado interno, dio un salto cualitativo en el plazo de un lustro, pasando a depender casi exclusivamente de la inversión extranjera y a sustentarse principalmente en el desarrollo de la gran minería metalífera orientada a los mercados internacionales. Así, entre 1993 y 1997, se producía un ciclo de fenomenal expansión de la actividad que suele denominarse como el «boom minero argentino».

Pero, ¿qué ocurrió con la minería a gran escala en Argentina a partir de la finalización de la «década menemista» y del agotamiento del modelo de la convertibilidad vigente entre 1992 y 2001? ¿Cómo afectó al sector minero la profunda crisis desatada luego del estallido social de diciembre

6. El número de transnacionales mineras operando en el país habría disminuido a 55 a partir del año 2000, producto de fusiones y adquisiciones, entre otros factores (Prado 2005). Actualmente, tienen inversiones en territorio argentino algunas de las firmas internacionales más importantes del sector: Barrick Gold, Xtrata Cooper, Goldcorp, Yamana Gold, AngloGold Ashanti y Pan American Silver Corp, entre otras, de capitales canadienses, británicos, suizos, sudafricanos, australianos y estadounidenses.

de 2001, incluyendo la devaluación de la moneda nacional en enero de 2002? Y, en definitiva, ¿qué continuidades y rupturas signaron el desarrollo de la minería a gran escala a partir de la llegada al poder del gobierno de Néstor Kirchner, teniendo en cuenta los cambios de signo político y económico encarados a partir de entonces?⁷

Estos son algunos de los interrogantes que intentaremos responder en el presente trabajo. Y si bien un primer acercamiento al panorama minero con la llegada del nuevo gobierno nos obliga a hablar de continuidad e, incluso, profundización de las políticas estatales para el sector, debemos considerar un elemento ausente durante la década del noventa, que comenzará a adquirir gran importancia hacia fines de 2002, y que introducirá un punto de bifurcación dentro del sector minero. Nos referimos a la emergencia de fuertes resistencias sociales que, poco a poco, tenderán a proliferar a lo largo del territorio nacional,⁸ generando serios obstáculos para el desarrollo de proyectos a gran escala, y provocando un conjunto de reclamos empresarios y respuestas estatales⁹ a fin de

7. Si bien un análisis detallado del período subsiguiente escapa a los alcances del presente trabajo, resulta importante destacar que las tendencias observadas para el sector minero metalífero durante los primeros años del gobierno de Néstor Kirchner continuaron hasta la finalización de su mandato, y se mantuvieron con el posterior gobierno de Cristina Kirchner, hasta la actualidad.

8. De acuerdo a datos proporcionados por el Observatorio de Conflictos Mineros de América Latina (OCMAL), en nuestro continente existen 154 conflictos registrados, en los que se encuentran implicados 182 proyectos mineros y 216 comunidades afectadas. Los países que registran el mayor número de conflictos son: Colombia con 32, Argentina con 30, Chile con 27, Brasil con 21 y México con 13 (Comelli 2010).

9. Concebimos al estado como una relación social de dominación, y a las instituciones estatales como materialización de aquella o, en otras palabras, como la cristalización de las relaciones conflictivas inherentes al sistema capitalista, esto es, de una determinada correlación de fuerzas entre los diferentes –y antagónicos– sectores en pugna en la sociedad. Desde esta perspectiva, las luchas políticas, sociales y económicas no serían, por tanto, ajenas al estado, sino que estarían inscriptas en su mismo «armazón» específico. Si bien el estado se halla en una relación de «complicidad estructural» (O'Donnell 1984) respecto de la vigencia y reproducción de la sociedad capitalista, lo es en su calidad de salvaguarda del sistema en su conjunto, es decir, como «capitalista colectivo ideal» (Altvater, 1977, Jessop 1980). En este sentido, debe asumir la apariencia de «árbitro neutral», de mediador externo de la relación entre dominantes y dominados –que no es otra cosa que la hegemonía– a fin de encubrir la relación de dominación de la cual es co-constitutivo. Asimismo, siguiendo a Oszlak y O'Donnell (1982), sostenemos que toda política pública consiste en «un conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del estado en relación con una cuestión que concita la atención, interés o movilización de otros actores

«normalizar» la situación y reconstruir las condiciones propicias para la consolidación de la megaminería en Argentina.

En este sentido, cabe plantear una doble hipótesis que guiará el desarrollo del presente trabajo:

1. no obstante la metamorfosis del estado argentino – que tuvo lugar tras la profunda crisis de acumulación y dominación que culminó en la insurrección social de fines de 2001 –¹⁰ las políticas públicas implementadas por el gobierno de Néstor Kirchner para el sector

en la sociedad civil». En ese sentido, por «cuestión socialmente problematizada» debe entenderse aquel asunto que, por su importancia, ha sido incluido en la agenda de problemas sociales que requieren una necesaria toma de posición por parte del estado. Toda cuestión atraviesa un «ciclo vital», que se extiende desde su problematización social, hasta su «resolución» o desaparición como tal. Cabe aclarar que las políticas estatales no deben ser entendidas en términos de un acto reflejo o una respuesta aislada, sino enmarcadas en un conjunto de iniciativas y respuestas, manifiestas o implícitas, que – observadas en un momento histórico determinado – permiten inferir la posición del estado frente a una cuestión que atañe a sectores significativos de la sociedad. Vislumbrar esta faceta nos permite tener en cuenta un aspecto de la estructura estatal no siempre analizado, como es su dinamismo, logrando así una desagregación del estado «en acción», e inscripto en el marco de un proceso global en el que se relaciona con otros agentes sociales, políticos y económicos, condensando en su interior la lucha a través de la cual se dirimen los conflictos entre los distintos proyectos que conforman un patrón de organización social (Ouviña 2006).

10. Durante las multitudinarias jornadas del 19 y 20 de diciembre de 2001, miles de personas recuperaron el espacio público marchando al ritmo de los «cacerolazos» y exigiendo «¡Qué se vayan todos!». En ese marco de sucesivas y masivas movilizaciones – tan espontáneas como destituyentes – fueron derribados cinco presidentes en menos de tres semanas. A la par que el orden neoconservador eran cuestionadas de raíz, se multiplicaban las experiencias de organización no convencionales – autogestivas, autónomas, horizontales – en todo el territorio argentino, tales como las asambleas vecinales, los movimientos piqueteros y las empresas recuperadas. Así, luego de una década regida por la disciplina de las políticas neoliberales, novedosas formas de pensar-hacer política se hicieron visibles, evidenciando una profunda crisis de acumulación y dominación generalizada (Bonnet 2002, Ouviña 2009). La recuperación sostenida de la acumulación capitalista y la recomposición del poder de dominación quedará en manos del gobierno kirchnerista a partir de 2003; y dicho proceso tendrá lugar a partir de una *metamorfosis en la forma de estado*, esto es, de las formas en que se articulan lo político y lo económico (cuya separación es inherente a la propia particularización del estado capitalista). De manera que, «mientras que el estado menemista intervenía intentando esconder el carácter político (es decir, clasista) de su intervención detrás de la lógica del mercado, el estado kirchnerista interviene intentando esconder la imposición efectiva de esa lógica de mercado

minero marcarán una fuerte continuidad con el período anterior e, incluso, apuntarán a acentuar ciertas tendencias inauguradas en los años noventa, tales como el desarrollo de incentivos para la radicación de IED mineras en el territorio nacional;

2. paralelamente, la nueva gestión enfrentará la emergencia de fuertes y masivas resistencias sociales contra la gran minería y las consecuentes reacciones y reclamos del sector empresario, ante lo cual desplegará una serie de «resoluciones»¹¹ en pos de neutralizar los antagonismos y reconstruir un escenario estable y atractivo para los inversores, a través de tres decisiones fundamentales: el mantenimiento del andamiaje jurídico y los beneficios fiscales sancionados en los años noventa, la jerarquización administrativa del área minera en 2003, y la formulación del Plan Nacional Minero en 2004.

En lo que sigue, el capítulo se compone de seis apartados y una serie de conclusiones finales. En un primer momento nos abocaremos a caracterizar el período 1992-1997, por constituir la fase de organización de las condiciones generales para la radicación de la gran minería en el país. Luego, en la segunda sección, nos detendremos brevemente en el interregno de 1998-2002, etapa de crisis para el sector minero que estuvo signada por la incertidumbre respecto de sus perspectivas futuras, tanto en el plano internacional como local. En un tercer apartado, haremos referencia a la emergencia y multiplicación de movilizaciones populares en contra de la explotación minera a gran escala en Argentina, considerando como punto de inflexión el caso de Esquel, que tuvo su auge durante 2002-2003. En cuarto lugar, describiremos el conjunto de argumentos que a modo de diagnóstico, desplegó el sector para explicar el desarrollo y desenlace de dicho conflicto en forma contraria a sus intereses. Como quinto punto, caracterizaremos las demandas mediante las cuales las transnacionales mineras y sus corporaciones interpellaron al estado para que tome posición en torno del clima de inestabilidad social que percibían como una amenaza para el crecimiento del sector. Por último, analizaremos las medidas que fueron implementadas para la actividad minera durante los primeros dos años del gobierno de Néstor Kirchner (2003-2004), en un intento por restablecer la confianza entre los empresarios y contener el descontento social, a través de tres gestos

a través de su intervención mediante la politización (ideológica) de la misma» (Bonnet 2010a, pág. 18).

11. Resulta importante aclarar que la «resolución» de una «cuestión socialmente problematizada» por parte del estado, no equivale automáticamente a garantizar una solución sustantiva para las demandas de los afectados directos.

concatenados: continuidad, rectificación e innovación que, de conjunto, implicarán la profundización del modelo de la minería metalífera a cielo abierto en el país.

El despegue de la minería a gran escala en Argentina (1993-1997)*

A partir de 1993 se elaboró el marco jurídico-político-administrativo específico que reestructuraría por completo el desarrollo de la actividad minera en la Argentina. El hito fundacional de este renovado andamiaje, fue la sanción de la ley 24.196 en abril de 1993, que estableció el *Régimen de Inversiones para la actividad Minera*. Según la presentación del proyecto elevado por el poder ejecutivo al Congreso Nacional,¹² su aprobación permitiría:

1. Condiciones adecuadas para hacer atractivo el ingreso de capitales para la inversión de riesgo en el campo de la minería.
2. Conocer y potencializar los recursos mineros del país.
3. Incrementar la producción de los mismos y mejorar en calidad y cantidad el abastecimiento de materias primas a las industrias manufactureras.
4. Inclinar favorablemente la balanza del intercambio comercial en materia de minerales y sus derivados primarios.
5. Generar fuentes de trabajo y asentamientos estables en zonas alejadas, fronterizas y por lo general de escaso desarrollo.
6. Incorporar y crear tecnología minera (reproducido en Christel y Álvarez 2010, págs. 2-3).

*. Esta sección del apartado retoma un análisis desarrollado en Composto (2011).

12. El proyecto de ley fue presentado al Congreso Nacional por el poder ejecutivo en diciembre de 1992, con las firmas de Carlos Menem y Domingo Cavallo. En el mismo mes, las comisiones de Presupuesto y Hacienda y de Minería (que en la comisión de diputados tenía como miembro al actual gobernador de San Juan, y principal impulsor del desarrollo minero en su provincia, José Luis Gioja) recomendaron su sanción. La urgencia del oficialismo para acelerar su tratamiento quedó demostrada en varias ocasiones durante el debate parlamentario. En este sentido, y a modo de ejemplo, el diputado sanjuanino por el Partido Bloquista, Gómez Centurión, expresaba que: «(...) solicito al cuerpo se tomen todos los recaudos –incluso a riesgo de no cumplir estrictamente con el reglamento– para que en el día de hoy [10/03/93] se sancione esta norma, lo cual constituiría un acto histórico para el país» (reproducido en Christel y Álvarez 2010, pág. 8). Para un análisis detallado del debate parlamentario de la ley 24.196, véase el trabajo citado.

En definitiva, se trataba de que el estado nacional generara un escenario de estabilidad fiscal y seguridad jurídica a largo plazo, que incentivara la territorialización de IED en el sector. Para ello, dicha normativa – que fue aprobada por amplia mayoría en las dos cámaras – confirió a las transnacionales mineras diversas concesiones, a saber: congelamiento de la carga tributaria total por un período de treinta años (artículo 8), deducción del 100 % de la inversión en el pago del impuesto a las ganancias (artículo 12), exención del pago de los derechos de importación (artículo 21), un porcentaje máximo del 3 % de pago de regalías provinciales sobre el «valor boca mina»¹³ del mineral extraído declarado por la empresa – del cual se descuentan los costos que implica el proceso desde su extracción hasta el traslado para la exportación – (artículos 22 y 22 bis), y obliga a las empresas a constituir una previsión especial para prevenir, cubrir y subsanar posibles perjuicios ambientales, con el incentivo de que son las propias empresas las que fijan el monto de los aportes, los cuales son deducibles del impuesto a las ganancias hasta en un 5 % (artículo 23).

Un segundo hito fundacional, particularmente significativo en términos políticos, fue la suscripción del *Acuerdo Federal Minero* entre el poder ejecutivo nacional y los ejecutivos provinciales, que tuvo lugar en mayo de 1993 y fue ratificado en julio por la ley 24.228. Este constituyó un compromiso para la implementación de políticas mineras uniformes en todo el territorio nacional, entre las que destacan la promoción en forma coordinada de la captación de inversiones mineras en el exterior (cuarta cláusula), la armonización jurisdiccional de los Procedimientos

13. Este término fue definido varios años más tarde, por la ley 25.161 de 1999, y luego incorporado como artículo 22 bis de la ley de Inversiones Mineras, donde queda expresado que «se considera “mineral boca mina”, el mineral extraído, transportado y/o acumulado previo a cualquier proceso de transformación. Se define el “valor boca mina” de los minerales y/o metales declarados por el productor minero, como el valor obtenido en la primera etapa de su comercialización, menos los costos directos y/u operativos necesarios para llevar el mineral de boca mina a dicha etapa, con excepción de los gastos y/o costos directos o indirectos inherentes al proceso de extracción (...)». Luego de realizados dichos descuentos (que incluyen los costos de transporte, flete y seguros hasta la entrega del producto logrado; los costos de trituración, molienda, más todos aquellos que permitan la venta del producto final; así como los costos de comercialización hasta la venta y los costos de fundición y refinación), el monto en regalías que efectivamente pagan las empresas mineras no supera el 1,5 %. Solo a modo de ejemplo, cabe citar el caso de Minera Alumbrera en Catamarca, empresa que para el trienio 2004-2006 exportó concentrados de oro y cobre por un valor de 2.200 millones de dólares, percibiendo la provincia solo 170 millones de dólares en concepto de regalías (Gambina y cols., 2010).

Mineros con el fin de lograr lineamientos básicos comunes en todo el país (quinta cláusula), la organización mancomunada y actualización permanente del Catastro Minero (octava cláusula), la eliminación de gravámenes y tasas municipales para la minería (novena cláusula), y la aplicación de las medidas necesarias para evitar distorsiones en las tarifas de energía eléctrica, gas, combustibles y transporte que pudieran afectar a la actividad (décima primera cláusula).

Ese mismo año, se sancionaron otras dos normativas de gran relevancia. Por un lado, la ley 24.224 de Reordenamiento Minero, que instituyó la realización de un mapeo geológico regular y sistemático, esto es, un inventario público de los recursos naturales no renovables (artículos 1-3); creó el Consejo Federal de Minería (COFEMIN), como organismo de asesoramiento de la Subsecretaría de Minería de la Nación, integrado por un miembro titular y uno suplente de cada una de las provincias y el estado nacional (artículos 11-14); estipuló el valor del canon minero para minas de diversas categorías e incrementó el tamaño de los permisos de exploración y de las pertenencias mineras a 100.000 hectáreas por empresa (artículos 15-23). Por otro lado, la ley 24.227, creó en el ámbito del Congreso de la Nación una Comisión Bicameral de Minería compuesta por cuatro diputados y cuatro senadores –integrantes de las comisiones de Minería de ambas Cámaras– cuya función es la elaboración de propuestas que tiendan al desarrollo sostenido de la minería argentina (artículo 1).

Luego, hacia fines de 1994, se sancionó la ley 24.402 de Financiamiento y Devolución Anticipada del Impuesto al Valor Agregado (IVA), que beneficia a las empresas mineras con proyectos nuevos o en etapa de ampliación, que importen bienes de capital y/o realicen inversiones en infraestructura física para la producción destinada a la exportación. En estos casos se prevé el reembolso o financiamiento de dicho impuesto, disminuyendo así la carga tributaria asociada a los gastos realizados.¹⁴ Como requisito para acceder al beneficio, se estipula que las empresas asuman formalmente el compromiso de exportar anualmente un monto mínimo equivalente al 24% de los saldos promedio de financiación utilizados. Por otra parte, en 1995,¹⁵ se sancionó la ley 24.498 de Actualización del Código de Minería, la cual contiene reformas sustanciales al código

14. Cabe destacar que en relación con la actividad minera, entre 1995 y 1997, se emitieron certificados de devolución anticipada del IVA por más de 300 millones de pesos (Prado 2005, pág. 10).

15. Otras normativas sancionadas durante 1995 son: la ley 24.466, que crea el Banco Nacional de Información Geológica; y la ley 24.523, que crea un Sistema Nacional de Comercio Minero.

vigente¹⁶ que implicaron una ampliación significativa de las protecciones y beneficios otorgados en pos de la promoción a la minería de escala (tales como la eliminación de la prohibición de permisos colindantes; la ampliación a veinte permisos de cateo o cuatrocientos unidades por provincia; y el restablecimiento de la concesibilidad de los minerales nucleares, previamente anulada). Ese mismo año, también se sancionó la ley 24.585 de Protección Ambiental para la Actividad Minera, cuya principal innovación con respecto a otras industrias extractivas consistía en establecer la obligación a los responsables de cualquier actividad de prospección, exploración, explotación, desarrollo, preparación, extracción y almacenamiento de sustancias minerales, la presentación de un Informe de Impacto Ambiental, para ser sometido a una evaluación (con actualizaciones bianuales) por la autoridad de aplicación correspondiente –definida por cada jurisdicción– a fin de determinar la autorización o no para el inicio de cualquiera de las actividades mineras mencionadas (artículo 251).

Paralelamente, durante este período, comenzaron a realizarse una serie de «intercambios analíticos» entre las autoridades del sector público minero nacional y el Banco Mundial, tendientes a elaborar un plan conjunto que apuntalara la «modernización» de la dimensión técnico-administrativa de este andamiaje en construcción desde principios de la década, y que tenía como propósito fundamental impulsar el desarrollo de la gran minería en Argentina.¹⁷ Es así que, entre 1996 y 2000 se puso en

16. El Código Minero, que desde su elaboración en 1886 no había sufrido importantes modificaciones, establece los sistemas de dominio respecto a las sustancias minerales y determina las formas en que se adquiere, conserva y/o pierde el derecho a aprovechar los yacimientos minerales. Más allá de los importantes cambios que incorporaron las leyes sancionadas durante la década del noventa, se mantuvo vigente el «espíritu» del código original, en cuanto a la concesión a los particulares de la facultad de buscar minas, aprovecharlas y disponer de ellas como dueños (artículo 8), ya que si bien se trata de bienes privados de la Nación o las provincias, según corresponda (artículo 7), el estado no puede explotarlas (artículo 9).

17. Tal como reseña un documento de la Dirección de Minería de San Juan, el primer paso del proyecto fue llevar a cabo un estudio de diagnóstico que «identificara las debilidades institucionales que presentaban los organismos mineros oficiales tanto de la nación, como aquellos de la órbita provincial, con el objeto de plantear un plan de reordenamiento de los mismos para hacer frente a una transformación general del sector provocada por la serie de fuertes inversiones de empresas extranjeras en áreas mineras. Como resultado de dichos intercambios, el Banco Mundial sugiere acelerar la desregulación que se venía llevando a cabo en el sector, en forma orgánica y coincidente con el resto de las áreas del gobierno nacional, dado el lento crecimiento observado, el cual

marcha la implementación de la primera parte del Proyecto de Asistencia a la Minería Argentina (PASMA)¹⁸ en seis provincias (Catamarca, La Rioja, Mendoza, San Juan, San Luis y Salta), extendiendo sus alcances al resto de las jurisdicciones nacionales entre 1999 y 2001, mediante la aplicación de la segunda parte del proyecto, siendo el objetivo central de todo el operativo la realización de una profunda reforma institucional y regulatoria que promoviera el «saneamiento» y «desburocratización» de los procedimientos administrativos para el manejo de los acuerdos de inversión minera «para conformar el Marco Institucional Público Minero y el Servicio Público Minero moderno, eficiente y homogéneo en todo el país conformado por sistemas regidos por las Normas de Calidad para contribuir a consolidar un clima de inversión favorable para el sector minero argentino y a lograr la competitividad del sector privado». (Córdoba y Saravia Frías 2000, pág. 2)

Dos años más tarde, en 1997, se firmó el Tratado de Integración y Complementación Minera Argentino-Chileno –ratificado en el año 2000 por la ley 25.243– que estableció la conformación de un área supranacional en las zonas fronterizas donde existen yacimientos compartidos por los dos países, sobre los cuales ambos estados limitan sus incumbencias soberanas para garantizar la explotación integrada y sin restricciones de los recursos minerales a las transnacionales (Schiaffini 2004). En efecto, el artículo primero establece que «las prohibiciones y restricciones vigentes en las legislaciones de cada parte, referidas a la adquisición de la propiedad, el ejercicio de la posesión o mera tenencia o la constitución de derechos reales sobre bienes raíces, o derechos mineros, establecidas en razón de la calidad de extranjero y de nacional chileno o argentino, no serán aplicables a los negocios mineros regidos por el presente tratado». Como corolario, es dable subrayar que la suscripción y puesta en

evidenciaba dificultades operativas en las administraciones provinciales y en aquellas áreas del ámbito nacional, a fin de que el mismo quedara integrado a un proceso de apertura económica (...). El gobierno nacional y el Banco Mundial hacen hincapié, por lo tanto, en fortalecer las áreas de información de base, el ordenamiento de los catastros, la capacitación de los funcionarios provinciales. Por ello se recomienda en forma imperiosa llevar a cabo un proceso de fortalecimiento institucional para los niveles de administración nacional y provincial, acorde con el flujo complejo de inversiones privadas, planteando suscribir inmediatamente después de promulgada la ley de Actualización Minera, un Acuerdo Federal para la implementación del proyecto PASMA» (Córdoba y Saravia Frías 2000, pág. 1).

18. El monto total del Proyecto PASMA, durante sus seis años de implementación, ascendió a US\$86.500.000. Los fondos aportados por el Banco Mundial constituyeron el 80 % del total US\$69.500.000, mientras que el 20 % restante fue aportado por el Tesoro Nacional (Córdoba y Saravia Frías 2000, pág. 1).

vigencia de dicho tratado tuvo un objetivo inmediato y concreto: habilitar la consecución del proyecto binacional Pascua-Lama, concesionado a la transnacional canadiense Barrick Gold Corporation para la explotación de uno de los yacimientos de oro y plata más importantes del mundo, ubicado bajo los glaciares de altura en la región cordillerana, y que actualmente se encuentra en la fase de construcción avanzada.¹⁹

Creadas las condiciones generales para promover el desarrollo de la minería a cielo abierto en el país, los resultados no tardaron en hacerse tangibles. Con relación a la inversión en exploración, se estima un promedio anual de 6 millones de dólares hasta 1993, año en que se produce un quiebre en esta tendencia, elevándose la inversión a 51 millones para 1994, 80 millones en 1995, 110 millones en 1996, y 130 millones en 1997, cuando se produce el pico más alto de la década. Durante el período 1993-1997, los capitales invertidos en exploración sumaron un total 386 millones de dólares.²⁰ Por su parte, la inversión relacionada con la etapa de producción tuvo un desempeño similar. En efecto, durante el período 1975-1993 se estima que la inversión privada promedio fue de alrededor de 28 millones de dólares, mientras que solo entre 1994 y 1997, el monto invertido sumó 1.490 millones, siendo el año 1996 el punto más álgido de la década con una inversión de 708 millones de dólares (Moori Koenig 1999, Sereno 2011). Así, entre las inversiones en exploración y producción se alcanzó un monto acumulado total de 1.876 millones de dólares.²¹ Por otra parte, las exportaciones

19. Tal como afirmaba en una entrevista José Luis Gioja, ya en su cargo de gobernador de San Juan, «Pascua Lama es un gran desafío para los gobiernos de Argentina y de Chile, para la III Región, para la provincia de San Juan y para la empresa, porque es el primer proyecto binacional de este tipo. Es como que estamos haciendo huella. La minería no tiene fronteras, el yacimiento está y los hombres pusimos el límite. Entonces el problema es cómo se eliminan las naturales restricciones que impone una frontera, donde hay leyes de un lado y leyes del otro lado. Hay que vencer eso» (*Diario de Cuyo*, San Juan, 28 de diciembre de 2006).

20. Como parámetro de avance de la actividad exploratoria, también cabe destacar que durante el período 1970-1992 el promedio anual de perforaciones se estimaba en 17.000 metros, mientras que con la radicación de empresas extranjeras el promedio anual aumentó a 73.000 metros en 1994, 110.000 metros en 1995 y 160.000 metros en 1996 (Moori Koenig 1999).

21. Si bien en esos años la minería no constituye uno de los principales motores de atracción de IED, se destaca un aumento importante de su participación en el total de las transacciones de capital, pasando del 0,05 % en 1992 al 6 % en 1997 (Moori Koenig 1999). Al respecto, Enrique González, editor de la revista *Panorama Minero*, relataba que «en 1995, Argentina fue ubicada primera en el ranking de los mercados emergentes, luego de un estudio realizado por

mineras crecieron a una tasa anual promedio de 106 % (Dirección de Minería de San Juan, 2000: 4). En esta *performance* se destaca, particularmente, la evolución de la producción de minerales metalíferos, que pasó de representar el 12,9 % del valor total de producción minera en 1992 al 48,1 % en 2007, reflejando una importante diversificación de la producción (Serenó 2011).

Este exponencial crecimiento del sector durante el período bajo análisis, se explica principalmente por la construcción y puesta en funcionamiento de dos grandes emprendimientos mineros metalíferos a cielo abierto en el país:²² Bajo de la Alumbrera (cobre, oro y molibdeno) en Catamarca y Cerro Vanguardia (oro y plata) en Santa Cruz.²³ A modo de ejemplo, resulta particularmente interesante reseñar algunos de los principales impactos macroeconómicos del primer proyecto mencionado, ya que se trata del más importante del país hasta la fecha, el tercero más grande de América Latina, y uno de los diez con mayor tamaño en el mundo.²⁴ Con el inicio de sus operaciones en 1997, se duplicó tanto la

Mining Journal, uno de los más importantes medios de comunicación que se edita en Inglaterra. Y un año antes, el International Investment Conferences Inc. de Estados Unidos, había señalado a Argentina como el país más confiable para las inversiones de riesgo. De ese manera, la minería de nuestro país conformaba el sector más atrayente para las inversiones que incursionaban en América Latina» (E. González 2001).

22. Aquí cabe mencionar un tercer proyecto, también situado en la provincia de Catamarca, que también inició sus operaciones en 1998. Se trata del yacimiento de litio Salar del Hombre Muerto, a cargo de la empresa de capitales estadounidenses FMC Lithium. No obstante, si bien se trata de un emprendimiento de minería metalífera a gran escala, su explotación no se realiza a cielo abierto (R. Ortiz 2007).

23. El emprendimiento Cerro Vanguardia dio inicio a la etapa de producción a cielo abierto y por lixiviación con cianuro en el segundo semestre de 1998. Hasta ese momento las inversiones rondaron los U\$S 230 millones. Actualmente, la empresa sudafricana AngloGold Ashanti posee el 92,5 % de las acciones y la empresa estatal santacruceña Fomicruz, el restante 7,5 % (R. Ortiz 2007).

24. Los derechos del proyecto pertenecen a Yacimientos Mineros de Agua de Dionisio (YMAD), una sociedad integrada por representantes del gobierno de Catamarca, la Universidad Nacional de Tucumán y el gobierno nacional. Para su explotación, YMAD constituyó una Unión Transitoria de Empresas (UTE) con Minera Alumbrera Limited que, luego de varios traspasos accionarios a lo largo de los años, actualmente está conformada por la transnacional suiza Xstrata Plc (50 %) y por las empresas canadienses Goldcorp Inc (37,5 %) y Northern Orion Resources Inc (12,5 %). El concentrado polimetálico que se produce para la exportación, se obtiene a través de un proceso de trituración, molienda y flotación a gran escala que se realiza en Catamarca, luego de lo cual es transportado a través de un mineraloducto de 316 km. hacia la planta de filtrado, emplazada en

producción minera como las exportaciones totales del sector. Efectivamente, para 2003, este emprendimiento constituía casi el 60 % de las ventas externas de minerales y sus derivados (Moori Koenig y Bianco 2003). Asimismo, determinó que la participación del sector minero en el producto bruto provincial pasara de un promedio histórico de 0,5 % al 3,88 % en 1997, para trepar al 22 % en 1999 y, luego, al 38,11 % en 2002. Adicionalmente, las exportaciones provinciales ascendieron de un promedio histórico menor a los 20 millones de dólares anuales, a más 600 millones en 2002 (y continuaron aumentando vertiginosamente hasta superar los 2.000 millones de dólares en 2007).²⁵

La crisis internacional y la crisis argentina: el sector de la gran minería en la encrucijada (1998-2002)

Entre 1998 y 2002, el sector minero debió enfrentar una serie de obstáculos –dentro y fuera del ámbito nacional– que, si bien no detuvieron su consolidación en el país, retardaron su anterior dinamismo. En primer término, la crisis los países del Sudeste asiático desde 1998 y la desaceleración de la economía mundial desde el 2000, produjeron una aguda retracción de la demanda internacional de metales que, a su vez, se tradujo en una importante caída de los precios –por ejemplo, el precio del oro descendió en un 10 % y el del cobre en un 33 %– provocando una fuerte disminución de las inversiones de riesgo a nivel global (CEPAL 1998, Moori Koenig 1999). El presupuesto mundial en exploración minera, que había alcanzado el pico más alto de la década en 1997, llegando a los US\$4.574 millones, disminuyó abruptamente a partir de 1998, llegando a los US\$2.000 millones en 2001, y constituyéndose en la cifra más baja del período desde 1994. La misma tendencia tuvo lugar en América Latina, donde las inversiones en exploración minera habían alcanzado el récord de US\$1.280 millones en 1997, solo para caer en un 55 % dos años más tarde, cuando la cifra fue de US\$575 millones en 2001 (Campodónico y G. Ortiz 2002). En el plano local, también se produjo una

Tucumán. De allí, el concentrado es transportado nuevamente en un ferrocarril propio de Minera Alumbraera hacia sus instalaciones portuarias en San Lorenzo, provincia de Santa Fe, desde donde es embarcado hacia los distintos mercados internacionales (Machado Aráoz 2009).

25. No obstante, también cabe mencionar que la incidencia del «desarrollo» minero en los indicadores socio-económicos de la provincia ha sido imperceptible ya que, por ejemplo, el empleo minero en la fase de explotación ha girado en torno al 0,8 del total de los ocupados en la provincia; y la cantidad de población con NBI entre 1991 y 2001 permaneció prácticamente invariable (Machado Aráoz 2009).

reducción en el ritmo de las inversiones, que si bien se expresó en un desaceleramiento de los flujos de capital – tanto en actividades exploratorias como de producción – no implicó el abandono de áreas concesionadas o de proyectos en curso (SMN 2004). De cualquier modo, entre 1998 y 2002, las inversiones mineras totales en el país disminuyeron un 29 % con respecto al ciclo 1993-1997.

En el marco de este panorama general adverso, el estado argentino continuó impulsando medidas favorables para el sector y creando una serie de nuevos incentivos a fin de fomentar el arribo de mayores IED para la actividad minera. En marzo de 2001, se sancionó la ley de Competitividad 25.413, que en su primer artículo creaba el impuesto a los débitos y créditos en cuenta corriente bancaria, más conocido como «impuesto al cheque». Sin embargo, solo unos meses más tarde, a través del decreto 613/2001, la actividad minera quedaba exenta de pagar dicho impuesto.²⁶ Luego, en junio de ese mismo año, se sancionó la ley 25.429 de Promoción de Inversiones Mineras, que actualiza, amplía y precisa algunas de las figuras ya establecidas en la ley 24.196 del Régimen de Inversiones para la Actividad Minera sancionada en 1993.²⁷ Al respecto, Martín Dedeu, presidente de la Cámara Argentina de Empresarios Mineros (CAEM) en ese entonces, afirmaba:

«[La aprobación de esta ley] puede constituirse en un antes y un después en el relanzamiento de la minería argentina. Durante casi cuatro años hemos estado bregando por su sanción, ya que la consideramos un presupuesto insoslayable para recrear el espíritu y la confiabilidad de la ley de

26. A través de ese mismo decreto, también quedaron exentos de pagar el impuesto al cheque los sujetos comprendidos en la ley 25.080 de Bosques Cultivados y la ley 25.019 de Energía Eólica y Solar.

27. Según una crónica realizada por la revista *Panorama Minero*, la sanción de dicha norma constituyó un acontecimiento de sustancial importancia para el sector minero. En este sentido, se relataba que «la Presidenta de la Comisión de Minería y autora del proyecto Diputada Cristina Zuccardi expresó su satisfacción por la sanción de esta norma que consolida las condiciones de seguridad jurídica y competitividad necesarias para permitir la apertura del flujo de inversiones para nuestro país reconocido mundialmente por su potencialidad geológica. Asimismo, destacó que la ley cuenta con el amplio consenso de todos los sectores y fue incluida dentro de los proyectos que el Presidente De La Rúa consideró como prioritarios para el crecimiento económico del país, en su mensaje de apertura del actual período de sesiones del Congreso (...). En el mismo sentido, el empresariado del sector destacó el impulso que la norma representa para la actividad indicando que su vigencia despejará el camino para los proyectos de exploración y explotación actualmente detenidos (...).» (PM 2001a).

Inversiones Mineras. Su sanción, además de constituir un importante incentivo para la exploración, permite reencauzar varias distorsiones interpretativas que afectaban la estabilidad tributaria pregonizada por la ley 24.196. Ciertamente es que aún queda mucho por hacer, pero sería muy mezquino negar la trascendencia de este paso» (PM 2001b).

Entre las innovaciones más importantes que esta normativa incorpora, se cuenta la inclusión de las personas o entidades prestadoras de servicios mineros y de los organismos públicos del sector como beneficiarios de la excepción del pago de los derechos de importación para los bienes de capital, que previamente solo estaba reservado a las empresas mineras inscriptas en el régimen que la ley anterior creaba. Además, perfecciona los beneficios en relación a la estabilidad tributaria por treinta años. En ese sentido, aclara que las empresas no podrán ver incrementada su carga tributaria total, pero considerando en forma separada cada jurisdicción (nacional, provincial y municipal) al momento de la presentación del estudio de factibilidad. Este punto corrige un vacío de la norma anterior, donde quedaba abierta la posibilidad de interpretar que si bajaba la carga tributaria en una jurisdicción podía aumentar en otra, en la medida que no aumentase la carga global. Por otra parte, extiende a la fase de exploración el régimen de financiación y devolución del impuesto al valor agregado de las importaciones y adquisiciones de bienes y servicios que tengan por destino realizar actividades mineras consistentes en prospección, exploración, ensayos mineralúrgicos e investigación aplicada. Asimismo, establece un régimen de opción en materia de amortizaciones, pudiéndose elegir el sistema tradicional o una amortización acelerada con posibilidad de acortar el plazo original a tres años, en función de las utilidades de cada empresa en cada período fiscal (R. Ortiz 2007).

No obstante, la profunda crisis de fines de 2001 en el país, multiplicó la cautela de los inversores a la hora de apostar al desarrollo de nuevos proyectos. En efecto, 2001 y 2002 fueron los años con peores rendimientos del período en términos de inversiones mineras. Durante dicho bienio, el presupuesto en exploración fue de 47 y 60 millones de dólares respectivamente, y el de explotación de 142 y 115 millones en cada caso, muy lejos de las cifras –hasta cinco veces más altas– del año 1997 (Serenio 2011). Con todo, el sector minero logró atravesar sin mayores costos el período de recesión económica e inestabilidad institucional que estalló en diciembre de aquel año, permaneciendo al margen de la prohibición de girar divisas al exterior impuesta a otros rubros a través del decreto 1.570/01, y de la aplicación de retenciones a las exportaciones estipulada por la ley 25.561 de Emergencia Pública y

Reforma del Régimen Cambiario. En efecto, este impuesto recayó sobre las ventas al exterior de las empresas agropecuarias y petroleras, pero no sobre las empresas mineras que ya operaban en la Argentina.²⁸ Aquellas firmas que ingresaron al país luego de enero de 2002 sí fueron incluidas dentro del régimen de retenciones, pero los menores costos internos de producción derivados de la salida de la convertibilidad, compensaron los menores ingresos originados por las exportaciones (R. Ortiz 2007).

Ciertamente, si la devaluación de la moneda argentina a partir de enero de 2002 generó inicialmente una relativa incertidumbre entre los inversores, no demoró en presentar indiscutibles ventajas para los intereses del sector que, viendo disminuidos sus costos en salarios e insumos –tales como combustible y energía– aceptarían rápidamente la medida como otro gran incentivo para las inversiones mineras. En relación a los beneficios de la devaluación para el sector, así se expresaban importantes empresarios del rubro:

«Ahora, la situación es mucho mejor que en la década pasada, cuando por el tipo de cambio se necesitaba más inversión. Hoy los costos en la Argentina son competitivos respecto de los países vecinos. Con el dólar fijo, explorar en la Argentina costaba un 30 % más que en Chile, Venezuela o Colombia. Pero hoy los costos son similares» (*Clarín*, Buenos Aires, 6 de enero de 2005).

De modo que, en los últimos meses de 2002, cuando la tendencia al alza del precio internacional del oro comenzó a despuntar nuevamente, las IED mineras en el país emprendieron una progresiva recuperación. Según un informe de enero de 2003 publicado por un diario local:

«Ningún sector anunció tantas inversiones y adquisiciones el año pasado [2002] en el país como el minero. La lista, que supera los 2.350 millones de dólares, la encabezó Barrick Gold que, con u\$s 1.600 millones, reactivará el mayor yacimiento sin explotar del mundo: el proyecto sanjuanino Veladero, y posteriormente el vecino Pascua-Lama (. . .). Todo indica que se viene la segunda ola de desembolsos, tras la que despertó la ley de Inversiones Mineras en los noventa, cuando se iniciaron las mayores explotaciones de oro del momento, Bajo de la Alumbrera y Cerro Vanguardia. Los analistas coinciden en que

28. Durante el período de crisis las exportaciones del sector minero se mantuvieron en alza. En 2002, se registró el valor más alto hasta la fecha, cuando las exportaciones alcanzaron los 989 millones de dólares, representando un 380 % más que el valor exportado en 1995 (Serenio 2011).

uno de los motores de este fenómeno es lo que parece el inicio de un nuevo ciclo de auge del oro. Por otro lado, sostienen que la devaluación mejoró las condiciones de inversión, al reducir un 70 % los costos locales, como sueldos, fletes, combustibles y servicios de terceros» (*El Cronista*, Buenos Aires, 28 de enero de 2003).

No obstante, en este contexto propicio para la consolidación definitiva del sector, surgió un «obstáculo» que no se había manifestado hasta el momento en Argentina: la resistencia a la minería a cielo abierto por parte de las poblaciones aledañas al desarrollo de dichos proyectos, que tendría su primera experiencia significativa en la localidad de Esquel (Chubut) entre septiembre de 2002 y mayo de 2003, propagándose rápidamente hacia otras regiones.

El punto de inflexión: Esquel y la irradiación de las resistencias sociales (2002-2003)

En julio de 2002, la transnacional minera de capitales canadienses Meridian Gold Inc. (MG), adquirió las acciones de Minera El Desquite SA, dueña hasta el momento del yacimiento de oro y plata «Cordón Esquel» situado en la provincia de Chubut, anunciando que a comienzos de 2003 se iniciaría la explotación a cielo abierto y por lixiviación con cianuro del proyecto. Si bien los expertos de MG y el propio gobierno provincial aseguraban que estas tecnologías de extracción resultarían inocuas para la salud de la población, el medio ambiente y la economía local basada en el turismo y el agro, un conjunto de vecinos – muchos de los cuales ya se encontraban movilizados desde el estallido social de diciembre de 2001 – decidió recopilar y difundir información de manera independiente para confrontar con los dichos oficiales.

En aquel momento, la crisis económica y social en la que se encontraba sumergido el país era generalizada, y también golpeaba a los 30.000 habitantes de Esquel, de los cuales el 40 % estaba desempleado. Si bien se anunciaba la creación de 400 puestos de trabajo y la inyección de 120 millones de dólares en la economía local a partir de la puesta en funcionamiento del emprendimiento minero (*Página | 12*, Buenos Aires, 4 de mayo de 2011), el impulso de una sociedad en plena ebullición que pugnaba por recuperar su capacidad de decisión y acción mediante la construcción de lazos de solidaridad y cooperación, no se conformó con promesas que consideraba vacías luego de una larga década de neoliberalismo. En este sentido, Alejandro Corbeletto, uno de los vecinos que formó parte del proceso que comenzaba a gestarse, sostenía que:

«Teníamos muy presente lo que había pasado en el país con el 2001, la crisis de los partidos, las asambleas, el “que se vayan todos”, el descreimiento absoluto hacia la dirigencia política. Creo que eso colaboró para que esta bomba [la masiva resistencia contra la minería a cielo abierto] estallara así. Sabíamos que no podíamos confiar en la clase dirigente. La gente dejó de lado la democracia representativa y tomó la democracia participativa. Otro gran ingrediente fue la información. El día que pusimos en un buscador de Internet “consecuencias de la minería” nos aparecieron 50 mil notas. Ahí empezamos a entender en qué nos estaban metiendo». (Corbeletto 2008)

Así, a mediados de noviembre de 2002, luego de un período de análisis y discusión de la numerosos datos relevados acerca de los antecedentes de la gran minería en otras partes del mundo y del contacto con otras experiencias de América Latina,²⁹ una reunión de 600 vecinos decidió posicionarse en contra del desarrollo del proyecto minero, conformando la Asamblea de Vecinos Autoconvocados (AVA) por el No a la Mina. La primera marcha de la AVA se llevó a cabo el 24 de noviembre de 2002 en repudio a la audiencia pública entre el gobierno provincial y MG, que debía realizarse días después con el objetivo de evaluar el Informe de Impacto Ambiental presentado por la empresa a fines de octubre, y cuya inminente aprobación significaba el comienzo de las tareas para la futura explotación del yacimiento. La masividad de esta manifestación – y de otras que le siguieron – logró la postergación indefinida de la audiencia pública mediante sucesivas leyes sancionadas por la legislatura provincial.

29. Para ese momento, la minería a gran escala había sido prohibida en Turquía (1997); República Checa (2000); Nueva Gales del Sur, Australia (2000); Montana (1998) y Colorado (2001), EEUU; Alemania (2002) y Costa Rica (2002), como consecuencia de catástrofes ambientales derivadas de explotaciones anteriores. Asimismo, en los meses previos al inicio del conflicto en Esquel, se había definido una pugna de larga data, y con características similares, entre la transnacional minera canadiense Manhattan Resources y el pueblo – mayoritariamente agricultor – de Tambogrande, en el norte del Perú. Tras meses de intensas y masivas movilizaciones populares en contra del emprendimiento minero de oro y cobre que comenzaría a explotarse en la zona, la municipalidad distrital convocó a un referéndum que tuvo lugar el 2 de junio de 2002, y cuyo resultado marco un profundo rechazo de la población al desarrollo de la minería a cielo abierto en su territorio. Con el 98,6% de los votos por el No, y más allá de que el plebiscito no tuviera carácter vinculante, el gobierno dio por terminado el contrato con la empresa y el proyecto se canceló.

La permanente movilización popular, que no cesó de crecer y profundizarse en los meses sucesivos,³⁰ dio como resultado otras tantas y significativas repercusiones en el plano legislativo. En febrero de 2003, el Concejo Deliberante sancionó una ordenanza prohibiendo el uso de cianuro en el ejido municipal; derogó la adhesión municipal a las leyes nacionales de Inversión Minera y Reordenamiento Minero; y facultó al poder ejecutivo para convocar a un referéndum sobre el emprendimiento minero, que fue ratificado por el intendente de Esquel. En la histórica consulta popular realizada el 23 de marzo de 2003, el 81 % de la población se expresó por el «No a la mina». Si bien se trataba de un plebiscito no vinculante, su arrollador resultado provocó la sanción de la Ordenanza N°33/03 que declaró a Esquel como «Municipio no Tóxico y Ambientalmente Sustentable». Luego, se sancionó la ley Provincial 5.001 que prohíbe la actividad minera metalífera a cielo abierto y la utilización de cianuro en ciertas zonas del territorio de Chubut,³¹ impidiendo la radicación de MG y abriendo un período de incertidumbre que puso en entredicho la legitimidad y estabilidad de la gran minería en el país.³²

En este sentido, la gran movilización social de la población de Esquel, se convirtió en un punto de ruptura e inflexión para el sector minero por tres razones fundamentales:

1. constituyó el primer cuestionamiento social organizado a este tipo de proyectos en el país, irrumpiendo así la voz de un nuevo sujeto

30. A partir de entonces comenzaron a realizarse una serie de actividades de difusión a la comunidad: información en mesas instaladas en la vía pública, pintadas en la calle y escraches frente a las oficinas de la minera, murales alegóricos, festivales artísticos, mesas de debate y talleres sobre la problemática, charlas en escuelas y en otras localidades, y movilizaciones cada vez más numerosas (de hasta 6.000 personas cerca de la fecha del plebiscito) que, a partir de entonces, tendrían lugar una vez por mes.

31. Cabe señalar que esta ley determina en su letra la necesidad de diseñar una «zonificación» del territorio provincial, que establezca áreas autorizadas para la explotación minera a cielo abierto, así como la delimitación de aquellas donde el avance de dicha actividad estaría excluido. Este punto de la normativa opera a modo de «cláusula de salvataje» para el sector, que desde ese entonces viene propugnando su reglamentación en la provincia, a los fines de destrabar los proyectos mineros que se encuentran emplazados en la meseta chubutense. Si bien el debate público y parlamentario en torno a este tema se ha reavivado en los últimos años, la población movilizada que permaneció activa luego del conflicto en Esquel –y creciendo en distintas localidades de la jurisdicción– continúa impidiendo que se avance en este cometido.

32. Para una crónica pormenorizada del conflicto en Esquel, véase Walter (2008) y Rodríguez Pardo (2009).

político en el marco de una arena hasta el momento cerrada al tándem estado-empresas / corporaciones mineras;

2. resultó exitoso en sus reivindicaciones, convirtiéndose en referencia de numerosos procesos de protesta contra estos megaproyectos extractivos que emergieron a partir de entonces en otras localidades y regiones;
3. contribuyó fuertemente a la construcción de la «cuestión minera» como problemática social relevante, colocando en la agenda pública y mediática el debate acerca de sus consecuencias ambientales, sanitarias y socio-económicas, la pertinencia y legitimidad del marco normativo vigente para el sector, y el derecho de las poblaciones a decidir sobre su propio modelo de desarrollo.

De modo que, a la luz de un clima de efervescencia social generalizada, se irá configurando una nueva «cartografía de resistencias sociales» marcada por el estallido de una oleada de luchas socio-ambientales en todo el país (Svampa 2008a). Expresión de ello son la multiplicidad de asambleas y organizaciones sociales que, como *irradiación*³³ de la experiencia esquelense, comenzaron a surgir en las pequeñas y medianas localidades de la zona cordillerana y precordillerana, conformadas por vecinos autoconvocados que veían amenazadas sus condiciones y calidad de vida ante el avance de estos proyectos de minería a gran escala. Actualmente, existen alrededor de setenta asambleas en Argentina (Cormelli 2010), que se suman a la lucha ancestral de pueblos originarios y comunidades campesinas contra el despojo de los bienes naturales y la destrucción del territorio.

La mayoría de estos movimientos combinan diversas metodologías para defender los bienes comunes.³⁴ Por un lado, apelan al trabajo territo-

33. Siguiendo a Hernán Ouviaña (2011), entendemos que el concepto de «irradiación» remite a «la capacidad de una fuerza social o grupo subalterno, de incidir más allá de su entorno inmediato, con el propósito de aportar a una articulación hegemónica que trascienda su condición particular y sus demandas específicas», por lo que equivale a «convidar una concepción del mundo y, por qué no, una modalidad de lucha, sin pretender liderar ese proceso ni autoproclamarse referencia exclusiva de él (. . .). De lo que se trata en último término, es de buscar cómplices, no de iluminar a masas adormecidas».

34. La insistencia de estas luchas en la reclamación de los bienes comunes los convierte en lo que Harvey (2004) denomina como «movimientos insurgentes contra la acumulación por desposesión». Por su parte, Martínez Allier (2004), los caracteriza como «movimientos del ecologismo popular». En general, se caracterizan por haber emprendido una vía política propia – muy diferente a la tradicional – derivada de su fuerte arraigo territorial y de la propia naturaleza de sus reivindicaciones. Presentan una dinámica asamblearia y horizontal de

rial y a la organización de base en las comunidades afectadas, así como a la acción directa no convencional y disruptiva (movilizaciones, escraches, festivales, cortes de ruta, bloqueo de caminos, etc.) como herramienta de lucha fundamental para el proceso de resistencia social.³⁵ Por otro lado, apuestan a la articulación y coordinación con otras luchas y organizaciones. En este sentido, cabe destacar la conformación de la Unión de Asambleas Ciudadanas (UAC) a fines de 2006, como una red que nuclea a todas las expresiones de resistencia contra las diversas formas de «saqueo y contaminación», entre las que se destacan la minería a cielo abierto y el monocultivo de soja. Hasta la fecha, llevan realizados quince encuentros nacionales en diversas localidades y regiones del país (el último de los cuales tuvo lugar en marzo de 2011 en Colón, Entre Ríos). Asimismo, se valen de la utilización de diversos recursos legales (como las consultas populares, la presentación de recursos de amparo y proyecto de ley) para frenar o retrasar el avance de los proyectos de desposesión. Ejemplo de ello son las leyes que siete provincias, Río Negro (2005), La Rioja

organización y si bien no con la misma intensidad, existe en todos los casos una tendencia a generar espacios de discusión y toma de decisiones más democráticos, que privilegian el proceso de deliberación colectiva. Por otra parte, es notable su tendencia a la (re)construcción de lazos comunitarios. El despliegue de estas luchas tiene como precondition la creación y experimentación de nuevas relaciones sociales no escindidas de lo cotidiano. Se amplía así la esfera de lo político, arraigando esta cada vez más en el seno mismo de la sociedad civil y menos en el aparato estatal. Por último, resulta pertinente resaltar el indudable carácter plural de los sujetos que apuestan a la creación de estos espacios (Composto y Ouviaña 2009).

35. El corte de camino que las asambleas riojanas mantienen desde principios de 2007 en Peñas Negras, a 1.800 metros de altura, logró frenar el comienzo del Proyecto Famatina, cerro emblemático para los lugareños, que pretendía ser explotado por la transnacional Barrick Gold, una de las empresas mineras más grandes del sector a nivel internacional. Las asambleas catamarqueñas, luego de quince años de sufrir las consecuencias del Proyecto Bajo de la Alumbrera, resolvieron impedir el comienzo de un segundo proyecto en la zona – Agua Rica – también mediante un corte de camino que sostienen desde febrero de 2010. Asimismo, muchos de estos pueblos del norte y centro oeste del país conformaron una coordinadora regional para llevar a cabo acciones conjuntas contra el avance de la megaminería en sus territorios. En enero y junio de 2011, organizaron bloqueos selectivos y simultáneos en cuatro rutas nacionales, con el objetivo de informar a los vehículos particulares acerca de la problemática que los aqueja y al mismo tiempo, impedir el paso de los camiones de las empresas mineras que circulan a diario por esos caminos, transportando cianuro u otras sustancias igualmente nocivas, maquinaria y demás insumos.

(2007, derogada un año más tarde),³⁶ Tucumán, Mendoza, La Pampa (2007), Córdoba y San Luis (2008), además de la precursora Chubut (2003), han sancionado contra la minería metalífera en los últimos años, como resultado de la fuerte presión popular ejercida sobre las respectivas legislaturas provinciales.

Tal como analizaremos en el próximo apartado, el sector minero elaboró una serie de razonamientos para explicar el fenómeno producido en Esquel y construir una narración propia del conflicto –y de las causas que desencadenaron un resultado contrario a los intereses mineros– que permitiera contrarrestar algunos de sus principales consecuencias y ramificaciones futuras. Se trató de una primera estrategia de «control de daños», en un intento por contener la emergencia y proliferación de resistencias sociales en otras geografías y, en caso de no lograr desactivarlas, organizar un discurso hegemónico con suficiente legitimidad para disputar el de los opositores, configurar las coordenadas que estructuran la interpretación pública y predominante de los acontecimientos, argumentar los reclamos al estado para que tome posición al respecto, y ofrecer una plataforma de sentido preconstituida como base para la formulación de políticas públicas en torno de la «cuestión socialmente problematizada».

El fenómeno de Esquel en el discurso del sector minero: hacia la construcción de un diagnóstico corporativo para explicar y desactivar las causas del conflicto

A partir del fenómeno de Esquel, el sector se dio un largo proceso de discusión, con el propósito de elaborar un diagnóstico que permitiera

36. En 2007, en el marco de una interna peronista al interior de La Rioja, salieron a la luz las vinculaciones entre el entonces gobernador Miguel Ángel Maza, Barrick Gold, y la empresa pública Yamiri. Según trascendió, durante los años noventa, los derechos de explotación de siete proyectos mineros de la provincia fueron transferidos gratuitamente a una sociedad anónima canadiense y luego a la mencionada trasnacional como principal socia. Este escándalo, sumado a una prolongada crisis institucional, concluyó con la salida de Maza y su reemplazo por el vicegobernador Luis Beder Herrera, «quien sancionó una oportuna apropiación del discurso ambientalista», promulgando poco después una ley de prohibición de la minería a cielo abierto con cianuro, y una segunda que dictaminaba el llamado a consulta popular para que la población de los departamentos potencialmente afectados pronunciara su opinión al respecto. Sin embargo, una vez consolidado por la vía electoral, el nuevo gobernador derogó ambas leyes y nombró al presidente de la Cámara de Empresarios Mineros de la provincia como secretario de Minería (Svampa 2009, págs. 164-165).

explicar estratégicamente las razones que desataron el conflicto. La mayor preocupación para el sector era que este fenómeno se convirtiera en una tendencia social ascendente, quebrando el crecimiento sostenido de la gran minería en el país y poniendo en jaque su existencia como industria. En efecto, los conflictos con las comunidades constituían un factor de riesgo importante para los inversores, al generar la elevación de los costos de producción y/o la directa paralización de proyectos. Esta inquietud puso a la «cuestión Esquel» en el centro del interés minero nacional e internacional. Al respecto, declaraba el consultor y miembro del Grupo Lupin, Patricio Jones:

«Hoy en día, con la inseguridad jurídica creada por el conflicto minero en Esquel (...) la Argentina resulta mucho menos atractiva que antes para la minería. Prueba de ello es que muchas empresas “Major” han abandonado el país o reducido sensiblemente sus presupuestos» (PM 2004a, pág. 44).

A continuación se propone una clasificación de los argumentos esgrimidos por los principales representantes de la industria minera, que arroja luz sobre la cadena de sentido que el sector pretendió construir en torno al conflicto, a los fines de contrarrestar los efectos adversos para la imagen pública de la industria, tanto en el plano nacional como internacional.³⁷ Por un lado, pueden identificarse los argumentos que involucran una autocrítica por parte del sector:

1. fallas en la comunicación entre empresas y estado con la comunidad;
2. falta de conocimiento de la población por ausencia de tradición minera en el país. Por otro lado, en forma paralela y complementaria, se hallan los argumentos que implican una denuncia del sector hacia los supuestos «instigadores» del conflicto y una advertencia sobre las intenciones «espurias» que los motivan;
3. intromisión de intereses político-partidarios;
4. intromisión de grupos ecologistas extremos.

37. Para ello se utilizarán, como fuente de consulta, los discursos formulados al respecto por representantes de empresas mineras y sus organizaciones corporativas, por consultores y periodistas especializados en la temática, así como por funcionarios públicos del sector, que hayan sido publicados en el marco de artículos, comunicados, editoriales y/o entrevistas por la revista *Panorama Minero*, entre agosto de 2002 y noviembre de 2004. Se trata de una publicación emblemática que en cada una de sus ediciones mensuales, congrega a las principales voces del sector para reflejar los debates, preocupaciones y tendencias más importantes de la gran minería en Argentina. <http://www.panoramaminero.com.ar>.

En términos generales, mediante este binomio argumental autocrítica/denuncia, el sector intentó desplazar la discusión acerca de las consecuencias ambientales, económicas, sociales y sanitarias de la minería metalífera a cielo abierto, mediante una doble estrategia: por un lado, afirmando que los resquemores de la población solo se debían a factores externos a los impactos específicos de la actividad (mala comunicación por parte del sector, ausencia de tradición minera y educación al respecto en el país); y por otro, sosteniendo que las resistencias organizadas no serían representativas de la población local en su conjunto, sino de intereses particulares (político-partidarios y grupos ecologistas) que, respectivamente, pretendían obtener réditos del conflicto en términos electorales, o bien, ignoraban y/o tergiversaban la información respecto de la utilización de tecnologías limpias para la explotación, generando temor y caos social. De esta manera, se procuraba desacreditar a los opositores como interlocutores válidos, y a sus manifestaciones en contra del desarrollo de la industria por estar fundadas sobre «premisas falaces».

Fallas en la comunicación entre empresas y estado con la comunidad

Esta «autocrítica» fue la primera en ser elaborada por MG en el marco del conflicto con la comunidad de Esquel. Efectivamente, cuando la AVA comenzó a organizarse y ganar ciertas reivindicaciones, la transnacional minera decidió ensayar un cambio de estrategia: tras haber demostrado una actitud de hermetismo frente a las dudas y reclamos de los esquelenses, intentó emprender un acercamiento a la comunidad. Para ello, resolvió contratar al licenciado Gonzalo Tanoira – director de El Desquite antes de la adquisición por parte de MG – para que se hiciera cargo de las relaciones con la población local, dado que había tenido una «buen vínculo» con los esquelenses cuando estuvo a cargo del proceso de exploración. Así, hacia fines de 2002, el nuevo vocero de MG hacía pública esta autocrítica de la empresa que, por primera vez, decía reconocer la legitimidad de ciertos reclamos, con el claro objetivo de revertir su mala imagen y al mismo tiempo, desarticular el frente de protesta abriendo puentes para la negociación con los sectores menos radicalizados:

«Meridian Gold reconoce que es muy probable que no haya seguido la línea abierta en las comunicaciones y que con seguridad no ha continuado informando sobre todos los aspectos relacionados con la marcha del proyecto y, sobre todo, no haber mantenido más armoniosamente las relaciones comunitarias (...). Encuentro que un sector importante de la

ciudad tiene quejas legítimas y reclamos genuinos sobre la información que debe darse, dudas genuinas sobre cómo este emprendimiento va a relacionarse con su vida diaria, especialmente en todo lo referido al impacto ambiental, la generación de empleo. . . » (PM 2002b, pág. 14).

Luego del resultado negativo que arrojó el plebiscito realizado a los tres meses de esta declaración, se evaluó que si bien la estrategia utilizada era correcta, había fallado al implementarse demasiado tarde.³⁸ En este sentido, los principales representantes de la minería a gran escala en el país, seguirían sosteniendo tiempo después, que la principal causa de la proliferación de resistencias radicaba en la dificultad del sector para explicar a tiempo y con claridad «la calidad y los beneficios» de la actividad minera, esto es, «su proyección económica y social», por miedo a «aparecer demasiado y quedar expuestos», otorgando así ventaja a los opositores (PM 2004b, pág. 44).

En definitiva, como consecuencia del conflicto en Esquel y su irradiación a otras regiones, el sector comenzó a construir un relato explicativo autojustificante en términos de «fallas en la comunicación con las comunidades», con el propósito de presentar las objeciones opositoras en torno de la contaminación y el despojo de la gran minería como «productos de un error», suscitadas por la «falta de un diálogo genuino entre las partes».

Falta de conocimiento de la población por ausencia de tradición minera en el país

Una segunda argumentación que contribuyó a la elaboración del diagnóstico por parte del sector, es aquella que explica las resistencias sociales a la gran minería por la falta de conocimiento que el ciudadano

38. En este contexto de preocupación generalizada dentro del sector minero, e inmediatamente luego de conocido el resultado de la consulta popular, la transnacional MG contrató a la consultora internacional Business for Social Responsibility (BSR) para que realizara una investigación social en la comunidad a fin de determinar las razones que impidieron conseguir la «licencia social para operar», diagnosticar los errores cometidos por la empresa durante el proceso, y detectar las necesidades y demandas de la población local, de manera que pudiera diseñarse una nueva estrategia para revertir los resultados desfavorables y relanzar el proyecto. Según dicha investigación, la principal causa de resistencia al emprendimiento fue resultado del «fracaso de la empresa para participar efectivamente con la comunidad de Esquel en la identificación de las preocupaciones y temas de prioridad para la comunidad, y en la comunicación de esa información de modo que la empresa pudiera entablar un diálogo significativo con la comunidad» (BSR, 2003: 6).

promedio tiene de la actividad, producto de la ausencia de una tradición y cultura minera en el país a lo largo de su historia:

«Muchos patagónicos levantan como símbolo la “Marca Patagonia”, con explicaciones que van desde la belleza de sus paisajes, que la hacen apta para un turismo de montaña, hasta su riqueza ganadera y su abundante pesca. No se habla de la minería porque su pueblo no tiene cultura minera ni la Argentina tiene tradición (. . .). En la gran mayoría de las ciudades de la Patagonia a la minería no se la conoce (. . .). Consecuentemente, en Esquel, ha sido muy sencillo rechazarla. . . » (PM 2003d, pág. 34).

Según los representantes de la gran minería, esta «falta de educación» que rige en Argentina respecto a las ventajas de la industria y su capacidad de desarrollo complementario y armónico con otras actividades económicas, redundando en una tendencia general al resquemor y el rechazo a lo desconocido por parte de las poblaciones, tornándolas proclives al apoyo de posiciones opositoras. En este sentido, la «autocrítica» del sector sobre este punto hace referencia a la ausencia de políticas educativas mineras que reviertan «los prejuicios que anidan en el desconocimiento generalizado» (PM 2004d, pág. 61).

Intromisión de intereses político-partidarios

La contracara necesaria de la serie de «autocríticas» analizadas más arriba, son las «acusaciones» a los diversos intereses «espurios» que habrían instigado el rechazo taxativo al proyecto minero en Esquel, imposibilitando cualquier tipo de negociación y acuerdo entre las partes para lograr su consecución. En esta línea, se imputa a la intervención de fracciones político-partidarias, que se habrían inmiscuido solapadamente en el conflicto con el objetivo de manipular y/o aprovechar su resolución con fines electorales:

«[En el plebiscito de Esquel] la posición del “No a la mina” es la ganadora. Las primeras declaraciones oficiales aparecen señalando que se trata de “un plebiscito no vinculante”, pero de nada sirve porque a partir de esta decisión de la comunidad, comienza la presión política y los intereses partidarios» (PM 2003b, pág. 14).

Asimismo, se cuestionó el «contradictorio» cambio de postura de algunos concejales y, particularmente, del intendente de Esquel que,

luego de la consulta popular, ratificó la sanción de leyes «opuestas a la normativa nacional vigente que protege la actividad minera, por él defendida y promovida explícitamente con anterioridad al 23 de marzo de 2003» (PM 2003b, pág. 12). No obstante, más allá de la utilidad puntual que este argumento tuvo para exponer públicamente la «deslealtad» de determinados políticos y funcionarios con el sector, presentó una eficacia simbólica aun mayor cuando fue utilizado sin referentes empíricos concretos, esto es, como un «manto de sospecha» que caía sobre todo el arco del movimiento opositor sin distinciones, con el propósito último de poner en cuestión a toda resistencia en tanto tal.

Intromisión de grupos ecologistas extremos

Otra de las «denuncias» más utilizadas a la hora de explicar el conflicto, es aquella que adjudicaba a un «grupúsculo» el «interés egoísta de generar caos», mediante «la agresividad y el desconocimiento sobre lo que se quiere oponer», «la intimidación y la exclusión de las opiniones a favor de la minería», provocando el «pánico» a través de la proclamación de sus «supuestos efectos perniciosos», con el fin de imponer su postura (PM 2003c, pág. 11). Así, nuevamente se pretendía desacreditar la protesta:

«[Durante el conflicto de Esquel] cualquier perorata era oportuna para expresar la posición opositora que llenó decenas de páginas de Internet. El propósito era amedrentar, era producir miedo de tal manera que la población no tuviera ninguna opción frente a los hechos. Se silenció a los medios de comunicación insultándolos, “escrachándolos”, ridiculizando la difusión de quienes no comulgaban con la oposición, junto a la descalificación de todo ciudadano que expresaba lo contrario o que mantenía una posición favorable al “Sí a la mina”» (PM 2003c, pág. 12).

Uno de los ejes centrales de la caracterización que el sector realiza respecto de este grupo «instigador» de la oposición, es el «extremismo ecologista» de sus consignas políticas. Según los voceros de la gran minería, se trataría de la «caricaturización» de una actividad limpia y segura que solo puede ser repudiada por quienes ignoran el funcionamiento de las tecnologías utilizadas, o bien, se resisten «irracionalmente» al desarrollo.

Reclamos de las empresas y sus corporaciones al estado

Tras la experiencia de Esquel, las empresas mineras y sus organizaciones corporativas responsabilizaron al estado por incumplir con su función de garante de la seguridad jurídico-política, dirigiendo el reclamo hacia las «la indiferencia del gobierno nacional» para intervenir de manera contundente e inmediata frente al conflicto social, permitiendo la instalación del «desorden político» en la comunidad local mediante el alejamiento y/o ausencia directa de las funciones específicas que le corresponden. A ello se sumó el reclamo puntual al gobierno provincial por tomar medidas contrarias a las leyes mineras nacionales y al Acuerdo Federal Minero, luego del referéndum popular en dicha localidad (PM 2003b, págs. 14-15).

Ante el panorama adverso para la legitimidad y estabilidad de las inversiones mineras que presentó la resolución del conflicto y sus múltiples derivaciones – difusión pública y mediática, propagación hacia otras latitudes – el sector profundizó el tenor de sus demandas al estado, exigiendo respuestas claras e inmediatas que reafirmaran su compromiso con el desarrollo de la industria y compensaran los perjuicios ocasionados por un episodio aparentemente local que, sin embargo, había repercutido a nivel nacional e internacional. En este sentido, son tres los reclamos prioritarios que, por lo menos en el discurso de acceso público, se enuncian con mayor contundencia y reiteración hacia el estado nacional:

1. la garantía del respeto a la estabilidad jurídica y el mantenimiento de las «reglas del juego»:

«Hay una queja generalizada sobre la falta de seguridad jurídica. Analistas, empresarios, los propios políticos señalan la debilidad institucional que provoca una falta de cumplimiento de disposiciones que velan por las reglas de juego establecidas para la actividad minera. A ello agreguemos las graves contradicciones que se han producido en la provincia del Chubut y que anularon la vigencia de disposiciones legales de orden nacional (...). Hay una violación a los derechos de un inversor, al habersele suspendido a la Compañía Meridian Gold, la continuidad de las tareas de exploración que realizaba conforme a derecho...» (PM 2003b, pág. 16).

2. El diseño e implementación de una política minera de estado a largo plazo, que comprometa a todos los niveles de gobierno en la jerarquización de la gran minería como un componente estratégico

del modelo económico nacional, mediante acciones que respondan a las necesidades del sector de manera integral:

«Es necesario que el estado nacional establezca con meridiana claridad que el desarrollo de la minería es fundamental para el futuro de la Argentina: que sea una política de estado, asumida plenamente por los gobiernos provinciales» (PM 2003a, pág. 26).

3. El diseño e implementación de una política de promoción de la gran minería entre la población (que haga hincapié en los beneficios que la actividad derrama en la sociedad en términos de regalías, generación de empleo, capacitación, desarrollo local, infraestructura, etc.), cuyo eje sea la educación y la capacitación docente.³⁹ además de la difusión masiva a través de campañas oficiales y medios de comunicación:

«Es necesario organizar una campaña de difusión a nivel nacional referida a los efectos benéficos que trae aparejado el desarrollo de la minería, y a los procedimientos existentes para mitigar los posibles impactos sobre el medio ambiente. Este esfuerzo es demasiado grande para dejarlo solamente en manos del sector minero empresario (...)» (PM 2003a, pág. 24).

La llegada de Néstor Kirchner al gobierno nacional: continuidad, rectificación, innovación en las políticas estatales para el sector minero (2003-2004)

Néstor Kirchner asumirá la presidencia en este marco de resistencias sociales y reclamos empresarios en torno de la gran minería. Como respuesta a esta doble presión, y ante la posibilidad de una merma en las IED –que apenas comenzaban a repuntar luego de la crisis del período 1998-2002– el estado nacional incorporó en agenda la «cuestión Esquel», y fue ensayando un conjunto de políticas públicas a fin de restablecer la confianza y estabilidad del sector minero y evitar, a su vez, la agudización de los antagonismos sociales. En pos de lograr una resolución satisfactoria de dicha problemática, el nuevo gobierno desplegará tres gestos consecutivos.

39. «Una de nuestras propuestas es comenzar a inculcar en los niños, desde la escuela primaria, qué es la minería y la importancia de su desarrollo. Para ello hay que comenzar por capacitar al personal docente que seguramente son cientos de miles» (PM 2003a, pág. 25).

En primer lugar, dará *continuidad* a todas aquellas medidas estructurales implementadas en el sector durante la década menemista, las cuales constituyeron el marco y la condición de posibilidad para la instalación de la gran minería en el país; en segundo término, llevará a cabo una *rectificación* con respecto a aquellas deficiencias, resoluciones aplazadas o definiciones pendientes dejadas por las gestiones anteriores; como tercera instancia, introducirá una serie de *innovaciones* con respecto a las coordenadas –principalmente ambientales y sociales– que deberían orientar el desarrollo de la actividad minera en el país. Si bien todas estas señales apuntan, fundamentalmente, a atender el reclamo de las transnacionales mineras y sus entidades corporativas, en el último caso se incorpora una *inflexión* que resulta particularmente novedosa, porque incluye por primera vez a las comunidades locales como interlocutoras y destinatarias de una serie de políticas estatales en el marco del modelo extractivo con base minera.

Como medidas iniciales en pos de la continuidad, se respetó el marco jurídico-administrativo vigente desde la década del noventa y se mantuvo en su cargo a Jorge Mayoral,⁴⁰ quien fuera nombrado por el presidente interino Eduardo Duhalde a principios de 2002 como principal funcionario del sector en el plano nacional. Al momento de su asunción, Mayoral ya pregonaba el ideario que un año más tarde sería retomado y sostenido por el gobierno kirchnerista:

«[Lo que nos proponemos] cambiando un poco la idiosincrasia de gobierno de nuestros países, es rescatar todo lo mucho y bueno que se ha realizado en el sector y eso tiene que ver con la convertibilidad a esta parte, con el proceso de seducción de la gran inversión, de modo tal que el marco legal, jurídico

40. Jorge Mayoral es ingeniero en minas de profesión, oriundo de San Juan –provincia referenciada a nivel internacional como la «mejor alumna» en torno al desarrollo del modelo de la gran minería metalífera en el país– y además de ejercer el cargo público de subsecretario (entre 2002-2003) y posteriormente, de secretario de Minería de la Nación (desde 2003 hasta la actualidad), es empresario minero. Según lo manifiesta en sus declaraciones juradas, entre sus posesiones más importantes se encuentran el 30 % de la firma Micas Argentina SRL, el 15 % de Millstone SA y el 25 % de Minvail SA, todas ellas dedicadas a la explotación de canteras y a la exploración minera (Dulitzky 2011). En oportunidad de su nombramiento, la revista *Panorama Minero* celebraba «el grado de representatividad que significa el que provenga del sector productor, en su condición de empresario perteneciente a la pequeña y mediana minería y ser un hombre del interior» (PM 2002a).

y contable vigente lo vamos a rescatar y a defender hasta las últimas consecuencias». ⁴¹

Por otro lado, en términos de rectificación, la principal medida adoptada para el sector apuntó a saldar una demanda de larga data entre los empresarios, contemplada además en la normativa vigente desde 1993, e incumplida sistemáticamente por los gobiernos anteriores. Nos referimos a la jerarquización administrativa del área minera al rango de Secretaría de la Nación – dependiente del también flamante Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios a cargo de Julio De Vido – en mayo de 2003⁴² que, según los principales representantes de la minería a gran escala, constituyó uno de los mayores aciertos de la nueva gestión. En ese sentido, Mayoral explicaba en una entrevista las razones que habían impulsado dicha medida:

«Se produjo un hecho fantástico para la minería nacional. El haberse reinstalado la Secretaría de Minería de la Nación, un viejo anhelo que no habíamos perdido de vista, pero que cada vez se alejaba más. El presidente Kirchner comprendió la necesidad de su reinstalación, la visión que se tiene de la minería desde un organismo específico tiene sus ventajas, porque se puede vislumbrar con mayor amplitud los requerimientos y las necesidades que tiene el sector y darles las soluciones prácticas, independientemente». (PM 2004e, pág. 22)

Resulta imprescindible destacar que, además de constituir la primera señal de la nueva gestión hacia el sector, esta reforma tuvo lugar apenas dos meses después del plebiscito de Esquel. Sin dudas, representó un mensaje de respaldo para los empresarios e inversores, y un compromiso a largo plazo para potenciar las perspectivas promisorias de la industria en el país. Junto a dicha expresividad simbólica, el principal objetivo material de la medida fue dotar de mayores prerrogativas, autonomía de decisión y presupuesto a la máxima autoridad pública minera. Esta transformación institucional, que otorgó a dicha actividad una estructura

41. «Entrevista con Jorge Mayoral, subsecretario de minería de Argentina», Periódico online *Business News Americas*, 22/03/2002. <http://www.bnamericas.com/>

42. Con anterioridad a esta última reforma, la gestión pública del sector minero estaba a cargo de una Subsecretaría. Durante la década del noventa, esta agencia dependía de la Secretaría de Industria, Comercio y Minería del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos; luego, durante el gobierno de transición de Duhalde esta estructura pasó a depender del Ministerio de Producción, disuelto por el decreto 1.283 en mayo de 2003.

burocrática propia y de mayor peso relativo dentro del propio estado, dio clara cuenta de la importancia estratégica otorgada al sector por el nuevo gobierno.

También en el plano comercial y fiscal, el gobierno de Néstor Kirchner implementó medidas de gran contundencia con el objetivo de «saldar deudas pendientes» con el sector. Por un lado, se eliminaron todas las restricciones al movimiento de divisas hacia el exterior y, por otro, se hicieron efectivos ciertos incentivos previstos por ley que aún no tenían la reglamentación correspondiente. Ambos beneficios habían sido largamente demandados y esperados por los empresarios mineros, ya que su puesta en funcionamiento implicaba privilegios inmediatos para las inversiones mineras radicadas en el país. En el primer caso, se sancionaron los decretos 417/2003 y 753/2004, que dejaron sin efecto la obligatoriedad del ingreso y negociación en el mercado de cambios de las divisas provenientes de la exportación de productos mineros.⁴³ Mientras el decreto 417 abarca a las empresas que hubieran obtenido la estabilidad cambiaria en los términos de la ley 24.196 y sus modificatorias con anterioridad a diciembre de 2001, el decreto 753 contempla a todas aquellas que la hubieran obtenido con posterioridad a dicha fecha. En el segundo caso, para febrero de 2004, la Secretaría de Minería y la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) promulgaron la resolución general conjunta 1.641 y 11, que reglamenta el reembolso del IVA para el sector, poniendo en funcionamiento el beneficio de la exención total de este impuesto para importaciones y adquisiciones de bienes y servicios destinados a la exploración minera.

Para finalizar, el último gesto que aquí consideramos, resulta particularmente importante porque será incluido entre los lineamientos generales y propuestas integrales del nuevo gobierno para el resto de su gestión con respecto a la actividad minera. Remarcando la importancia del sector, el gobierno de Néstor Kirchner declaró a la actividad minera como «objetivo estratégico» (Svampa 2009), y así lo ratificaba a propósito de la presentación del Plan Nacional Minero en enero de 2004:

«El sector minero argentino es uno de los pocos que durante la década del noventa, con cambios importantes en la legislación, empezó a tener un principio y un punto de inflexión que

43. Cabe destacar que estos decretos sancionados por el gobierno de Néstor Kirchner ponen en funcionamiento un incentivo único, del que no goza ninguna otra actividad productiva en el país. En efecto, la minería es la única actividad del mercado interno cuyas exportaciones se encuentran exentas de negociar las divisas obtenidas a través del Mercado Único de Cambios del Banco Central (Pérez Roig 2011).

le permitió avizorar un destino estratégico diferente. Nosotros lo pudimos ir percibiendo en distintos lugares de la Argentina y hasta la profundización del proceso de recesión, de depresión en la Argentina, el sector minero fue mostrando en sus distintos aspectos un crecimiento casi permanente (...). Más allá de una legislación que nosotros estimamos que fue positiva, que ayudó, evidentemente hoy estamos ante una posibilidad concreta de consolidar el proceso de inversión y de desarrollo minero en la Argentina (...). Por eso nosotros creemos y estamos dispuestos a ver un crecimiento fuerte del sector, apoyarlo fuertemente y a su vez escuchar qué políticas activas desde el gobierno nacional podemos promocionar para que evidentemente esto se agilice, la inversión sea más rápida y la dinamización del sector ayude a consolidar el proceso de crecimiento que la Argentina necesita para realmente colocarle un punto de inflexión a la crisis que nos tocó vivir (...). Señores, nosotros agradecemos profundamente, avanzamos seriamente en el marco de esta inversión, lanzamos los parámetros concretos, las visiones, las perspectivas que tenemos, pero todo lo que ayude al sector y ustedes como empresarios vean como una perspectiva clara de incentivar la inversión y crean que esa inversión se puede incentivar con determinadas medidas que podemos conversar, estamos absolutamente dispuestos a escuchar, porque creemos en la Argentina industrial, productiva y en el desarrollo de nuestras riquezas».⁴⁴

En un contexto marcado por la salida paulatina de una crisis internacional del sector, y signado además por el progresivo aumento de las resistencias sociales a la industria en toda la región, esta medida fue la más elogiada por los inversores, y así lo ratificaba la prensa internacional especializada:

«El Plan Nacional de Minería es una obra que aún está en progreso, pero el gobierno se ha esforzado para que el resto del mundo sepa de su existencia. Este plan fue presentado el mes pasado en la feria minera Expomin, que se realizó en Santiago de Chile, y su lema “Argentina: un país en serio” dijo mucho

44. Discurso pronunciado por Néstor Kirchner durante el acto oficial de presentación del Plan Nacional Minero. La versión completa se encuentra disponible en la página web de la Secretaría de Minería de la Nación: <http://www.mineria.gov.ar/planmineronac.htm>

acerca de cómo los actores internacionales debían haber considerado al país en el pasado. El plan destaca la importancia del desarrollo provincial, la educación y la conciencia sobre la minería, los incentivos de inversión y de algunas exenciones tributarias para la minería y en especial para las empresas de exploración, así como el compartir la información geológica y de otro tipo y la promoción de proyectos. A grandes rasgos, el gobierno de Argentina está diciendo que la inversión minera es bienvenida, en un momento que otros países pueden estar haciendo cosas para desincentivarla, como introducir nuevos impuestos, discutir temas relativos a los derechos de tierras nativas o avivar la hostilidad del gobierno y la comunidad hacia una industria que algunos perciben como ambientalmente poco amistosa». (BNA 2004)

En suma, este Plan Nacional Minero se basó en seis amplios lineamientos, «a los fines de recomponer el modelo productivo del sector» (Secretaría de Minería de la Nación, s/f):

1. minería como política de estado;
2. escenarios previsibles para la inversión;
3. impulso al modelo productivo nacional;
4. relación producción y comunidad;
5. integración regional;
6. democratización de la información pública.

En el informe de gestión 2003-2007 elaborado por la Secretaría de Minería de la Nación, se describen los objetivos, acciones y logros alcanzados para cada uno de los ejes enumerados durante los cuatro años de gobierno. Tal como analizaremos a continuación, más allá de la diversidad temática que abarcaba el plan, su gran innovación residió en que, por primera vez en quince años, se incorporaba como un componente fundamental de la política minera el concepto de *sustentabilidad* (ambiental, social y económica) como requisito a cumplimentar por la industria en relación con las comunidades locales donde radican los proyectos, y así fue expresado por el presidente Kirchner en el discurso de presentación oficial del plan:

«Es muy importante también que el sector minero vaya acompañado del crecimiento *sustentable* donde se hacen las inversiones. Esto también es central, que el crecimiento de su riqueza productiva y de su riqueza de inversión traslade la inversión al resto de los sectores y a las *comunidades donde*

se hace la inversión; que la gente perciba que la minería trae progreso, trabajo, mejoramiento en la calidad de vida y que tiene que ver con el desarrollo económico y el crecimiento de la región donde se están desarrollando este tipo de inversiones. Estas son las instrucciones que hemos dado en esta área y esperamos que esto se pueda sustentar rápidamente» (BNA 2004).

Solo a modo de ejemplo, cabe describir algunos de los ejes y múltiples acciones impulsados por el plan. El primer lineamiento, titulado *minería como política de estado*, tenía como objetivo «la construcción de escenarios propicios de desarrollo con la participación y consenso de todos los actores del sector». Para ello, la Secretaría de Minería decidía articular su agenda de trabajo con las comisiones parlamentarias de minería, el Consejo Federal Minero (COFEMIN), el Consejo Asesor Productivo Minero (CASEPROM), la Red Nacional de Municipios Mineros, los organismos de representación gremial y empresarial, y las entidades de geólogos e ingenieros de minas. Entre otras acciones, se proponía desarrollar diversas reuniones conjuntas para tratar temas relacionados con la sostenibilidad ambiental (como la «identificación e inventario de pasivos ambientales») y el desarrollo de un «plan de cierre de minas y canteras») y la sustentabilidad social de la minería (como el «fomento de la educación sobre minería», la «difusión de la actividad», y el «fortalecimientos para el desarrollo de una minería socialmente responsable»).

Por su parte, el tercer lineamiento, designado como *impulso al modelo productivo nacional*, pretendía «promover espacios con igualdad de oportunidades para el desarrollo de la actividad minera, construir articulaciones con otros sectores de la producción nacional y convertir a la industria en fuente de empleo genuino». En este sentido, se implementaron numerosas medidas y planes, de las cuales aquí interesa destacar el Programa de Gestión Ambiental Minera (GEAMIN), puesto en marcha a través de un préstamo de 80 millones de dólares otorgado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), para el «fortalecimiento de la gestión ambiental minera descentralizada». Entre sus actividades mencionaba el desarrollo de capacitaciones, asistencia técnica y mejoras tecnológicas para progresar en la especialización de la evaluación de los informes de impacto ambiental, así como en los controles y monitoreos de las actividades mineras a nivel provincial. Por otra parte, como trabajo retroactivo, involucraba la realización de tareas de catastro, evaluación de riesgo y categorización de pasivos ambientales producto de actividades industriales pasadas. Asimismo, incluía la consecución de «talleres de información sobre las normas y acciones para una minería sustentable»

y la «sensibilización y difusión de la minería sustentable en poblaciones hospedantes».⁴⁵

Luego, el cuarto lineamiento, denominado *relación producción y comunidad*, tenía como finalidad «promover la activa participación de las comunidades locales a través de distintas estrategias de inclusión en el sector minero nacional», tales como la realización de encuentros informativos y mesas de diálogo con las poblaciones involucradas para «fomentar el conocimiento de la minería y su incidencia en las comunidades como alternativa de trabajo y desarrollo sustentable»; la creación y fortalecimiento de proveedores locales, así como la capacitación laboral de recursos humanos para el sector. Con respecto a este último punto, merece un comentario aparte la propuesta de inclusión de los pueblos indígenas, a través de «la inserción laboral en la minería para la mejora en la calidad de vida de las comunidades originarias en su región». Por último, cabe también destacar la meta de apoyo a la cultura y el deporte a fin de «acercar los sectores productivos a la comunidad mediante el apoyo de diversos eventos» como el fomento de ciclos de música, poesía, cine y literatura, la cooperación con instituciones deportivas y la participación en fiestas populares tradicionales.

El sexto y último lineamiento, titulado *democratización de la información pública*, tenía como función «garantizar el libre acceso de la ciudadanía a las fuentes de información del sector minero nacional», para la cual se puso en funcionamiento un portal web con una diversidad de páginas informativas sobre catastro minero, legislación jurídica y tributaria, mapa de recursos mineros, estudios geológicos, bases públicas de proveedores y productores, y difusión diaria de noticias, así como una línea telefónica gratuita para la recepción de consultas y una biblioteca temática de libre acceso. También se elaboraron videos didácticos y libros para escuelas primarias y secundarias sobre la minería (SMN 2007).

En definitiva, el diseño e implementación de este plan integral como respuesta a las repercusiones de la «cuestión Esquel», concentraba dos propósitos centrales. Por un lado, junto a las restantes medidas desplegadas para el sector, reafirmar que la actividad minera era considerada una política de estado y un objetivo estratégico por el gobierno nacional, en clara continuidad con los años noventa, pero rectificando los errores, saldando las materias pendientes y profundizando los alcances del modelo. Por otro lado, tuvo como objetivo específico convertir los conflictos sociales en demandas ciudadanas, esto es, procesarlos institucionalmente para atender algunas de sus reivindicaciones, como estrategia de pasivi-

45. Si bien el acuerdo con el BID se firmó en 2004, el programa GEOMIN comenzó a implementarse recién a partir de 2008. Para más información, véase <http://www.mineria.gov.ar/actividades-programadas.htm>

zación y heteronomización de su potencial disruptivo. En este sentido, el director nacional de Minería, Miguel Ángel Guerrero, afirmaba:

«Los objetivos de esta nueva etapa serán consolidar la relación de la producción con la comunidad, contar con sistemas de comunicación, capacitación de las comunidades, pasando a una minería participativa. Vamos hacia una minería sustentable (. . .). Una mayor equidad en el reparto de las regalías y de los gravámenes, una actividad económica más allá del ciclo minero, desarrollo local de proveedores, crear las bases para pequeños negocios locales. Esa es nuestra misión». (PM 2004c, pág. 25)

Como corolario de este recorrido, es dable subrayar que durante la gestión de Néstor Kirchner, las inversiones totales en el sector minero se incrementaron en un 3.430 %, pasando de 234 millones dólares en 2003 a 1.700 millones en 2007. Mientras las inversiones en exploración sumaban un total de 650 millones de dólares,⁴⁶ las inversiones en explotación totalizaban los 3.864 millones. Por otra parte, si las exportaciones registradas para el sector minero en 2003 alcanzaban los 1.062 millones de dólares, para 2007 prácticamente se triplicaban, llegando a los 3.000 millones (Serenó 2011). Este incremento determinó, a su vez, un salto significativo en el nivel de participación de las exportaciones mineras sobre el total de exportaciones realizadas por el conjunto de la economía, que llegó al 5,4 % en 2007 (Dulitzky 2011). Asimismo, se puso en marcha durante aquellos años el segundo emprendimiento de minería metalífera a cielo abierto más importante del país. Nos referimos al proyecto Veladero, ubicado en la provincia de San Juan y concesionado a la transnacional de capitales canadienses Barrick Gold que, con una inversión superior a los 575 millones de dólares, inició sus operaciones en 2005 para la extracción de oro y plata (R. Ortiz 2007).

De modo que, entre 2003 y 2007, se produjo en Argentina una verdadera *profundización* del modelo minero metalífero cimentado en la inversión de capitales extranjeros y orientado a la exportación del producto, a través de las diversas políticas de *continuidad, rectificación e innovación* implementadas durante los primeros dos años de gobierno kirchnerista que, de conjunto, desarrollaron una serie de nuevos incentivos para incrementar el atractivo del negocio.

Hacia fines de dicho período, el crecimiento del sector minero se presentaba altamente auspicioso, tendencia que sería mantenida durante la

46. Los últimos años también fueron récord de exploración en cantidad de perforaciones. Los 170.000 metros perforados en 2003 alcanzaron en 2007 el récord histórico de 500.000 metros, un 201 % más (SMN 2007).

gestión de Cristina Fernández de Kirchner (2008-2011). Al inicio de este nuevo gobierno en 2008, existían 141 proyectos de minería metalífera a cielo abierto en etapa exploratoria distribuidos en 12 provincias (Svampa 2008b), a los que deben sumarse cuatro nuevos proyectos que comenzaron sus operaciones a partir de entonces: Manantial Espejo (desde 2009) en Santa Cruz; Gualcamayo (desde 2008) y Casposo (desde 2010) en San Juan; además de un proyecto binacional con Chile, que actualmente se encuentra en etapa de construcción: Pascua Lama (desde 2009).

Conclusiones

Los estados nacionales compiten entre sí para mostrar atractivos sus territorios con el objetivo de impulsar el flujo mundial del capital en su propia dirección. Si bien en el caso del sector minero, el precio internacional de los metales condiciona los niveles de inversión en nuevos emprendimientos, la cantidad de incentivos fiscales, así como el grado de estabilidad macroeconómica y jurídico-política que garantiza cada estado resulta determinante para el arraigo del capital. En efecto, el estado argentino cumplió con dichos requerimientos desde comienzos de la década del noventa en adelante, lo que condujo al rápido crecimiento de la minería a gran escala en el país. Incluso durante el período de profunda crisis nacional desatado en 2001-2002, el estado no dejó de beneficiar al sector minero, que quedó exento de las restricciones comerciales y de las retenciones a las exportaciones que fueron impuestas a otros rubros de la economía.

La llegada de Néstor Kirchner al gobierno nacional significó al mismo tiempo continuidad, rectificación e innovación en las políticas estatales para el sector minero. En primer lugar, respetó el andamiaje jurídico-administrativo sancionado a lo largo de los años noventa, lo que dio cuenta de la voluntad del nuevo gobierno para dar continuidad al modelo de la minería metalífera a gran escala inaugurado por el menemismo. En segundo término, impulsó una serie de medidas para corregir falencias y completar procesos inconclusos heredados de gestiones anteriores, así como para impulsar demandas del sector de larga data que aún no habían sido atendidas por el estado. En este sentido, se destacan la jerarquización del sector minero dentro del aparato estatal, la derogación de las restricciones al movimiento de divisas y la puesta en funcionamiento de la devolución total del IVA a las exportaciones. Por último, se implementaron una serie de políticas innovadoras para el sector, integradas en el marco del Plan Minero Nacional, cuyo principal objetivo fue institucionalizar el conflicto entre las poblaciones movilizadas y las transnacionales mineras.

La innovación en las políticas kirchneristas fue, entonces, producto del surgimiento de fuertes cuestionamientos sociales al modelo de la minería metalífera a gran escala – ausentes durante la década previa – que fueron inaugurados con la gran movilización de la población de Esquel contra la instalación de un emprendimiento minero a cielo abierto en su territorio. Este hecho constituyó un punto de inflexión para la consolidación definitiva del sector. Lejos de constituir un hecho aislado, dicho fenómeno implicaba un potencial obstáculo para la realización del capital. Debido a la delicada coyuntura socio-política nacional en la que se expresaba este masivo proceso asambleario de carácter socio-ambiental, se temía que su rápida extensión hacia otras regiones pudiera convertirlo en una verdadera traba para la acumulación. En consecuencia, el estado nacional en su rol de garante de la supervivencia del sistema en su conjunto, se valió de su aparente rol de mediador neutral en el conflicto, intentando dar respuesta a los reclamos empresariales, pero también procesando algunas de las reivindicaciones sociales como demandas ciudadanas. Esto suponía canalizar las principales exigencias de las empresas y corporaciones mineras luego del «caso Esquel», aunque contemplando a partir de entonces ciertos intereses y expectativas de las poblaciones donde se afincan los proyectos de minería metalífera (como la sustentabilidad ambiental y social del modelo), pero sin poner en juego los requisitos y lineamientos fundamentales para la continuidad del desarrollo minero en tanto tal.

En síntesis, podemos afirmar que las medidas adoptadas desde los primeros años del gobierno de Néstor Kirchner marcaron una profundización de la política heredada de la década menemista para el sector minero. Y si bien dicha gestión debió enfrentar la emergencia y multiplicación de resistencias socio-ambientales en todo el territorio nacional, con la consecuente irrupción de un nuevo sujeto político en el marco de una arena hasta el momento cerrada al binomio estado-empresas mineras, las resoluciones estatales propuestas para lidiar con el conflicto tendieron a la eliminación de su potencial transformador, mediante la formulación e implementación de ciertas concesiones marginales – principalmente discursivas, con efectos materiales difusos y difíciles de comprobar – a fin de lograr el debilitamiento de los opositores, la integración de las demandas y la neutralización de los antagonismos, en pos del crecimiento exponencial y la definitiva consolidación de la minería a gran escala en el país.

Luego de este análisis que pone el foco en la astucia de la razón dominante, pareciera evidente que el poder siempre logra reconfigurarse en coyunturas de crisis y tornarse más efectivo para controlar las energías sociales disruptivas. Sin duda, tiene de su lado la concentración de los

recursos para lograrlo. No obstante, son los sectores subalternos –y sus múltiples formas de lucha– los que constituyen el sujeto activo de la historia. Por lo tanto, a pesar de los constantes embates, los movimientos sociales que se construyen, fracasan, se reorganizan, y corrigen sus rumbos, son los sujetos dinámicos de una contienda que, si bien siempre asimétrica, permanece abierta y sin final predeterminado.