

[INICIO](#)[QUIENES SOMOS](#)[REVISTA](#)[REVISTA WEB](#)[BUSCADOR](#)[NUESTROS LIBROS](#)[BIBLIOTECA DIGITAL](#)[AUTORES](#)[CONTACTO](#)

---

[Inicio](#) > > [Respuestas estatales y empresarias al conflicto social en el sector minero post 2002](#)  
25/05/2011

---

# Respuestas estatales y empresarias al conflicto social en el sector minero post 2002

---

Por **Composto Claudia** , **Alvarez Laura** ,

---

*Durante los años 90, el Estado argentino desarrolló el marco jurídico propicio para la expansión sin precedentes de la inversión extranjera directa en el sector minero, iniciando un acelerado desarrollo de la minería metalífera a gran escala en el país. No obstante, este contexto de estabilidad y crecimiento halló su primer "obstáculo" a mediados de 2002, cuando el profundo proceso de movilización social transcurrido en Esquel (Chubut) culminó con la sanción de una ley provincial que prohibía la minería a cielo abierto con cianuro en determinadas zonas de la jurisdicción, impidiendo la radicación de la empresa minera Meridian Gold/El Desquite, y abriendo un período de incertidumbre que puso en entredicho la legitimidad y continuidad de esta actividad en el país a partir de 2003.*

*En el presente trabajo analizaremos las respuestas elaboradas por el Estado y las transnacionales mineras frente a la emergencia y proliferación de resistencias sociales en torno a la explotación minera a gran escala en la Argentina, considerando como punto de inflexión el "caso Esquel", principal referencia de las acciones de protesta que se gestaron en otras regiones desde entonces. En este marco, tanto el Estado como las transnacionales desarrollaron una serie de resoluciones y estrategias en pos de reconstruir una estabilidad más duradera para el sector. El Estado, a través de la jerarquización administrativa del área minera en 2003 y de la formulación del Plan Nacional Minero en 2004; y, las empresas, profundizando sus políticas de "responsabilidad social empresarial" como forma de construir legitimidad social. De esta manera, nos centraremos en el análisis de cada una de estas respuestas y sus interrelaciones.*

## **Introducción**

En la década del 70, la crisis de sobreacumulación surgida en el seno del modo de acumulación de posguerra inauguró una nueva etapa de expansión del capital caracterizada por la reactualización y profundización de lo que cierta literatura ha llamado "acumulación por despojo" (Harvey, 2004). Como respuesta a una brusca caída de la tasa de ganancia a nivel mundial, esta estrategia privatizadora permitió la creación de nuevos circuitos de

valorización a partir de la mercantilización de bienes comunes, activos públicos y relaciones sociales ajenas –o no totalmente integradas– a la lógica del capital[1].

De este modo, el neoliberalismo recaló definitivamente en la Argentina durante la década del 90, dando lugar a profundas transformaciones estructurales[2]. 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[3].

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 a cielo abierto (oro, plata y cobre). Producto de la competencia internacional sobre este tipo de recursos, de una política estatal de fuerte fomento a las inversiones extranjeras directas (IED) y del avance de las técnicas de extracción, aquellos territorios antes considerados no rentables para este tipo de explotación comenzaron a alcanzar los más altos valores del mercado, convirtiendo al país en el sexto a nivel mundial con mayor disponibilidad de recursos mineros (Otriz, 2006). Así, entre 1993 y 1997 se produjo la primera gran ola de lo que suele denominarse como el “boom minero argentino”[4].

No obstante, en este contexto propicio para la consolidación definitiva del sector –que incluye tanto a las empresas y sus corporaciones como a instituciones estatales– surgió un “obstáculo” que no se había manifestado hasta el momento en la Argentina: la resistencia 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.

En julio de 2002, la transnacional minera de capitales canadienses Meridian Gold Inc. (MG) adquirió las acciones de Minera El Desquite S.A., dueña hasta el momento del yacimiento de oro y plata "Cordón Esquel", anunciando que a comienzos de 2003 se iniciaría la explotación "a cielo abierto" y por "lixiviación con cianuro"[5]. Si bien los expertos de MG 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, algunos vecinos decidieron buscar y difundir información de manera independiente.

A mediados de noviembre de 2002, luego de un período de análisis y discusión de 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[6], 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. Como resultado de la permanente movilización popular, 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. 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 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, 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.[7]

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 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 múltiples asambleas, organizaciones, redes y procesos de protesta social que emergieron a partir de entonces en otras localidades y regiones[8] y 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.

En este marco, la hipótesis central del presente trabajo es que, como consecuencia de dicho fenómeno, el sector minero elaboró una serie de respuestas cuyo principal propósito fue contrarrestar la emergencia y/o proliferación de resistencias sociales y reconstruir un escenario estable para el desarrollo de la gran minería. A partir de un diagnóstico de la coyuntura y de la evaluación de sus posibles efectos sobre el futuro de las IED mineras en el país –que fue elaborado por el sector en su conjunto– pueden analizarse dos tipos de resoluciones y estrategias complementarias pero con lógicas independientes, que fueron ensayadas por el Estado y las transnacionales mineras[9].

En lo que sigue, el trabajo se compone de tres apartados donde se analizarán las respuestas estratégicamente elaboradas por el sector en torno del fenómeno de Esquel: I - *Diagnóstico*, entendido como el conjunto de razones que explicarían el desarrollo y desenlace del conflicto en forma contraria a los intereses del sector; II - *Respuestas y estrategias empresariales*, hace referencia a las estrategias elaboradas a fin de contener y contrarrestar la emergencia de nuevos conflictos, basándose en la profundización de las acciones de "Responsabilidad Social Empresaria" (RSE); III - *Respuestas y resoluciones estatales*, da cuenta de la forma en que la "cuestión Esquel" es procesada por el Estado[10], mediante la formulación de dos políticas relevantes para el sector: la jerarquización del área minera al rango de Secretaría de la Nación y el Plan Minero Nacional 2004-2005.

## I. Diagnóstico

A partir de la "cuestión Esquel", el sector se dio un largo proceso de discusión con el propósito de elaborar un diagnóstico que le permitiera explicar estratégicamente las razones que desataron el conflicto. Aquí se propone una clasificación de los argumentos esgrimidos, que arroja luz sobre la cadena de sentido que se pretendió construir a fin de contrarrestar los efectos adversos para la imagen pública de la industria[11]. Por un lado, pueden identificarse los argumentos que involucran una autocrítica por parte del sector: fallas en la comunicación entre empresas y Estado con la comunidad; 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: intromisión de intereses político-partidarios; intromisión de grupos ecologistas. 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 sólo se debían a factores externos a los impactos específicos de la actividad (mala comunicación por parte del sector, ausencia de tradición minera 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".

### ***I.a. 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 y desdén frente a las dudas y reclamos de la comunidad, intentó emprender un acercamiento. Para ello, resolvió contratar al licenciado Tanoira –director de El Desquite antes de su adquisición por parte de MG– para que se hiciera cargo de las relaciones con la población local, dado que había entablado un "buen vínculo" 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 (...)." (Panorama Minero n° 278, 2002: 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 [12]. 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", producto del temor a "aparecer demasiado y quedar expuestos", otorgando así ventaja a los opositores. (*Panorama Minero* n° 296, 2004: 44)

En definitiva, como consecuencia del conflicto en Esquel y su irradiación a otras regiones, el sector comenzó a construir un relato explicativo auto-justificante 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".

### ***1.b. 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 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 (...)."* (*Panorama Minero* n° 290, 2003: 34)

Según los representantes de la gran minería, esta "falta de educación" que rige en la 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, que alimenta el apoyo a las posiciones opositoras. Nuevamente, se utiliza un mecanismo de desplazamiento argumental: el problema es la "ignorancia" de los ciudadanos, no los posibles efectos negativos de los métodos extractivos que, una vez más, quedan por fuera del marco de la discusión. Por otra parte, la "autocrítica" del sector hace referencia a la ausencia de políticas educativas mineras que reviertan los prejuicios que anidan en el desconocimiento generalizado. (*Panorama Minero* n° 301, 2004: 61)

### ***I.c. Intromisión de intereses político-partidarios***

La contracara necesaria de la serie de "autocríticas" analizadas más arriba –que construyen ciertos reclamos ciudadanos como "legítimos"– 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." (González, 2003: 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. (*Idem.*) 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 aún 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 desacreditar a toda resistencia en tanto tal.

### ***I.d. Intromisión de grupos ecologistas***

Otra de las "acusaciones" utilizadas para explicar el conflicto y desacreditar la protesta fue 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":

*"[Durante el conflicto] 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 (...) ridiculizando la difusión de quienes no comulgaban con la oposición, junto a la descalificación de todo ciudadano que mantenía una posición favorable al Sí a la mina." (Ibid.:12)*

Además de la "actitud intimidatoria" de este grupo "instigador" de la oposición, el sector subraya el "extremismo ecologista" de sus consignas políticas, las cuales no representarían más que la "caricaturización" de una actividad limpia y segura que sólo puede ser repudiada por quienes ignoran el funcionamiento de las tecnologías utilizadas, o bien, se resisten "irracionalmente" al desarrollo. (*Idem.*)

## **II. Respuestas y estrategias empresariales**

La respuesta de las transnacionales mineras y sus corporaciones frente a la "cuestión Esquel" fue la elaboración de un "Plan B"<sup>[13]</sup> que pretendió diversificar y complejizar el dispositivo de estrategias empresarias

desplegadas para la construcción de consenso y legitimidad social. A nivel local, se trató de una ampliación de las acciones de RSE[14] que, fundamentalmente, apuntaron a la rendición de cuentas en el plano ambiental y a la provisión de bienes y servicios a las poblaciones e instituciones públicas.[15]

Por otra parte, a nivel nacional también se desplegaron una serie de estrategias complementarias. Además de presionar al Estado para que tomara posición e interviniera en pos de resguardar los intereses del sector, comenzaron a implementarse acciones específicas desde el ámbito privado. Una de las medidas más significativas fue la creación de la "Fundación para el Desarrollo de la Minería Argentina" (FUNDAMIN) en junio de 2003 –dos meses después de la consulta popular esquelense– por algunos de los principales representantes de la gran minería en el país[16], con el propósito de:

*"(...) no solamente ejercer el rol de ser la institución de la difusión de los objetivos y propósitos del desarrollo minero, sino asumir un protagonismo directo en defensa del sector. (...) FUNDAMIN ha puesto su mayor acento en los fundamentos del desarrollo minero y su vinculación con la comunidad. La motivación fundamental ha sido contribuir a la creación de una conciencia minera en la ciudadanía (...) en una acción conjunta con la labor que realizan las principales empresas mineras (...)." (Panorama Minero n° 296, 2004: 42-43)*

En síntesis, pueden identificarse tres líneas de acción estratégica planteadas desde el ámbito privado con el objeto de revertir el resquemor social hacia la minería: comunicación, mediante la difusión masiva de sus beneficios socio-económicos en los medios; educación, a través de la capacitación docente y el dictado de talleres sobre la temática minera en las escuelas y la universidad (*Panorama Minero* n° 301, 2004: 62); acercamiento a las comunidades con una mayor "inserción social de la minería"[17] y la puesta en práctica de "programas de gestión ambiental participativa". (*Panorama Minero* n° 301, 2004: 56)

En definitiva, las empresas y sus corporaciones comenzaron a interpretar que, teniendo en cuenta algunas

de las necesidades de la sociedad y haciendo ciertos compromisos simbólicos y materiales podrían tener la posibilidad de lograr la "licencia social para operar".[18]

### III. Respuestas y resoluciones estatales

Tras el fenómeno de Esquel, las empresas mineras y sus organizaciones corporativas –acompañadas por referentes políticos y funcionarios– responsabilizaron al Estado por incumplir con su función de garante de la seguridad jurídico-política, dirigiendo el reclamo hacia la "la indiferencia del gobierno nacional" para intervenir frente al conflicto social, permitiendo la instalación del "desorden político" en la comunidad mediante el alejamiento respecto de sus funciones específicas. 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. (González, 2003: 14-15)

Como consecuencia de esta presión, y ante la posibilidad de una merma en las IED, 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 en el sector minero[19] y evitar, a su vez, la repetición de este tipo de conflictos en otras regiones. El primer intento apuntó a saldar una demanda de larga data en el sector, esto es, la jerarquización administrativa del área minera al rango de Secretaría de la Nación en mayo de 2003[20] que, según los principales representantes de la minería a gran escala, constituyó uno de los mayores aciertos de la gestión.[21] El segundo intento, y el más elogiado por los inversores, fue la puesta en marcha del Plan Minero Nacional, basado en seis lineamientos básicos: 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 y 6) democratización de la información pública.[22]

El diseño e implementación de este plan como respuesta a las repercusiones de la "cuestión Esquel" tuvo un doble objetivo: reafirmar que la actividad minera era considerada una política de Estado[23] por el gobierno nacional, en clara continuidad con los '90, y demostrar que el Estado

nacional pretendía convertir los conflictos sociales en demandas ciudadanas, esto es, procesarlos institucionalmente para atender algunas de sus reivindicaciones pero conteniendo su radicalidad –motivo por el cual, por ejemplo, se contempló en el plan la relación producción-comunidad y el derecho a la información pública–. En este sentido, el director de Minería de la Nación, licenciado 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.” (Panorama Minero n° 301, 2004: 25)*

## **Conclusiones**

Los estados nacionales compiten entre sí para mostrar atractivos sus territorios con el objetivo de impulsar al flujo mundial del capital en su propia dirección. Si bien en el caso del sector minero el precio internacional de los metales condicionaba los niveles de inversión en nuevos emprendimientos, la cantidad de incentivos así como el grado de estabilidad macroeconómica y jurídico-política que garantiza cada Estado resultó determinante para el arraigo del capital. En efecto, el Estado argentino cumplió con dichos requerimientos desde la década del '90 en adelante, lo que condujo al rápido crecimiento de la minería a gran escala en el país. Sin embargo, el proceso de movilización de la población de Esquel contra la instalación de este tipo de proyectos en su territorio constituyó un punto de inflexión para la consolidación definitiva del sector. Lejos de constituir un hecho aislado, este fenómeno político implicaba un potencial obstáculo para la realización del capital. La extensión y profundización de estas resistencias podía llegar a convertirlas en verdaderas trabas para la acumulación, demostrando así que lo económico y lo político –

contrariamente a su apariencia como esferas disociadas—son co-constitutivos de una misma realidad social.

En consecuencia, el Estado nacional en su rol de garante de la supervivencia del sistema en su conjunto, y en consonancia con su forma “extraeconómica”, intentó reforzar su aparente rol de mediador neutral en el conflicto, esto es, dando respuesta a los reclamos empresariales, pero también procesando algunas de las reivindicaciones sociales como demandas ciudadanas. Esto implicaba canalizar las principales exigencias de las empresas y corporaciones mineras luego del “caso Esquel”, aunque contemplando a partir de entonces ciertos intereses de las poblaciones donde se afincan los proyectos de minería metálica a fin de evitar la profundización de los antagonismos, pero sin poner en juego los requisitos y lineamientos fundamentales para la continuidad del desarrollo minero en tanto tal. Por su parte, las empresas y sus corporaciones comenzaron a comprender de manera incipiente la necesidad de este giro estratégico en función de los intereses del sector a largo plazo y, además de apoyar estas políticas estatales “socialmente inclusivas”, emprendieron una serie de acciones privadas —de RSE— a fin de profundizar este objetivo en forma complementaria.

En futuras indagaciones resultará interesante reflexionar acerca de las consecuencias sociales y políticas de esta renovada perspectiva adoptada desde el ámbito privado del sector minero y sus vinculaciones con un rol tradicionalmente reservado al Estado. Asimismo, será de enorme relevancia analizar las consecuencias de las políticas públicas implementadas por el Estado para el desarrollo de la minería a gran escala, pero también para la dinámica de la conflictividad social.

[1] Los Estados de los países periféricos compiten por la radicación de porciones del capital flotante en sus territorios, desmantelando conquistas democráticas históricas a fin de convertirlas en oportunidades de inversión. De esta forma, el Estado, en tanto responsable de crear el espacio para la acumulación, desempeña un papel decisivo en el respaldo y promoción de estos

procesos de desapropiación. Véase Hirsch (2001); y Holloway (2003).

[2] Tales como la privatización de los activos estatales, reforma de la administración pública, desregulación, financiarización y reprimarización de la economía en base a actividades exportadoras con ventajas comparativas, rearticulación del bloque dominante por el creciente peso del capital transnacional y la transnacionalización de las fracciones del capital local. Véase Basualdo y Arceo (2006).

[3] El andamiaje legal elaborado a partir de 1993 otorgó a las transnacionales del sector estabilidad fiscal por 30 años, exención del pago de los derechos de importación, deducción del 100% de la inversión en el impuesto a las ganancias, un porcentaje máximo del 3% de pago de regalías al valor boca mina declarado por la empresa (del cual se descuentan los costos que implica el proceso desde su extracción hasta el traslado para la exportación), devolución anticipada y financiamiento del IVA, exención del pago de retenciones por exportaciones. En 1997 se firmó el "Tratado de Integración y Complementación Minera Argentino-Chileno" que crea un área supranacional en las zonas fronterizas donde existen yacimientos compartidos por ambos países, y donde los estados parte limitan sus incumbencias soberanas para garantizar la explotación integrada y sin restricciones del recurso a las empresas. Véase Schiaffini (2004).

[4] Sin embargo, el sector debió enfrentar una serie de obstáculos que, si bien no detuvieron su consolidación, retardaron su anterior dinamismo. Entre 1997 y 2002 el precio internacional del oro descendió en un 10%, provocando una disminución de las inversiones de riesgo a nivel global. A esta difícil coyuntura se sumó la crisis económica y política nacional de fines de 2001, que multiplicó la cautela de los inversores a la hora de apostar al desarrollo de nuevos proyectos en el país durante aquellos años. Cuando en los últimos meses de 2002 –en el marco de una devaluación de la moneda argentina que favorecía los términos de intercambio– la tendencia al alza del precio internacional del oro comenzó a despuntar nuevamente, las IED mineras no tardaron en recuperarse (llegando a triplicar para 2004 las recibidas en 2001), lo cual se reflejó en un importante crecimiento de la cantidad de proyectos de minería metalífera en los años

subsiguientes. Para 2008, existían 141 proyectos en etapa exploratoria distribuidos en 12 provincias (véase Svampa, 2008), y tres proyectos en etapa de explotación: Bajo de la Alumbrera en Catamarca (desde 1997), Cerro Vanguardia en Santa Cruz (también de 1997) y Veladero en San Juan (desde 2003). La gran mayoría se concentra en las regiones del Noroeste, Cuyo y Patagonia, en territorios cercanos a pequeñas localidades, cuyos “mundos de vida” son profundamente afectados por la expansión de las fronteras extractivas.

[5] “Para apropiarse de los minerales y concentrarlos, la minera debe primero producir la 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 licuadas con gigantescas cantidades de agua, que logran separar y capturar los metales (...)”. Véase Rodríguez Pardo (2009: 8).

[6] Para ese momento, la minería a gran escala había sido prohibida en Turquía (1997), República Checa (2000), Nueva Gales del Sur y Australia (2000), Montana (1998) y Colorado (2001), Estados Unidos y Alemania (2002) y Costa Rica (2002), como consecuencia de catástrofes ambientales derivadas de explotaciones anteriores.

[7] Para un desarrollo más detallado del caso, véase Walter (2008: 15-28).

[8] Expresión de ello son las leyes que otras siete provincias –Río Negro (2005), La Rioja (luego derogada), Tucumán, Mendoza, La Pampa (2007), Córdoba y San Luis (2008)– sancionaron contra la minería metalífera, como resultado de la fuerte presión popular. Asimismo, cabe destacar la conformación de la Unión de Asambleas Ciudadanas (UAC), a fines de 2006, como una red que nuclea a las asambleas y organizaciones ambientalistas del país en la lucha contra todas las formas de “saqueo y contaminación”.

[9] 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*



(PM), entre septiembre de 2002 y noviembre de 2004. Se trata de una publicación emblemática del sector 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/>.

[10] Entendemos al Estado como una relación social de dominación capitalista y a las instituciones estatales como materialización de aquella, es decir, como la cristalización de las relaciones conflictivas inherentes al sistema capitalista. Por ello, el Estado necesita aparecer como "árbitro neutral" –extraeconómico– mediador de la relación entre dominantes y dominados; como "capitalista colectivo ideal" en su calidad de salvaguarda del sistema en su conjunto contra la anarquía de los intereses de los capitalistas individuales. (Véase Altvater (1977) y Jessop (1980). El Estado asume distintas tomas de posición frente a cuestiones socialmente problematizadas, las cuales pueden devenir en políticas públicas una vez que han sido "instaladas en agenda". Dado que toda relación social capitalista es inherentemente conflictiva, este conflicto permanente también se traduce en la agenda estatal (Véase O' Donnell y Oszlak (1982).

[11] La mayor preocupación para el sector era que este fenómeno se convirtiera en una tendencia social ascendente, poniendo en jaque el desarrollo de la gran minería en el país. En efecto, se consideraba que 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" (véase *Panorama Minero* n° 301, 2004: 59). Tal como declaraba uno de sus representantes: "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" (véase *Panorama Minero* n° 292, 2004: 44). Esta inquietud puso a la "cuestión Esquel" en el centro del interés minero nacional e internacional.

[12] 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". Véase BSR (2003: 6).

[13] "Este Plan B se impone toda vez que las formas más burdas y descaradas de despojo encuentran resistencia en la población, por lo tanto, el capital saqueador debe encontrar formas más suaves y flexibles para lograr sus objetivos expoliadores, penetrando y fragmentando la resistencia civil, lo que implica seguramente ceder ciertos márgenes de maniobrabilidad y tener que negociar ciertos márgenes 'aceptables' en pos de una 'minería responsable'". Véase Galafassi y Dmitriou (2007: 9).

[14] La RSE cobra gran impulso a nivel internacional hacia fines de la década del '90, de la mano de grandes transnacionales conocidas por los efectos negativos de su actividad sobre el medio ambiente y las economías regionales de los territorios donde afincan, que "comenzaron a percatarse de que la puesta en marcha de políticas y acciones de responsabilidad social corporativa constituye una fuente de beneficios en términos de reputación e imagen corporativa, lo cual, a su vez, reduce el riesgo de la oposición pública contra sus operaciones, ayuda a conservar a los clientes, y facilita el ingreso a nuevos mercados con mayores exigencias". Véase Correa et al. (2004: 17). Se trata de una "visión estratégica de negocios" y una "forma de gestión" que pretende "compatibilizar sus objetivos económicos con los impactos sociales y ambientales de su acción, integrando a su

cultura organizacional y a sus operaciones diarias el respecto por los valores éticos, las personas, las comunidades y el medio ambiente". Véase Colectivo Devenir (2010: 8). Así, el discurso de la RSC se presenta generalmente ligado a los conceptos de "desarrollo sostenible" (cuidado del medio ambiente, calidad de vida de las comunidades) y "derechos humanos" (condiciones laborales óptimas, comportamiento ético y transparente).

[15] En general, las acciones de RSE se desarrollan localmente a través de dos vías: por un lado, la realización de auditorías ambientales externas con certificaciones internacionales altamente publicitadas (normas ISO), el monitoreo ambiental participativo que incluye a organizaciones y grupos de la comunidad y la remediación de áreas naturales afectadas por la explotación; y, por otro, el financiamiento y promoción de emprendimientos productivos, la construcción de obras públicas (escuelas, hospitales, viviendas, etc.), la organización y auspicio de capacitaciones para el trabajo, campañas educativas y sanitarias, eventos deportivos y culturales, entre otros.

[16] En efecto, la Comisión Honoraria de FUNDAMIN está conformada por Hernán Celorrio (titular de Barrick Argentina), Julián Rooney (titular de Minera Alumbrera), Patricio Jones (Depromin S.A.) y Enrique González (Fundador de la revista *Panorama Minero*), quien es su director ejecutivo. [www.fundamin.com.ar](http://www.fundamin.com.ar).

[17] Tal como afirmaba Hernán Celorrio, presidente de Barrick Argentina, "(...) nosotros tenemos que poner el acento mucho más fuerte en lo que yo suelo calificar como la inserción social de la minería. Es decir, de alguna manera tenemos que reflejar con mayor nitidez las ventajas reales que la minería implica en el desarrollo económico global del país y sobre todo regional. (...) porque [los beneficios] no sólo tienen que ser para el futuro, sino que tienen que ser para el presente, de manera tal que la comunidad donde se inserta pueda verificar, a corto plazo y no como condición de futuro, los beneficios propios de esta actividad". Véase *Panorama Minero*, n° 296 (2004: 43-44).

[18] Una vez más, Hernán Celorrio señalaba que: "Si nosotros no colaboramos para crear elementos suficientes, en cuyo marco (...) las autoridades políticas de la provincia puedan tomar una decisión acorde con el desarrollo de la

minería que, a la vez, no sea excesivamente contradictoria con posiciones sociales (...) nos estamos engañando de nuevo, porque estamos exigiendo cosas que le estamos haciendo imposible (...) debemos tener, una acción –no sé si conjunta– pero al menos muy complementaria, muy coordinada con el Estado”. Véase *Panorama Minero* n° 296 (2004: 44-45).

[19] Si bien se trata de concesiones que no son analizadas en el presente trabajo, debe mencionarse que en 2003 se autorizó a las empresas mineras a no liquidar divisas en el país, en 2004 se les concedió la exención total del IVA y, si bien en 2007 se introdujeron retenciones móviles a las exportaciones mineras (de 3 a 5%), no se revirtió el marco general favorable a las inversiones extranjeras.

[20] Con anterioridad a esta reforma la minería estaba a cargo de una Subsecretaría, dependiente del Ministerio de Planificación Federal.

[21] Decía Mayoral en una entrevista: “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”. Véase *Panorama Minero* n° 291 (2004: 22).

[22] Véase Secretaría de Minería de la Nación, *Plan Nacional Minero (2004-2005)*, 2004.

[23] Entendemos por política de Estado aquella que tiene como fin perdurar en el tiempo, más allá del cambio de gobierno, siendo una de sus principales características que tiene un sustento legal. En el caso de la minería argentina, la reforma del Código de minería en los años '90 constituyó la base para que las políticas del sector se convirtieran en políticas de Estado.

## Bibliografía

Altvater, E.: “Notas sobre algunos problemas del intervencionismo del Estado”, en Sonntag y Valecillos, *El Estado en el capitalismo contemporáneo*, S.XXI: México, 1977.

Basualdo, E. y Arceo, E.: "Los cambios de los sectores dominantes en América Latina bajo el neoliberalismo. La problemática propuesta", en Basualdo, E. y Arceo, E. (coord.) *Neoliberalismo y sectores dominantes. Tendencias globales y experiencias nacionales*, CLACSO: Buenos Aires, 2006.

BSR: *Informe de Minera El Desquite Esquel, Argentina*, San Francisco, 2003.

Correa, M. et al, *Responsabilidad social corporativa en América Latina: una visión empresarial*, CEPAL: Santiago de Chile, 2004.

Colectivo Devenir: "Los beneficios de la responsabilidad", en *Devenir* n° 16 (2010).

Galafassi, G. y Dmitriu, A.: "El Plan 'B' de los capitales mineros", en *Theomai* n°15 (2007).

Harvey, D.: "El nuevo imperialismo: acumulación por desposesión" en *Socialist Register*, CLACSO: Buenos Aires, 2004.

González, E.: "La jerarquización del organismo minero y la política minera de Estado", en *Panorama Minero* n° 284 (junio 2003).

Hirsch, J.: *El Estado nacional de competencia*, UAM: México D.F, 2001.

Holloway, J.: *Keynesianismo, una peligrosa ilusión*, Herramienta: Buenos Aires, 2003.

Jessop, B.: "Teorías recientes sobre el Estado Capitalista", en *Críticas de la Economía Política*, n° 16/17, México D.F. (1980).

O' Donnell, G. y Oszlak, O.: "Estado y políticas públicas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación", en *Revista Venezolana de Desarrollo Administrativo*, Caracas, n°1, (1982).

Ortiz, R.: "Inversiones extranjeras y empresas transnacionales en Argentina", en *Cuadernos del Observatorio de Empresas Transnacionales*, Bs. As, FOCO, n°1 (2006).

Rodríguez Pardo, J.: *Vienen por el oro, vienen por todo. Las invasiones mineras 500 años después*, Ciccus: Buenos Aires, 2009.

Schiaffini, H.: "La inserción de la inversión en minería en las tendencias socio-económicas de la Argentina", en *Theomai*, n°10 (2004).

Secretaría de Minería de la Nación: *Plan Nacional Minero (2004-2005)*, 2004.

Svampa, M.: "David y Goliat. La minería a cielo abierto y los movimientos de resistencia", en *Crítica de la Argentina*, Bs. As. (15 de septiembre de 2008).

Walter, M.: "Nuevos conflictos ambientales mineros en Argentina. El caso Esquel", en *Revista Iberoamericana de Economía Ecológica*, Vol. 8 (2008, págs. 15-28).

### **Documentos**

*Revista Panorama Minero*: Nros. 275 - 301.



## **BIBLIOTECA DIGITAL**

Nuestros Libros

## **INFORMACIÓN**

Sobre Revista  
Herramienta

Contacto

REVISTA HERRAMIENTA 2023