

La problemática de la minería metalífera a cielo abierto: modelo de desarrollo, territorio y discursos dominantes

*Maristella Svampa, Lorena Bottaro y Marian Sola Álvarez**

No existe un solo ejemplo a lo largo y ancho del mundo en el que, luego de la explotación minera de las transnacionales, las poblaciones tengan el ansiado progreso, hayan elevado su calidad de vida, exista la remediación ambiental prometida; todo lo contrario, lo único que queda son las migajas de pequeñas donaciones, mayor empobrecimiento ambiental y humano.

Declaración del Encuentro de Pueblos por la Vida,
Ecuador, enero de 2007

Pobre este gobierno que no puede generar otro desarrollo para nuestra provincia que el saqueo de nuestros bienes naturales vía la minería a cielo abierto. Pobre de ideas, pobre de gestión... pobre de vida.

Red Puna y Quebrada. Movimiento Nacional Campesino
Indígena. Vía Campesina-Argentina, octubre de 2008

Fases de acumulación, modelo minero y nuevas resistencias

Más de uno debe preguntarse por qué existe cada vez más gente que se opone a la explotación de la minería a cielo abierto en nuestro país. ¿Será que los gobiernos y las grandes transnacionales mineras no transmiten correctamente las “ventajas” y las “oportunidades” del nuevo modelo? ¿Será que las poblaciones involucradas no están en condiciones de comprender el impacto que en términos de trabajo, progreso y desarrollo tendría la industria metalífera a gran escala, sobre todo en aquellas provincias pobres y relegadas de

* Esta investigación es financiada por la Universidad Nacional de General Sarmiento y la Agencia de Promoción de Ciencia y Tecnología.

nuestra geografía? Éstos parecen ser los principales argumentos que repiten algunos funcionarios, técnicos nacionales y provinciales y, por supuesto, las grandes compañías mineras, que hoy buscan legitimar el modelo.

Como hemos visto en la Introducción, para entender la oposición cada vez mayor de las poblaciones a los emprendimientos mineros, hay que aclarar que la minería a cielo abierto es bastante diferente de la minería subterránea tradicional. Como explica el periodista y ambientalista Javier Rodríguez Pardo (2008a): “En 1900, Estados Unidos extraía minerales de cobre con una ley promedio del 5%, que en la actualidad es inferior al 0,4%; diferencia abismal que indica la escasez del «recurso». Este ejemplo se repite en casi todas las geografías y tipos de minerales. Los minerales remanentes se encuentran en estado de diseminación en la naturaleza y en partículas ínfimas dispersas en las rocas montañosas, razón por la cual es imposible extraerlos por los métodos y tecnologías de la minería tradicional. En su reemplazo, la industria minera ideó un método extractivo acorde a las nuevas condiciones: detecta por satélite aquellos sitios o yacimientos donde existe mayor concentración relativa de minerales, generalmente polimetálicos y diseminados en extensiones kilométricas”. Una vez localizado el mineral, se realizan mapeos topográficos y geológicos (trabajos geofísicos, investigaciones hidrogeológicas, aperturas de zanjas y pozos de reconocimiento). Se toman muestras para identificar la forma en la que se encuentra diseminado el mineral y mediante el cateo se define el área donde se localizará la explotación. Más tarde, se prepara el terreno, se abren caminos de acceso y se montan los campamentos para los empleados de la empresa.

Durante la explotación, “para apropiarse de los minerales y concentrarlos, la minera debe primero producir la voladura de extraordinarias cantidades de suelo, montañas enteras que son convertidas en rocas y luego trituradas hasta alcanzar medidas ínfimas, para posteriormente aplicárseles una sopa de sustancias químicas licuadas con gigantescas cantidades de agua, que logran separar y capturar los metales del resto de la roca (proceso de lixiviación). Las sustancias químicas empleadas son cianuro, mercurio, ácido sulfúrico y otras sustancias tóxicas, acumulativas y persistentes, de alto impacto en la salud de las personas y el medio ambiente” (Rodríguez Pardo, 2008a).

Asimismo, la minería a cielo abierto no requiere únicamente la utilización de sustancias tóxicas que implican altos niveles de afectación del medio ambiente y deja cuantiosos pasivos ambientales sino también un uso desmesurado de recursos, entre ellos el agua y la energía. En efecto, a causa de la escasez y su estado de diseminación, cuanto más baja es la ley del mineral (la concentración de oro, plata, cobre, etc., presente en las rocas y en el material mineralizado de un yacimiento), mayor es la cantidad de explosivos y volúmenes de agua que se requiere. Esto explica la utilización de miles de litros de agua dulce por minuto, generalmente extraída de los ríos cercanos, los glaciares y los acuíferos. Como explica Horacio Machado en este libro, Minera Alumbra obtuvo del gobierno de Catamarca un permiso de extracción de 1.200 litros de

agua por segundo (alrededor de 100 millones de litros por día) que obtiene de una reserva natural de agua fósil cercana. Lo mismo sucede con otro insumo básico de la minería actual, la energía. Así, en 2003, para La Alumbraera el consumo de energía fue de 764,44 GW, lo cual equivale al 170% del total del consumo de la provincia de Catamarca y al 87% de la de Tucumán. Por supuesto, todos estos datos, que no son incluidos en el costo final de la producción y son subsidiados por el Estado, presagian nuevos problemas: desde la escasez de agua a la demanda de construcción de nuevas represas hidroeléctricas, enteramente al servicio de las compañías mineras, algo ya previsto para los futuros emprendimientos.

Bien cabe preguntarse cuáles son las razones que explican el carácter tan vertiginoso del nuevo modelo minero, en un país donde tradicionalmente la minería ha sido una actividad secundaria. Como hemos indicado en la introducción, la implementación del actual modelo forma parte de un movimiento mayor, que involucra al conjunto de la región latinoamericana. En efecto, recordemos que el impulso del capitalismo neoliberal posdictaduras ha conocido diferentes fases en América Latina: un primer momento, en los 90, estuvo marcado por la desregulación económica, el ajuste fiscal, la política de privatizaciones (de los servicios públicos y de los hidrocarburos), así como por la introducción del modelo de agronegocios. Esta primera fase, en la cual se sentaron las bases del [Estado metarregulador,¹] implicó la generación de nuevas [normas jurídicas] que favorecieron no sólo la implantación de capitales extranjeros sino que garantizaron la institucionalización de los derechos de las grandes corporaciones, así como la aceptación de la normativa creada en los espacios transnacionales. Al mismo tiempo, estas orientaciones contribuyeron a consolidar un modelo económico basado en la reprimarización de la economía, altamente dependiente de los mercados externos, al tiempo que profundizaron las bases del Estado patrimonialista (Svampa, 2005), de cara a la fuerte imbricación entre los gobiernos, en sus diferentes niveles, con los grupos económicos privados.

En continuidad con el momento anterior, en la actualidad asistimos a una segunda fase, caracterizada por la generalización del modelo extractivo-exportador, basado en la explotación de recursos naturales no renovables, necesarios para alimentar el nivel de consumo sostenido y el modelo de acumulación vigente. En otros términos, la actual etapa expresa una demanda cada

1. El Estado "metarregulador" es el responsable de crear el espacio para la legitimidad de los reguladores no estatales tal como lo define Boaventura de Sousa Santos (2007): "La metarregulación es un tipo muy distinto de intervención estatal comparada con aquella que presidió el contrato social democrático". El autor sostiene que "emerge así una nueva forma de gobierno indirecto, en el cual los actores económicos poderosos detentan un enorme poder de control sobre los recursos vitales esenciales para las personas, sin estar sometidos a ningún tipo de responsabilidad ante la sociedad, y sin importarles si esos recursos son el agua, la energía, las semillas, la seguridad o la salud" (41).

vez mayor de los países desarrollados hacia los países dependientes, en términos de materias primas o de bienes de consumo, lo cual aparece reflejado en la expansión de las fronteras hacia territorios antes considerados como “improductivos”: la frontera agrícola, del petróleo, de la minería, de la energía, de las plantaciones celulósicas (Martínez Allier: 2004). Tal expansión genera transformaciones mayores, en la medida en que reorienta completamente la economía de pueblos enteros y sus estilos de vida, y amenaza en el mediano plazo la sustentabilidad ecológica. La minería a cielo abierto, el modelo de agronegocios, la construcción de grandes represas, los proyectos previstos por Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA) y prontamente los llamados “agrocombustibles” ilustran cabalmente esta nueva división territorial y global del trabajo en el contexto del capitalismo actual.

Esta desigual división del trabajo, que repercute en la distribución de los conflictos ambientales, perjudica sobre todo a las poblaciones pobres, que presentan una mayor vulnerabilidad. Esta situación es ejemplificada por los pueblos indígenas y campesinos, que pujan por la defensa de sus derechos territoriales, reconocidos formalmente por gran parte de las constituciones latinoamericanas, ante el avance de la frontera forestal, las grandes represas, la privatización de las tierras o el boom de la soja transgénica. En términos de David Harvey (2004), la actual etapa de expansión del capital puede ser caracterizada como de “acumulación por desposesión”,² proceso que ha producido nuevos giros y desplazamientos, colocando en el centro de disputa la cuestión acerca del territorio y el medio ambiente. Asimismo, la nueva etapa también aparece asociada a nuevos mecanismos de desposesión, como la biopiratería o la apropiación de formas culturales y cultivos tradicionales pertenecientes a los pueblos indígenas y campesinos.

En este contexto, uno de los hechos más notorios del período ha sido el surgimiento y la expansión de movimientos socioambientales, entre los cuales se destacan los movimientos en contra de la minería a gran escala y a cielo abierto. En efecto, desde 1999, sobre todo en la larga franja que ocupa la cordillera de los Andes, desde Guatemala y Ecuador, pasando por Perú, hasta Chile y Argentina, se han originado una multiplicidad de resistencias, movilizaciones campesinas y asambleas de autoconvocados frente a la expansión de grandes proyectos mineros que amenazan con afectar severamente las condiciones y la calidad de vida de las poblaciones.

Estos movimientos se nutren de otros preexistentes, al tiempo que comparten aquellos rasgos y dimensiones que hoy atraviesan a gran parte de los movimientos sociales latinoamericanos, entre ellos, la territorialidad, la combi-

2. Para David Harvey (2004), el actual modelo de acumulación implica cada vez más la mercantilización y la depredación, entre otras cosas, de los bienes ambientales. La acumulación por desposesión o despojo (lo que Marx denominaba la “acumulación originaria”) ha desplazado en centralidad la dinámica ligada a la “reproducción ampliada del capital”.

nación de la acción directa con la acción institucional, la democracia asamblearia y la tendencia a la autonomía.³ Una dimensión central que atraviesa a los movimientos contra la minería a cielo abierto es la *multiescalaridad*⁴ del conflicto, que tiene lugar en el marco de un entramado complejo en el cual se encuentran involucrados actores sociales, económicos y políticos (actores locales, regionales y/o provinciales, estatales y globales). En la dinámica multiescalar, “lo global” y “lo local” se presentan como un proceso en el que se cristalizan, por un lado, alianzas entre empresas transnacionales y Estados que promueven un determinado modelo de desarrollo y, por otro lado, resistencias de las comunidades locales que no comparten tal modelo ni los estilos de vida que éste impone.

Las reformas de los 90 en la legislación minera

La minería tiene que ser una política de Estado, como tal debe perpetuarse y debe garantizar a los inversores el marco adecuado y necesario para llevar adelante este tipo de inversiones a largo plazo.

Julián Rooney, vicepresidente de Minería Alumbreira, en *Panorama Minero*, 277, noviembre de 2002

Es por eso que el compromiso de nuestra gestión, y eso han debido escucharme decir muchas veces, se cimienta en la defensa irrestricta y en el respeto por las condiciones mediante las cuales los inversores decidieron invertir en nuestro país y nuestro Estado les fijó reglas que nosotros deseamos que se respeten.

Jorge Mayoral, secretario de Minería, *Seminario Oro Argentina 2002*

Como en otros países de la región, en la Argentina la introducción de este modelo fue posible gracias a una serie de leyes promulgadas en los 90, durante los dos mandatos de Carlos Menem (1989-1995, 1995-1999). La reforma constitucional de 1994 fue evidentemente un parteaguas, pues implicó un cambio profundo en relación con la explotación de los recursos naturales; por un lado, consagró la provincialización de los recursos naturales (gas, petróleo, minería), que dejó de depender del Estado central; por otro lado, marcó la renuncia

3. Para una caracterización, véase Maristella Svampa (2008a).

4. Saskia Sassen (2007) propone el concepto de “multiescalaridad” para hacer referencia a la reformulación de escalas en los diversos procesos de globalización.

1b del Estado (nacional y provincial) a la explotación de aquéllos, lo que dio paso a una obligada privatización. En el campo de la minería, se estableció un conjunto de medidas que consistieron en el otorgamiento de beneficios y exenciones al capital transnacional, algunas de las cuales son las siguientes: estabilidad fiscal por treinta años, exención del pago de los derechos de importación, deducción del 100% de la inversión en el impuesto a las ganancias, exención al descubridor del yacimiento del pago del canon por tres años; en cuanto al pago de regalías, se establece un porcentaje máximo del 3% al valor boca mina declarado por la empresa (y del cual se descuentan los costos que implica el proceso desde su extracción hasta el traslado para la exportación), exención a las empresas del pago de retenciones por exportaciones y la no obligación de liquidar divisas en el país.

3 El Código Minero, que desde su elaboración en la década de 1880 no había sufrido mayores modificaciones, vio alteradas incluso ciertas restricciones que regían desde la época de la colonia. Se eliminaron así las limitaciones en cuanto al tamaño de las concesiones de exploración y explotación, al tiempo que se ampliaron los plazos de arrendamiento y usufructo de minas. El Código vigente define las minas como bienes privados de la Nación o de las provincias, según el territorio en que se encuentren. También declara expresamente que el Estado no puede explotar ni disponer de ellas y por eso les concede a los "particulares la facultad de buscar minas, de aprovecharlas y disponer de ellas como dueños" (Código de Minería, art. 8º). En las minas que contienen sustancias metalíferas el suelo es definido como "accesorio", lo cual implica que no pertenecen al propietario de la tierra en la que fueron descubiertas sino a la provincia. Es en este nivel de gobierno, entonces, donde radica la facultad de otorgar la concesión de explotación de las minas que fueran descubiertas y las caducadas y vacantes.

La construcción de un andamiaje legal específico fue acompañada desde el Banco Mundial mediante el Programa de Asistencia a la Minería Argentina (PASMA), cuyo principal objetivo fue realizar reformas regulatorias e institucionales tendientes a alentar la inversión privada en minería (SECYT, Plan Nacional Plurianual 1998-2000, Anexo Minería). El proyecto tuvo una duración de seis años (1995-2001) y se ejecutó a nivel del Estado nacional y seis provincias. Posteriormente, se llevó adelante la segunda fase, que incluyó esta vez a diecisiete provincias. Entre los componentes del proyecto se encuentran el desarrollo del marco institucional, el sistema de catastro y registro minero, el manejo ambiental, el sistema unificado de información minera.

Asimismo, se implementó una legislación de "facilitación fronteriza" para que los límites entre Argentina y Chile y sus consecuentes incumbencias no fueran un impedimento para la explotación a ambos lados de la cordillera de los Andes. El Tratado de Integración y Complementación Minera con Chile, firmado en julio de 1996, rige la explotación integrada de yacimientos compartidos por los dos países. Mediante ese tratado, en su rol de Estados metarregu-

ladores, los Estados nacionales de Chile y Argentina transfirieron poder de decisión y soberanía, configurándose así una suerte de soberanía supranacional, a saber, un territorio donde se desdibujan las fronteras y se genera una legalidad propia a los intereses mineros. Como afirma Nicolás Gutman (2007): “En el tratado no existe cláusula alguna que preserve la integridad de los parques y reservas –tanto provinciales como nacionales– ni de las áreas turísticas que se encuentran en su ámbito de aplicación”. En el marco de este tratado, el primer emprendimiento que proyecta desarrollarse se denomina Pascua-Lama, localizado, en nuestro país, en la provincia de San Juan.

Según Hernán Schiaffini (2004):

En el período 1992-1999 la cantidad de empresas mineras trabajando en el país crece de 4 a 80, entre las que se cuentan desde algunas de las más grandes del mundo como Barrick, Rio Tinto, hasta otras de pequeña y mediana envergadura conocidas como *junior*, principalmente de origen canadiense, entre las que se cuenta Meridian Gold. Las *junior* canadienses hicieron punta en la exploración, junto con un número de empresas pequeñas, muchas de ellas de capitales nacionales, que se ocuparon de los tramos de exploración para luego vender los derechos de explotación a mineras mayores.

En cuanto a su potencial minero, la Argentina ocupa el sexto puesto en el mundo, y 75% de las áreas atractivas para la minería todavía no han sido sometidas a prospección. Según el informe “Minería en números” (Secretaría de Minería), de 2008, “provenientes de veintitrés países de los cinco continentes, en 2007 llegaron inversiones destinadas a actividades de exploración, desarrollo de proyectos y producción de minerales por más de 5.600 millones de pesos, un crecimiento acumulado de 748% con respecto a 2003”. En términos de evolución de la producción, en 2007 fue de 14.400 millones, registrando un crecimiento acumulado de 253%, y en cuanto a las exportaciones de minerales y productos derivados, sumaron 7.950 millones de pesos, un 104% más que en 2003” (www.mineria.gov.ar/pdf/mineriaennumeros.pdf).

Volviendo al marco regulatorio (que detallamos en el cuadro 1), éste fue impulsado por los gobernadores de las provincias hoy consideradas “mineras”, entre ellos por José Luis Gioja (San Juan, desde 2003) y Ángel Maza (La Rioja, 1995-2007). Hace unos años, el ex presidente Néstor Kirchner (2003-2007) no sólo confirmó la continuidad del modelo minero sino que lo declaró un “objetivo estratégico”. El gobierno de Kirchner avanzó incluso en la exención total de IVA para la minería y otros puntos estratégicos para el desarrollo del sector minero (Schiaffini, 2004). El discurso pronunciado por Néstor Kirchner en la presentación del Plan Minero Nacional en 2004 expresaba claramente una evaluación positiva de las transformaciones en la legislación minera realizada en la década anterior, así como el apoyo del gobierno nacional a la expansión de la actividad, para los próximos años, en todo el país:

Cuadro 1
Principales leyes nacionales que rigen la actividad minera (1993-2001)

| Ley | | Fecha |
|------------|------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------|
| Ley 24.196 | Inversiones Mineras | Abril de 1993 |
| Ley 24.224 | Reordenamiento Minero | Julio de 1993 |
| Ley 24.227 | Creación de la Comisión Bicameral de Minería | Julio de 1993 |
| Ley 24.228 | Ratificación del Acuerdo Federal Minero | Julio de 1993 |
| Ley 24.402 | Régimen de Financiamiento y devolución anticipada del IVA | Noviembre de 1994 |
| Ley 24.498 | Actualización del Código de Minería | Julio de 1995 |
| Ley 24.585 | Protección Ambiental para la Actividad Minera | Noviembre de 1995 |
| Ley 25.243 | Tratado Binacional entre Argentina y Chile de Integración y Complementación Minera | Julio de 1996- diciembre de 1997 (suscripción de ambos países) |
| Ley 25.161 | Valor boca mina | Octubre de 1999 |
| Ley 25.429 | Actualización minera | Mayo de 2001 |

Fuente: Elaboración propia.

Más allá de una legislación que nosotros estimamos que fue positiva, que ayudó, y que evidentemente hoy estamos ante una posibilidad concreta de consolidar el proceso de inversión y de desarrollo minero en la Argentina con todas las calidades que marcaba con toda exactitud recién el responsable del área minera. También es cierto que creemos que en un proceso donde se consolide el desarrollo productivo, que ha comenzado [...] en la provincia de San Juan en estos días, más procesos de investigación y de producción que se están poniendo en marcha en el resto de la Argentina, estamos absolutamente confiados en que este proceso se va a afirmar, que va a crecer la producción minera, la exportación, las fuentes de trabajo, que van a crecer fuertemente los ingresos. [...] 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. (Discurso de Néstor Kirchner durante la presentación del Plan Minero Nacional, 2004)

En el informe de gestión minera 2003-2007 la Secretaría de Minería de la Nación presenta sus articulaciones con otros ministerios, secretarías e institutos nacionales en el marco de la acción conjunta y de complementación que realizan bajo el paraguas del Plan Minero Nacional. Estas articulaciones cristalizan el compromiso de diferentes espacios del Estado nacional con la actividad minera en su conjunto.⁵

Con respecto a los proyectos vigentes,⁶ debemos consignar la gran dificultad para acceder a información oficial sobre el tema. A la baja calidad de la información disponible en la página oficial de la Secretaría de Minería, más preocupada por mostrar el crecimiento del sector que por difundir el estadió de avance de los proyectos y sus características, se suma la casi nula información oficial existente a nivel provincial en las respectivas páginas oficiales. Esta suerte de silencio informativo contrasta con las declaraciones triunfalistas de los funcionarios del sector. Así, según información recogida de la página oficial de la Secretaría de Minería de la Nación, los proyectos vigentes alcanzarían 336 emprendimientos mineros, lo cual significa un crecimiento de 740% con relación a 2003. Con respecto a la fase de explotación, se señala que existen nueve proyectos, de los cuales tres utilizan técnicas de explotación a cielo abierto: Bajo La Alumbreira (Catamarca), Veladero (San Juan) y Cerro Vanguardia (Santa Cruz). Sin embargo, otros medios señalan que proyectos como los de Gualcamayo, provincia de San Juan, y Manantial Espejo, provincia de Santa Cruz, ya estarían en funcionamiento; mientras que Agua Rica, provincia de Catamarca, pronto entraría en fase de explotación. Teniendo en cuenta estas fuentes y otras a las que hemos recurrido (CAEM, diarios y sitios especializados en internet), hemos elaborado el cuadro 2 (véase la página siguiente).

Asimismo, datos más recientes indican que en 2008 se habría alcanzado un récord histórico, con 403 proyectos en todo concepto, con inversiones superiores a los 7.350 millones de pesos. “Durante 2009 Argentina contará con catorce proyectos mineros en producción, de envergadura internacional, fruto de

5. Con el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación: desarrollo de programas de minería social y asistencia social a productores de ladrillos. Con el Ministerio de Educación de la Nación: acciones conjuntas para fomentar el conocimiento de la minería, elaboración de material sobre minería para entidades educativas, encuentros nacionales con universidades y escuelas técnicas. Con el Ministerio de Relaciones Exteriores: acciones conjuntas en el marco del tratado minero argentino-chileno. Con el Ministerio de Trabajo: normativas conjuntas, capacitación laboral. Con la Secretaría de Transporte de la Nación: análisis para la ejecución de obras con lógica productiva. Con la Secretaría de Medio Ambiente de la Nación: programa BID, gestión ambiental para una producción sustentable en el sector productivo, programas de capacitación en producción y medio ambiente, colaboración a las provincias en temas de pasivos ambientales y calidad del recurso hídrico, capacitación en el uso de explosivos. Con el INTA: plan de remediación de suelos (“Informe de Gestión. Minería 2003-2007”, Secretaría de Minería, Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios; <http://www.mineria.gov.ar/pdf/informe-de-gestion.pdf>).

6. Los proyectos se dividen en diferentes etapas: prospección o exploración, factibilidad y construcción, y explotación, a las que se les suma el traslado del mineral extraído.

Cuadro 2
Principales proyectos en producción

| Proyecto | Mineral | Ubicación |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------|-------------------------------------------------|
| Farallón Negro Forma de explotación: subterránea | Oro | Catamarca (en explotación) |
| Bajo La Alumbreira Forma de explotación: cielo abierto | Cobre-oro | Catamarca (en explotación) |
| Mina Aguilar Forma de explotación: subterránea | Plomo, plata y cinc | Jujuy (en explotación) |
| Andacollo Forma de explotación: subterránea | Oro | Neuquén (en explotación) |
| Sierra Grande Forma de explotación: subterránea | Hierro | Río Negro (en explotación) |
| Veladero Forma de explotación: cielo abierto | Oro y plata | San Juan (en explotación) |
| San José-Huevos Verdes Forma de explotación: subterránea y cielo abierto | Oro y plata | Santa Cruz (en explotación) |
| Cerro Vanguardia Forma de explotación: cielo abierto | Oro y plata | Santa Cruz (en explotación) |
| Agua Rica Forma de explotación: cielo abierto | Cobre y oro | Catamarca (en construcción) |
| Lama Pascua Forma de explotación: cielo abierto | Oro y plata | San Juan (proyecto binacional, en construcción) |
| Manantial Espejo Forma de explotación: cielo abierto | Oro y plata | Santa Cruz (en explotación) |
| Pirquitas Forma de explotación: fue una explotación subterránea; se evalúa la posibilidad de explotar a cielo abierto | Estaño y plata | Jujuy (en explotación) |
| Pachón Forma de explotación: cielo abierto | Cobre | San Juan (en construcción) |
| Potasio Río Colorado Forma de explotación: perforación y disolución | Potasio | Mendoza (en construcción) |
| Gualcamayo Forma de explotación: cielo abierto | Oro | San Juan (en explotación) |
| Total de proyectos en explotación: 16 | | |

Fuente: Elaboración propia.

las políticas activas implementadas por el gobierno nacional y del trabajo conjunto con las operadoras mineras, que de esta manera afirman su compromiso con el país” (declaraciones del secretario de Minería de la Nación, Jorge Mayoral, <http://puestaenobra.blogspot.com/2009/01/mineria-nuevo-record-para-el-sector-en.html>).

A fines de 2007, la flamante presidenta Cristina Fernández de Kirchner aumentó las retenciones de las exportaciones a los hidrocarburos y los productos agrícolas. En ese marco, también se introdujeron retenciones móviles a las exportaciones mineras, de 3 a 5%.⁷ Las medidas sacudieron al sector minero: “Los accionistas de aquellas empresas que tenían sus mayores esfuerzos económicos apuntados a la Argentina decidieron retirar sus inversiones y la mayoría de las *juniors* vieron cómo en un solo día se diluían sus acciones en un 40%”⁸ (*Mining Press*, 5, 27, 2008). Los empresarios se manifestaron preocupados por la violación de la Ley de Inversiones Mineras y, por ende, de la “seguridad jurídica”, garantizada por el generoso marco normativo argentino. Asimismo, una de las cuestiones que más preocupaba era el régimen tributario que se aplicaría para el caso de Pascua-Lama, el proyecto compartido con Chile. Poco tiempo después, el embajador de la Argentina en Chile afirmó que la Procuraduría General de nuestro país eximía al proyecto Pascua-Lama del régimen de las retenciones mineras, uno de los temas que estaban pendientes para la aprobación de la iniciativa (*Panorama Minero*, 347, septiembre de 2008). Sin embargo, es necesario señalar que la preocupación por la seguridad jurídica de los capitales está tanto ligada al aumento de las retenciones como sobre todo a la reciente sanción en diferentes provincias de leyes que prohíben este tipo de minería, tal como explicaremos en el capítulo 4. Así, en ese mismo número, *Panorama Minero* afirmaba:

En un análisis realizado en la provincia de San Juan, se llegó a la conclusión de que las diecisiete provincias que tienen potencial minero sólo nueve pueden desarrollar la actividad, pero entre ellas hay cinco con leyes provinciales prohibitivas. Esta situación cambia el mapa minero. Unas entran, otras salen, y el mapa minero del país se va reconfigurando con cada vez menos jurisdicciones como jugadoras en esa actividad [...] Pero la alegría de la recuperación [por la derogación de la ley en la provincia de La Rioja] se ve empañada porque hay cuatro provincias más que quieren introducir en sus legislaciones prohibiciones similares o con algunas restricciones.

7. Las retenciones a las exportaciones son un instrumento del Estado nacional que existe desde los años 50, y sólo fueron suspendidas bajo el gobierno de Carlos Menem, para ser reestablecidas por Eduardo Duhalde, en 2002, en medio de la crisis argentina y en un contexto de gran rentabilidad para los sectores exportadores.

8. El artículo continúa afirmando que “los empresarios se quejaron no sólo de las medidas, sino también de la forma de comunicación entablada con las empresas a partir de la irrupción en la cuestión minera del secretario de Comercio, Guillermo Moreno”.

Desde entonces, tanto Córdoba como San Luis (septiembre y octubre de 2008, respectivamente) han sumado leyes que establecen la prohibición de este tipo de minería. Ahora bien, la sanción de “las leyes del no” lejos está de significar que la megaminería a cielo abierto haya dejado de ser una política de Estado. Antes bien, el reciente veto de la presidenta Cristina Fernández de Kirchner a la ley de protección de los glaciares (ley 24.618), votada por una amplia mayoría del Congreso Nacional, es una muestra cabal de la importancia que el gobierno actual le asigna a la minería. Recordemos que la norma vetada impulsaba la creación del Inventario Nacional de Glaciares, que representan 75% de la reserva hídrica de la Argentina. También impedía que en los hielos y en su entorno se realizaran actividades que pudieran “afectar su condición natural, o que implicaran su destrucción o traslado, o interfirieran en su avance, como por ejemplo la exploración y explotación minera o petrolífera. [...] Nuestra presidenta reveló que su decisión obedecía a que la prohibición de actividades descriptas en la ley podría afectar el desarrollo económico de las provincias involucradas y que «resultaba excesivo prohibir la actividad de minería o perforación petrolera en los glaciares y en las llamadas áreas periglaciares que bordean los glaciares»” (*La Nación*, 21 de noviembre de 2008).⁹

Al veto presidencial —en apoyo a los intereses de la minería transnacional, en este caso de la compañía Barrick Gold, que a través del proyecto binacional Pacua-Lama, compartido con Chile, se encamina a desarrollar una explotación de oro y plata sobre los glaciares de altura en la región cordillerana— se suma el decreto 2.019, publicado en el *Boletín Oficial* en diciembre de 2008, que declara de “interés nacional” al proyecto Potasio Río Colorado, que beneficia a otra de las empresas transnacionales, Río Tinto.¹⁰

9. El veto presidencial de la ley ocasionó no sólo la condena del conjunto de las organizaciones políticas, ambientalistas y académicas sino fisuras aun dentro del propio sector del oficialismo. Así, según expertos del Conicet, el veto “parece estar hecho a medida de las mineras, en especial las que extraen oro de los glaciares de alta montaña, como Barrick Gold. Estas explotaciones traen contaminación de las aguas por el cianuro que se usa para separar el mineral, indispensable para los agricultores en zonas donde el riesgo es primordial, como Mendoza, La Rioja y San Juan”. La ex diputada Marta Maffei, autora del proyecto de ley, expresó: “El gobierno tiene una actitud perversa y creó un modelo productivo depredador. Por un lado, firma los tratados internacionales sobre ecología, pero en lo concreto no protege los recursos naturales del país” (www.igoohy.com/notas/la-presidenta-kirchner-veto-la-ley-de-proteccion-de-los-glaciares). El propio diputado oficialista Miguel Bonasso (Diálogo por Buenos Aires), titular de la Comisión de Recursos Naturales de la Cámara Baja, declaró: “Este veto es contradictorio y débil de argumentos. Se privilegia el derecho a la propiedad por sobre el derecho ambiental” (*La Nación*, 19 de noviembre de 2008). Por último, Enrique Martínez, presidente del INTI, en un artículo publicado en el boletín de ese organismo lo caracterizó como “el veto Barrick Gold” (Carta del presidente del INTI a la Presidenta, a propósito del veto a la ley de protección de los glaciares, *Crítica*, 2 de diciembre de 2008).

10. En enero de 2009, Río Tinto vendió los activos de Potasio que comprenden el proyecto PRC (Potasio Río Colorado) a la compañía minera brasileña Vale. www.ecoreg.com.ar.

Ecología, lenguajes de valoración y territorialidades en pugna

Tampoco se trata de una moda o de un negocio de poco tiempo, ¿cuántos años hace que Chile, por ejemplo, vive del cobre? Según la ONUDI, el promedio de un proyecto minero es de treinta años. La idea es aprovechar nuestra orografía, queremos potenciar el desarrollo de cada provincia para diagramar un modelo productivo sustentable con base en los recursos naturales locales. En las provincias mineras no se puede hacer soja o carne o pasar de un grano a otro según el precio del mercado. La mayoría del territorio es un desierto de piedra.

Jorge Mayoral, secretario de Minería de la Nación,
Clarín, 18 de febrero de 2007

En el departamento de Iglesia había un pueblito, un pueblo que se llama Tudcum, creo que tiene quinientos habitantes, es muy chiquito el pueblito. Que vive del tema de la agricultura, cría de animales, la animalería: lo que es cabras, vive de eso. Y empezaron a pasar los camiones. Y las casas de ahí son muy viejas, son con adobe, son de barro cocido, con postigos, que se le llama tapias. Y los animales andan por la calle: el burro, los burritos andan por la calle caminando. Es como... un pueblo muy tranquilo. Y empezaron a pasar los camiones. Entonces dijeron: "No, ¿por qué pasan por ahí? No se dan cuenta de que pasan niños; de que los niños andan tranquilos por las calles, caminan, no pasa nadie...". Entonces, la empresa minera les regaló las bandas fosforescentes para que se vean en la noche. [...] para que se la ponga la gente, sobre todo los chicos, cuando salieran de noche, para que los pudieran ver los camiones. Y agarraron la gente, y se las empezaron a poner a los burros, a los perros. Porque dentro de todo, la gente tiene razonamiento, dice: "Bueno, si voy a cruzar, cruzo por la orilla", pero los burros no tienen esa inteligencia para... entonces se las empezaron a poner a ellos. Entonces la empresa minera dijo: "¡No, esta gente se está burlando de nosotros! Cómo les van a poner bandas fosforescentes al burro, a los animales...". entonces, lo que pasa es que la riqueza de esta gente es el burrito, porque le trae la leña, porque le trae las cosas que cosechan, sus cosas; porque lo tiene para la ganadería, para cuidar las cabras: para eso les sirve. Ésa es su riqueza. No la riqueza de "ellos"...

Entrevista a un integrante de la Asamblea de Vecinos
Autoconvocados de Calingasta, San Juan, abril de 2007

En *El ecologismo de los pobres* el reconocido ecologista catalán Joan Martínez Allier (2004) propone distinguir entre tres corrientes del ecologismo: el culto de la vida silvestre, el credo ecoeficientista y el movimiento de justicia

ambiental. La primera corriente se preocupa por la preservación de la naturaleza silvestre; es indiferente u opuesta al crecimiento económico, valora negativamente el crecimiento poblacional y busca respaldo científico en la biología de la conservación. De ahí que su accionar se encamine a crear reservas y parques naturales en aquellos lugares donde existen especies amenazadas o sitios caracterizados por la biodiversidad. Grandes organizaciones internacionales conservacionistas, muchas veces poco respetuosas de las poblaciones nativas, se instalan en este registro biocéntrico. Su expresión más extrema es la “ecología profunda”, ilustrada por el millonario Douglas Tompkins, quien compró enormes extensiones de tierra en la Patagonia chilena y argentina, así como en los esteros del Iberá (debajo del cual se encuentra el acuífero Guaraní), y sueña con crear un paraíso, despojado de fronteras nacionales y de seres humanos.

La segunda corriente y quizá la dominante dentro del universo de las ONG y ciertos gobiernos del Primer Mundo es el ecoeficientismo, que postula el uso eficiente de los recursos naturales y el control de la contaminación. Sus conceptos clave son “modernización ecológica”, “desarrollo sustentable” y, de manera más reciente, “industrias limpias”, entre otros. En la base de esta concepción subyace la idea de que “las nuevas tecnologías y la internalización de las externalidades son instrumentos decisivos de la modernización ecológica. Ésta tendría dos piernas; una económica, ecoimpuestos y mercados de permisos de emisiones; otra, tecnológica, apoyo a los cambios que lleven al ahorro de energía y materiales. [...] Desde esta perspectiva, la ecología deviene así la ciencia que sirve para remediar la degradación causada por la industrialización” (Martínez Allier, 2004: 21-31).

Por otro lado, el “desarrollo sustentable”, acuñado en los 80, fue un concepto introducido en la agenda global a partir de la publicación del documento *Nuestro futuro común* en 1987 y luego de la cumbre de Río, en 1992. El mismo subraya la preocupación por el cuidado del medio ambiente y la búsqueda de un estilo de desarrollo que no comprometa el porvenir de las futuras generaciones. Este concepto trajo consigo otros que luego fueron puestos en discusión, como el de “responsabilidad compartida, pero diferenciada”; el principio “el que contamina, paga” y el “principio precautorio” (Guimaraes, 2006), que fueron tratados en la cumbre de Johannesburgo, en 2002. Sin embargo, pese a la puesta en agenda de la problemática ambiental y las diferentes discusiones acerca de lo que se entiende por desarrollo sustentable o “durable”, los veinte años que pasaron entre una cumbre y otra pusieron de manifiesto el fracaso de aquellas visiones que consideran la posibilidad de un estilo de desarrollo sustentable a partir del solo avance de la tecnología. Así las cosas, los males producidos por la tecnología se resolverían tanto a partir de la aplicación de mayor tecnología, al tiempo que implicarían la promoción de una “acción socialmente responsable” tanto de los Estados como de las empresas. El movimiento en pos del desarrollo sustentable terminó por capitalizar parcialmente “la pasión del movimiento ecologista”, convirtiéndola en “acción por el progre-

so a través del financiamiento de proyectos de trabajo en función del ambiente y gracias al opacamiento de las contradicciones e inconsistencias que el concepto de desarrollo sustentable alberga” (Mora, citado por Armando Páez, 2004). En todo caso, este proceso muestra el pasaje hacia un campo minado, pues si en un comienzo el concepto tuvo una gran potencia disruptiva (pretendía marcar un “límite” al crecimiento, sentando la base de nuevos derechos), su re-apropiación por parte de las fuerzas del mercado ha terminado por otorgarle otros sentidos.

En definitiva, como lo muestra de manera paradigmática la minería a cielo abierto, en nombre del “desarrollo sustentable”, las posiciones ecoeficientistas proponen plantear debates que luego eluden hábilmente y, en función de una visión supuestamente democratizante, actúan con el pragmatismo propio de la racionalidad instrumental, hasta confundirse e identificarse con los poderosos intereses económicos en juego.

La tercera posición es la que representa el movimiento de justicia ambiental, o lo que Martínez Allier bautizó como “ecología popular”. Con esto nos referimos a una corriente que crece en importancia y coloca el acento en los conflictos ambientales, que en diversos niveles (local, nacional, global) son causados por la reproducción globalizada del capital, la nueva división internacional y territorial del trabajo y la desigualdad social. Esa corriente llama la atención acerca del desplazamiento geográfico de las fuentes de recursos y de los desechos desde los países del norte hacia el sur. “Esto crea impactos que no son resueltos por políticas económicas o cambios en la tecnología, y por lo tanto caen desproporcionadamente sobre algunos grupos sociales que muchas veces protestan y resisten (aunque tales grupos no suelen llamarse ecologistas” (27). Esta tercera corriente, que hoy se halla en plena expansión en los países del sur, al compás de la explosión de los conflictos socioambientales, agrupa no sólo a organizaciones indígenas y campesinas sino cada vez más a poblaciones urbanas, que por lo general desconocen el lenguaje ambientalista, pero comienzan a activar un lenguaje de valoración divergente, en oposición a la concepción binaria que desarrollan las grandes empresas, en alianza con los diferentes gobiernos (nacional y provinciales) respecto de la tierra y el territorio.

En este sentido, el desarrollo de la minería metalífera a gran escala puede pensarse como un ejemplo paradigmático en el cual una visión de la territorialidad se presenta como excluyente de las existentes (o potencialmente existentes), generando una “tensión de territorialidades” (Porto Gonçalves, 2001). En efecto, el discurso de las empresas transnacionales y los gobiernos suele desplegar una concepción binaria del territorio, sobre la base de la división viable/inviable, que desemboca en dos ideas mayores: por un lado, la de “territorio eficiente”; por otro, la de “territorio vaciable”, en última instancia, “territorio sacrificable”.

Estos conceptos, que se encuentran en la base del discurso del poder político y económico, han tenido una temporalidad diferente. En primer lugar, en el marco de las transformaciones llevadas a cabo durante los 90, los gobiernos

instrumentaron la idea de “territorio eficiente”, para traducir una manera distinta de concebir el espacio geográfico nacional, desplazando así la idea de un modelo global de territorio subsidiado desde el Estado (Vaca y Cao, 2004). Esto significó, en muchos casos, el desmantelamiento de la red de regulaciones que garantizaban un lugar a las economías regionales en las economías nacionales. Como consecuencia de ello, la viabilidad o inviabilidad de las economías regionales pasó a medirse en función de la tasa de rentabilidad.¹¹

En segundo lugar, de manera más reciente, la expansión de megaemprendimientos fue instalando la idea de que existen territorios vacíos o “socialmente vaciables”, con el fin de poner bajo el control de las grandes empresas una porción de los bienes naturales presentes en esos territorios. En términos de Robert Sack (1986), esto se produce cuando el territorio carece de artefactos u objetos valiosos desde el punto de vista social o económico, con lo cual éstos se consideran “sacrificables” dentro de la lógica del capital. La eficacia política de estas visiones aparece asociada al carácter de los territorios en los cuales, por lo general, tienden a implantarse los megaproyectos mineros: zonas relativamente aisladas, empobrecidas o caracterizadas por una escasa densidad poblacional, todo lo cual construye escenarios de fuerte asimetría social entre los actores en pugna. Así, las comunidades allí asentadas son negadas e impulsadas al desplazamiento o desaparición y sus respectivas economías locales minimizadas, en nombre de la expansión de las “fronteras”.

En un país como la Argentina, el concepto de “territorio vacío” aparece también asociado a la idea de “desierto”, imagen de fuerte carga histórica y simbólica que fue empleada para justificar la expansión de la frontera en la Patagonia, eliminando las poblaciones indígenas e imponiendo un modelo de Estadonación, bajo el discurso de un progreso homogeneizante y de integración socioeconómica al mercado internacional. En la actualidad, pareciera ser que habría un retorno de esa estrategia en la medida en que la resignificación del concepto de “desierto” y la valorización de esos territorios caracterizados por sus paisajes primarios y sus grandes extensiones permitiría justificar la construcción de una territorialidad que excluye las otras existentes. Funcionarios del gobierno nacional y provincial utilizan esta “metáfora” tan arraigada en el imaginario político y cultural argentino para plantear, incluso, la minería a

11. En la Argentina, la política de apertura económica de los 90 significó el desmantelamiento de la red de regulaciones que garantizaban un lugar a las economías regionales en la economía nacional. La política implementada mantuvo las asimetrías regionales preexistentes, al tiempo que conllevó la crisis y la desaparición de actores asociados al anterior modelo (economías regionales ligadas a empresas estatales, pymes, minifundios) y en muchos casos condujo a la reprimarización de la economía, a través de la expansión de enclaves de exportación. Esto aparece reflejado de manera paradigmática en el caso de YPF, que desde su creación en 1922 hasta su privatización y reestructuración setenta años más tarde fue el motor de desarrollo de varias economías regionales. No por casualidad, los enclaves petroleros, luego de las desastrosas consecuencias de la privatización, fueron la cuna de los movimientos de desocupados (Svampa y Pereyra, 2003).

gran escala como única alternativa productiva en regiones donde impera el “desierto de piedra” (Mayoral, 2007). Esta misma estrategia también es utilizada hoy para justificar la venta de extensos territorios en la Patagonia argentina a empresas y propietarios extranjeros, que incluyen, en algunos casos, pueblos enteros, así como el acceso exclusivo a ríos y lagos. De esta manera, la afirmación de que existen regiones marcadas históricamente por la pobreza y la vulnerabilidad social, con una densidad poblacional baja, que cuentan con grandes extensiones de territorios “improductivos”, facilita la instalación de un discurso productivista y excluyente, al tiempo que constituye el punto de partida de la conformación de diferentes “lenguajes de valoración” en torno al territorio, en el proceso de movilización de las comunidades afectadas. La definición de lo que es el territorio, más que nunca, se convierte así en el locus del conflicto.

En el caso de los movimientos contra la minería a cielo abierto, las acciones presentan un carácter defensivo, iniciándose con reclamos puntuales. Sin embargo, en la misma dinámica de lucha esos movimientos tienden a ampliar y radicalizar su plataforma representativa y discursiva, incorporando otros temas, como el cuestionamiento al modelo de desarrollo predominante y la exigencia de la desmercantilización de aquellos bienes considerados comunes. En ese proceso de confrontación, la construcción de la *territorialidad* se va cargando de nuevas (re)significaciones y diferentes valoraciones, en contraste con las concepciones generalmente excluyentes que motorizan tanto los gobiernos como las empresas transnacionales.

En este sentido, la potenciación de un *lenguaje de valoración* divergente sobre la territorialidad pareciera ser más inmediata para el caso de las organizaciones indígenas y campesinas. Sin embargo, los movimientos en contra de la minería a cielo abierto que se desarrollan en pequeñas y medianas localidades de la zona cordillerana y precordillerana del país poseen un registro previo a partir del cual (re)construir mediaciones que conduzcan a la idea de “comunidad de vida y territorio”, en función de la defensa de un estilo de vida que subraya un vínculo más estrecho e inmediato entre paisaje, historia larga de la región, defensa del medio ambiente y oportunidades económicas. Aun más, para el caso argentino, este proceso de construcción de la territorialidad (o de reterritorialización) exhibe de manera progresiva una afinidad electiva con la cosmovisión de los movimientos campesinos e indígenas, históricamente invisibilizados y relegados al margen de la sociedad.

Por último, en la Argentina las movilizaciones socioambientales en contra del actual modelo minero (explotación a cielo abierto) se han venido organizando bajo la forma de “asambleas” de vecinos o de ciudadanos autoconvocados. Desde sus inicios, la composición de las mismas ha venido reflejando un carácter heterogéneo y multisectorial, con una presencia importante de las clases medias (de sectores profesionales, quienes suelen ser los encargados de proponer-elaborar un saber experto independiente), así como de organizaciones campesinas e indígenas (que cuentan con saberes propios por su particu-

lar relación con la tierra y el territorio). Son precisamente estos procesos de movilización asamblearia los que han ido conduciendo a una concepción de la territorialidad, opuesta al discurso ecoeficientista y a la visión desarrollista, propia de la narrativa dominante.

Sin embargo, antes de reconstruir algunos de los hitos que dan cuenta de las etapas de formación y articulación de estos movimientos (ver el artículo sobre el tema de Svampa, Sola Álvarez y Bottaro, en este volumen), tratemos de bucear cuáles son las estrategias o núcleos discursivos que se superponen a esta concepción de “territorios sacrificables”.

Responsabilidad social empresarial y gobernanza¹²

Frente a la aberrante acusación de que la minería lleva pobreza, que lleva problemas ambientales y que, consecuentemente, las provincias donde la minería lleva a cabo sus actividades no han mejorado sus estándares de vida, yo me permito decir que falacia mayor representa esta acusación, cuando en realidad la minería en su integridad, no solamente da trabajo, sino que da trabajo formal, y no solamente da trabajo formal, sino que también es la que paga los mejores salarios de todo el sector económico argentino, pero además, construye caminos, lleva energía, mejora las comunicaciones. Es decir, ¿la minería no es una fuente de progreso y civilización? Entonces, qué es lo que pasa. Pasa que este mensaje no debe quedar solamente entre nosotros. Tenemos que tratar de llegar de la mejor forma más clara posible a todas las comunidades.

Martín Dedeu, presidente de CAEM,
Argentina Oro 2006

En la esfera pública, el proceso de reconfiguración de los territorios se apoya sobre otros conceptos que forman parte del discurso global, entre los cuales se destacan –además de aquel sobre el “desarrollo sustentable”– el de “responsabilidad social empresarial” y “gobernanza”. Veamos brevemente el uso de cada uno de ellos.

La noción de responsabilidad social empresarial (RSE) es un concepto reciente, de resonancias globales, que apunta a combinar la filantropía empresarial con una idea más general acerca de la responsabilidad de las empresas

12. Retomamos argumentos ya desarrollados en Svampa (2008a).

respecto del impacto social y ambiental que generan sus actividades. La importancia de tal concepto debe ser entendida en el marco de la nueva matriz neoliberal, en la que se consolida el rol metarregulador del Estado y las empresas pasan a ser consideradas el actor central y dinámico por excelencia. Este nuevo modelo de acción empresarial, que surgió del Foro Económico de Davos en 1999, ha sido propuesto por y para las grandes empresas, que operan en contextos de gran diversidad, de fuerte competencia internacional y, sobre todo, de creciente exposición ante la opinión pública. No es casual que muchas de las grandes empresas que lideran internacionalmente el movimiento de RSE, con fuertes campañas mediáticas y enormes presupuestos, sean responsables de daños ambientales, de explotación de trabajo infantil y subcontratación de trabajo esclavo, sobre todo en las regiones periféricas, donde los marcos regulatorios son siempre más permisivos que en los países industrializados del centro. La RSE adquirió rango institucional a través del Pacto Global, en 2000, el cual es definido como “un Programa Interagencial, liderado por el PNUD, la CEPAL y la OIT, tendiente a aumentar la responsabilidad social empresaria en los campos de los derechos humanos, los estándares laborales y el medio ambiente” (www.rseonline.com.ar).

En la Argentina, se instaló en la agenda luego de la crisis de 2001 y encontró un gran dinamismo en el campo de la actividad minera. Como analiza Mirta Antonelli en este libro, en 2002 en este país se presenta el informe final del programa Mining Minerals & Sustainable Development (MMSD), que tendría por objetivo “cargar de contenidos la responsabilidad empresarial”. Así, el concepto aparecía como una de las claves tendientes a producir “un cambio cultural respecto de la minería a gran escala, para ser concebida como factor de desarrollo sustentable”.

Ciertamente, la RSE forma parte de un dispositivo más amplio, que apunta a instalar y legitimar el nuevo modelo extractivista. Hacia afuera, las empresas se orientan a desarrollar vínculos estrechos con instituciones, universidades privadas y públicas, a partir de convenios y subsidios, al tiempo que desarrollan una intensa publicidad en los más diversos medios de comunicación, en el marco de un discurso que subraya la opción por una “minería responsable”. Hacia adentro, en relación con las comunidades en las que se desarrolla la actividad extractiva, sus efectos son aun mayores, en la medida en que sus intervenciones focalizadas, y el entramado que generan, introducen cambios sustantivos en el plano de la ciudadanía. Así, puede establecerse que en aquellos contextos en los que se implanta habitualmente la actividad minera (matrices sociopolíticas jerárquicas, pequeñas localidades, escasa diversificación económica, debilidad institucional), las grandes empresas tienden a convertirse en un *actor social total*. En efecto, en primer lugar, tienden a reconfigurar bruscamente las economías locales preexistentes, reorientando la actividad económica de la comunidad en función de la minería y creando nuevos enclaves de exportación; en segundo lugar, producen un impacto negativo en términos ambientales y sanitarios, que repercute sobre las condiciones de vida de la

población. En tercer y último lugar, a través de la llamada RSE, las empresas tienden a ampliar su esfera de acción, convirtiéndose en agentes de socialización directa, mediante una batería múltiple de acciones sociales, educativas y comunitarias. En la Argentina, el caso de la Minera Alumbrera, en Catamarca-Tucumán, constituye uno de los ejemplos más ambiciosos, en los cuales las empresas asumen su condición de agente socializador, apuntando así a un control general de la producción y reproducción de la vida de las poblaciones. Un informe especial de Foco sobre las Empresas Transnacionales en la Argentina, firmado por Ricardo Ortiz (2007) consigna: “Las organizaciones sociales han constatado que las grandes mineras en Catamarca, Tucumán, San Juan y Chubut efectúan donaciones a escuelas y hospitales de esas provincias tratando de provocar la captación indirecta de voluntades y la limitación del ejercicio de la opinión de las comunidades. *Esto ha sido corroborado por el defensor del pueblo de la Nación, quien manifestó su preocupación porque estas donaciones están acompañadas por una contrapartida publicitaria a favor del trabajo desarrollado por las empresas mineras, pudiendo este simple hecho llegar a inhibir toda posible crítica y, aun más, restringir la participación y el ejercicio de la población en la defensa de los derechos ambientales que consideren afectados*” (nuestro subrayado).

Otro de los conceptos clave de esta reformulación y *aggiornamento* del paradigma neoliberal, que hoy recorre el lenguaje de organizaciones internacionales y de las ciencias sociales, es el de “gobernanza”, que puede ser definido como “una forma de gobierno que no pasa por la acción aislada de una elite político-administrativa relativamente homogénea y centralizada sino por la adopción de formas de coordinación a distintos niveles, y multiactoral, en cuanto incluye el sector público y el sector privado, los actores de la sociedad civil y el mercado” (Ruano de la Fuente, 2002).¹³ Como sostiene Boaventura de Sousa Santos (2007), la gobernanza opera como una síntesis entre legitimidad y gobernabilidad:

La gobernanza busca, de hecho, armonizar las reivindicaciones a favor de la participación y la inclusión, resultado de la interpretación de la crisis social que parte del concepto de legitimidad, con las exigencias de una mayor autonomía y autorregulación producto de la interpretación guiada por la idea de gobernabilidad. Sin embargo, es una falsa síntesis, puesto que opera totalmente dentro del marco de la gobernabilidad. (36)

De manera paradigmática, en la actualidad el modelo de la gobernanza está siendo aplicado hoy en América Latina en el marco de la extensión de un modelo extractivo-exportador. La concepción que subyace en este modelo es

13. Asimismo, véase Boaventura de Sousa Santos (2007) y Mirta Antonelli (2007b).

que, más allá de la opacidad de los sistemas de representación y de las nuevas incertidumbres, los antagonismos y las contradicciones pueden resolverse en una esfera de mediación y de entendimientos recíprocos, en los que el objetivo es tanto la consolidación de la gobernabilidad como la materialización del llamado “capital social” en términos de redes sociales y políticas. En este sentido, esa visión apunta a diluir la idea de que los antagonismos pueden ser, en un punto, irreconciliables, que están insertos en relaciones de poder asimétricas y que en definitiva enfrentan –o pueden enfrentar– proyectos de sociedad diferentes y, en muchos casos, opuestos.

En fin, dados el actual escenario latinoamericano y la cartografía de resistencias existentes, se trata de un modelo que intenta una recomposición de la dinámica del capitalismo neoliberal, a través de ciertos dispositivos de intervención públicos y privados, que colocan el acento, por un lado, en la RSE y, por el otro, en la necesaria autolimitación de las demandas y los reclamos de las poblaciones afectadas, frente a una realidad de “hechos consumados”, esto es, la expansión “inevitable” del capitalismo extractivo transnacional en nuestras latitudes.

* * *

Hasta bien entrado el siglo XX, no existía lugar político e ideológico desde el cual oponerse al irresistible credo del progreso, ya que se desconocían –o bien, se desestimaban– las consecuencias destructivas que podía generar una modernización sin freno. En rigor, había un único paradigma de la modernización, al cual adherían incluso las diferentes corrientes del marxismo, cuya visión productivista y homogeneizante del progreso fue puesta a prueba en varias oportunidades y contextos históricos. En este sentido, nuestro país –y, en general, América Latina– no fue una excepción, pues la modernización y el credo productivista supieron ser la bandera que enarbolaron tanto los Estados desarrollistas como las experiencias nacional-populistas. Asimismo, quizá mucho más que en otras latitudes, las izquierdas –tanto en su matriz anticapitalista como nacional popular– se mostraron sumamente refractarias a las nuevas corrientes (ambientalistas y ecologistas) que se iban desplegando a la luz de las diferentes críticas del paradigma productivista.

Sin embargo, en las últimas décadas el escenario cambió ostensiblemente. Por un lado, la crisis de la idea de modernización (y, por ende, de desarrollo), en su versión hegemónica y monocultural, abrió un nuevo espacio en el cual se fue cristalizando el rechazo y la revisión del paradigma del progreso. A esto se sumó, en varios países de América Latina, la crítica de los pueblos originarios y los movimientos campesinos hacia las tentativas asimilacionistas o etnicidas reflejados por los modelos de desarrollo instalados por los Estados nacionales en sus diferentes fases (Estado conservador, Estado nacional-desarrollista, Estado neoliberal). Por otro lado, en la actualidad, los modelos de desarrollo impulsados en esta nueva fase de acumulación del capital colisio-

nan de lleno con los modos de vida de diferentes poblaciones y pueblos originarios, y amenazan en su conjunto la preservación de los recursos básicos para la vida (tierra y territorio). Estos hechos, sumados a los anteriores, abrieron el espacio para la emergencia de nuevos movimientos socioambientales, en clave de justicia ambiental o de ecología popular, así como a la revalorización de las cosmovisiones y las culturas indígenas, tan invisibilizadas en nuestro país.

Lo dicho sirve para poner de relieve uno de los grandes dilemas que atraviesan no sólo la Argentina sino otros países latinoamericanos; asistimos al retorno de dos ideas, de dos “conceptos límite” (la expresión es de Manuel Garretón) del pensamiento social latinoamericano: *emancipación y desarrollo*. Ninguno de esos conceptos límite ha retornado intacto o simplemente como fantasma del pasado; antes bien, sobre ellos se van operando trastocamientos y resignificaciones mayores, ligados tanto a la nueva dinámica del poder como a la acción contestataria de los movimientos sociales contemporáneos. En rigor, en América Latina, el marco en el cual retorna la cuestión acerca del “desarrollo” y se perfilan los debates sobre la “emancipación” va diseñando una trama muy compleja y conflictiva, atravesada por no pocos dilemas y posicionamientos irreconciliables. Así, todo parecería indicar que, tal como están planteadas las cosas, las vías del desarrollo y las vías de la emancipación amenazan con ser claramente antagónicas.