

Cartel contrario a la Megaminería de una manifestación en Córdoba, Argentina. Foto flickr/ Matt Wootton



Carlos ReborattiInstituto de Geografía,
Facultad de Filosofía y Letras, UBA

Conflictos socioambientales y minería en la Argentina

La nueva minería

En la visión tradicional, América Latina era una fuente prácticamente inagotable de recursos naturales a disposición de aquellos que quisieran tomarlos: oro, plata, esmeraldas, petróleo, madera, cobre y estaño, entre otros, fueron explotados hasta llegar en algunos lugares a su agotamiento. Solo bien avanzado el siglo XX los gobiernos comenzaron a delimitar los derechos de explotación de esos recursos, mediante leyes más estrictas o por la nacionalización de las compañías extractoras.

Pero a partir de la década de 1980 la globalización de las economías latinoamericanas y la influencia de teorías que propiciaban someter la explotación de los recursos naturales a las reglas del mercado llevaron a una mayor presencia de capital extranjero, al tiempo que acaecía un debilitamiento del control de los Estados. Esa situación incrementó fuertemente las repercusiones ambientales de la actividad extractiva, sobre todo en los casos de la minería y la pesca.

Sin bien la discusión sobre el cometido de la minería en el desarrollo es muy antigua, en las últimas décadas

¿DE QUÉ SE TRATA?

La modernización de la minería —puesta en marcha en el país a mediados de la década de 1990— viene provocando crecientes conflictos entre gobiernos provinciales, organizaciones ambientalistas y población local, incrementados por la ausencia de un ámbito de discusión y negociación, la escasa capacidad regulatoria del gobierno nacional y la falta de comunicación entre el público y las empresas mineras.

tomó un nuevo significado porque la actividad cambió de escala. El aumento del precio de algunos metales –como el oro– permitió incurrir en mayores costos de extracción. En muchos casos, la explotación de vetas de mineral en galerías subterráneas fue reemplazada por operaciones a cielo abierto, realizadas mediante la remoción de grandes cantidades de materiales, y con un importante uso de agua y de diversas sustancias químicas para los procesos de refinación, con el consecuente riesgo de daño ambiental.

A partir del cambio de siglo en varios países tomó cuerpo la idea de una *reapropiación de los recursos naturales* y tuvo lugar un crecimiento sostenido de organizaciones no gubernamentales (ONG) ambientalistas. También irrumpieron en la escena actores locales hasta ese momento marginados de las negociaciones y ausentes de la distribución de beneficios. La incidencia de estos factores dio lugar a numerosos conflictos socioambientales, originados en la incompatibilidad de las visiones de diferentes estamentos de la sociedad acerca de la explotación de los recursos naturales y sus consecuencias sobre el medio. Esos conflictos han impedido hasta el momento encontrar soluciones que saquen la cuestión del estatus de suma cero, en el que toda ganancia de alguien es pérdida de otro.

En la Argentina la población muestra muy escaso interés por discutir la explotación de sus recursos naturales, o por las consecuencias ambientales que podría tener. Aun cuando el país enfrenta variados problemas ambientales de distinta escala e intensidad, que van desde la deforestación, la contaminación hídrica y la erosión del suelo hasta la pesca indiscriminada y el sobrepastoreo, no se advierte una reacción generalizada en la sociedad que se pueda considerar una verdadera conciencia ambiental.

Esta distancia entre las ideas y preocupaciones de la sociedad y el incremento real o potencial de los problemas ambientales condujo a la aparición de una brecha entre los derechos ambientales de la población y las acciones de una justicia que los ampare. Como resultado, la conciencia de los problemas ambientales tiende a generarse primero en el ámbito local y, ante la falta de un marco regulatorio general, efectivo y confiable para permitir un proceso de diálogo y negociación, las preocupaciones locales se tratan de resolver por la vía del conflicto, generalmente con el resultado de que una de las partes obtiene todo y la otra nada.

Esquel y después

Hacia mediados de la década de 1990, se promulgó en la Argentina una ley de promoción de la minería que dio a las empresas interesadas una serie de ventajas económicas. Esto generó una considerable masa de inversiones, el crecimiento y la modernización de la actividad minera con el consiguiente potencial de producir daño ambiental, y una serie de conflictos como los descriptos,

el primero de los cuales ocurrió en los Andes patagónicos hacia los comienzos de este siglo, motivado por un proyecto minero cerca la ciudad de Esquel.

El corazón del conflicto residió en la coexistencia de visiones diametralmente opuestas sobre el uso del agua, la contaminación del medio, el empleo de mano de obra y la llegada de beneficios económicos a la población local y regional. Los vecinos veían estas cuestiones de una manera y la empresa canadiense Meridian Gold, promotora del proyecto, las veía de otra.

Cuando la firma presentó a las autoridades provinciales el estudio de impacto ambiental requerido para comenzar los trabajos, los vecinos comenzaron a movilizarse mediante asambleas, manifestaciones y presentaciones a la justicia. Esquel está ubicada en las cercanías de un parque nacional, en un área de gran belleza natural. Su población es reciente, puesto que el origen del poblado data de principios del siglo XX, y muchos –sobre todo en los últimos años– arribaron justamente por esa característica, por lo que cualquier amenaza potencial a la naturaleza es tomada muy seriamente.

La movilización de los vecinos fue apoyada por el grueso del ambientalismo nacional, que se compone de una densa red de pequeñas asociaciones conservacionistas en las que algunos líderes son muy activos y hacen intenso uso de los medios de comunicación y de las redes sociales. Por ese medio, el conflicto tomó estado público en el nivel nacional.

Los vecinos se habían agrupado en una Asociación de Vecinos Autoconvocados, paso que se repitió luego en otros conflictos semejantes, siempre con la característica de ser organizaciones espontáneas, cuya formalización les permitía actuar coherentemente en el ámbito legal y político. Esa espontaneidad fue vista por un público muy suspicaz de las organizaciones políticas como prueba de que se trataba de actores sociales legítimos y honestos en su búsqueda de la justicia ambiental. Es así como un referéndum no vinculante realizado entre la población local arrojó un aplastante 81% de votos en contra de que la mina se instalara.

La reacción de la compañía minera fue llevar el tema a la justicia, pero en sucesivas instancias esta se pronunció a favor de los vecinos. El gobierno provincial era primero un fuerte promotor del proyecto, pero a medida que la reacción popular aumentaba fue cambiando de actitud, hasta que finalmente terminó por ordenar el cese de las actividades hasta que se realizara un estudio en profundidad, lo que postergó la instalación minera indefinidamente.

El contratiempo de Esquel no frenó el interés de las compañías mineras, ya que se habían despertado en el medio internacional grandes expectativas acerca de la inversión minera en la Argentina. Como resultado de ellas, se pusieron en explotación cuatro grandes yacimientos: Bajo la Alumbraera y Salar del Hombre Muerto en Catamarca,

Cerro Vanguardia en Santa Cruz, Veladero en San Juan. A mediados de 2012 había por lo menos otros seis con importante avance y varios más en la etapa de exploración.

Según la Constitución Nacional reformada en 1994, los recursos naturales son de propiedad de las provincias. Por lo tanto son ellas las que deben negociar con las compañías mineras los eventuales permisos y las condiciones de explotación. Pero cuando descendemos a los casos concretos nos encontramos con los conflictos, cuya intensidad y resultados son muy variables. Dependen de factores como el momento en que se produjeron o producirán las inversiones, la distancia del yacimiento a algún centro poblado, la capacidad de movilización de los movimientos locales y las reacciones a esas movilizaciones por parte de los gobiernos provinciales.

Por lo general los conflictos tienen evolución similar: al conocer la existencia de un proyecto minero, algunos sectores de la sociedad local se movilizan para detenerlo, influidos por los grupos ambientalistas más radicalizados y activos del país, que potencian la natural inquietud de los pobladores por los efectos ambientales de la gran minería. A eso las empresas —que ya han recibido la aprobación del gobierno provincial pero por lo común han evitado todo contacto con la sociedad local— responden que el proyecto es seguro desde el punto de vista am-

biental, que generará puestos de trabajo y tendrá efectos muy positivos en la economía local y regional.

Las respuestas de los gobiernos provinciales a la movilización social varían: hay casos en que apoyan abiertamente a las compañías mineras, acusan a los movimientos sociales de irresponsables y tratan de reprimir la protesta; en otros, y según el cariz y la escala de los acontecimientos, dudan, y hasta a veces dan marcha atrás con los permisos de explotación.

Por su parte el gobierno nacional, para no incurrir en costos políticos, trata de mantenerse apartado, pero ante el aumento del número y la importancia de los conflictos por lo general toma partido por la actividad minera. Así los conflictos se desenvuelven en un juego de confrontaciones, en ausencia de un ámbito de negociación, y también de la voluntad de los actores de negociar.

Un pentágono de relaciones de fuerza

Comparando los casos, se puede ver que los conflictos se generan y desarrollan por la interrelación de cinco tipos de actores, que definen un imaginario pentágono.

Manifestación de vecinos de la localidad patagónica de Esquel en oposición a la puesta en marcha de un proyecto de minería de oro en las cercanías.



Son el gobierno nacional, los gobiernos provinciales, las empresas, el movimiento ambientalista nacional y la población local. Las variaciones en las formas de relacionarse cada actor con los otros, el poder que pueden demostrar y el contexto social y político producen diferentes resultados.

El gobierno nacional, que carece de una política ambiental específica, tiende a apoyar la actividad minera, incluso la de cielo abierto, y ha demostrado públicamente su deseo de promocionarla. Las relaciones del gobierno nacional con el ambientalismo son variadas: si bien no se ha enfrentado a las organizaciones formales, lo ha hecho con las redes informales y con la población local que corta las rutas, una de las acciones preferidas de esos grupos. Por otra parte, a pesar de que la legislación federal aplicable a la explotación minera es muy favorable a las empresas, en especial por el tratamiento fiscal que reciben, no ha procurado modificar las normas, mientras recauda de otras actividades de exportación de productos primarios más del 35% de su precio.

Dado que los gobiernos provinciales son constitucionalmente dueños de los recursos naturales ubicados en su territorio, deben ser vistos como un actor de gran importancia. El manejo de dichos recursos depende de la legislación de cada provincia, que es muy diversa. En algunas, la minería a cielo abierto ha sido prohibida (una medida precautoria, dado que, salvo Mendoza, son provincias en las que no se presentaron proyectos de ese tipo de explotación). En otras, la producción minera se promueve abiertamente. Se conocen por lo menos dos casos en que un candidato a un cargo electivo prometió en la campaña prohibir la actividad, pero al acceder al poder hizo lo contrario.

Pancarta desplegada por activistas contrarios a la minería a cielo abierto.



Las relaciones de las provincias con el gobierno nacional son ambiguas, dado que cuando surge un conflicto el segundo procura evitar todo vínculo visible con el gobierno provincial, aun cuando en estos momentos los gobiernos provinciales pro mineros son en su totalidad parte del partido oficial gobernante.

Las provincias que apoyan la minería suelen tener relaciones agresivas con el ambientalismo, que alcanzan a veces a amenazar con represión policial a los grupos que pasan a las acciones directas. En los discursos oficiales frecuentemente se oye la palabra ambientalista como sinónimo de provocador y extranjero, en especial para designar a militantes que llegan de otro lado para participar en manifestaciones y en cortes de ruta. Curiosamente, esa actitud afecta a los movimientos locales, que frecuentemente tratan de explicar que no son ambientalistas.

La situación más compleja para los gobiernos provinciales es su relación con los movimientos sociales locales, pues casi siempre la política se mezcla con las reivindicaciones específicas. Para evitar conflictos, tratan de eludir los momentos de potencial confrontación, como las audiencias públicas. Si la población se moviliza y corta una ruta, procuran negociar que deje de hacerlo, pero si no tienen éxito y el corte se prolonga, terminan haciendo intervenir a la policía provincial y reprimiendo a los movilizados.

La relación de los gobiernos provinciales con las empresas mineras es, desde un principio, asimétrica, ya que se trata de provincias pobres negociando con empresas internacionales gigantescas, cuyos presupuestos son mucho más grandes que los de las provincias. Esa asimetría incluye también el hecho de que muy frecuentemente las provincias carecen de capacidad técnica para evaluar los planes de inversión y los estudios de impacto ambiental. Por otra parte, la minería promete ser una fuente importante de recursos económicos, directos por la vía de los impuestos e indirectos por la creación de empleo, tanto en la propia explotación como en los servicios que ella genera. La combinación de los dos temas, más la existencia de ocasionales casos de corrupción, hace que con frecuencia las provincias aprueben inversiones sin un análisis serio de su conveniencia.

En cuanto al ambientalismo, en la Argentina se distingue por lo menos dos niveles: uno es el de las instituciones formales, generalmente con sede en Buenos Aires y varios años de experiencia en su tema. De ese tipo son la Fundación Argentina de Recursos Naturales (FARN), la Fundación Vida Silvestre Argentina (FVSA) y Greenpeace. Si bien hay marcadas diferencias entre ellas, se trata de instituciones manejadas por profesionales, apoyadas en una buena base financiera y que tienen como misión la protección ambiental. Presionan a las autoridades mediante acciones de cabildeo (o lobby), generan información para el público, proponen legislación.

Las dos primeras mantienen buenas relaciones con el gobierno nacional y con los provinciales, aunque no



Manifestación antiminería en Andalgalá, Catamarca.

necesariamente exentas de críticas. Greenpeace es diferente, ya que su actitud es más intransigente y militante. Suele montar campañas que raramente coinciden con las intenciones oficiales, y que se caracterizan por su contenido mediático. Las tres instituciones han tenido actitudes cambiantes con respecto a los conflictos socioambientales mineros.

Por lo general la FVSA y la FARN se han mantenido al margen. A veces han generado informes sobre el tema o puntualizado su preocupación en los casos de represión policial. Greenpeace, en cambio ha opinado activamente, sobre todo en lo que atañe a la potencial contaminación por sustancias químicas. Muchas veces ha actuado en forma independiente, por ejemplo, contra la técnica de cianuración del oro o en defensa de legislación protectora de glaciares.

El segundo nivel del ambientalismo está formado por redes de movimientos de base poco institucionalizados. Se apoyan más en la sensibilidad del público que en información cierta y verificable, utilizan un tono agresivo, envuelto en una retórica catastrofista y proclive a la denuncia de todo tipo de confabulaciones destinadas a la destrucción del ambiente. Esto los lleva a rechazar cualquier opinión que los contradiga, ya provenga del ámbito oficial, del mundo académico o del medio empresario, sectores a los que suelen presentar como parte de dichas confabulaciones.

No por ser poco confiable la información que manejan, han dejado de tener una notable respuesta por parte del público, sobre todo entre los jóvenes urbanos. Son grupos que por lo general se forman alrededor de personajes icónicos, algunos con larga historia de agitación ambientalista. Se apoyan fuertemente en las redes sociales informales que utilizan internet como su vehículo principal y expresan sus exigencias absolutas por llamativos eslóganes como *No a la minería a cielo abierto*. Adoptan posiciones intransigentes sin medir su viabilidad, lo que cierra las puertas de cualquier negociación y lleva a los conflictos a un callejón sin salida.

A medida que aumenta el número de conflictos socioambientales, se produce un efecto de bola de nieve en las protestas. La mina de Veladero está en plena actividad en San Juan sin que los movimientos locales pudieran impedirlo. La mina Agua Rica, en Catamarca, tiene muchas dificultades para comenzar a ser explotada, y el proyecto de Famatina, en La Rioja, todavía no se pudo poner en marcha. Si bien los motivos que aducen los movimientos sociales locales son siempre similares —potenciales efectos contaminantes, competencia por el agua, efecto económico y social de enclave—, según los casos se agregan temas propios de la población regional, como la identidad étnica, la cultura amenazada por la irrupción de empresas extranjeras y la protección del patrimonio paisajístico.

El origen social de los movimientos locales es muy diverso: a veces los iniciadores pertenecen a las clases medias (comerciantes, empleados públicos, docentes, productores agrícolas medianos), otras son dirigentes indígenas o campesinos, o representantes de asociaciones de pequeños productores agrícolas. Sus técnicas de presión son por lo general manifestaciones públicas y cortes de ruta, más presentaciones ante la justicia. Si bien reciben mucha ayuda de los movimientos ambientalistas no formales, sobre todo en materia de publicidad, al mismo tiempo eso puede obstaculizar su trato con las autoridades provinciales, que suelen acusarlos de responder a infiltrados.

Los movimientos locales prácticamente no tienen relación con las compañías mineras, a las que consideran indefectiblemente su enemigo principal, y con las cuales se niegan a negociar. Las empresas, por su lado, suelen evitar todo contacto con la población local, y dejar en la práctica en manos de los gobiernos provinciales y municipales la función de mediador o regulador de los conflictos. Sus comunicaciones públicas por lo común se limitan a describir el proyecto en términos favorables en su sitio en internet, y a señalar que cumplen estrictas normas de control ambiental, son fuente de empleo local y tienen efectos económicos de derrame en la región. Pero no se puede decir que las compañías mineras, en las que los

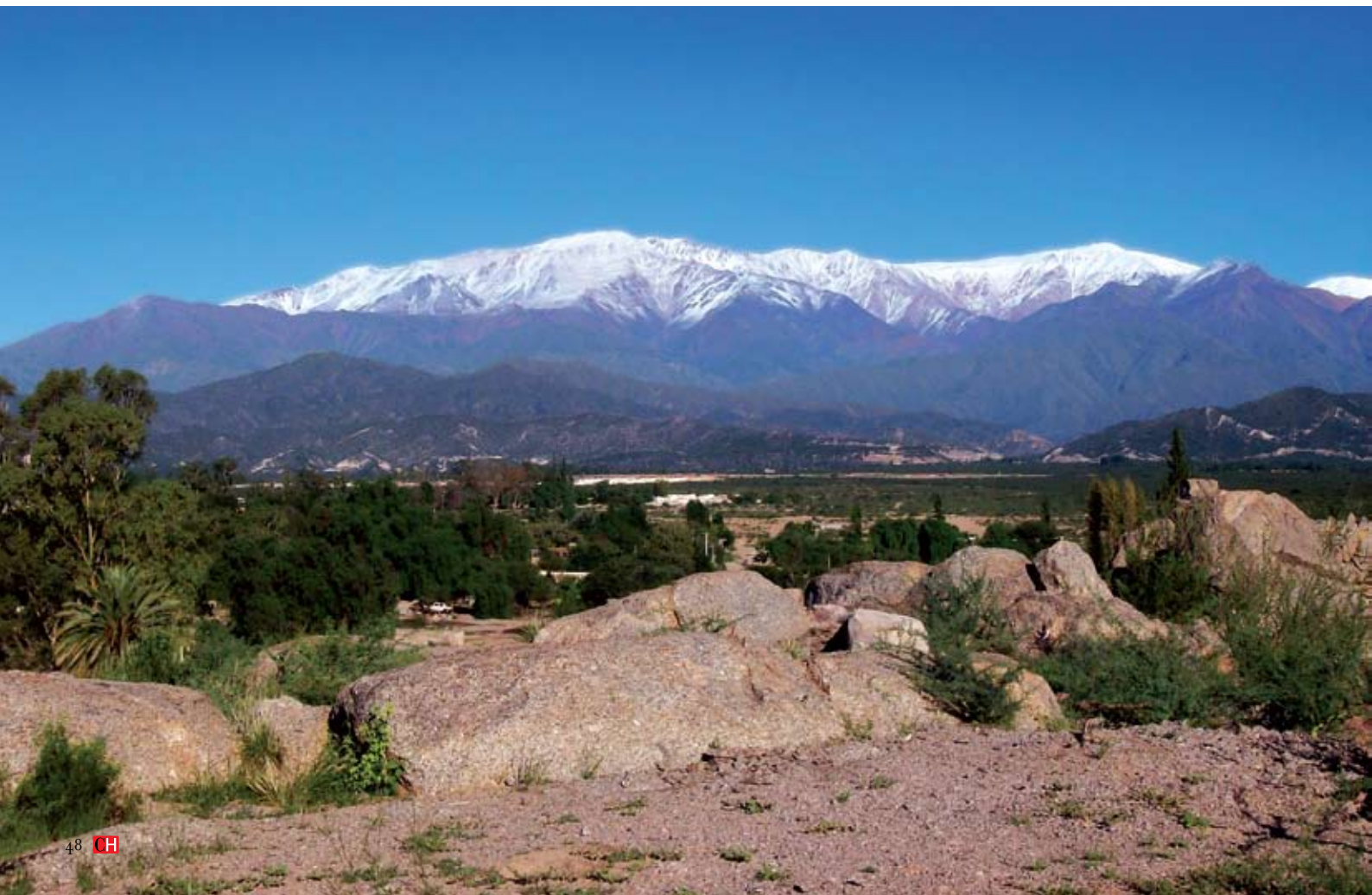
accionistas dominantes son como regla general grandes empresas multinacionales, practiquen realmente la llamada responsabilidad social empresaria, ni mucho menos que busquen la aprobación social de sus proyectos.

Reflexiones finales

Las relaciones que hemos descrito entre los actores del pentágono indican que falta un campo de discusión y negociación. Para poder crearlo, el primer paso sería que cada uno de dichos actores se muestre dispuesto a participar en conversaciones, cosa que hasta el momento no ha sucedido, pues las relaciones están signadas por la desconfianza.


Una de las bases para que haya conversaciones y se cree un campo de encuentro debe ser un cuerpo común de conocimiento de los proyectos, y un análisis objetivo de sus consecuencias o, si se prefiere, sus costos y beneficios. En la situación actual, establecer esa base de discusión parece poco posible, dada la posición aparentemente irreductible del ambientalismo no formal hacia el diálogo, muchas veces adoptada también por los movimientos locales, más la actitud de aislamiento que muestran las compañías mineras.

La sierra de Famatina vista desde Chilecito.



¿Se podrían resolver estos conflictos mediante una consulta popular? Tampoco por ese camino la salida es sencilla. Primero habría que definir a quién se consulta: ¿solo a la población local, que potencialmente sufriría las consecuencias directas de la minería, o a la de toda la provincia, que es en algún sentido la dueña del mineral? Hay dos ejemplos contrastantes: en los pocos casos de referéndum local el resultado fue opuesto a la mina, como sucedió en Esquel y, más recientemente, en Loncopué, al noroeste de Neuquén. Pero por otro lado los políticos que mostraron explícito apoyo a la minería indefectiblemente ganaron elecciones provinciales por amplio margen, como acaeció en Río Negro o San Juan.

Los conflictos socioambientales en el sector minero han ido creciendo en escala, frecuencia y complejidad; el desenvolvimiento de cada uno de ellos significó un paso adelante en la organización de los movimientos espontáneos apoyados por el activismo ambientalista. Frecuentemente esto llevó a esos movimientos sociales a adoptar posiciones extremas, a partir de las cuales es muy difícil encontrar soluciones que salgan del marco de un juego de suma cero. Al mismo tiempo, la falta de una visión más amplia que contemple el largo plazo puede ser negativa para los propios movimientos.

Pero es innegable el papel que desempeñan estos movimientos en la construcción de una conciencia ambiental en la sociedad. Queda abierta la incógnita sobre el destino final de los movimientos sociales, y con él la del futuro desarrollo minero del país. 

LECTURAS SUGERIDAS

BEBBINGTON A, ABRAMOVAY R y CHIRIBOGA M, 2008, 'Social Movements and the Dynamics of Social Territorial Development in Latin America', *World Development*, 36, 12: 2874-2887.

BLANCO DR y MENDES JM, 2006, 'Aproximaciones al análisis de los conflictos ambientales en la Patagonia. Reflexiones de historia reciente 1980-2005', *Ambiente e Sociedad*, 9, 2: 47-69.

GRAUCHU J, 2008, 'Is Mining Good for Development? The Intellectual History of an Unsettled Question', *Progress in Development Studies*, 8, 2: 129-162.

SVAMPA M y ANTONELLI M, 2009, *Minería transnacional, narrativas del desarrollo y resistencias sociales*, Biblos, Buenos Aires.

WALTER M, 2008, 'Nuevos conflictos ambientales mineros en la Argentina. El caso Esquel (2002-2003)', *Revista Iberoamericana de Economía Ecológica*, 8: 15-28.



Carlos Reboratti

Licenciado en geografía, UBA.

Investigador principal del Conicet en el Instituto de

Geografía, FFYL, UBA.

creborat@gmail.com



**SÁBADOS
11.30 hs.**

