

Estados subnacionales, conflictos socioambientales y megaminería. Reflexiones a partir del análisis de la experiencia del Valle de Famatina, Argentina

Subnational states, environmental conflicts and mega-mining. Reflections on the analysis of the experience of Valle de Famatina, Argentina

*Marian Sola Álvarez**

Resumen

Este artículo¹ aborda las características singulares del conflicto que tiene lugar a partir de los intentos de explotación minera a cielo abierto en el sistema serrano de Famatina, provincia de La Rioja, poniendo énfasis en la disputa que se genera en torno al otorgamiento o negación de la “licencia social para operar”. Particularmente, y luego de un recorrido por los usos y connotaciones que el concepto “licencia social” ha asumido desde los años noventa, se problematiza el rol desempeñado por el gobierno provincial en el conflicto. Para ello analizaremos el impulso que se le otorgó a la actividad y las acciones de resistencia ejercidas por las comunidades. El periodo de análisis de este trabajo abarca desde el año 2006 hasta el año 2012.

Palabras clave: conflictos socioambientales, licencia social para operar, megaminería a cielo abierto, gobiernos subnacionales.

* Candidata a doctora en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires. Investigadora docente del Área de Sociología, Instituto de Ciencias, Universidad Nacional de General Sarmiento, Argentina. Temas de especialización: modelos de desarrollo, extractivismo y conflictos socioambientales. Correo electrónico: msola@ungs.edu.ar

¹ Este artículo retoma las investigaciones realizadas por la autora en el marco de su tesis de maestría y de su tesis doctoral en curso, así como análisis y reflexiones gestados en el marco del proyecto de investigación “Actores, disputas y modelos de desarrollo en la Argentina contemporánea” dirigido por la Dra. Maristella Svampa.

Abstract

This article describes the unique characteristics of the conflict currently taking place as a result of the efforts at open-cast mining in the mountain system of Famatina, in the province of La Rioja, emphasizing the disagreement caused by the granting or denial of the “social license to operate”. In particular, following an analysis of the uses and connotations acquired by the concept “social license” since the 1990s, the role played by the provincial government in the conflict is explored. To this end, we will analyze the boost given to the activity and the resistance put up by the communities. This study analyzes the period from 2006 to 2012.

Keywords: Socio-environmental conflicts, social license to operate, open cast mega-mining, sub-national governments.

Introducción

En el año 2006, en Niyamgiri, al este de la India, las comunidades que allí habitan percibieron amenazado su territorio ancestral y dieron lugar a un proceso de movilización que impidió se ejecutara un proyecto minero a gran escala para la extracción de bauxita. La ecofeminista e intelectual hindú, Vandana Shiva (2011), refiriéndose a esta experiencia señala que la organización de los pobladores, el asesoramiento técnico y científico y una ardua batalla jurídica, fueron los elementos que confluyeron para preservar la montaña y los cursos de agua que de ella y por ella descienden.

Lejos de las colinas de Niyamgiri, más cerca de los conflictos que acontecen en América Latina y que recorren la cordillera de los Andes, también en el año 2006 comenzó la resistencia de los pobladores del Valle de Famatina, quienes al igual que los colectivos de otras latitudes defienden el valor de la vida y de las formas de vida en los territorios.²

Las nieves eternas, la presencia de cóndores, la majestuosidad de los cerros y los prístinos arroyos y ríos que los surcan, son características que, entre otras, asemejan al sistema serrano

² La intensificación de la explotación minera es un fenómeno de escala planetaria, las series históricas de datos sobre extracción de las principales sustancias de la corteza terrestre muestran, a excepción de algunos minerales como el plomo y el estaño, un crecimiento espectacular durante los últimos 30 años (Naredo, 2006). El desequilibrio entre los recursos requeridos por los países desarrollados y las dotaciones de minerales que poseen —o que están dispuestos a explotar— se acentuó de manera pronunciada afectando, especialmente, al Sur global. El incremento en la demanda de minerales, que se hallan en menor ley y con un alto nivel de dispersión, conducen a una expansión geográfica de las actividades extractivas que presenta expresiones comunes en los territorios más distantes, aun cuando las dinámicas políticas, las tradiciones culturales, las experiencias de movilización y las características de la matriz económica, entre otras variables, estén marcadas por la diversidad.

de Famatina a los paisajes cordilleranos.³ Su nombre refiere a lo que guarda en las entrañas; en efecto, Famatina proviene del vocablo *wamatinag* que significa madre de los metales. Dentro del cordón que se extiende por cerca de 400 kilómetros en dirección norte-sur, se destaca el cerro General Belgrano, más conocido como *Nevado de Famatina*, a cuyos pies se ubican el departamento homónimo y el de Chilecito, ambos pertenecientes a la provincia de La Rioja.

En este trabajo nos proponemos analizar el conflicto que se suscita en el Valle de Famatina, región en la cual el impulso de la gran minería metalífera evidencia tanto las dimensiones que asume el proceso de mercantilización de los bienes de la naturaleza como la disputa en torno a los modelos de desarrollo. La etapa del ciclo minero en la cual se encuentran los proyectos en este territorio, es decir el hecho de que no exista una explotación a cielo abierto en funcionamiento, permite profundizar en las diversas concepciones que subsisten en torno a la “licencia social para operar” y analizar las estrategias que tanto para su otorgamiento como para su negación llevan a cabo los diversos actores en la fase previa a la explotación. Paralelamente, la escala de abordaje posibilita ahondar en el rol que desempeña el estado subnacional en la definición de estos proyectos, y por ende, en los modelos de desarrollo.

Para alcanzar este propósito se consideró pertinente plantear un abordaje metodológico que, por un lado, posibilitara caracterizar en sus diversas escalas los procesos sociales, culturales, económicos y políticos en el marco de los cuales se desarrolla el conflicto y, por otro lado, permitiese acceder a las estructuras de significados propias de los contextos de acción y captar los sentidos que le atribuyen a esta los actores involucrados; se estimó conveniente desarrollar un estudio de caso para cuyo análisis se emplearon técnicas cualitativas de recolección de la información tales como la observación participante y no participante, entrevistas en profundidad y entrevistas semiestructuradas;⁴ se procedió a realizar análisis discursivo sobre diferentes materiales textuales y audiovisuales; al mismo tiempo, se utilizó información de fuentes secundarias: material periodístico de diarios nacionales, provinciales y locales, ordenanzas municipales, así como leyes provinciales y nacionales, versiones taquigráficas de sesiones parlamentarias, informes de impacto ambiental, información disponible en páginas web y listas de correo electrónico, entre otros; se consultó también documentación proveniente de organizaciones sociales y la producción de medios de prensa alternativos.

³ La provincia de La Rioja colinda con la cordillera de los Andes, no obstante el sistema de Famatina corresponde, en la mayor parte de su extensión, a las “sierras pampeanas”.

⁴ El trabajo de campo fue realizado en distintas localidades de seis departamentos de la provincia de La Rioja, entre los años 2007 y 2012. Durante este periodo se realizaron 29 entrevistas a miembros de asambleas y organizaciones sociales. También fueron entrevistados pobladores (19) que no integraban colectivo alguno vinculado con el conflicto. Adicionalmente, se participó de actividades, acciones directas y encuentros, entre ellos los organizados por la Unión de Asambleas Ciudadanas en distintas provincias del país.

Territorios interpelados por megaproyectos mineros

Ya sea porque la estrechez de las dotaciones disponibles en los países industrializados se articula con políticas que desalientan la minería;⁵ sea por razones de dominio geopolítico,⁶ la puesta en marcha de diversos proyectos extractivos es un común denominador de los países de América Latina. En Argentina, si bien desde fines de la década de los 90 se impulsa el desarrollo de la gran minería metalífera a cielo abierto, fundamentalmente en las provincias de Catamarca, Santa Cruz y San Juan, esta actividad no asumió un rol protagónico.

Sin embargo, a nivel mundial se le asigna al país un lugar destacado, ya que ocupa el sexto puesto en cuanto a su potencial, con una superficie estimada en los 750 mil km² de los cuales faltaría explorar el 75 %. En la década pasada (2002-2011), las tareas vinculadas a la exploración para futuros proyectos registraron un crecimiento acumulado de más del 600 % según datos de la Secretaría de Minería de la Nación (2011).

Este aumento en el número de los proyectos fue acompañado de un incremento de la conflictividad en los territorios, la cual asume diversas características, asociadas a la dinámica sociopolítica propia del nivel local y provincial. A la vez, la etapa del ciclo minero en la que se encuentra el proyecto también interviene en el desarrollo del conflicto; más precisamente es en la etapa de exploración, al inicio de las tareas, cuando se instala con mayor potencia la disputa en torno a la “licencia social para operar”.

La licencia social en Argentina no es un concepto que integre la legislación que regula la actividad minera a gran escala, sin embargo asumió en los conflictos mineros en general y en el caso del Valle de Famatina en particular, una importante trascendencia e incluso cierto poder normativo. De este modo, diversos actores —gobiernos, empresas, consultoras, organizaciones y movimientos sociales— aluden al término, aunque su naturaleza y sus implicaciones no parecen estar lo suficientemente claras. Tampoco se trata de un concepto expresado con nitidez en la institucionalidad transnacional, al menos no con la recurrencia con que es evocado desde el discurso global.

⁵ El fenómeno de “repulsión” de este tipo de explotación por parte de los países centrales (Martínez Alier, 2004) se complementa con otro de “atracción” por el cual los países periféricos ofrecen nuevas “ventajas” para la exploración y explotación de los recursos, las que se adicionan a las tradicionales ventajas comparativas.

⁶ La creación de territorios especializados en la provisión de bienes naturales, intervenidos y operados bajo el control de grandes empresas transnacionales cumplen, por un lado, una ‘función geopolítica’ de asegurar a nivel global la provisión de insumos estratégicos para las dinámicas de transformación y consumo controladas desde las potencias que detentan el monopolio de la innovación tecnológica y de los flujos financieros mundiales. Por otro, constituyen nodos de apropiación de rentas generadas políticamente a través de los beneficios fiscales y comerciales (Colectivo Voces de Alerta, 2011).

Origen y desarrollo del concepto de licencia social

La preocupación por la imagen negativa de la actividad minera a gran escala y las desventajas que una mala reputación suponían para el sector, están en el origen del concepto licencia social. El devenir de los conflictos fue acuñando el término así como estimulando estrategias que vincularían la licencia social con la denominada responsabilidad social empresaria, es decir, con aquellas acciones desarrolladas por las corporaciones orientadas a construir hegemonía y consenso social en torno a la actividad (Godfrid, 2015).

En efecto, la emergencia de la noción en cuestión se presenta asociada a las denuncias por los impactos de la megaminería a cielo abierto que a nivel mundial comenzaron a circular durante los años noventa a lo que se sumaron los resultados que arrojaban las encuestas de opinión sobre la actividad minera en Estados Unidos (Thomson y Boutilier, 2011). De Echave (2015), citando a Thompson y Joyce (2013), señala que el concepto fue propuesto por un líder del sector minero canadiense en 1997 como un requerimiento esencial para la sobrevivencia de la actividad minera.

En un contexto en el que comenzó a intensificarse la conflictividad en torno a la gran minería, el Banco Mundial, que por entonces desarrollaba en diversos países programas de flexibilización y desregulación del aparato estatal tendientes a alentar la inversión privada en este sector, fue uno de los primeros actores que puso en agenda al término. Así, fue en el marco de la conferencia “Minería y Comunidad” celebrada en el año 1997 y auspiciada por el organismo internacional donde se hizo referencia explícita a la necesidad de contar con la aceptación por parte de los pobladores para la ejecución de un proyecto a gran escala. “Se propuso que la industria tenía que actuar de forma positiva para recuperar su reputación y obtener una licencia social para operar a través de un proceso que, comenzando al nivel de minas y proyectos individuales, crearía, con el tiempo, una cultura y perfil públicos.” (Thomson y Boutilier, 2011: 1).

La Organización Latinoamericana de Minería (OLAMI) fijó entre sus líneas prioritarias la cuestión de la licencia social. Su misión orientada a “generar estrategias corporativas de fabricación del crédito social” (Antonelli, 2008 :1), condujo a que este organismo de alcance regional destinara esfuerzos institucionales a señalar la importancia que tiene contar con el aval de las comunidades. Así, en sus documentos declaran: “mientras hace algún tiempo atrás no era posible realizar un proyecto minero sin la licencia ambiental, hoy no debería considerarse la ejecución de un proyecto minero sin la licencia social” (Cortez Arce, 2006 : 27). La OLAMI asume la preocupación que representa para las corporaciones mineras el conflicto en que puede estar involucrada una compañía en particular y su impacto en la imagen del sector en general.

Desde esta perspectiva consideran preciso cuantificar el nivel de aceptación de un proyecto, en tanto es una variable que facilitará (o impedirá) el cumplimiento de los objetivos de la empresa, lo cual repercute en la sustentabilidad de la inversión. En este sentido, urge la necesidad de desarrollar una intervención que procure proteger la viabilidad financiera del proyecto y por ende resguardar a la empresa y sus accionistas. Tal es así que aun cuando contar con la licencia social para operar signifique adicionar un nuevo rubro en el presupuesto e incorporar una línea de trabajo previa a la explotación, hacerse de ella fue para las empresas un paso necesario y una meta.

A medida que los conflictos sociales se expandieron y acrecentaron, el presupuesto destinado a la licencia social tendió a engrosarse. Efectivamente, los servicios profesionales que suelen contratarse (estudios jurídicos, agencias de marketing, consultoras, ONG especializadas y las estrategias para con los medios de comunicación) representan un gasto tan insoslayable como insuficiente para el logro del consenso. El presidente de una de las empresas mineras más importantes del mundo así lo manifestaba: “Tú no obtienes la licencia social con una visita al Ministerio del gobierno a hacer una solicitud o pagando una cuota... se requiere mucho más que dinero para realmente volverse parte de las comunidades en las cuales uno opera”. (Presidente de Newmont Mining, año 2003 citado por De Echave, 2015).

Lo cierto es que aun cuando el concepto se impulse con la intención de mitigar las críticas a la actividad y con la finalidad de desactivar conflictos, en el marco de ciertos procesos de resistencia, los actores movilizados propugnan su utilización para argumentar que las empresas no cuentan con aprobación ni legitimidad social de las comunidades locales.

La licencia social y el poder estatal

Más allá de las potencialidades y dificultades que puede suponer la evaluación del grado de aprobación o rechazo que la minería a gran escala genera en las comunidades cercanas y potencialmente afectadas, en América Latina se observa que el rol que desempeñan los gobiernos, ya sean nacionales o subnacionales, por lo general, no suelen favorecer procesos ni escenarios en los que la discusión en torno a la licencia social promueva el ejercicio de prácticas democráticas.

A partir de la experiencia de un país pionero de este tipo de minería y donde se encuentra en explotación la mina de oro más grande de América Latina (Yanacocha, Cajamarca, Perú), se advierte que el Estado suele adelantar su respaldo a los proyectos de las empresas, ignorando la oposición de diferentes sectores de la población. Desde el Centro Peruano de Estudios Sociales señalan que esto pone en evidencia que el Estado maneja una idea de licencia social equivocada (Escobedo, 2011). En una sintonía similar Alberto Acosta, expresidente de la Asamblea Constituyente

de Ecuador, argumenta: “Es difícil, sino imposible, discutir el futuro minero de una comunidad, de una zona o del país mismo, cuando la posición pública del gobierno, formulada en reiteradas ocasiones, es abiertamente favorable a la minería a gran escala” (2009:125).

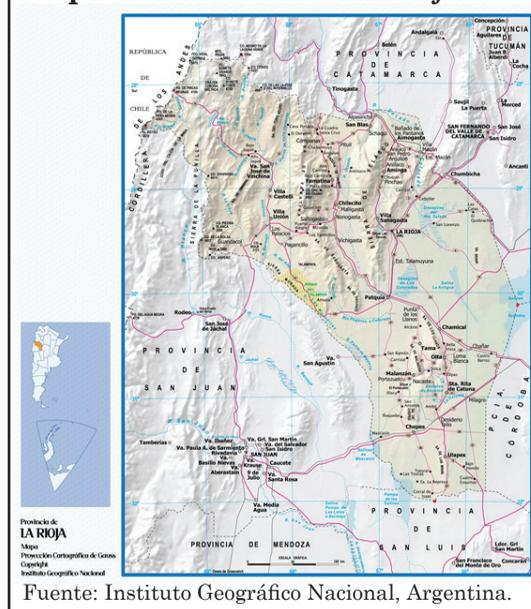
En la mayor parte de los países de América Latina es el nivel central de gobierno el que define la marcha de los proyectos mineros. Sin embargo, en el caso argentino el protagonismo de los gobiernos subnacionales lo constituye en un actor clave para comprender el desarrollo de la megaminería. La organización federal del Estado y la reforma constitucional llevada a cabo en el año 1994 le asignaron a las provincias un rol central en la explotación de los recursos naturales. A partir de la misma se les reconoció a los Estados subnacionales el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio y la potestad de otorgar la concesión de explotación de las minas dispuesta en la actualización del Código de Minería. De allí entonces que la licencia social se dirima fundamentalmente en este nivel de gobierno.

Los derroteros de la licencia social en La Rioja

La provincia de La Rioja constituye uno de los casos más trascendentes de resistencia a la instalación de proyectos mineros, protagonizados principalmente por pobladores de las localidades de Famatina y Chilecito (Wagner, en prensa), y es a la vez un caso en el cual el gobierno provincial se mostró, aunque no de un modo lineal, especialmente comprometido con la promoción del modelo minero.

La Rioja es una jurisdicción del noroeste argentino (ver Mapa 1) que ocupa cerca de 90 000 km² la aridez de su suelo caracteriza a este territorio que posee la particularidad de ser la provincia con menor caudal de agua del país. Los estudios señalan que: “Es evidente que en épocas muy anteriores hubo un clima de mayor pluviosidad, pues impresiona la cantidad de lechos de ríos que permanecen secos la mayor parte del año, con la sola excepción del corto tiempo de crecientes provocadas por las tormentas de verano. Las aguas subterráneas también están sujetas al monto de las precipitaciones” (Dirección General de Estadística y Sistemas de Información).

Mapa 1. Localización de la provincia de La Rioja



El contenido del conflicto en el Valle de Famatina

A diferencia de otros conflictos originados a partir de la llegada de proyectos mineros a gran escala, en los que la etapa de indagación e investigación sobre el tema y posterior toma de posición llevó meses o años, en el Valle de Famatina este proceso se dio de un modo particularmente rápido. Es decir, si en el caso de Catamarca el conflicto asumió un contenido socioambiental casi diez años después de puesto en marcha el proyecto de Minera Alumbrera,⁹ y si en Esquel y otras localidades de la provincia de Chubut¹⁰ el rotundo rechazo de la comunidad expresado en el plebiscito fue resultado de un proceso de investigación y debate en el cual participaron diversos actores (Svampa, Sola Álvarez y Bottaro 2009), en el Valle de Famatina tempranamente se hizo presente la preocupación por el impacto del proyecto minero.

Los informes técnicos con las características del proyecto no se encontraron disponibles ni fueron expuestos por las autoridades, pero las experiencias de la vecina Catamarca y la patagónica Chubut no tardaron en hacerse presentes y fueron un testimonio tanto de las consecuencias de la actividad como de los pasos a seguir para impedirlo; representaron también lo que podría significar el destino minero y a su vez, la potencialidad de la resistencia.

El vínculo que los habitantes del Valle guardan con el sistema serrano, la valoración del agua como un bien escaso posibilitador de la vida y la negativa percepción sobre la actividad minera desplegada durante siglos en la zona,¹¹ influyeron en la configuración del problema y en la inmediata movilización y organización de los pobladores que buscó y logró impedir el inicio de las tareas de exploración que, en un primer momento, se proponía la empresa Barrick Gold Corporation (Sola, 2012).

⁹ Hacia mediados de la década de los años 90, con la llegada de la minera a Catamarca, se activaron en la población expectativas por la generación de empleo, las que fueron acompañadas por otras relacionadas con el progreso y el desarrollo local. Transcurridos más de cuatro años de la explotación, el reclamo por la distribución de las regalías se hizo presente. Sin embargo, la difusión de las primeras consecuencias ambientales así como la frustración en términos de desarrollo económico generadas por la explotación de Minera La Alumbrera, cambiaron el sentido de las movilizaciones (Svampa, *et al.*, 2009).

¹⁰ En la ciudad de Esquel, provincia de Chubut, fue a comienzos del 2002 cuando la empresa canadiense Meridian Gold anunció su interés por llevar adelante el proyecto minero. Sin embargo, muchos esquelenses que en un comienzo tenían posición favorable al proyecto por las expectativas de reactivación económica, comenzaron a preguntarse sobre las características que implicaba un proyecto de explotación minera a cielo abierto. La participación de técnicos, varios de ellos provenientes del ámbito universitario y de ambientalistas de la región, generó un proceso de análisis y difusión de los impactos que generaría la actividad. Los vecinos comenzaron a reunirse en torno a la información, a planificar y a realizar acciones, dando origen a la primera asamblea de autoconvocados contra la minería a gran escala del país. La asamblea logró constituirse en un espacio de deliberación de un amplio sector de vecinos e impedir el inicio del proyecto minero a partir de la realización de una consulta popular (Svampa, *et al.*, 2009).

¹¹ La ausencia de estudios, al menos disponibles, hace que poco se sepa del grado de explotación que a lo largo de la historia se alcanzó en la región. No obstante, las fuentes documentales indican que recién hacia fines de siglo XIX la actividad extractiva comenzó a adquirir una cierta envergadura en manos de empresas extranjeras. Diversos proyectos políticos del siglo XIX perfilaron en las minas de Famatina el motor que le diera marcha al desarrollo no solo en la provincia sino también del país. Tal vez por ello, la región de Famatina es presentada como la “cuna de la minería en Argentina”; abonando a esta teoría se argumenta que las primeras monedas de circulación nacional fueron acuñadas en Chilecito. Sin embargo, una sucesión de intentos fallidos así como la abrupta interrupción de la explotación a comienzos del siglo pasado, hacen que la trayectoria de la minería en la región de Famatina sea difícil de identificar con un modelo de desarrollo regional.

Las acciones de resistencia asumieron características autogestivas y al igual que en otras asambleas del país, la autoorganización por fuera de estructuras jerarquizadas o institucionalizadas (partidarias, sindicales o civiles) reforzaron la impronta horizontal que adoptó el movimiento y representó un cuestionamiento a las formas tradicionales de participación (Collado, 2015).

Lejos de los cánones del ambientalismo y de los tópicos de la responsabilidad social empresarial, los pobladores se reapropiaron del término “licencia social” que fuera introducido por la empresa que por entonces se encontraba realizando las tareas de exploración. En efecto, en marzo de 2007 fue la Barrick Gold la que en diálogo con los vecinos de Chilecito y Famatina que se encontraban por primera vez cortando el camino de acceso a la mina, manifestó que de no contar con la licencia social la empresa no continuaría operando. Se trataba de un corte selectivo realizado en un paraje localizado a 1 800 metros de altura, cuyo objetivo era impedir el acceso tanto a miembros de empresas mineras y proveedores de las mismas como a funcionarios de la Dirección Provincial de Minería y de otras áreas gubernamentales.

El 8 se inicia el corte y el 10 de marzo logramos que representantes de Barrick llegaran al corte, porque el problema era que sus camionetas y sus empleados habían quedado en el campamento. Tenían que venir a arreglar, a ver cómo se bajaban los insumos que ellos tenían, qué iba a pasar con los empleados. Entonces, fue el único momento en que nosotros logramos entrevistarlos, que ellos llegaran al corte (...). Lo primero que plantearon fue que si no tenían licencia social Barrick se iba porque la política de Barrick era esa... Es decir, empezaron a hacer toda esa propaganda que ellos hacen de la empresa, que ellos no van a estar en contra del pueblo (...). Pasaron los 20 días y ellos no desmantelaron, entonces fue ahí cuando ya directamente un sábado lo planeamos, y cuando se iba a producir el recambio decidimos decir: pasaron los 20 días, ustedes no cumplieron, no sube nadie más. Y si suben sepan que no van a bajar (Entrevista a una integrante de la asamblea de Chilecito, abril de 2008).

La empresa se retiró y de allí en adelante la consigna “El Famatina No se Toca” es acompañada por la aseveración que afirma: “no les daremos la licencia social”. Probablemente, y como afirma Lucrecia Wagner para el caso de Uspallata (Mendoza), el hecho de que haya existido “una interacción tan directa de los pobladores con la empresa derivó en que se instituyera la negativa social como estandarte de rechazo a la megaminería” (Wagner, 2014: 212).

En el devenir del conflicto que resultaría de “larga duración” y que involucraría en los años sucesivos el arribo de otra empresa canadiense, una china y otra de capitales oriundos de la provincia de Salta, una de los ejes articuladores de la resistencia fue la configuración de un saber experto independiente, que entre otras cuestiones, supuso incorporar la noción de la “licencia social”:

Nosotros tuvimos que aprender qué es un informe de impacto ambiental, una línea de base, qué es la licencia social. También tuvimos que aprender qué es el Estado (Entrevista a una integrante de la asamblea de Chilecito, abril de 2008).

En el desarrollo del conflicto, los actores movilizados, realizan una resemantización del término licencia social, fundamentalmente porque no refieren al sentido tradicional del término: acuerdos puntuales entre las comunidades y las empresas en torno al proceso de explotación. Por el contrario, aluden a un paso previo el cual supone la aprobación de la propia realización (o no) de un proyecto que perciben conlleva a una profunda reconfiguración territorial.

El conflicto minero y la crisis política provincial

El poder político local también adoptó el concepto de “licencia social” devenido en eslogan electoral y Luis Beder Herrera, quien llegaría a estar al frente del poder ejecutivo, promovió haciéndose eco de las demandas sociales, la legislación de tres leyes orientadas a impedir el desarrollo de la megaminería.¹²

Para comprender las características que asumió la promulgación de las leyes —así como también su posterior derogación— es preciso hacer referencia al convulsionado escenario político riojano ya que en marzo del 2007, el entonces gobernador Ángel Maza¹³ fue suspendido en sus funciones en medio de una crisis institucional. Este acontecimiento se produjo a menos de una semana de promulgada la ley que prohibía la minería a cielo abierto. El discurso “antiminero” fue empleado por el vicegobernador Beder Herrera, desde entonces a cargo del ejecutivo de la provincia, como estrategia para destituir a su excompañero de fórmula. Así, la crisis política provincial puso de manifiesto el alcance de las internas del peronismo, al tiempo que abrió la estructura de oportunidades políticas, dando mayor visibilidad a las demandas ciudadanas.

Tal como mencionamos, junto con la ley de prohibición de la actividad se dictaminó el llamado a consulta popular para que la población de los departamentos de Chilecito y Famatina expresara su opinión respecto a la ley anteriormente sancionada¹⁴: “Encomiéndose a la Función Ejecutiva

¹² Hasta el año 2007 solo dos provincias patagónicas contaban con leyes de este tipo, sancionadas ambas en el año 2003: Chubut y Río Negro. En La Rioja, las leyes que se promulgaron fueron la Ley N° 8137, prohibiendo la explotación minera a cielo abierto con usos de sustancias tóxicas, la Ley N° 8138 convocando a una Consulta Popular y la Ley N° 8139 que ordenaba la formación de la comisión investigadora legislativa sobre los contratos de concesión que se habían otorgado.

¹³ Recordemos que Ángel Maza, además ser gobernador de La Rioja por tres periodos consecutivos (1995-2007), se desempeñó como Secretario de Minería durante la presidencia de Carlos Menem.

¹⁴ Es importante señalar que la constitución de La Rioja, que fuera reformada en el año 1998, contiene la figura de iniciativa popular y de consulta popular.

convocar, en forma obligatoria, a una Consulta Popular para el día 29 de Julio de 2007, a los afectos de que el pueblo de los departamentos Chilecito y Famatina, se expida afirmativa o negativamente por la explotación minera a cielo abierto, utilizando sistemas de lixiviación con cianuro y/u otra sustancia que provoque contaminación en el territorio de dichos departamentos” (Ley 8138, Art. 1).

Esto constituye un rasgo distintivo en relación a los procesos de promulgación de este tipo de legislaciones provinciales, más aun, atendiendo al carácter vinculante asignado a la consulta. Es la propia constitución provincial la que establece: “Las cuestiones de gobierno y la vigencia de nuevas leyes, la reforma o derogación de normas jurídicas de significativa importancia, pueden ser sometidas a consulta popular, que podrá ser obligatoria o facultativa... Toda propuesta que sea sometida a consulta popular obligatoria se tendrá por rechazada por el pueblo si una mayoría de más del treinta cinco por ciento de los votos de los electores inscriptos en el registro electoral no la aprueba” (art 82). De esta manera, a diferencia de otros territorios donde la consulta refiere a la posibilidad o no de llevarse a cabo la explotación, la misma se orientaba a conocer la aprobación o rechazo en relación a la norma en sí.¹⁵

Ahora bien, la apuesta del gobierno provincial —en concordancia con el modelo de desarrollo minero propuesto a nivel nacional— hizo que la ley de prohibición de la megaminería fuera derogada un año después, así como también aquella que establecía el llamado a consulta pública. Se cerró de esta manera la posibilidad de hacer uso de un mecanismo que permitiese conocer la opinión de la población en torno a la deseabilidad o no del proyecto. Así, pese a que la reforma constitucional de 1994 introdujo esta herramienta de democracia semidirecta y que la figura que promueve la participación ciudadana en temas especialmente relevantes fue incorporada a varias constituciones provinciales, los plebiscitos de Esquel (Chubut) y Loncopué¹⁶ (Neuquén) fueron los únicos que se realizaron en Argentina.

Las acciones del gobierno provincial en pos de la expansión de la megaminería

Mientras que las vecinas jurisdicciones de Catamarca y San Juan cuentan con proyectos en explotación —razón por la cual las empresas transnacionales son un actor importante en la dinámica local—

¹⁵ La Ley 8138 señalaba que existirán “dos clases de boletas, una con la leyenda que diga: ‘Sí estoy de acuerdo con la ley que prohíbe la explotación minera a cielo abierto, utilizando sistemas de lixiviación con cianuro y/u otra sustancia que provoque contaminación’, y otra que diga ‘No estoy de acuerdo con la ley que prohíbe la explotación minera a cielo abierto, utilizando sistemas de lixiviación con cianuro y/u otra sustancia que provoque contaminación’” (Art. 3).

¹⁶ En junio de 2012 se llevó a cabo en Loncopué el primer referéndum de cumplimiento obligatorio. Pese a los intentos de la empresa estatal de evitar la consulta, los resultados de la misma fueron contundentes: “Sobre 3.601 empadronados, debía votar el 50 % para que el referéndum fuera válido, pero votó el 72 % del padrón y una arrasadora mayoría de 82,08 % aprobó la ordenanza que prohíbe la minería” (Aranda, 2012). La norma alcanza las 8 000 hectáreas del ejido municipal.

en el territorio riojano esto no aconteció, por el contrario, en el Valle de Famatina el conflicto recorrió diversas etapas a través de las cuales se impidió el inicio de esta actividad extractiva. Desde sus comienzos en el año 2006 el desarrollo del conflicto permaneció “encapsulado” en el nivel provincial sin una notable intervención de actores provenientes de otras escalas. Desde nuestra perspectiva, la incorporación de la cuestión de la megaminería a las internas del partido gobernante, el rol asumido por el gobierno provincial en la promoción del modelo minero y la falta de trascendencia a escala nacional del conflicto local hasta enero de 2012 explica en gran medida esta característica.

Los viajes al exterior y las negociaciones realizadas a través de la cancillería argentina por funcionarios provinciales comenzaron a mostrar sus frutos en el año 2010. A la empresa china Shandong Gold¹⁷ se le concedió la mina El Oro, ubicada en el cerro Famatina. Siguiendo la tendencia a la implantación de capitales chinos, se trataba de una compañía estatal, dependiente del Gobierno Provincial de Shandong. El acuerdo firmado preveía una asociación entre el Estado —a través de la Empresa provincial Energía y Minerales Sociedad del Estado (EMSE)— y la minera, la cual pagaría un 12 % más por sobre el 3 % establecido por ley (Aiub, 2010). Sin embargo, el conflicto con los pobladores pareciera haber desalentado esta iniciativa, aunque poco se difundieron los motivos del abandono del proyecto.

Los más que favorables resultados obtenidos en las elecciones provinciales realizadas en mayo de 2011, y en las nacionales acontecidas en octubre del mismo año, fueron presentados desde las autoridades locales como un apoyo de la población al modelo minero.¹⁸ Sin embargo, los acontecimientos que tuvieron lugar desde los primeros días de enero de 2012 lo desmentirían categóricamente.

Una expresión clara de negación de la “licencia social”

A fin de 2011 comenzó a circular el rumor de un nuevo acuerdo del gobierno provincial con una minera canadiense. Fue en ocasión de una reunión entre representantes de la Osisko Mining Company¹⁹ —acompañados por funcionarios del gobierno provincial— y autoridades de Famatina, cuando los pobladores se convocaron para manifestarles que no otorgarían la licencia social para la realización del proyecto.

¹⁷ Según el Secretario de Minería la presencia de la empresa china en la provincia de La Rioja es un logro en tanto se trata de una de las compañías más importantes del mundo y de China, principal país productor de oro y segundo consumidor a nivel mundial. (La Rioja, 2010).

¹⁸ En las elecciones provinciales, Beder Herrera fue reelecto gobernador con el 67.20 % de los votos. En las nacionales, el Frente Alianza para la Victoria obtuvo el 51.28 % de votos.

¹⁹ Osisko Mining, es una empresa minera canadiense con sede en Montreal; cotiza en la bolsa de valores de Toronto y en la bolsa de valores de Frankfurt. Para la exploración del proyecto Famatina presentó a una subsidiaria, Minera El Portal.

Los representantes de la empresa se vieron obligados a abandonar la región, dejándose olvidado, entre otra documentación, un listado con los nombres de algunos integrantes de las asambleas y otros miembros de la comunidad, detalles sobre el lugar de trabajo de cada uno de ellos y una “evaluación” en torno al grado de “firmeza y radicalidad” asumido en el conflicto y a las motivaciones personales por las que participarían del mismo. La confección de estas listas dista enormemente de los supuestos cánones para obtener la licencia social y se asemeja más a prácticas realizadas en contextos represivos.

Yo encontré la carpeta, todos se fueron y yo la miré... así estaba sobre el mostrador, los otros estaban corriendo a los de la empresa... no sabíamos qué era, sabíamos que era de ellos. Hasta que después vimos que ahí estaba todo como Osisko iba a convencer a la gente, los contratos que tenían firmados con gente de acá, el dinero que iban a gastar y como iban a hacer la facturación. Y ahí estábamos en la lista negra, yo estoy en el sexto lugar y decía cobradora del agua potable y decía la persona es fácil, resarcible (...). Éramos como sesenta personas las que estábamos ahí, y eso nosotros lo tildamos como que era de la época de la dictadura, cuando nos marcaban y a este lo llevamos y listo pero nosotros somos gente común, gente de pueblo. La finalidad de la lucha es cuidar el Cerro, cuidar el agua (Entrevista a una asambleísta de Famatina, marzo de 2013).

Ese hecho generó una importante reacción, el documento se difundió por las redes sociales y de alguna manera le dio visibilidad a un aspecto no siempre tangible como es el impacto de este tipo de megaproyectos en la vida democrática de las comunidades.

A los pocos días, el corte se transformó en un acampe permanente y alcanzó una importante masividad. El apoyo de otros territorios no se hizo esperar y se produjeron movilizaciones para expresar la solidaridad en varias provincias (Mendoza, Río Negro, Catamarca, Córdoba, Chubut y Buenos Aires). El 16 de enero venció el plazo que según el convenio tenía la empresa para ingresar a la futura explotación. Ese mismo día hubo una movilización desde Alto Carrizal hasta el casco urbano de Famatina y una concentración en la capital riojana, la que trascenderá como una jornada histórica, ambas fueron una señal clara y contundente de oposición al proyecto por parte de los pobladores de la región.

Mientras comenzaron a circular a través de los medios de comunicación (alternativos y masivos) los relatos y las imágenes que remitían a la pueblada de Famatina, la Dirección Nacional de Minería —organismo que no es propenso a brindar información— difundió los datos que refieren a un nuevo record alcanzado en las tareas de exploración. Según el informe oficial, “el crecimiento es un 41,3 % mayor al 2010, el último record con 730 mil metros perforados y un 664 % superior al ini-

cio del 2003, año del lanzamiento del Plan Minero Nacional, el primer programa de gobierno para el desarrollo del sector. El stock de perforación, que ya supera los más de tres millones de metros, permiten a futuro la sostenibilidad y crecimiento del sector en la Argentina profunda, generando desarrollo, empleo, arraigo poblacional y mejor calidad de vida para los pueblos más alejados” (Comunicado de la Dirección Nacional de Minería, 13/01/12).

Los intentos de provocación y las amenazas de pasar el corte para subir al cerro con un grupo de jóvenes denominado “Acción Minera”²⁰ (armados con machetes, bastones y horquillas como “herramientas” de trabajo minero), la celeridad de las citaciones a ocho personas para prestar declaración indagatoria, no lograron desvanecer la movilización que cada vez sumaba mayores expresiones de apoyo.

En la Ciudad de Buenos Aires, en Córdoba capital, Esquel y Bariloche, entre otras ciudades, la causa del “Famatina No se Toca” se fue instalando como una consigna para diversos movimientos.²¹ Con el pasar de los días y a medida que el conflicto tenía cada vez mayor visibilidad y se instalaba con potencia en la agenda pública, el gobierno riojano, que en un comienzo había planteado una intervención situada por fuera de los cánones de la licencia social,²² se vio obligado a suspender el proyecto.

La empresa, por su parte, a través de un comunicado informó que: “los representantes de Minera El Portal (MEP) han empezado a diseñar y preparar un programa de información a la comunidad y de consulta. Esta información y la consulta es primordial para el inicio de cualquier trabajo de exploración en el sitio. (...) Si no hay licencia social para la exploración y desarrollo en todo el área del proyecto Famatina, no hay trabajo que se llevará a cabo” (Petric, 2012). En sintonía con este discurso, el gobierno anunció el inicio de una campaña de información sustentada en que “si hay confusión y falta de conocimiento acerca de lo que significa la actividad minera, para eso está el gobierno: para informar y clarificar” (Territorio Digital, 2012).

Ahora bien, las acciones que encaró el gobierno provincial luego de los acontecimientos del 2012, poco remiten al inicio de un camino de diálogo democrático para la resolución del conflicto. Por un lado, la ausencia de una institucionalidad que regule la asignación y distribución de fondos destinados a los municipios le valió al ejecutivo provincial para desfinanciar al municipio de Fama-

²⁰ En este contexto, aparecieron pintas que expresaban apoyo a la realización del proyecto minero.

²¹ No solo la Unión de Asambleas Ciudadanas convocó a expresar el apoyo a Famatina y a repudiar el accionar de los gobiernos, sino que como parte de un fenómeno que excede a esta investigación, las conocidas redes sociales realizaron —con sus particularidades— diversas acciones.

²² Las primeras declaraciones del gobernador y del Secretario de Minería aludieron a que en cumplimiento del Código de Minería se realizaría la exploración, aún con la oposición de los pobladores.

tina, cuyo intendente se posicionó públicamente contrario al proyecto minero.²³ Es decir, la falencia que supone la inexistencia de una ley de coparticipación al interior de la provincia, fue utilizada como una herramienta de castigo y disciplina. Por otro lado, mientras que en los medios de circulación nacional, la Cámara de Empresarios Mineros lanzó una importante campaña publicitaria cuyo contenido aludía a la imposibilidad de concebir un “mundo sin minería”, en la Provincia de La Rioja fue la pauta oficial la que se empleó para instalar la imagen de una “minería amigable”. Esta acción dista enormemente de lo que una campaña de información puede suponer y mucho más aun de lo que la democratización del proceso de discusión en torno a la licencia social exige.

Reflexiones finales

A casi veinte años de arribo de la megaminería a Argentina pareciera quedar claro que la presencia de minerales no es el determinante único o principal para la instalación de un proyecto extractivo a gran escala. Diferentes dimensiones relevantes a nivel local se ponen en juego y hacen que la “licencia social” se instale como un campo de disputa dando origen a conflictos de largo aliento. Para los pobladores del Valle de Famatina, la licencia social está asociada a la idea de permiso, aval que a la comunidad le compete otorgar; remite a la autoridad que detentan por ser “hijos de Famatina”, la cual les reconoce, entre otras, la facultad de decidir sobre la realización o no de los proyectos mineros. De allí que las asambleas adoptaran la decisión de impedir la puesta en acción de la actividad extractiva que, entienden, atentaría contra el estilo de vida que conservan quienes habitan Valle de Famatina.

El derrotero del conflicto en torno a la actividad minera a cielo abierto en la provincia de La Rioja se despliega en un contexto marcado por la asimetría entre actores. Sin embargo, el alto nivel de movilización de la población impidió que cuatro empresas²⁴ se dispusieran a explotar el Cerro Famatina. En este caso en particular, los instrumentos legales se mostraron frágiles frente a la presión de las empresas trasnacionales, que encontraron en la baja calidad institucional, atributos propicios para la promoción de la actividad. Como señalamos, la alianza del gobierno provincial con el sector minero ubica a este actor público, proclive a prácticas clientelares y autoritarias, como el principal promotor de la actividad extractiva.

Las estrategias para alcanzar la licencia social fueron, en su mayoría, desarrolladas desde el gobierno subnacional. Las acciones han sido intensas y se ubican en un variado arco que incluye

²³ Es preciso señalar que el intendente de Famatina llegó a su cargo integrando un frente departamental que acompañaba la candidatura del gobernador.

²⁴ En octubre de 2015, la empresa salteña Midais debió abandonar los intentos de explotación y retirar su maquinaria debido a una nueva movilización de la población.

desde la edición de ciertos manuales escolares con contenidos que abonan a la noción de “minería sustentable” y la prohibición de circulación de otros que alertan sobre los posibles impactos de la actividad,” hasta hechos de censura, represión, amenaza sobre puestos de trabajo. No obstante, han fracasado frente a comunidades que conocen su capacidad de movilización en defensa del territorio.

Referencias

- Acosta, Alberto (2009). *La maldición de la abundancia*, Quito: Ediciones Abya Yala.
- Antonelli, Mirta (2008). “Estrategias de fabricación del crédito social. A propósito del Premio OLA-MI a Bajo la Alumbra” ponencia en *IX Congreso Nacional de Estudiantes de Geografía*, Universidad Nacional de Córdoba, octubre 2008.
- Aranda, Darío (2012). “*Loncopué hizo historia con un referéndum que rechazó la megaminería*”. Texto completo, URL: <http://lavaca.org/notas/loncopue-hizo-historia-y-rechazo-la-megamineria>. Última consulta 9 de julio de 2012.
- Bottaro, Lorena y Marian Sola Álvarez (2014). “La promoción del modelo minero en contextos subnacionales. Un recorrido analítico por las provincias de La Rioja y San Juan, Argentina”. En coautoría con Bottaro, L. *Revista OSAL (Observatorio Social de América Latina)*, CLACSO, N° 36. ISSN: 1515-3282.
- Bottaro, Lorena y Marian Sola Álvarez (2012). “Acción colectiva y ampliación de demandas luego de la crisis de 2001. Las particularidades de los movimientos socioambientales” en Luzzi, M. (Comp.) *Problemas Socioeconómicos Contemporáneos, Argentina 1976-2010*. Colección Textos Básicos, Universidad Nacional de General Sarmiento, Los Polvorines.
- Colectivo Voces de Alerta (2011). *15 mitos y realidades de la minería transnacional en Argentina*, Ed. El Colectivo y Ed. Herramientas, Buenos Aires.
- Collado, Patricia (2015). Social Conflict in Argentina Land, Water, Work. *Latin American Perspectives* 42 (2).
- Cortez Arce, Guillermo (2006). Responsabilidad social en Minería ¿Herramienta al alcance de todos? Segundo Encuentro sobre Responsabilidad Social en Minería. ISO 26000 Estándares internacionales Indicadores de Responsabilidad Social Sistemas de Mejora Continua Relacionamento comunitario. Organismo Latinoamericano de Minería, La Paz.
- De Echave, José (2015). El concepto de la licencia social, Lima. Texto completo; URL: <http://servindi.org/actualidad/127991>. Última consulta septiembre de 2015.
- Escobedo Sánchez, Jaime (2011). “*Licencia social: el núcleo de los conflictos sociales del Perú*”, en *Revista Agraria AÑO 12 N° 135*. Lima: Centro Peruano de Estudios Sociales.

- Giarraca, Norma y Hadad, Gisella (2009). “Disputas manifiestas y latentes en La Rioja minera. Política de vida y agua en el centro de la escena”, en Svampa y Antonelli, *Minería transnacional, narrativas del desarrollo y resistencias sociales*. Buenos Aires: Editorial Biblos.
- Godfrid, Julieta (2015) Las estrategias de construcción de consenso social por parte de La Alumbrera en Amaicha del Valle. VII Jornadas de Sociología. Reconfiguración de las desigualdades en la Argentina actual: Procesos; escalas y dimensiones. Universidad Nacional de General Sarmiento.
- INDEC (2010). *Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos*.
- Luchi, Roberto y Alejandro Zamprile (2009) “*Pascua Lama busca su Licencia Social para Operar*”. Texto completo; URL: <http://www.iae.edu.ar/SiteCollectionDocuments/Investigacion/Consensus/pascualamabuscasulicenciasocialparaoperar.pdf>. Última consulta 20 de julio de 2012.
- Martínez Alier, Joan (2004) *El ecologismo de los pobres. Conflictos ambientales y lenguajes de valoración*. Barcelona: Icaria Antrazo, FLACSO, Ecología.
- Shiva, Vandana (2011). “Democracia de la Tierra y los Derechos de la Naturaleza” en Acosta, Alberto y Esperanza Martínez (comps.) *La Naturaleza con Derechos: de la Filosofía a la Política*. Quito: Ediciones Abya Yala.
- Secretaría de Minería de la Nación (2011). *Minería en números*.
- Sola Álvarez, Marian (2012). “Conflictos socioambientales en torno a la megaminería. El caso del Valle de Famatina, La Rioja”. Universidad de Buenos Aires, tesis de maestría, inédita.
- Svampa, Maristella (2008). “La disputa por el desarrollo”, en *Cambio de Época. Movimientos sociales y poder político*, Buenos Aires: Siglo XXI-CLACSO.
- Svampa, Maristella, Marian Sola Álvarez y Lorena Bottaro (2009). “Los movimientos contra la minería a cielo abierto: escenarios y conflictos” en *Minería transnacional, narrativas del desarrollo y resistencias sociales*, M. Svampa y M. Antonelli (comp.), Buenos Aires: Biblos.
- Thomson, Ian y Robert Boutilier (2011). “La Licencia Social para Operar” en Darling, P. *Manual de Ingeniería Minera, Sociedad de Minería, Metalurgia y Exploración*, Colorado: Littleton.
- Wagner, Lucrecia (en prensa). “Megaminería y conflictos socioambientales en Argentina: por el agua y más allá” en Bottaro, L. y Sola Álvarez, M. (coord.) *Megaproyectos mineros y desigualdades hídricas en América Latina*. Buenos Aires, UNGS.
- Wagner, Lucrecia (2014). Conflictos socioambientales. La megaminería en Mendoza, 1884 – 2011. Universidad Nacional de Quilmes.

Otras fuentes consultadas

- Aiub Morales, Jorge (2010). “China buscará oro en La Rioja”. *El Clarín. Negocios y Mercados*. Argentina. 29 de noviembre. http://www.clarin.com/politica/China-buscara-oro-Rioja_0_381561934.html. Última consulta 6 de febrero de 2016.

La Rioja, Redacción (2010). Se consolida el desembarco de empresa minera china e tierra riojana. *La Rioja*. Argentina. 18 de noviembre. http://riojavirtual.com.ar/noticias/locales/se_consolida_el_desembarco_de_empresa_minera_china_en_tierra_riojana. Última consulta 6 de febrero de 2016.

Petric, Natalia (2012). Osisko: “Sin licencia social no hay proyecto en Famatina”. *Diario Chilecito*. Argentina. 31 de enero. <http://www.diariochilecito.com/articulo/14959.html>. Última consulta 10 de febrero de 2016.

Territorio Digital, Redacción (2012) “No habrá actividad minera en Famantina si la gente no está de acuerdo”. *Territorio Digital*. Argentina. 28 de enero. <http://www.territorioidigital.com/nota3.aspx?c=1764828573187760>. Última consulta 6 de febrero de 2016.

Recibido: 4 de agosto de 2015

Aceptado: 11 de enero de 2016

Editora asociada: Esperanza Tuñón Pablos