



# **Maestría en Administración y Políticas Públicas**

## **Tesis de Maestría**

**Decimoséptima Promoción**

**El desafío de la gobernanza ambiental. Análisis de las políticas públicas implementadas frente a la conflictividad minera en Argentina entre 2003 y 2018**

**Martín Packmann – 34.321.644**

**Buenos Aires, 1ro de diciembre de 2018**

---

**Gastón Oscar Aín Bilbao**

## Agradecimientos

---

El primer gran agradecimiento es para Gastón Aín, mi Director de Tesis, jefe, colega y amigo. Gracias por acompañarme en este desafío enorme, pero también por incentivar me siempre a ir un poco más allá, a profundizar cada idea. Tu enorme conocimiento del campo de la conflictividad, así como de nuestra querida región ha sido de un valor inigualable para guiarme en este trabajo. Tu rigurosidad en las correcciones y devoluciones fueron indispensables para el desarrollo de esta tesis. La apertura para escuchar y conversar siempre, aún entre misiones y tu otro trabajo llamado Nico, te la voy a agradecer siempre.

Un agradecimiento especial para todos aquellos que, con o sin saberlo, me han ayudado a llegar hasta aquí. En especial, a quienes que me acompañaron durante mis primeros años de formación en Fundación Cambio Democrático: Pablo Lumerman, Jimena Psathakis, Gachi Tapia, Mery Ortiz, Nacho Asis, Ana Cabria, Vic Matamoro, Eli Spadoni, entre muchos otros. Yo no estaría hoy aquí escribiendo sobre conflictividad socio-ambiental si no fuera por todo lo que aprendí con ustedes.

A mis queridos compañeros de Maestría, que me toleraron en cada conversación, clase y discusión, también un fuerte agradecimiento.

A aquellas y aquellos que prestaron su valioso tiempo para las entrevistas, un profundo y sincero agradecimiento. Sus aportes, sinceridad y conocimiento alumbraron el camino de esta investigación.

Quisiera reconocer al equipo de trabajo del MICI, que desde hace casi 2 años ayuda a que la vida en el exterior sea más amena y agradable. Gracias por el impulso para realizar este trabajo, y por acompañarme durante el proceso.

Finalmente, quiero dejar el último agradecimiento para mi familia. A mis padres, María y Gustavo, y mi hermano Seba, que me apoyaron para iniciar la Maestría y seguir adelante a pesar de los desafíos que ello implicaba. Que siempre estuvieron a mi lado para aconsejarme y guiarme. Que me inculcaron el valor de la responsabilidad y de la profesionalidad. Que me aguantaron las frustraciones, los nervios y me acompañaron en las alegrías y festejos. Sin ustedes, esto nunca hubiera sido posible. Y también agradecerle a Sol, mi compañera de aventuras, por la infinita confianza; por no dejarme frustrar ni caer cuando las cosas se hacían difíciles a la distancia. Siempre encontraste la palabra justa para motivarme, e hiciste todo lo humanamente posible para que esto hoy fuera una realidad. Por último a Juan, mi abuelo, que hace 1 año me acompaña desde el otro lado, y cuyas historias y enseñanzas siempre voy a llevar conmigo.

## Siglas y Acrónimos

<b>AFM</b>	Acuerdo Federal Minero
<b>BID</b>	Banco Interamericano de Desarrollo
<b>CAEM</b>	Cámara Argentina de Empresarios Mineros
<b>CEPAL</b>	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
<b>CIMA</b>	Centro de Información Minera Argentina
<b>COFEMA</b>	Consejo Federal de Medio Ambiente
<b>COFEMIN</b>	Consejo Federal de Minería
<b>EIA</b>	Evaluación de Impacto Ambiental
<b>EJOLT</b>	Environmental Justice Organizations, Liabilities and Trade Project
<b>FARN</b>	Fundación Ambiente y Recursos Naturales
<b>GEAMIN</b>	Programa de Gestión Ambiental Minera
<b>IED</b>	Inversión Extranjera Directa
<b>LGA</b>	Ley General del Ambiente
<b>MHyFP</b>	Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas de la Nación
<b>OCMAL</b>	Observatorio de Conflictos Mineros de América Latina
<b>OIT</b>	Organización Internacional del Trabajo
<b>ONG</b>	Organización No Gubernamental
<b>UAC</b>	Unión de Asambleas Ciudadanas

Universidad de  
**San Andrés**

# Índice

---

Capítulo 1: Introducción .....	1
a) <i>Relevancia de la investigación</i> .....	1
b) <i>Objetivos, preguntas e hipótesis de la investigación</i> .....	3
Capítulo 2: Metodología de la investigación .....	5
a) <i>Tipo de Diseño</i> .....	5
b) <i>Unidades de análisis y observación</i> .....	6
c) <i>Técnicas de recolección y análisis utilizadas</i> .....	8
Capítulo 3: Marco conceptual .....	10
a) <i>De la gobernanza a la gobernanza ambiental</i> .....	10
b) <i>¿Qué se entiende por conflictividad socio-ambiental?</i> .....	16
c) <i>La noción del neo-extractivismo</i> .....	18
Capítulo 4: El caso argentino .....	20
a) <i>Contexto de América Latina y el Caribe</i> .....	21
b) <i>La minería metálfera en Argentina</i> .....	27
c) <i>La minería según el Kirchnerismo y el Macrismo</i> .....	30
d) <i>Conflictividad socio-ambiental: perspectivas y respuestas de los actores sociales     organizados</i> .....	36
e) <i>La respuesta estatal: acciones y cristalizaciones institucionales durante las     administraciones Kirchneristas y Cambiemos</i> .....	42
f) <i>Principales hallazgos del Estudio de Caso</i> .....	52
Capítulo 5: Conclusiones .....	62
Referencias Bibliográficas .....	68

## Capítulo 1: Introducción

---

### *a) Relevancia de la investigación*

La extracción de grandes volúmenes de recursos naturales, mayormente destinados a la exportación, es una de las características centrales de la matriz productiva de los países de América Latina y el Caribe. Pensadores como Eduardo Gudynas han caracterizado dicha faceta de los modelos de desarrollo como “extractivismo” (2012, 2016). En paralelo al avance de los sectores extractivistas, desde comienzos del siglo XXI se ha registrado un aumento de la conflictividad socio-ambiental coincidente con el resurgimiento económico que vivió la región (Aráoz, 2015). A pesar de los avances logrados en la disminución de la pobreza y en la distribución del ingreso, América Latina y el Caribe continúa siendo la región más desigual del mundo (Duryea & Robles, 2016)<sup>1</sup>, con elevadas tasas de pobreza e indigencia. Junto con lo anterior, existe un conjunto de elementos que pueden ser considerados como las causas estructurales de la conflictividad socio-ambiental en la región: la falta de capacidades para regular, controlar y medir los impactos ambientales; la percepción existente de inequidad en la distribución de los beneficios económicos generados por la explotación de los recursos naturales; la escasa participación de las comunidades afectadas (indígenas, campesinas y criollas) en los procesos de toma de decisión; los desafíos para implementar los compromisos asumidos por los Estados a nivel internacional; la amplia difusión de estándares internacionales de transparencia y responsabilidad social empresarial, que a su vez cuentan con una mirada acotada; y finalmente los fuertes desencuentros entre las diferentes cosmovisiones sobre los procesos de desarrollo (Aín Bilbao, 2014).

---

<sup>1</sup> Según el BID (2016), el Coeficiente de Gini de América Latina y el Caribe es 4 puntos porcentuales mayor al de África, 16 puntos más que el de Europa y Asia Central, y 11 más que el de China.

Dichos aspectos estructurales, combinados con una diversificación de las demandas sociales (étnicas-identitarias, ambientales y de gestión de recursos naturales o bienes comunes, género y diversidad sexual, entre otras), y sumadas a un aumento en los niveles de polarización social y política, podrían explicar el aumento de la conflictividad socio-ambiental al que se ha hecho referencia.

Con respecto a Argentina, en el marco de su modelo extractivista, el país presenta proyectos de clase mundial en minería metalífera, como Pascua-Lama (primer proyecto binacional de oro y plata), Navidad (considerado uno de los principales yacimientos mundiales de plata), y diversos proyectos de litio (concentrando junto a Chile y Brasil más del 65% de las reservas de litio a nivel mundial, según la CEPAL, 2013). El flujo de inversión extranjera directa en el sector minero en Argentina ha crecido exponencialmente en casi una década, pasando de 1.663 millones de dólares en 2004 a 4.002 millones de dólares en 2015, con un pico de 11.066 millones de dólares en 2012 (Di Paola & Marchegiani, 2017).

A la par de dicho crecimiento en la IED, Argentina ha experimentado un sostenido incremento de la conflictividad socio-ambiental. En la última década han surgido numerosas organizaciones y movimientos sociales que se oponen al desarrollo de la actividad en el país y que han llevado adelante acciones de protesta de distinto tipo (movilizaciones sociales y cortes de ruta, entre otras), demostrando la existencia de una creciente polarización social en las temáticas asociadas a la extracción de recursos naturales, el modelo de desarrollo y su impacto sobre el ambiente. En este contexto, se puede señalar que mientras en el año 2000 todas las provincias de Argentina permitían el desarrollo minero, en 2018 siete provincias prohíben la minería metalífera a cielo abierto.

En resumen, en Argentina se observa un crecimiento de la inversión y del desarrollo minero, en paralelo a un creciente cuestionamiento a la actividad extractiva y sus consecuencias sobre el ambiente, así como sobre las pautas culturales de diversos grupos poblacionales. Lo anterior se expresa en un aumento de la conflictividad social alrededor de la minería metalífera a cielo abierto. Dicha situación interpela las estrategias y los mecanismos de gobernanza, por lo cual resulta relevante profundizar en la comprensión sobre la relación entre modelos de desarrollo con fuerte impronta extractivista, la conflictividad socio-ambiental asociada a la implementación de dicho modelo y el rol potencial del Estado en esta coyuntura. En función de lo anterior, esta investigación se propone identificar y analizar las estrategias de gobernanza diseñadas desde el Sector Público Nacional<sup>2</sup> para abordar la conflictividad mencionada.

### *b) Objetivos, preguntas e hipótesis de la investigación*

La presente tesis tiene por objetivo general analizar las respuestas de la Administración Nacional, en términos de política pública, para abordar los conflictos socio-ambientales en el sector minero metalífero en el período 2003-2018 en Argentina.

En el marco de dicho objetivo general, se busca profundizar en los siguientes objetivos específicos: a) identificar las características y patrones comunes de la protesta social y resistencia respecto del modelo de desarrollo extractivista en América Latina y el Caribe, en tanto contexto en el cual se inserta la situación de Argentina; b) relevar y analizar las políticas implementadas por la Administración Nacional en un contexto de creciente conflictividad socio-ambiental en el sector minero metalífero; c) relevar las estrategias de

---

<sup>2</sup> El énfasis del trabajo se encuentra en las estrategias implementadas por la Administración Central, como la definen López y Rubins (2012): “La Administración central está conformada por la Presidencia de la Nación y los Ministerios” (p.82). Por lo anterior, a efectos de la presente tesis, se utilizarán de manera indistinta las siguientes denominaciones: Gobierno Nacional, Sector Público Nacional, Administración Nacional y Administración Central.

los colectivos sociales que se oponen al modelo de desarrollo extractivo en el país. Al igual que para el objetivo general, el marco temporal utilizado para los objetivos específicos es el período 2003-2018.

Se pretende utilizar una serie de preguntas clave a efectos de orientar la presente investigación. Entre las más relevantes cabe destacar las siguientes: ¿Cuáles son las estrategias y acciones adoptadas por la Administración Nacional para hacer frente a la creciente conflictividad asociada al modelo de desarrollo extractivo?, ¿Existen instancias administrativas o agencias gubernamentales dedicadas a abordar este tipo de conflictos?, ¿Desde qué perspectiva diseña la Administración Central en Argentina sus políticas de prevención y abordaje de conflictos socio-ambientales?, ¿Qué factores han caracterizado la respuesta gubernamental frente a la conflictividad?, ¿Qué tipo de acciones caracterizan a los movimientos críticos del modelo de desarrollo extractivo?, ¿Qué impactos ha tenido el aumento de la conflictividad socio-ambiental en el desarrollo de proyectos mineros?

En este contexto, la tesis se estructura en torno a dos hipótesis principales:

- 1) La expansión de las denominadas industrias extractivas, en particular de la minería metálica a cielo abierto, tiende a generar altos niveles de conflictividad social, lo cual repercute en retrasos, suspensiones y sobrecostos en los proyectos;
- 2) la implementación de modelos de gobernanza ambiental colaborativos, participativos y co-gestionados, incluyendo estrategias de prevención y atención temprana de conflictos, podría reducir los niveles de conflictividad socio-ambiental contribuyendo así al desarrollo sostenible con mayor legitimidad y aceptación social.



## Capítulo 2: Metodología de la investigación

---

### *a) Tipo de Diseño*

La investigación se basa en un estudio de caso, considerando que su análisis aporta a la comprensión general de la temática en cuestión. Dicho estudio de caso se realizó a través de diversas estrategias metodológicas tales como el relevamiento y análisis de información secundaria, y la realización de entrevistas en profundidad a actores clave.

El tipo de diseño cualitativo utilizado en la presente tesis puede ser descrito como flexible. La naturaleza de este tipo de investigaciones requiere brindar un espacio de libertad e innovación al investigador para lograr obtener de los informantes clave sus percepciones, interpretaciones y perspectivas. De esta manera, se comprende que inicialmente las preguntas e indagaciones (que surgen del acervo de conocimientos y experiencias del investigador) suelen ser generales y poco estructuradas, puesto que se busca captar lo que los actores exponen, sus interpretaciones e ideas. En función de los primeros indicios, se va construyendo el proceso y las preguntas, con el fin de lidiar y atender los elementos "emergentes" que surgen en el desarrollo del trabajo. Stoke (1998) en su libro "Investigación con estudios de casos" enfatiza en la importancia que tiene para el investigador el poder modificar sus preguntas iniciales en pos de mejorar el vínculo con los informantes e impulsar el desarrollo de la investigación. De esta manera, el diseño cualitativo está sujeto a re-adequación a partir de las situaciones que se generan en la interacción con los actores. Las decisiones del proceso de investigación y recolección de datos deben entenderse como "contingentes", en el marco de un proceso cíclico, no lineal, que permite poner en cuestión los diferentes aspectos del diseño de la investigación a medida que avanza el desarrollo de la misma. Según Maxwell (2009): "el investigador puede reconsiderar o modificar cualquier aspecto del diseño durante el estudio, en respuesta

a nuevos descubrimientos o a cambios en otros aspectos del diseño”<sup>3</sup> (p. 215). Asimismo, un diseño cualitativo también implica la necesidad de situarse en el contexto en el cual se desarrolla la investigación, y comprenderlo cabalmente.

Durante la elaboración de la presente investigación se trabajó con la triangulación de información, tanto de datos cuantitativos como cualitativos, utilizando también las perspectivas y posicionamientos de los actores relevantes en la temática. Es importante tener en cuenta la perspectiva multi-actoral que caracteriza a los conflictos socio-ambientales, así como la diversidad de información cuantitativa producida en el campo. Lo anterior permite trabajar con la noción de triangulación desde un diseño flexible característico de la investigación cualitativa.

#### *b) Unidades de análisis y observación*

El universo sobre el cual se desarrolló la presente investigación está conformado por las respuestas de política pública implementadas por la Administración Nacional argentina frente a la conflictividad socio-ambiental en la actividad minera.

Con respecto a las unidades de análisis, se propuso indagar sobre las políticas, instrumentos y mecanismos utilizados por la Administración Central para abordar la conflictividad socio-ambiental vinculada a la minería metalífera en el período 2003-2018. Las unidades de observación identificadas se refieren a los organismos y dependencias dentro de la órbita del Gobierno Nacional encargadas de diseñar e implementar políticas públicas destinadas al desarrollo y control de la actividad minera, así como a la prevención y abordaje de conflictos socio-ambientales en dicho sector. Durante el proceso de selección de la muestra en una investigación de carácter cualitativa, los criterios de selección buscan reflejar una clara definición del grupo social que se considera más relevante teniendo en cuenta el enfoque y los objetivos de la investigación. En consecuencia, los criterios que priman en la

---

<sup>3</sup> La cita ha sido traducida al castellano por el autor de la tesis.

selección de la muestra son la relevancia de los actores, así como la diversificación del conjunto de entrevistados que permite analizar las diferentes perspectivas sobre la problemática, y no tanto el número de actores o entrevistados. En palabras de Souza Minayo (1997), se debe buscar el grupo de informantes que “contenga el conjunto de experiencias y expresiones que se pretende objetivar con la investigación” (p.89).

Por lo anterior, se identificó a un conjunto de reparticiones gubernamentales que cuentan con una visión diversa sobre la temática en cuestión, entre las que se destacan aquellas entidades encargadas de la promoción de la actividad minera en el país (Secretaría de Minería de la Nación), la de control y regulación ambiental (Secretaría de Gobierno de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación), el organismo encargado de la promoción e implementación de políticas de mediación y resolución de conflictos (Dirección Nacional de Mediación y Métodos Participativos de Resolución de Conflictos), así como la entidad encargada del diseño e implementación de políticas públicas destinadas a la población indígena (Instituto Nacional de Asuntos Indígenas). A efectos de enriquecer las miradas, durante el desarrollo del trabajo resultó relevante identificar y entrevistar a actores clave de la esfera no-gubernamental como ONGs y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. Las instituciones y personas identificadas e incluidas en la muestra permiten incorporar a la investigación un conjunto de perspectivas, experiencias e información sumamente valiosa, dado que se encuentran vinculadas a la problemática de la gobernanza ambiental en el sector minero metalífero desde diversos enfoques y roles. Los criterios de relevancia con respecto al problema de investigación, y el nivel de incidencia que dichas instituciones tienen fueron factores importantes al momento de identificar a las organizaciones y personas a entrevistar.

El recorte espacio-temporal seleccionado, 2003 a 2018, responde principalmente a la

confluencia de dos elementos: el comienzo de la llegada masiva de inversiones mineras, y la orientación política de los partidos a cargo del Gobierno Nacional. La minería a gran escala en Argentina inicia en el 1997 con Bajo de la Alumbrera, pero la gran llegada de inversiones se registra a partir del año 2003, con la mejora de los términos de intercambio y el denominado súper ciclo de los *commodities*. Por su parte, los conflictos socio-ambientales comienzan a crecer de manera exponencial en el mismo período en todo el territorio nacional, al calor de la llegada de grandes inversiones mineras. Si bien el ingreso de inversiones se hizo más lento a partir de 2013, es valioso extender el análisis hasta el 2018 para indagar en qué medida y de qué modo los gobiernos tomaron o no medidas destinadas a comprender la incipiente polarización social frente a la actividad minera, abordar los conflictos existentes y prevenir los futuros en caso que el ciclo minero retomase su senda ascendente. Asimismo, el recorte temporal permitió analizar qué políticas han implementado las distintas administraciones nacionales, trazando similitudes y diferencias en sus perspectivas y formas de abordaje frente a la problemática.

### c) Técnicas de recolección y análisis utilizadas

En función del diseño de la investigación, se utilizaron las siguientes técnicas e instrumentos:

- Análisis documental: relevamiento y análisis de fuentes secundarias.
- Entrevistas con informantes calificados<sup>4</sup>, considerando como tales a: i) funcionarios del ámbito estatal vinculados a las áreas de interés de la investigación; ii) expertos/as en el campo del abordaje de conflictos y, iii) representantes de organizaciones internacionales, así como de organizaciones sociales de corte

---

<sup>4</sup> Según lo acordado con los entrevistados, el contenido de las conversaciones es de carácter confidencial. Por esta razón, en el cuerpo de la tesis no se identificarán de modo personal los aportes o reflexiones realizadas por los informantes clave.

ambiental.

El análisis documental consistió en la recopilación y estudio de un conjunto de documentación que contiene información de índole cuantitativa y cualitativa de relevancia sobre el desarrollo del sector minero, las estrategias de gobernanza ambiental y la dinámica de la conflictividad socio-ambiental. Entre los tipos de documentos analizados se incluyeron:

- a) Documentos públicos elaborados por organismos gubernamentales, tales como planes de desarrollo sectoriales, legislación vinculada a la temática, notas de prensa y posicionamientos públicos, entre otros.
- b) Estadísticas elaboradas por diferentes entidades públicas y privadas, como el CIMA, la CEPAL, el OCMAL y el EJOLT entre otras fuentes de información.
- c) Informes, artículos científicos y publicaciones producidos por organizaciones no gubernamentales, *think tanks*, organismos internacionales e instituciones académicas, sobre los temas centrales de la investigación.

El análisis documental realizado permitió establecer el estado de situación en Argentina, así como en el contexto regional de América Latina y el Caribe. Igualmente, la revisión permitió realizar un análisis de las políticas implementadas por los diversos organismos, y de las experiencias, perspectivas y hallazgos de otros investigadores.

Como se ha explicado previamente, se realizaron entrevistas en profundidad con funcionarios públicos de la Dirección Nacional de Mediación y Métodos Participativos de Resolución de Conflictos (dependiente del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación), la Secretaría de Minería de la Nación (Ministerio de Producción de la Nación)<sup>5</sup>, la Secretaría de Gobierno de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación (dependiente

---

<sup>5</sup> La Secretaría de Minería ha cambiado su ubicación dentro de los diversos gobiernos. En la actualidad se encuentra bajo el Ministerio de Producción, pero ha estado previamente bajo el Ministerio de Energía y Minería, y también del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios.

de la Secretaría General de la Presidencia de la Nación), del Instituto Nacional de Asuntos Indígenas, así como también con representantes del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo en Argentina y miembros de organizaciones de la sociedad civil (cuyo listado se incluye en el Anexo I). El contacto previo con los entrevistados y las propias entrevistas fueron realizadas por el autor de la tesis. Las entrevistas a actores clave permitieron profundizar el conocimiento sobre las actividades llevadas adelante por los organismos analizados, al mismo tiempo que contribuyeron a la obtención de un conocimiento de las perspectivas de diversos funcionarios con vinculación directa o indirecta con la temática en cuestión.

Sobre la base del diseño explicitado, durante el trabajo de investigación se buscó interconectar o articular el enfoque de gobernanza y gobernanza ambiental con conceptos del campo de la prevención y abordaje de conflictos sociales. Dicha exploración cualitativa sobre la situación de conflictividad socio-ambiental vinculada a la minería metalífera y las estrategias desarrolladas por el Gobierno Nacional para abordarlas, permitió analizar la problemática desde una perspectiva de política pública sensible al conflicto, focalizando sobre la información cualitativa y cuantitativa recopilada, así como en las vivencias, relatos, conocimientos y valoraciones de informantes clave.

### **Capítulo 3: Marco conceptual**

---

#### *a) De la gobernanza a la gobernanza ambiental*

Existen diversas aproximaciones conceptuales con respecto a la gobernanza, e incluso se ha dado una confusión con el término gobernabilidad. Según Cerrillo i Martínez (2005), el origen del concepto proviene del francés *gouvernance*, pero hasta aproximadamente 1992 la inexistencia de un criterio académico para traducir el término llevó a que se tradujese

como gobernanza, gobernabilidad y buen gobierno. Lo anterior implicó una dificultad para su uso.

El desarrollo teórico del concepto de gobernanza (*governance*) en América Latina ha sido menor que el asociado a conceptos como gobernabilidad; y en muchos casos la utilización del concepto de gobernanza vino de la mano del análisis de políticas públicas sectoriales (Córdova y Mayorga, 2007). Algunas corrientes de pensamiento entienden a la gobernanza como la acción de un determinado gobierno en un territorio dado, mientras que otras la han definido de manera más amplia como el consenso y la articulación sobre un conjunto de regulaciones, remarcando la importancia del proceso de toma de decisiones por sobre la materia en torno a la cual se decide (Córdova y Mayorga, 2007).

Existen autores que poseen una mirada acotada del concepto de gobernanza. Entre ellos se puede destacar a Fukuyama (2013), quien sostiene que dicho término se refiere a la habilidad del gobierno para generar y hacer cumplir leyes, así como para brindar servicios a los ciudadanos. Desde otro enfoque, Mayntz (2001) considera que el cuestionamiento a nociones de la gobernanza tanto de corte estado-céntricas como neoliberales ha dado lugar al avance de una visión de la gobernanza moderna, asociada a formas más cooperativas y menos jerárquicas de gestionar, dado que incorpora la cooperación entre el Estado, los actores privados y las organizaciones sociales en la formulación e implementación de políticas públicas. Cerrillo i Martínez (2005) postula una idea similar al destacar que se requiere de una visión que articule e incorpore la pluralidad de intereses y perspectivas, en un contexto donde existe una creciente complejidad que hace más difícil para los Estados satisfacer las expectativas sociales, generando así un potencial daño a la credibilidad y legitimidad de los propios gobiernos. Según el autor, un esquema cooperativo de gobernanza supone una modificación en las formas de relacionamiento entre el Estado y la sociedad. Del mismo modo, parte del entendido que los actores que se involucran en dicho

relacionamiento son interdependientes, razón por la cual la negociación, la coordinación y la persuasión se vuelven elementos fundamentales del nuevo modo de abordar las problemáticas sociales a las cuales deben hacer frente las políticas públicas.

El concepto de gobernanza también ha sido desarrollado, utilizado y difundido por diversos organismos internacionales. Según María del Pilar Bueno (2013), hacia fines de los años 80 el Grupo Banco Mundial comenzó a utilizar el término gobernanza, impulsando visiones que promovían el estado mínimo y la mayor influencia de los actores privados en los asuntos públicos. Sin embargo, no todos los organismos internacionales le han dado el mismo sentido: durante el año 1995 la Comisión de Gobernanza Global de la ONU definió a la gobernanza como “la suma de formas en la que los individuos e instituciones, públicas y privadas, administran sus asuntos comunes. Es un proceso continuo a través del cual los intereses diversos o conflictivos pueden ser coordinados a través de una acción cooperativa” (Commission on Global Governance, citado en Bueno, 2013, pp. 182 y 183). De esta manera, se observa que la visión de la gobernanza como proceso cooperativo se instala con mayor fuerza, e incluso incorpora abiertamente la coordinación de intereses conflictivos como una de sus tareas principales. La Unión Europea, a través del Libro Blanco de la Comisión Europea publicado entre 2000 y 2001, también buscó promover un mayor acercamiento entre los ciudadanos y las instituciones europeas, postulando que la buena gobernanza se debía basar en 5 principios acumulativos: 1) apertura de las instituciones para dar mayor importancia a la transparencia y la comunicación; 2) mejorar la participación a través de incorporar a los ciudadanos en la elaboración e implementación de políticas; 3) la rendición de cuentas; 4) la eficacia y 5) la coherencia entre las políticas de la Unión Europea (Bueno, 2013; Cerrillo i Martínez, 2005).

Entre las voces críticas al concepto de gobernanza, se encuentra la socióloga argentina Maristella Svampa quien considera que dicho concepto se corresponde con un proceso de



modernización o *aggiornamento* del neoliberalismo, avalado entre otros por los organismos internacionales. Según la autora, el concepto de gobernanza está siendo aplicado en América Latina y el Caribe como punta de lanza para acompañar el avance de la frontera extractiva, bajo la presunción de que los antagonismos y posiciones contrapuestas con respecto al modelo de desarrollo, podrían abordarse a través de la ampliación de la participación social, con mediación y consenso (Svampa, 2008). Sin embargo, la autora destaca que el modelo mencionado no contempla la posibilidad que los proyectos de sociedad puedan ser profundamente antagónicos en lo que respecta al tipo de desarrollo, por lo que la gobernanza no haría más que diluir la posibilidad que las posiciones e intereses de los actores en disputa puedan ser irreconciliables (Svampa, 2008). Para quienes comparten esta perspectiva crítica, el concepto de gobernanza no sería un mecanismo de participación abierto y colaborativo para la definición de políticas públicas, sino una herramienta para continuar con la imposición de un proyecto de sociedad y un modelo de desarrollo capitalista basado en la explotación y exportación de recursos naturales. Lo anterior permite observar una apuesta por impulsar otro tipo de mecanismos de gestión que se basa en plataformas más horizontales, vinculadas a lo territorial, así como una crítica a las tradiciones institucionalistas y neo-institucionalistas que en muchas ocasiones impulsan las nuevas formas de gobernanza descriptas.

Como se señaló anteriormente, el análisis de la gobernanza se ha desarrollado en varias ocasiones desde una mirada de las problemáticas sectoriales. En lo que resulta de interés para la presente investigación, se puede observar el avance de un cuerpo teórico que busca comprender la problemática socio-ambiental desde el enfoque de la gobernanza.

La denominada gobernanza ambiental implica analizar un conjunto de elementos asociados a la vinculación entre la sociedad y la naturaleza, así como las relaciones entre actores

sociales, las instituciones (formales e informales) y el diseño e implementación de políticas públicas. De esta manera, se puede comprender a la gobernanza ambiental como “el proceso de formulación y refutación de imágenes, diseños y ejecución de los procedimientos y prácticas que configuran el acceso, control y uso de los recursos naturales entre actores diferentes” (de Castro, Hogenboom y Baud, 2015, p.18). Según de Castro *et al.* (2015), para comprender las prácticas de la gobernanza ambiental es necesario tener en cuenta tres dimensiones o líneas de análisis: a) los valores, percepciones y relatos; b) las interacciones sociales, y c) los cambios y adaptaciones institucionales.

Adentrarse en los discursos, así como en los valores y percepciones que dichos discursos transmiten, permite comprender los significados que se le da a la naturaleza o al ambiente, la manera como los diversos actores problematizan las cuestiones ambientales y sociales, y desde qué perspectiva las abordan. Lo anterior es central dado que dichas perspectivas influirán a la hora de establecer prioridades y diseñar posibles soluciones a las problemáticas identificadas (de Castro, *et al.*, 2015). Asimismo, las percepciones de las partes pueden presentar fuertes disonancias, y por ende llevarlas a proponer una forma de abordaje a la problemática sumamente distinta. Los significados del ambiente, la naturaleza y el desarrollo se encuentran en disputa, y dicha tensión marca la forma en que los actores decodifican el problema y proponen las soluciones.

El segundo componente o dimensión de análisis, las interacciones sociales, es considerado como “el motor de la gobernanza ambiental” (de Castro, *et al.*, 2015, p.27). Dado que la cantidad de actores que hacen parte de las discusiones sobre los dilemas socio-ambientales ha ido creciendo, y que ellos presentan posiciones políticas e identidades diferentes, un aspecto central del análisis de la gobernanza ambiental es cómo se refleja la puja entre dichas posiciones en el proceso de toma de decisiones (de Castro, *et al.*, 2015).

La tercera dimensión del estudio de la gobernanza ambiental, los cambios y adaptaciones institucionales, implica identificar y analizar las estrategias utilizadas por los actores para acceder al proceso de toma de decisión en materia ambiental, e indagar cómo se cristalizan los efectos de dichas estrategias en los marcos institucionales.

Como se pudo observar anteriormente, uno de los aspectos más característicos de la “gobernanza moderna” es la búsqueda del involucramiento de la ciudadanía en los procesos de diseño de la política pública, a través de mecanismos de participación ciudadana. Sin embargo, la comprensión de qué se entiende por participación ciudadana está bajo discusión: ¿la participación implica informar y explicar, o incluye la capacidad real de afectar los procesos de toma de decisión? Según algunas corrientes de pensamiento, existe un acuerdo entre gobiernos y elites para comprender la participación de comunidades como “beneficiarias de prestaciones compensatorias” (de Castro, *et al.*, 2015). Por su parte, las comunidades locales han comenzado a desarrollar mecanismos para garantizar una participación efectiva en los procesos de toma de decisión, desde una perspectiva local, donde se arraiga una concepción de interdependencia entre sociedad y naturaleza, reforzando la idea de autonomía territorial (de Castro, *et al.*, 2015).

Finalmente, resulta relevante comprender que una visión más amplia y cooperativa de la gobernanza no implica negar o disminuir el rol del Estado (Bueno, 2013), ni tampoco avalar el traspaso de funciones a manos de actores no estatales. Por su parte, la perspectiva de la gobernanza ambiental permite incorporar al análisis aspectos asociados a los valores de los diversos actores sociales, cómo dichos valores influyen en las acciones que se impulsan, y qué impactos se generan en las instituciones formales e informales que regulan el proceso de toma de decisiones en un ámbito particular de la política pública. Sin embargo, como expresó Svampa, muchas veces los intereses de los actores pueden ser

diversos, o incluso antagónicos, lo cual tiende a generar crecientes conflictos socio-ambientales.

*b) ¿Qué se entiende por conflictividad socio-ambiental?*

Según Calderón (2012a), la diversidad y la interculturalidad se manifiestan en el marco de un orden conflictivo y, a su vez, hacen parte de la democracia y la paz. En dicho contexto, se entiende que el conflicto es un condimento necesario para el cambio social, un fenómeno dinámico que busca afectar el *status quo* y que puede impulsar movimientos por mayor justicia, equidad y paz (Calderón, 2012a; Quispe Merovich, 2010). Sin embargo, se debe tener en cuenta la violencia en que pueden derivar dichos conflictos y los efectos dañinos que puede ocasionar en la sociedad.

Joahn Galtung (1998) considera que los conflictos tienen tres dimensiones: las contradicciones que se presentan entre los objetivos existentes de los actores, las percepciones o actitudes de los mismos frente a dichas contradicciones, y finalmente el comportamiento de las partes en conflicto. Otros autores como Lederach (1996; 2007) hacen referencia a la noción de interdependencia como un aspecto relevante de la definición de conflicto social. Lo anterior implica que cada uno de los actores, de manera unilateral, no posee los recursos suficientes para lograr sus objetivos. El nivel de conciencia sobre dicha interdependencia por parte de aquellos involucrados en el conflicto resulta un elemento fundamental para un proceso que busque abordar la problemática en cuestión. A partir de estas perspectivas, se puede identificar un conjunto de componentes distintivos de la noción de conflicto: la percepción de incompatibilidad que tienen los actores sobre sus objetivos deseados; la interdependencia, y el comportamiento agresivo (aunque no necesariamente violento) que manifiestan las partes. En el momento en que los objetivos de los actores sociales se perciben como incompatibles, se configura un “asunto” o tema

conflictivo a partir del cual se construye un conjunto de creencias. Cuando los actores perciben dicha situación como injusta, se desarrolla un discurso de oposición, se busca concientizar sobre la situación y emprender acciones que visibilicen la problemática (Quispe Merovich, 2010).

Fernando Calderón (2012b) identifica tres grandes campos de conflictividad en América Latina y el Caribe: los conflictos por la reproducción social, por demandas institucionales, y por demandas culturales. Según el autor, los conflictos basados en demandas culturales son conflictos estratégicos que buscan impulsar nuevas formas de convivencia y que tienen efectos tanto a nivel sistémico como global. Dentro del campo de las demandas culturales, Calderón identifica aquellas relacionados con los conflictos ideológicos-políticos, con la seguridad ciudadana, y también con los recursos naturales. Éstos últimos son aquellos usualmente relacionados con el acceso y uso de dichos recursos, así como a las problemáticas de degradación de la calidad ambiental.

Una manera similar de definir los conflictos vinculados con el acceso y uso de recursos naturales es considerarlos como “conflictos socio-ambientales”. En este sentido, desde Fundación Cambio Democrático se ha definido dicho sub-tipo de conflictividad como aquel donde “dos o más actores interdependientes no están de acuerdo sobre la distribución de determinados elementos materiales o simbólicos vinculados al control, uso y acceso a los recursos naturales y actúan basándose en estas incompatibilidades percibidas” (Psathakis, 2010, p.18). Una definición más asociada a la conflictividad minera incorpora también las diferencias de los actores con respecto “a la valoración de los impactos sociales, económicos y ambientales de la actividad minera, y el consecuente comportamiento confrontativo de los actores involucrados” (Quispe, 2010, p.16). Por su parte, Maristella Svampa (2013) considera que los conflictos socio-ambientales son aquellos “ligados al acceso y control de los bienes naturales y el territorio, que suponen, por parte de los actores

enfrentados, intereses y valores divergentes en torno de ellos, en un contexto de gran asimetría de poder” (p.40). Según la socióloga argentina, este tipo de conflictos permite observar diferentes concepciones sobre el territorio, la naturaleza, el desarrollo y, de manera más abstracta, sobre la democracia (Svampa, 2013).

Otra forma de analizar la conflictividad socio-ambiental surge a partir del encuentro de la economía ecológica y la ecología política. Dichas teorías denominan los conflictos socio-ambientales como conflictos ecológico-distributivos. Según lo destacan Joan Martinez Alier y Mariana Walter (2015) “los conflictos ecológico-distributivos son luchas en torno de los impactos de la contaminación o de los sacrificios realizados para extraer recursos, y surgen de las desigualdades en el ingreso y el poder” (p.75). De manera similar a lo analizado por Calderón y Svampa, la corriente de la ecología política identifica a las desigualdades de poder e ingresos como parte de las bases fundacionales de los conflictos ecológico-distributivos. Asimismo, identifican a las desigualdades de índole social, de origen étnico, de clase social y de género como parte de las asimetrías estructurales que influyen en la distribución desigual de la contaminación y el acceso y uso de los recursos naturales (Martinez-Alier & Walter, 2015).

### c) La noción del neo-extractivismo

Si bien el presente documento no busca profundizar sobre la noción de extractivismo o neo-extractivismo, resulta relevante hacer una mención al concepto ya que es en gran parte el sustrato teórico que da cuerpo a los reclamos contra la actividad minera.

En “El Consenso de los Commodities”, Svampa (2013) incorpora la noción de “neo-extractivismo desarrollista”. La autora lo define como un “patrón de acumulación basado en la sobreexplotación de recursos naturales, en gran parte no renovables, así como en la expansión de las fronteras hacia territorios antes considerados como ‘improductivos’”

(Svampa, 2013, p.34). Las actividades más características del neo-extractivismo serían entonces la minería a gran escala a cielo abierto<sup>6</sup>, la producción energética tanto de petróleo y gas tradicional, como la exploración y explotación de gas y petróleo no-convencional bajo la técnica de la fractura hidráulica<sup>7</sup>; la construcción de grandes represas hidroeléctricas y la expansión del agronegocio (Svampa, 2013). Por su parte, Gudynas (2009) considera que en el neo-extractivismo el Estado se encuentra mucho más presente y activo, estableciendo reglas de juego claras y fortaleciendo en muchas ocasiones a las empresas públicas. El autor hace referencia a que, durante el ciclo analizado en el marco de la presente investigación, surgió lo que denomina “neo-extractivismo de cuño progresista” caracterizado por mantener un tipo de desarrollo basado en la extracción y exportación de recursos naturales, donde “si bien el Estado juega un papel más activo, y logra una mayor legitimación por medio de la redistribución de algunos de los excedentes generados por ese extractivismo, de todos modos se repiten los impactos sociales y ambientales negativos” (Gudynas, 2009, p.188).

Diversos colectivos sociales críticos del neo-extractivismo consideran que las “deficiencias institucionales” a las cuales hacen referencia quienes impulsan esos modelos de desarrollo, y que buscan abordar a través de la gobernanza, no son aspectos a ser enmendados, sino más bien el propio corazón de las relaciones asimétricas de poder y de los impactos ambientales en el marco del sistema capitalista (de Castro, *et al.*, 2015). Dichos colectivos sociales se oponen al neo-extractivismo, cuya conceptualización asocia el desarrollo al crecimiento económico impulsado a través de la exportación de bienes primarios (Azamar Alonso y Ponce Sánchez, 2015) sin valorizar ni tener en cuenta los grandes pasivos ambientales generados. Por lo anterior, como lo explica Svampa (2008), “en América Latina comenzaron a forjarse otros conceptos, de inspiración post-estructuralista, como el

---

<sup>6</sup>Svampa, y en general los actores críticos de la actividad, la denominan “megaminería”.

de ‘post-desarrollo’, una vertiente que propone la deconstrucción del desarrollo hegemónico, así como la revaloración de las culturas vernáculas y el conocimiento local no experto” (p. 3). Dichas corrientes impulsan una agenda de transición hacia el post-extractivismo, y la generación de alternativas de desarrollo a escala local y regional a partir de los campos de la economía social y comunitaria (Svampa, 2013). Asimismo, dentro del campo crítico de los modelos de desarrollo extractivistas, existen diversas visiones sobre el camino a tomar en el post-desarrollo: algunos autores promueven teorías de la economía heterodoxa como el decrecimiento, mientras que otras corrientes postulan el Buen Vivir. Finalmente, puede observarse que la discrepancia de fondo en el choque de cosmovisiones está dada por la visión que se tiene sobre la relación entre el hombre, la naturaleza, y las concepciones de desarrollo. De igual forma, se ha destacado que los espacios de diálogo entre dichas corrientes contrapuestas son más bien escasos (Parker, Baigorrotegui, y Estenssoro, 2015). Svampa considera que el fenómeno de crecimiento de los movimientos críticos al neo-extractivismo explica el aumento de los conflictos socio-ambientales. Según la propia autora, “la definición de lo que es el territorio, más que nunca, se convierte así en el locus del conflicto” (Svampa, 2008, p.9).

## Capítulo 4: El caso argentino

---

El presente apartado pretende analizar las políticas públicas para la prevención y abordaje de conflictos socio-ambientales asociados al desarrollo de la minería metalífera, que fueron implementadas por las administraciones nacionales durante el período 2003-2018<sup>8</sup>. Dichas políticas serán analizadas desde el enfoque de gobernanza ambiental.

---

<sup>7</sup> También denominada *fracking*.

<sup>8</sup> Como se explicó en el apartado metodológico, para el período de análisis se consideran dos gobiernos: el ciclo Kirchnerista (2003-2015) y el de Cambiemos (2015-2018).



Dado que la problemática abordada en la presente tesis se registra con fuerza a lo largo de toda América Latina y el Caribe, resulta de suma importancia situar a la Argentina en su contexto regional, para luego adentrarnos en el tema central del Capítulo.

a) Contexto de América Latina y el Caribe

Si bien desde inicios del siglo XXI se pudo apreciar un auge de gobiernos de corte nacional-populares, de izquierda o progresistas en la región; como lo explicitan Azamar Alonso (2015), Bull y Aguilar-Støen (2015), y Gudynas (2009), el giro político hacia la izquierda no generó cambios estructurales en las políticas extractivistas, que siguen siendo un pilar de las estrategias de desarrollo. A pesar de esta situación de continuidad estructural, Gudynas (2009) destaca que dicho modelo extractivo no es igual al impulsado por los gobiernos de tinte más conservador o neoliberal, razón por la cual, como se expresó anteriormente, utiliza el término de “neo-extractivismo de cuño progresista”. Según Azamar Alonso (2015), los gobiernos progresistas impulsaron el extractivismo como un elemento central de la política de asistencia social: buscaron crear un vínculo en el cual la sociedad pueda ver los resultados positivos de las industrias extractivas a través de la política social para legitimar su impulso y desarrollo. La renta extractiva se convertía así en un elemento central de las políticas expansivas de los diversos gobiernos nacional-populares.

Con respecto al contexto económico en el período 2003-2018, es necesario destacar que la región ha sido la principal receptora mundial de inversión en exploración minera desde 1994 (Altomonte y Sánchez, 2016). Entre 2003 y el 2012 existió lo que se denominó “super ciclo” de precios minerales. Como resultado de la dinámica mencionada, se alcanzaron récords históricos en algunos de dichos precios durante 2011 y 2012, como se puede ver en el Cuadro 1.

**Cuadro 1: Precios del Oro y la Plata, en dólares.**

Mineral	Máximo Precio 2002-2018	Precio 31 agosto de 2018	Observaciones
<b>Oro</b>	\$1.172 la onza	\$1.068 la onza	El máximo precio fue el récord histórico, alcanza en septiembre de 2011. Comienza a caer a partir de octubre de 2012.
<b>Plata</b>	\$43 la onza	\$14,53 la onza	En 2008 alcanzó su máximo histórico con \$43 la onza, pero a partir de 2011 comenzó el declive del precio.

Fuente: Elaboración propia en base a Altomonte y Sánchez (2016) y Petrolnews.

Nota: Según Altomonte y Sánchez (2016), metales como el cobre y el hierro han recorrido un derrotero similar, con máximos históricos y luego caídas o estabilizaciones de precios

Durante todo el período del “súper ciclo de precios”, América Latina y el Caribe recibió grandes cantidades de IED. Dicho flujo es consistente con el hecho de que las nuevas inversiones anunciadas para industrias extractivas entre 2005 y 2010 alcanzaron el 38% del total de inversiones de la región (CEPAL, 2017). Asimismo, las exportaciones de metales se vieron ampliamente impulsadas por el fenómeno de precios. Si bien en la actualidad dicho “súper ciclo” de precios ha finalizado, se puede observar que los valores de los *commodities* aún permanecen altos con respecto a los promedios históricos de los últimos 30 años (Altomonte y Sánchez, 2016). El descenso de precios tuvo un impacto en la capacidad de la región de atraer inversión externa destinada a recursos naturales: según la CEPAL (2017), “la participación de la IED en el sector de los recursos naturales mostró una tendencia decreciente a partir de 2010 y cayó del 18% del total en el período 2010-2015 al 13% en 2016” (p.39).

Con respecto a la conflictividad socio-ambiental, diversos actores y corrientes políticas reconocen un aumento exponencial de conflictos asociados al desarrollo de las industrias extractivas en la región. El crecimiento en la inversión y el desarrollo de proyectos extractivos han incidido fuertemente en la creciente conflictividad social y ambiental (Altomonte y Sánchez, 2016; Svampa, 2008). Distintas iniciativas y organizaciones se han

dado a la tarea de mapear la cantidad y diversidad de conflictos socio-ambientales en la región, lo que permite obtener la siguiente información:

<b>Cuadro 2: Conflictos en América Latina y el Caribe</b>			
<b>Estudio/Fuente</b>	<b>Período temporal</b>	<b>Cantidad de Conflictos</b>	<b>Observaciones</b>
PNUD-Fundación UNIR	Octubre 2009-Septiembre 2010	2.318	El 15% (347) se encuentran vinculados a “conflictos culturales” dentro de los cuales se encuentran los asociados a los recursos naturales (Calderón, 2012).
OCMAL	2014	203	Son conflictos activos que afectan a un total de 308 comunidades. Número más elevado de conflictos mineros es 35 en Perú y Chile, seguido de Argentina (26), México (32) y Brasil (20)
	2018	254	Del total identificado para 2018, México fue el país con más conflictos mineros (45), seguido por Chile (43), Perú (39) y Argentina con 29.
Fuente: Elaboración propia con base en Almonte y Sánchez (2016), y de Castro, Hogenboom, y Baud (2015), Calderón (2012) y OCMAL.			

Para complementar los datos observados en el Cuadro anterior, es relevante destacar que Calderón (2012b) identifica al Estado (en alguno de sus niveles) como el actor demandado en un 70% de los conflictos. Por otra parte, con respecto a la conflictividad socio-ambiental que involucra a comunidades indígenas, autores como Martínez-Alier y Walter (2015) señalan que en aproximadamente el 50% de los conflictos registrados por el EJOLT<sup>9</sup> están presentes las comunidades nativas.

<sup>9</sup> El EJOLT es un proyecto financiado por la Comisión Europea que brinda apoyo a Organizaciones de Justicia Ambiental, y busca generar espacios de discusión con científicos, organizaciones sociales y *think tanks*, sobre temáticas asociadas a conflictos ecológico-distributivos. Entre sus actividades, se encuentra la creación de un “Mapa de Justicia Ambiental”, que compila una base de datos sobre dichos conflictos a lo largo del planeta.

Autores como Maristella Svampa (2008) consideran que, detrás del aumento exponencial de la conflictividad, se encuentra la creciente organización de diversos colectivos sociales que impugnan las visiones de desarrollo asociadas al extractivismo. La socióloga argentina sostiene que se ha desarrollado un lenguaje de la “ecología popular” que critica la expropiación económica, la contaminación, y el agotamiento de recursos escasos: las comunidades presentan inquietudes sobre temas asociados al agua, la tierra, la salud, las formas de vida, entre otros aspectos (Martinez-Alier & Walter, 2015).

Según Gudynas (2016), “el Estado y los agrupamientos político partidarios actuales parecen incapaces de manejar estas cuestiones de una manera sana” (p. 3), por lo que tienden a negar las protestas, deslegitimar los reclamos sociales o ambientales y a atacar dichos reclamos vía judicialización y criminalización. Lo anterior, contribuye a incrementar los niveles de polarización, y profundizar los efectos psicosociales que dicha dinámica genera en los diversos colectivos sociales. Bull y Aguilar-Støen (2015) destacan que la comprensión de las diversas elites de la región sobre las problemáticas ambientales de los proyectos de desarrollo continúa siendo muy baja. Dichas elites siguen sin analizar la importancia y el significado de ciertos recursos (como la tierra y el agua) para las comunidades locales, lo cual tiende a dificultar el diseño de esquemas de gobernanza ambiental que sean percibidos como justos y sustentables para todos los actores. Por su parte, Walter y Urkidi (2015) señalan que la forma en que los Estados toman las decisiones con respecto a la implementación o no de los proyectos extractivos tienden a excluir o infravalorar a las percepciones, valores y preocupaciones de los actores locales, generando de esta manera mayor frustración en las comunidades. Según los autores, los grupos anti-mineros destacan la falta de comprensión por parte de los Estados sobre la conexión que las comunidades locales poseen con el agua y el territorio, y que las preocupaciones que se expresan en los espacios de participación local suelen ser ignoradas. Asimismo, indican que

en muchos casos dichos mecanismos participativos terminan siendo utilizados para legitimar las decisiones tomadas por otros, y no para establecer canales reales de incidencia en la toma de decisiones sobre los proyectos (Altomonte & Sánchez, 2016).

Ante la frustración y la insuficiencia de los espacios mencionados, los movimientos sociales de corte ambiental tienden a utilizar un repertorio diverso de acciones directas como pueden ser los cortes de calle, bloqueos, toma de campamentos mineros, entre otras acciones. Lo anterior acompaña a una agenda de corte más institucional de los movimientos sociales, que implica la presentación de proyectos de ley prohibiendo la actividad, y la activación de mecanismos de democracia directa como los plebiscitos y las consultas populares (Walter y Urkidi, 2015; Svampa, 2008) como un ariete más de las estrategias de gobernanza ambiental impulsadas por los actores locales. Tal es así que, según un relevamiento realizado por Walter y Urkidi (2015), entre el año 2002 y el 2012 se llevaron adelante 68 consultas comunitarias o referéndums en la región, con resultados contundentes en todos los casos en contra del desarrollo de proyectos mineros. Los países donde tuvieron lugar dichas consultas fueron Argentina, Colombia, Ecuador, Guatemala y Perú. Con este tipo de acciones, que no son convocadas por los gobiernos nacionales como parte de los procesos de participación o aprobación de proyectos, sino que son impulsados por movimientos sociales y ambientales, se busca desafiar la gobernanza centralizada que suele observarse en el desarrollo de la industria minera. Dichos movimientos, en ocasiones, inclusive cuentan con el apoyo de los gobiernos locales o municipales (Walter & Urkidi, 2015).

Como corolario del panorama regional, resulta importante destacar que el aumento de la conflictividad socio-ambiental genera un conjunto de costos que deben ser analizados. Según Altomonte y Sánchez (2016) “el aumento de los conflictos mineros en la región se ha traducido en costos económicos, financieros, ambientales y sociales cada vez mayores

[...que] han mermado en muchos casos los beneficios económicos y financieros que esta industria genera” (p. 204). El Banco Interamericano de Desarrollo publicó en el año 2017 un estudio sobre lecciones aprendidas de conflictos a partir de un análisis de 200 proyectos de infraestructura (20 de ellos referidos a minería) a lo largo de 40 años. Dicho estudio analizó conflictos en grandes proyectos de agua, transporte, petróleo, minería, residuos y energía en 20 países de la región. Entre las principales conclusiones del estudio, se observa que en el 81% de los casos se constataron demoras en la implementación de los proyectos, mientras que en el 58% de los proyectos se identificaron sobrecostos. Estas dos consecuencias (demoras y sobrecostos) fueron las más frecuentes, mientras que el estudio también señaló que 42% de los proyectos debió ser re-diseñado, y un 18% de los proyectos fueron cancelados como resultado de la conflictividad (Watkins y Mueller, 2017). De la muestra total analizada, se registraron bloqueos en 51% de los casos, confrontación violenta en el 29%, heridos a causa de dicha confrontación en el 24% de los casos y pérdidas de vidas humanas en el 15%. Asimismo, el estudio señala que los conflictos vinculados a la extracción de recursos naturales (como la minería) son aquellos que tienen mayor probabilidad de tener fuertes escaladas de conflictividad. Con respecto a las causas de dicha conflictividad, uno de los tipos identificados son los “*governance drivers of conflict*” o causas del conflicto asociadas a la gobernanza: el estudio del BID señala que la falta de procesos adecuados de consulta llevaron a conflictos en el 74% de los casos. Si se observa los proyectos donde están involucradas comunidades indígenas, en casi el 90% de los casos donde no hubo consultas los conflictos tendieron a escalar en conflictividad (Watkins y Mueller, 2017).

A su vez, los conflictos identificados tienen impactos y consecuencias sobre la economía nacional de los países involucrados. Según Watkins y Mueller (2017) el 17% de los países analizados perdieron inversiones externas como resultado de los niveles de conflictividad;

también se registraron pérdidas en la recaudación de regalías, mientras que en el plano político se ha observado que los conflictos pueden debilitar a los gobiernos, e inclusive en una baja proporción (2%) llevar a cambios de gobierno.

Según Altomonte y Sánchez (2016) uno de los roles del Estado al momento de gestionar el desarrollo de las industrias extractivas y los costos asociadas a las mismas, es la generación de capacidades institucionales que le permitan prevenir y abordar los conflictos socio-ambientales que dichas industrias ocasionan. Parker, Baigorrotegui, y Estenssoro (2015) coinciden en señalar que la política pública tiene un rol fundamental en el desarrollo de espacios de diálogo, en especial ante la existencia de posturas antagónicas con respecto al sector extractivo que presentan “una serie de desafíos y tareas para una gobernanza que apunte hacia cambios reales que deben producirse para avanzar hacia la sustentabilidad ambiental” (p. 226) en dicho sector.

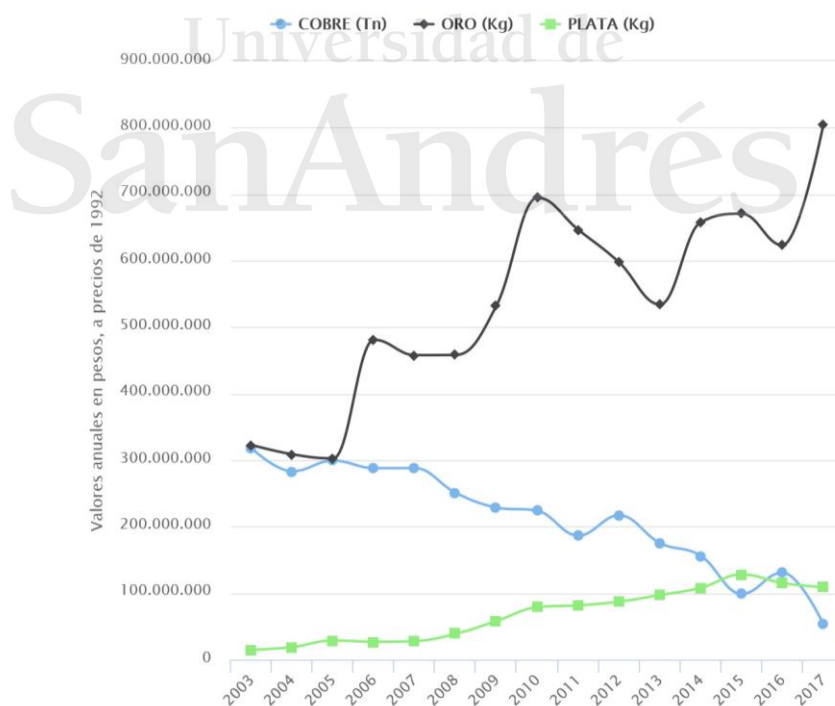
#### *b) La minería metalífera en Argentina*

Habiendo comprendido el contexto regional, para el caso argentino se puede señalar que a partir de la consolidación del paquete normativo montado en los años 90 que rige a la actividad minera e incentiva la atracción de inversiones, se ha edificado el boom de la actividad a partir de comienzos del Siglo XXI. El número de proyectos mineros se incrementó de 18 a 614 entre 2002 y 2011 (Di Paola & Marchegiani, 2017). Según los datos que la Secretaría de Minería de la Nación brindó hasta 2012, se observa que entre 2002 y 2011 la inversión aumentó de 541 millones de pesos a 11.078 millones de pesos, lo que implica un crecimiento del 1.948% (Peinado & Saguier, 2014). Para el año 2012, la minería capturó un total de 11.066 millones de dólares de IED (Di Paola & Marchegiani, 2017); mientras que en el año 2014, a pesar de una sensible baja, dicho sector recibió

\$5.797 millones de dólares y representó el 6% del total de stock de IED, posicionándose como el cuarto sector de recepción de inversión externa directa (MHyFP, 2016). Por su parte, según la consultora ABECEB, en el año 2017 el sector minero atrajo \$1.673 millones de dólares en inversiones, siendo este monto un 57% superior a la marca alcanzada en 2016 (CAEM, 2018).

Asimismo, según información recabada de fuentes oficiales, la producción del sector minero creció un 841% entre 2002 y 2011 alcanzando en este último año 31.652 millones de toneladas. Para el año 2014, el 50% de la producción minera fue aportada por la minería metalífera, entre las cuales el oro, el cobre, la plata y el molibdeno explican el 46% del valor de la minería nacional (MHyFP, 2016). En el Gráfico 1 puede observarse la variación de la producción minera de oro, cobre y plata entre 2003 y 2017:

**Gráfico 1: Producción minera argentina por mineral. Valores anuales en pesos, a precios de 1992.**



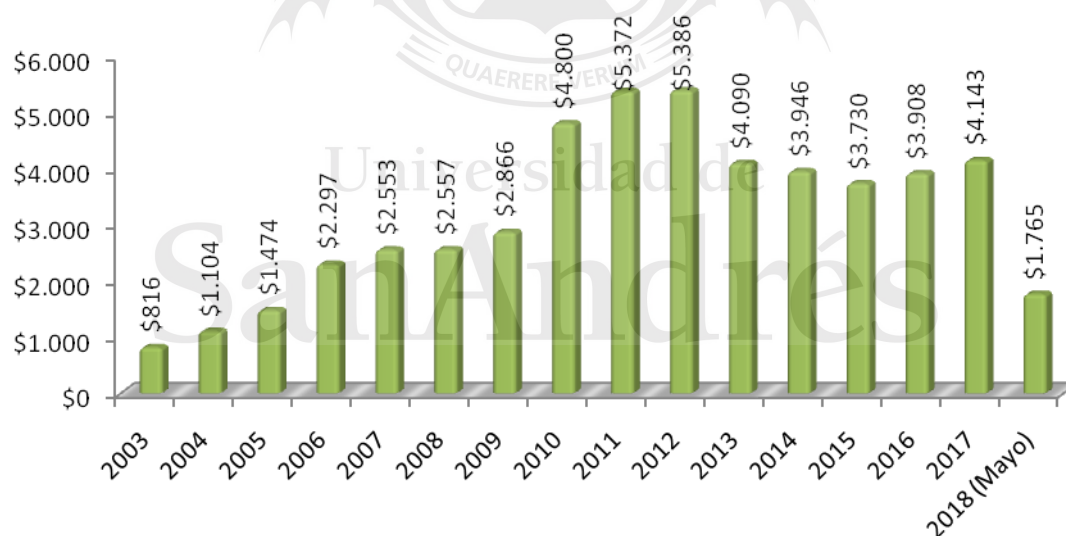
Fuente: Centro de Información Minera Argentina, CIMA.



Otro dato relevante para comprender la importancia creciente del sector minero en Argentina está relacionado con los niveles de exportaciones. Durante el período de análisis de la presente tesis, las exportaciones mineras han crecido más del 400%, alcanzando en 2012 el punto máximo: \$5.386 millones de dólares (ver Gráfico 2). Según el MHyFP (2016),

en 2015, la minería en su conjunto aportó el 6% de las exportaciones totales del país, donde el oro, el cobre y la plata tienen una participación casi excluyente (91% del total de las exportaciones mineras). Sólo el oro (en forma de bullón dorado) aportó el 65%. En efecto, el total de la minería en 2015 arrojó ventas al exterior por US\$ 3.490 millones, de los cuales US\$ 3.367 millones correspondieron a los metales, entre los que el oro, el cobre y la plata concentraron US\$ 3.171 millones. (p.13).

**Gráfico 2: Exportaciones minerales en millones de U\$S**



Fuente: Elaboración propia en Base a ABECEB, Julio 2018.

Habiendo comprendido entonces la magnitud del peso de la minería en la Argentina, y su continuo crecimiento desde comienzos de siglo, se procederá a indagar sobre las perspectivas que guiaron a los gobiernos del ciclo kirchnerista, así como a la administración

de Cambiemos en la elaboración de la política minera, y a analizar las respuestas del Gobierno Nacional de cada período para abordar los conflictos socio-ambientales.

c) *La minería según el Kirchnerismo y el Macrismo*

Una de las primeras cuestiones a señalar cuando se observa el período 2003-2015 es que, si bien hubo tres gobiernos del mismo signo político, para el tema de interés central de esta tesis es relevante que el Secretario de Minería de la Nación fue el mismo en todo el período: Jorge Mayoral. De hecho, dicho Secretario proviene de la gestión anterior, dado que asumió su cargo en 2002 bajo la presidencia de Duhalde.

A comienzos de su gestión, Néstor Kirchner emitió la primera señal de que la minería sería un sector relevante para el nuevo gobierno: a través del Decreto 27 del año 2003, se elevó el rango de la entonces Subsecretaría de Minería a Secretaría de Estado (de la Torre & Moscheni, 2018; Peinado & Saguier, 2014). Asimismo, en enero del 2004, el Kirchnerismo lanzó el “Plan Nacional Minero” que guió a grandes rasgos el desarrollo del sector hasta el final del mandato de Cristina Fernández. Sin embargo, a partir de la revisión documental y las entrevistas realizadas, se puede observar que la visión del Kirchnerismo no siempre ha sido la misma durante el ciclo 2003-2015.

En una primera instancia, diversos autores destacan que el Gobierno Nacional inició su gestión con una visión focalizada en consolidar los procesos de promoción de inversión minera, denotando una continuidad con las políticas de corte más ortodoxo impulsadas durante el menemismo (de la Torre & Moscheni, 2018; Peinado & Saguier, 2014). En consonancia con lo anterior, Peinado y Saguier (2014) identifican dos etapas en la política minera del kirchnerismo, siendo esta primera considerada “ortodoxa”, que culmina entre fines de 2011 e inicios de 2012, donde los aspectos económicos y comerciales de la minería fueron fundamentales para el kirchnerismo. Lo anterior fue expuesto también por algunos

entrevistados, quienes a su vez destacaron que dicha concepción estaba basada en considerar que las regiones poseedoras de recursos naturales no contaban con otras formas de desarrollo viable. En consecuencia, la explotación minera era su única oportunidad económica. Según la visión ortodoxa mencionada, el mercado era el agente encargado de viabilizar dicho desarrollo mientras que el Estado debía garantizar las reglas de juego favorables a la inversión. Para comprender la perspectiva que sustentaba la acción del gobierno nacional en esta primera instancia, se pueden observar dos grandes elementos:

- **Lanzamiento del Plan Minero Nacional.** Durante el lanzamiento del Plan, Kirchner resaltó que la legislación impulsada durante el menemismo había tenido resultados positivos, y que el Gobierno Nacional estaba dispuesto a apoyar fuertemente al sector para agilizar las inversiones y ver un crecimiento de la minería en el país (Bueno, 2014).
- **Informe de Gestión 2003-2007.** Dicho Informe, emitido por la Secretaría de Minería de la Nación, se focaliza en valorar el aumento de la producción, inversión y la cantidad de proyectos, entre otras variables productivo-económicas del sector. Asimismo, en sus apartados vinculados con relación comunitaria y Pueblos Indígenas, la visión está enfocada en cómo incorporar a los actores locales a la producción minera, a través del trabajo o encadenamientos productivos. No se hace referencia a ningún tipo de mecanismos de prevención y abordaje de conflictos, la participación ciudadana, ni a procesos que tiendan a garantizar la Consulta Previa, como lo establece el Convenio 169 de la OIT<sup>10</sup>. Asimismo, el reporte no da cuenta tampoco de los hechos de conflictividad que ya se habían comenzado a observar con respecto al desarrollo de la minería.

---

<sup>10</sup> Puntualizando sobre la temática indígena, cabe destacar que los aspectos vinculados a la discusión sobre el modelo de desarrollo, y las visiones que los Pueblos Indígenas puedan tener sobre la extracción de recursos naturales en sus territorios se encuentran ausentes en el documento referido.

En el desarrollo de la primera etapa asociada a una concepción ortodoxa, que se extiende hasta el año 2011, quizás el único aspecto que no se corresponde con dicha visión sino más bien con un enfoque neo-extractivista, es la aplicación en el año 2007 de derechos de exportación o retenciones a la minería. Lo anterior se debe a que el objetivo principal de dicha medida fue la captación de rentas extraordinarias generadas por la explotación y exportación de materias primas.

Según Peinado y Saguier (2014), el segundo período de política minera inicia entre fines de 2011 y comienzos de 2012, y se caracteriza por ser de corte más neo-estructuralista con una mirada puesta en el desarrollo. Según los autores, aquí se termina con la continuidad del menemismo, y se busca instalar la idea de un Estado Nacional más presente, activo en la captación de renta y en la formulación de políticas que estimulen el desarrollo. Las crecientes restricciones macroeconómicas así como el aumento de la conflictividad socio-ambiental se presentan como las causas centrales de este nuevo enfoque impulsado por el kirchnerismo, en cabeza de Cristina Fernández y el Secretario Jorge Mayoral (Peinado & Saguier, 2014). Entre las políticas más reconocidas de dicho período, se pueden mencionar la obligación de liquidar divisas provenientes del comercio exterior en el mercado local dispuesta por el Decreto 1722/2011 y el impulso de las provisiones destinadas a fomentar las compras locales (Bueno, 2014; Peinado & Saguier, 2014; de la Torre & Moscheni, 2018).

Con respecto a la problemática socio-ambiental, lo que puede observarse a partir de las entrevistas realizadas y la documentación relevada es una disputa sobre la entidad que el gobierno kirchnerista le dio a los derechos sociales y ambientales a la hora del diseño de la política pública. Quienes sostienen que ha habido una evolución en la visión del gobierno recalcan que Mayoral comprendió los cambios que estaba viviendo el sector, y buscó impulsar un enfoque más colaborativo, que incluyera diversos sectores en la conversación

sobre el diseño de la política minera. En este sentido, indican que el lanzamiento de un Protocolo de Prácticas Sociales Mineras<sup>11</sup> es una demostración del cambio de mirada.

Por otra parte, de lo relevado durante el análisis bibliográfico y las entrevistas realizadas, se desprende la existencia de una fuerte corriente de pensamiento que considera que el kirchnerismo adoleció por completo de una mirada amplia y una política sobre temas ambientales y sociales. A modo de ejemplo, una de las entrevistadas señaló que el Kirchnerismo nunca logró desarrollar una conciencia sobre lo ambiental como un valor a ponderar en la política minera, llegando inclusive a vetar la ley de Glaciares. En línea con lo anterior, María del Pilar Bueno (2014) realiza un recuento de las tensiones que se sucedieron en varias ocasiones con la entonces Secretaria de Ambiente Romina Picolotti, quien buscó incrementar las potestades de su repartición en los procesos de autorización de los proyectos mineros, compartiendo de esta manera el rol de autoridad de aplicación de políticas ambientales con las áreas de minería que lo poseen en virtud de la ley 24.585.

Al igual que el Kirchnerismo, el Gobierno de Cambiemos también generó cambios en la estructura ministerial al asumir el poder: se creó el Ministerio de Energía y Minería de la Nación, dándole a dichas áreas una centralidad mayor que bajo la órbita del Ministerio de Planificación Federal que Cambiemos disolvió. El nuevo Secretario de Minería fue Daniel Meilán, quien ya había ocupado el cargo del ente rector de la política minera durante los años 90, cuando se sancionaron las leyes que hoy rigen la actividad. Su retorno a la política estatal minera fue visto por algunos sectores como la ratificación de una vuelta al rumbo neoliberal.

El Gobierno de Cambiemos mantuvo un discurso favorable a la actividad minera. Como lo refleja Marchegiani (2014), el Ministro Aranguren expresó abiertamente su interés en

---

<sup>11</sup> Se analizará en el apartado “La respuesta estatal: acciones y cristalizaciones institucionales durante los

promover la “minería sustentable” y destacó la importancia de recuperar la confianza de la sociedad en que la actividad minera puede realizarse de manera responsable, con un impacto positivo en el desarrollo y con un apropiado control ambiental. En febrero de 2016, la Administración Nacional impulsó la quita de retenciones a la actividad minera, considerando que dicha imposición tenía un impacto negativo en la industria minera dado que tendía a desincentivar la llegada de inversiones por el aumento de los costos y fomentaba la pérdida de competitividad con otros países de la región (de la Torre & Moscheni, 2018; Di Paola & Marchegiani, 2017). Dicha medida fue ampliamente criticada por organizaciones sociales y ambientales, y al igual que la inclusión de Meilán, fue comprendida como una reafirmación del ideario de los años 90, en abierta diferenciación con el gobierno anterior: la quita de retenciones puede entenderse como una vuelta al extractivismo clásico.

Durante las entrevistas, en especial con funcionarios de diversas áreas de la actual Administración, se destacó que la percepción del Gobierno Nacional sobre los recursos naturales, en particular la minería metalífera, es una visión compleja que articula diferentes aristas. A partir de lo expuesto por los y las entrevistados/as, se puede observar una combinación de visiones dentro del Gobierno Nacional. Por un lado, aquellos que priorizan la conservación de los recursos naturales, en especial a través de la creación de nuevas áreas protegidas, así como con el fortalecimiento de las ya existentes. Por otra parte, quienes visualizan los recursos naturales como factores para el impulso del desarrollo. Dichas posiciones hacen referencia a las lógicas diversas que conviven dentro del Gobierno Nacional: la captación de renta, pero también la conservación, el desarrollo local y el respeto a los derechos de las comunidades indígenas y criollas.

En entrevistas con funcionarios de organismos técnicos vinculados a la política minera, se explicitó el concepto de “minería virtuosa” como aquella que busca desarrollarse de manera responsable: esta visión también es coincidente con lo planteado por secretarios de minería en la gestión de Cambiemos, y la anterior, donde se pone el énfasis en el “derrame” o arrastre económico que genera la actividad para las zonas más desfavorecidas del país, las cuales en muchas ocasiones se encuentran ubicadas sobre grandes yacimientos mineros. Pero no todos los funcionarios entrevistados de la actual Administración comparten una mirada puramente extractivista, o focalizada en la generación de renta. También se pudo observar una postura donde los recursos naturales son vistos como elementos que pueden tener un rol estratégico: este punto de vista focaliza en el concepto de planificación del desarrollo, en la capacidad de la minería de aportar a la generación de otras opciones de desarrollo, y que a su vez no genere pasivos ambientales significativos.

Asimismo, en relación con los cambios de ubicación dentro de la estructura burocrática del Estado que ha experimentado la Secretaría de Minería, algunos funcionarios señalaron durante las entrevistas como un aspecto positivo la ampliación de las funciones y de la propia visión de la Secretaría al inicio de la gestión. Según su perspectiva, durante la administración kirchnerista la Secretaría solo contaba con una Subsecretaría de Desarrollo Minero, sin un enfoque social y ambiental. Durante la gestión inicial de Cambiemos, se amplió la estructura institucional, incorporando áreas destinadas planificar la política minera a largo plazo, así como una Dirección destinada a abordar temáticas de ambiente y comunidades. Asimismo, se destacó la importancia de hablar de sustentabilidad, e incorporar aspectos vinculados al acceso a la información y transparencia.<sup>12</sup> Cabe destacar, sin embargo, que durante el 2018 el Ministerio de Energía y Minería fue disuelto, y la

---

<sup>12</sup> Luego de las entrevistas realizadas, a partir de los cambios en la Secretaría de Minería, la “Subsecretaría de Sustentabilidad Minera” fue disuelta, y actualmente existe una sola Subsecretaría denominada (nuevamente)

Secretaría de Minería pasó a la órbita del Ministerio de Producción y Trabajo bajo la denominación de Secretaría de Política Minera. Asimismo, Meilán dejó de ser Secretario y dio paso por primera vez en la historia a una mujer en el más alto rango minero del país: Carolina Sánchez.

Por otro lado, durante algunas entrevistas se pudo percibir una mirada más crítica de la visión que la gestión de Cambiemos tiene sobre los recursos naturales mineros. Quienes no se identifican con la actual Administración, sean exfuncionarios u organizaciones de la sociedad civil, visualizan a Cambiemos como una fuerza que busca promover la inversión minera sin fomentar una discusión más amplia del desarrollo, con una visión neoliberal donde la re-conexión de Argentina con “el mundo” implica retomar el rol de proveedor de recursos naturales, reforzando una visión de un Estado chico, y eficiente en la promoción de inversiones y exportaciones. Algunos entrevistados incluso poseen una perspectiva aún más dura sobre la visión de Cambiemos: postulan que el Gobierno Nacional no posee una política minera, y que ha entregado la gestión de la misma a las provincias en su totalidad, con un enfoque acotado que se puede apreciar en el paso final de Minería al Ministerio de Producción y Trabajo.

*d) Conflictividad socio-ambiental: perspectivas y respuestas de los actores sociales organizados*

Luego de analizar las perspectivas y visiones de las administraciones nacionales, resulta relevante reflejar sucintamente algunos aspectos asociados a la creciente conflictividad socio-ambiental con respecto a la minería metálica en Argentina, y cuáles han sido las respuestas de los colectivos sociales que impulsan la oposición al desarrollo minero.

---

Subsecretaría de Desarrollo Minero. Sin embargo, se mantiene presente la Dirección Nacional de Producción Minera, Ambiente y Desarrollo Comunitario que no existía al iniciar la gestión de Cambiemos.



El aumento en la conflictividad minera en Argentina, reflejado por diferentes autores y organismos, permite observar una creciente organización en la sociedad civil. Según lo explicita Pía Marchegiani en el Informe Ambiental del año 2014 de FARN, “el aumento de las protestas sociales y oposición a los proyectos mineros van de la mano con la toma de conciencia de la ciudadanía sobre la sobrecarga de los ecosistemas que genera el modelo de desarrollo hegemónico” (p. 125). Un aspecto que permite visualizar la toma de conciencia a la que hace referencia la autora puede observarse en la aparición cada vez mayor de colectivos ciudadanos que comienzan a organizarse en pos de luchar contra el desarrollo minero. La formación de la UAC, la Unión de Asambleas Ciudadanas contra la contaminación y el saqueo en el año 2006 es quizás el hito que cristaliza el avance social contra la minería y otras actividades. Como lo expresa Lucrecia Wagner (2010),

la UAC reúne asambleas y grupos de todo el país, que surgieron no sólo en oposición a la megaminería, sino también contra el monocultivo de soja, la instalación de empresas pasteras, la deforestación de bosques, la apropiación de territorios de pueblos originarios, la expulsión de campesinos de sus tierras, la especulación inmobiliaria, la contaminación urbana, entre otros. Es decir, la UAC nace con el propósito de articular y potenciar las diferentes organizaciones que en los últimos años han emergido en todo el país para repudiar el avance sistemático de diversos emprendimientos, con la convicción de que la consulta popular y la autodeterminación de las comunidades es la única vía para lograr un modelo de desarrollo regional sustentable, respetuoso del medioambiente, las economías regionales, las culturas y las identidades locales. (pp. 127 y 128).

Con respecto a la temática que da origen a las asambleas, Wagner (2010), citando a Svampa y Antonelli, destaca que para el año 2009 existían aproximadamente 70 asambleas ciudadanas, muchas de las cuales surgieron en oposición a la minería.

Un segundo aspecto que resulta relevante destacar es cómo se han estructurado las acciones que los colectivos sociales impulsan para visibilizar la conflictividad socio-ambiental

existente. Según Wagner (2010), las acciones de las UAC incluyen cortes de ruta, manifestaciones, acampes, distribución de información y volantes, así como la realización de ayunos y la junta de firmas. Sin embargo, existe una acción que ha sido parte de las insignias de los movimientos ambientalistas: los plebiscitos o consultas ciudadanas.

La primera asamblea ciudadana en oposición al desarrollo de la minería a cielo abierto en Argentina surgió en Esquel (Chubut) en el año 2002 y fue denominada Asamblea de Vecinos Autoconvocados de Esquel por el No a la Mina. Dicha organización se originó para visibilizar el rechazo al desarrollo del Proyecto El Desquite, impulsado por la empresa Meridian Gold. Luego de numerosas movilizaciones, la Asamblea logró que el Gobierno Provincial convocara a un plebiscito de carácter no vinculante sobre la factibilidad de desarrollar el proyecto minero en cuestión. El resultado de dicha votación, realizada en marzo de 2003, fue de un rotundo 81% en contra del proyecto minero. Por otra parte, en el año 2012, se llevó adelante otro plebiscito, esta vez en la localidad de Loncopué (Provincia de Neuquén) donde el 82,2% de la población rechazó el avance de proyectos de minería a gran escala en sus territorios. A raíz de ambos rechazos, así como de otras experiencias que se han citado anteriormente en América Latina y el Caribe, Marchegiani (2014) destaca que “en ocasiones en las cuales se le requirió a la ciudadanía su opinión mediante plebiscito, el proyecto en cuestión fue ampliamente rechazado” (p. 131). El impulso de este tipo de acciones de democracia directa tiene una razón muy concreta. Según Wagner (2010), las asambleas ciudadanas favorecen la utilización de herramientas de democracia participativa, antes que los postulados asociados a la democracia representativa. De esta manera, lo que se presenta de fondo es la noción de poder popular y la puesta en discusión sobre qué significado tiene el concepto de “participación”.

Las asambleas ciudadanas también han impulsado, como se mencionó anteriormente, otro tipo de medidas o acciones directas de protesta. Existen dos casos icónicos que permiten

observar la utilización de este tipo de medidas: la mina de oro Famatina, en La Rioja; y el proyecto Agua Rica, en Catamarca. Si bien aquí no se busca profundizar en cada uno de estos conflictos, resulta relevante señalar algunos aspectos específicos. Con respecto al caso de Famatina, se debe recordar que hubo cuatro empresas interesadas en avanzar con la exploración y explotación minera en la zona: Barrick Gold, Osisko Mining, Shandong Gold y Midais. La asamblea de Vecinos Autoconvocados de Famatina ha utilizado el corte de ruta como una de sus acciones de protesta más fuertes: un símbolo de las luchas anti-mineras ha sido el corte de Peña Negra, a través del cual los sectores opositores a la minería lograron bloquear los accesos a la zona del emprendimiento minero. El primer corte realizado por los asambleístas llegó a durar dos años, generando que en el 2007 Barrick desistiera de impulsar el emprendimiento. En el año 2011, el corte de Peña Negra volvió a instalarse nuevamente ante la llegada de la empresa Osisko. Luego de meses sin poder obtener la licencia social, el contrato que ostentaba la empresa para avanzar en el proyecto se extinguió en 2013.

La metodología del corte también ha sido utilizada en Andalgalá para hacerle frente al proyecto minero Agua Rica, que al día de hoy se encuentra frenado ante la falta de consenso. En esta ocasión, el corte buscó afectar el tránsito de vehículos asociados a las empresas mineras para impedir el funcionamiento del proyecto.

El caso de San Jorge, en la Provincia de Mendoza, se suma al listado de proyectos mineros que fueron cancelados o suspendidos. Dicho emprendimiento buscaba extraer oro y cobre, pero encontró fuerte resistencia social: si bien el proyecto fue aprobado por el Ejecutivo Provincial, no logró obtener el aval del parlamento, requerido para este tipo de proyectos en la Provincia. Cabe destacar que las organizaciones ciudadanas y sociales que se oponían al proyecto realizaron fuertes manifestaciones en la Provincia, solicitando el rechazo del emprendimiento.

Otro aspecto fundamental que se debe tener en cuenta para comprender la conflictividad socio-ambiental asociada a la minería en Argentina, y los impactos que la misma tiene, es el avance de normativas que prohíben o limitan el desarrollo de la actividad. Del año 2003 a la fecha, diversas provincias han sancionado leyes que prohíben el desarrollo de la minería a cielo abierto con uso de sustancias químicas o contaminantes como el cianuro. Dicha situación ha sido usualmente resaltada por las asambleas ciudadanas como el resultado de las actividades de incidencia pública que los movimientos ambientales han desarrollado para frenar el avance del extractivismo en la Argentina. Actualmente, existen 7 provincias que cuentan con leyes prohibitivas:

<b>Cuadro 3: Provincias que cuentan con leyes prohibitivas del desarrollo minero metalífero</b>		
<b>Provincia</b>	<b>Ley</b>	<b>Vigencia</b>
Chubut	N° 5.001	Sí. Sancionada el 25 de abril de 2003
Córdoba	N° 9.526	Sí. Sancionada el 9 de octubre de 2008
La Pampa	N° 2.349	Sí. Sancionada el 16 de agosto de 2007
La Rioja	N° 8.137	No. Se sancionó el 9 de marzo de 2007, y se derogó el 26 de septiembre de 2008
Mendoza	N° 7.722	Sí. Sancionada el 20 de junio de 2007
Río Negro	N° 3.981	No. Se sancionó el 2 de agosto de 2005, y se derogó el 29 de diciembre de 2011.
San Luis	N° 634	Sí. Sancionada el 1 de octubre de 2008.
Tierra del Fuego	N° 853	Sí. Sancionada el 21 de septiembre de 2011.
Tucumán	N° 7.879	Sí. Sancionada el 20 de abril de 2007.
<u>Fuente:</u> elaboración propia.		

El surgimiento de las asambleas ciudadanas y sus diversas acciones de protesta permite observar un moderado pero sostenido avance de las corrientes de pensamiento que critican el modelo de desarrollo de corte extractivista en la Argentina. En paralelo a lo anterior, se

percibe también un contexto de mayor polarización entre quienes impulsan la minería, y quienes buscan enfrentarla. Lozada (2004) recupera algunos de los aspectos que caracterizan a los procesos de polarización social, inicialmente conceptualizadas por Martín-Baró: el estrechamiento del campo perceptivo (percepción estereotipada nosotros-ellos); una fuerte carga emocional que lleva a la aceptación y el rechazo sin matices por parte de cada uno de los actores según su pertenencia; el profundo involucramiento personal, lo que genera que cualquier hecho afecte a fuertemente a la persona como tal, y el desarrollo de posiciones rígidas e intolerantes. Lo anterior puede identificarse incipientemente en algunas de las dinámicas observadas en los conflictos descritos: fuertes enfrentamientos que conllevan la ruptura del tejido social local, y alegaciones cruzadas con respecto a los impactos que las acciones de cada colectivo tienen (quienes apoyan la minería, acusando de anti-desarrollo a los activistas ambientales; y quienes enfrentan a la actividad, destacando que su accionar busca defender la vida que se vería afectada por la industria minera amparada por los gobiernos y las empresas transnacionales). Según Martín-Baró (1983), una persona polarizada tiende a reducir su percepción sobre quienes conforman el bando opuesto, llevándolo al uso de estereotipos y de categorías simplistas y rígidas que contienen a su vez una caracterización moral negativa con respecto a lo que representa el otro. Como lo explica Lozada (2004), en escenarios caracterizados por la polarización social “cada sector incrementa su hermetismo como colectivo, percibiendo a los grupos externos como posibles enemigos [...] esto se ve agravado por la distorsión de atribución: a la otra parte se le atribuyen la peor de las intenciones” (p. 197).

Por lo anterior, analizar el aumento de la conflictividad socio-ambiental en el país requiere de una comprensión profunda de los aspectos psico-sociales que se manifiestan en escenarios de creciente polarización social como los observados. Asimismo, dada las

características de dichos conflictos polarizados, las estrategias de gobernanza que pretendan dar una respuesta a las situaciones mencionadas, requerirán de una mayor sofisticación y sensibilidad frente a la complejidad descrita. De igual manera, es importante valorar el hecho de que los horizontes temporales para trabajar en estos contextos suelen ser más extensos, en la búsqueda de generar grados mínimos de confianza entre las partes y para con el propio proceso propuesto.

e) *La respuesta estatal: acciones y cristalizaciones institucionales durante las administraciones Kirchneristas y Cambiemos*

Habiendo analizado previamente las perspectivas de cada uno de los gobiernos en el período 2003-2018, así como las perspectivas y principales acciones de los colectivos sociales, corresponde ahora indagar cómo han actuado ambos gobiernos.

Analizar las estrategias desarrolladas por ambas administraciones permite conocer cómo se han reflejado sus perspectivas en las políticas implementadas, y las cristalizaciones institucionales en planes o proyectos específicos.

En el caso del Kirchnerismo, existen dos grandes instrumentos que podrían brindar elementos para analizar su estrategia con respecto a la gobernanza de la actividad minera: el Plan Minero Nacional, y el Protocolo de Prácticas Sociales Mineras.

El Plan Minero Nacional<sup>13</sup> lanzado en 2004 contaba con seis grandes lineamientos: 1) Minería como Política de Estado; 2) Escenarios previsibles para la inversión; 3) Impulso al modelo productivo nacional; 4) Relación producción y comunidad; 5) Integración regional,

---

<sup>13</sup> Es importante destacar que el Plan Minero Nacional se encuentra disponible en InfoLeg, pero que solamente es posible acceder a un archivo del año 2009. Si bien el Plan fue lanzado en 2004, no se ha encontrado el documento original, sino únicamente el documento disponible en InfoLeg. Se realizaron pedidos ante el Centro de Documentación e Información del Ministerio de Hacienda de la Nación, así como a la Secretaría de Minería de la Nación. En ambos casos, la única información disponible fue lo publicado en InfoLeg en el año 2009. Inclusive, desde el CDI, se compartió la publicación en el Boletín Oficial de la República Argentina del día 11 de mayo de 2009, donde se presenta el Plan Minero Nacional, tal como se encuentra expuesto en InfoLeg. Por esta razón, la información disponible no solo incluye los lineamientos del

y 6) Democratización de la información pública. Los lineamientos mencionados se mantuvieron durante toda la gestión del Ing. Mayoral al frente de la Secretaría de Minería, siendo dicho Plan la herramienta transversal de política pública para el sector durante los años 2003-2015. Como se expresó durante las entrevistas realizadas, el Plan Minero buscó impulsar un sector que era pequeño pero se encontraba en crecimiento desde los años 90, razón por la cual el plan enfatiza en aspectos productivos.

Bajo el primer lineamiento, el Gobierno sostiene que se debe impulsar un nuevo paradigma de minería que integre las visiones y cuente con el consenso de los actores involucrados en el sector minero. Por su parte, en el apartado 3 de impulso al modelo productivo nacional, se hace referencia a un conjunto de actores con los cuales el Gobierno Nacional ha coordinado acciones, entre los que se puede encontrar al Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, y a la Secretaría de Ambiente de la Nación con la cual se colaboró en el marco del Programa Gestión Ambiental Minera.

Por otra parte, también bajo el lineamiento 3 de impulso al modelo productivo nacional, el Plan contiene un apartado denominado “Desarrollo sostenible y medio ambiente” dentro del cual se menciona un “acuerdo por medio ambiente”. Dicho apartado de desarrollo sostenible menciona acciones realizadas en el marco del GEAMIN, cuyo principal objetivo habría sido el fortalecimiento de la gestión ambiental descentralizada; mientras que con respecto al denominado acuerdo por el medio ambiente se destacan acciones con la Secretaría de Medio Ambiente destinadas a impulsar tecnologías limpias, así como la colaboración con Parques Nacional y la participación de Nación en un acuerdo para continuar realizando programas de control ambiental durante las actividades exploratorias en la Provincia de San Juan. Sin embargo, la coordinación con Ambiente no está enfocada en aspectos como las audiencias públicas y la participación ciudadana en los EIA, ni en

---

Plan, sino también algunas acciones realizadas y resultados obtenidos como consecuencia de la

monitoreos ambientales participativos en el marco de proyectos en etapa de explotación. Estos elementos podrían inscribirse dentro de una estrategia más amplia y participativa de gobernanza de los recursos naturales.

El lineamiento 4, denominado “Relación producción y comunidad”, tiene por objetivo promover la participación de las comunidades locales a través de diversas estrategias destinadas a mejorar su inclusión en el sector minero. Nuevamente, el enfoque está puesto en incorporar a las comunidades al sector minero, y no en conocer cuál es la perspectiva de la población sobre la actividad, y cómo desarrollar estrategias que permitan mejorar los esquemas de toma de decisión. Dentro del lineamiento 4, se puede observar el denominado “Plan Social Minero” que permite sustentar lo anterior: entre sus objetivos se encuentra la promoción de la minería como una alternativa de trabajo sustentable y la necesidad de reivindicar los recursos mineros de cada región. Sin embargo, en el apartado analizado no se explicitan acciones realizadas que hayan tenido por objetivo mejorar los espacios de participación ciudadana, ni fomentar la consulta previa, así como tampoco ningún esquema de trabajo destinado a la prevención y abordaje de conflictos. De hecho, al momento de referirse a las comunidades indígenas, el Plan Minero hace referencia a la importancia de mejorar su inserción laboral en el sector minero, pero se deja de lado cualquier aspecto vinculado al cumplimiento del Convenio 169 de la OIT que requiere la realización de una Consulta Previa a las comunidades cuando se pretenda desarrollar proyectos mineros en territorios indígenas. Tanto la ausencia de consulta previa, como las dificultades en la operativización de la misma donde sí se realizan consultas-pero sin respetar en muchos casos los principios básicos de Convenio 169-, son identificadas en toda la región latinoamericana como una de las principales causas de conflictividad socio-ambiental.



Por otra parte, en el año 2012, el Gobierno Nacional lanzó a través de la Secretaría de Minería, una propuesta denominada Protocolo de Prácticas Sociales Mineras. Como se pudo observar en el Cuadro 3, para ese año 7 provincias contaban con leyes prohibitivas de la minería a cielo abierto, y también se encontraban organizados los colectivos sociales anti-mineros. Es decir que la conflictividad socio-ambiental asociada a la minería se había instalado en la Argentina. Según se explicita en el documento oficial, el objetivo de la propuesta es:

Sentar las bases de un Protocolo de Prácticas Sociales Mineras que, en acuerdo y respeto al ejercicio libre e informado de todos los derechos reconocidos a los habitantes, postula la co-responsabilidad social, política, y ambiental de los gobiernos, las empresas y las comunidades, para el ejercicio sostenible de la actividad minera, en condiciones de sustentabilidad (Secretaría de Minería de la Nación, 2012, p.2).

La propuesta de Protocolo es quizás uno de los pocos documentos oficiales elaborados por la Secretaría de Minería de la Nación durante la gestión Mayoral que explícitamente reconoce el crecimiento de la conflictividad socio-ambiental vinculada a la actividad minera en la Argentina. Según el documento, dicha conflictividad se explica centralmente por el uso de agua en la actividad, el impacto ambiental que la minería genera, y los beneficios o mejoras que perciben las comunidades como resultado del desarrollo de la actividad. Lo anterior podría ser un indicativo del cambio de postura que tanto Peinado y Saguier (2014) como algunos entrevistados han señalado en relación a las perspectivas del Gobierno Nacional durante los 12 años de gestión encabezados por Mayoral.

Por su parte, según lo expresado en el texto del Protocolo, el Estado sería responsable de garantizar y promover la participación ciudadana en el marco de los procesos de análisis de los EIA, así como durante las diversas etapas del proceso minero. En especial, el documento señala comités de Seguimiento, monitoreo e incidencia, así como mesas de diálogo intersectoriales (Secretaría de Minería de la Nación, 2012). Asimismo, se resalta la

importancia de garantizar “la capacidad gubernamental de incidencia, intervención, mediación, conciliación y respuesta legítima -creíble y confiable- ante las inquietudes y demandas de la ciudadanía y los inversionistas” (p.4), así como de promover “el abordaje y resolución de situaciones controversiales a través de espacios y procesos de diálogo” (p.5). En línea con lo expresado anteriormente, el Protocolo sostiene que el diálogo continuo debe ser visto como un valor fundamental para el desarrollo de los proyectos mineros. De igual forma, el Protocolo de Prácticas Sociales Mineras resalta que la consulta y la participación ciudadana se deberán impulsar desde el momento de la concesión del proyecto.

Resulta pertinente para el análisis en curso destacar varios aspectos del Protocolo analizado. En primer lugar, el documento presenta lineamientos generales sobre cuáles son los aspectos que se deberían ser respetados en el desarrollo minero, pero no contiene cláusulas operativas ni explicaciones detalladas. De hecho, en la sección de metodología se menciona que

el Protocolo de Prácticas Sociales Mineras, propuesto por el Estado Nacional, se formulará de manera articulada, colaborativa, y consensuada, entre los gobiernos, las autoridades locales, legisladores, dependencias gubernamentales con competencia en temas vinculados al desarrollo de la actividad (ambiente, pueblos indígenas, otras), organizaciones de la sociedad civil, instituciones eclesiásticas y educativas, pueblos originarios, empresas mineras públicas y privadas, gremios y/o sindicatos mineros, prestadores de servicio y cámaras con representatividad sectorial (Secretaría de Minería de la Nación, 2012, p.3).

Lo anterior permite comprender que, si bien se impulsó la iniciativa, el documento es una propuesta realizada por el Gobierno Nacional sobre la cual se debería construir de manera colaborativa con diversos actores un documento unificado y final, que operacionalice o integre los principios planteados en una herramienta concreta. Como se destacó anteriormente, el lanzamiento de la iniciativa del Protocolo fue en el año 2012. Asimismo, según se desprende de las entrevistas realizadas, dicho Protocolo nunca llegó a elaborarse,

más allá del documento aquí analizado. En este sentido, resultó llamativo que numerosos funcionarios entrevistados desconocieran la existencia del mismo. En línea con lo anterior, a lo largo de la revisión bibliográfica realizada para la presente tesis, no se ha identificado ninguna mención a la existencia del Protocolo. Por su parte, otros entrevistados que no pertenecen al sector público pero que se referencian con organizaciones relevantes para el desarrollo de la política minera manifestaron desconocer la propuesta de Protocolo.

Un aspecto a resaltar con respecto al documento analizado es que continuamente se hace referencia a que “el Estado” deberá garantizar, promover e impulsar los aspectos allí previstos. Sin embargo, no queda claro qué roles y responsabilidades tendría el Gobierno Nacional, y cuales las Provincias y Municipios en la implementación del Protocolo de Prácticas Sociales Mineras.

A pesar de la propuesta inicial de Protocolo, y en el marco de los conflictos sociales a los que se hizo referencia en el apartado anterior, durante las entrevistas realizadas los informantes señalaron, mayoritariamente, que el Gobierno Nacional había carecido de una política de intervención activa en los conflictos socioambientales ligados a la actividad minera. Diversos entrevistados señalaron que la gestión kirchnerista buscó evitar su involucramiento en los conflictos, con el objetivo de reducir los potenciales costos políticos que los mismos pudieran tener. Lo anterior resulta consistente con el análisis realizado por Peinado y Saguier (2014) sobre la denominada “estrategia de provincialización” que llevó adelante la gestión gubernamental entre 2003 y 2015. En palabras de los autores, la Nación ha transferido a las Provincias “el deber de ‘solucionar’ la creciente conflictividad” (p.13). Asimismo, destacan que ante los crecientes reclamos exigiendo mayor participación social en los procesos de toma de decisión, y el aumento sostenido de la conflictividad minera, “la estrategia del gobierno nacional ha sido la de posicionar a las provincias como el principal espacio de reclamo político para la canalización de las demandas por un mayor diálogo

social y la resolución de los conflictos” (p.13). Sin embargo, la visión de la falta de involucramiento del Gobierno Nacional, reflejada en su estrategia de provincialización, no fue compartida por todos los entrevistados. Quienes disienten, sostuvieron que durante la gestión Mayoral el Gobierno Nacional fomentó la coordinación con las provincias para actuar de manera discreta ante la creciente conflictividad. En consonancia con lo anterior, se señaló la utilización de una diversa red de contactos territoriales destinados a recabar información que permita prevenir conflictos y mejorar la coordinación con empresas y gobiernos subnacionales. Asimismo, quienes rechazan la tesis de la ausencia estatal, sostienen que el Gobierno Nacional buscó mantener la gobernabilidad y respetar la territorialidad de las provincias. Por lo anterior, destacan que en ocasiones buscó jugar un rol de tercero que permitiera descomprimir los conflictos identificados.

Por su parte, el Gobierno de Cambiemos ha expresado sus visiones de política minera en un instrumento particular: el nuevo Acuerdo Federal Minero. El AFM fue negociado durante la gestión Cambiemos, y logró la firma de 14 provincias el día 13 de junio de 2017: Buenos Aires, Catamarca, Córdoba, Corrientes, Entre Ríos, Jujuy, Mendoza, Misiones, Neuquén, Río Negro, Salta, San Juan, Santa Cruz y Tierra del Fuego. Cabe destacar que, a la fecha de redacción y presentación de la presente tesis, el nuevo AFM no ha ingresado al Congreso Nacional para su tramitación.

El nuevo Acuerdo incorpora entre sus consideraciones el principio de la protección del ambiente, así como la conservación del patrimonio natural y cultural “de conformidad con las disposiciones del Código de Minería de la Nación y las normas de protección ambiental y de presupuestos mínimos establecidas en virtud de lo dispuesto por el Artículo 41 de la Constitución Nacional” (Presidencia de la Nación, 2017, Párr III, p. 2). Lo anterior resulta importante no solo por la inclusión de los aspectos ambientales, sino también porque

incorpora como un principio el respeto a las leyes de protección ambiental y de presupuestos mínimos, que tradicionalmente han sido resistidas por el sector minero, e inclusive también por las Provincias.

Al igual que lo sucedido con el Protocolo de Prácticas Sociales Mineras, el texto del nuevo AFM reconoce las dificultades sociales a las cuales se enfrenta el sector minero al destacar que el desafío actual consiste en lograr una política minera que pueda, a la par de desarrollar la producción,

atender las inquietudes de la sociedad en general y de las poblaciones locales respecto de la actividad minera, y trabajar de forma conjunta y coordinada en una nueva visión del desarrollo minero, para recuperar y afianzar la confianza de la ciudadanía en una minería para el bien común (Presidencia de la Nación, 2017, párr. XV, p. 4).

Asimismo, el AFM destaca que para que lo anterior sea posible, la política impulsada por la Nación y las Provincias “deberá incluir, entre otros: mayores beneficios para las comunidades en las zonas mineras y su adecuada participación en un marco de diálogo y transparencia; altos estándares de gestión y control ambiental” (Presidencia de la Nación, 2017, Parr. XVI, p. 4). En este sentido, tanto el nuevo AFM como el Protocolo Social de Prácticas Mineras de la gestión Mayoral parecen reconocer, al menos en la letra de sus documentos, la creciente tensión social con respecto a la minería, y la importancia de incorporar el diálogo y la participación ciudadana. El lineamiento I acordado en el AFM destaca que las Provincias y Nación tomarán acciones que permitan “la preparación de las comunidades en forma previa a la instalación de un proyecto minero; la gestión de las relaciones entre la comunidad, la empresa y el Estado durante la operación” (Presidencia de la Nación, 2017, p. 6). A pesar de incluir en dicho lineamiento aspectos vinculados a la participación, algunas organizaciones han criticado este apartado del AFM por considerarlo paternalista, y entendiendo que no tiene en

cuenta las capacidades existentes en las comunidades locales para vincularse con un emprendimiento minero, y tomar sus propias decisiones de desarrollo (Di Paola & Marchegiani, 2017).

Con respecto a la gestión ambiental, el nuevo AFM permite visualizar un aspecto positivo, que no se encontraba previamente: la propuesta de coordinación entre el Consejo Federal de Minería y el Consejo Federal de Medio Ambiente. Lo anterior ha sido resaltado en diversas entrevistas con funcionarios de áreas vinculadas a la temática minera, así como por otros representantes de organizaciones no-gubernamentales. El nuevo AFM propone que ambos Consejos trabajen de manera coordinada en aspectos vinculados a sistemas de control ambiental, el establecimiento de líneas de base ambientales, sociales y económicas, así como en la implementación de planes de ordenamiento ambiental del territorio, programas de evaluación ambiental estratégica, y un régimen de participación ciudadana (Presidencia de la Nación, 2017). La incorporación de estos aspectos y la mejora en la coordinación entre ambas instituciones han sido valoradas positivamente durante las entrevistas. Aún así, Di Paola y Marchegiani (2017) sostienen que si bien el nuevo AFM posee mejoras con respecto al Acuerdo vigente, las incorporaciones realizadas son insuficientes. Por su parte, las autoras también afirman que hubiera sido deseable una participación aún más activa del COFEMA en la elaboración del nuevo AFM. Asimismo, destacaron que un documento de tanta importancia debería haber contado con un debate y participación amplia de la ciudadanía. En línea con este último aspecto, diversas organizaciones de la sociedad civil emitieron un comunicado conjunto señalando su rechazo al nuevo AFM citando, además de la falta de participación en su elaboración, la ausencia de aspectos centrales como la Consulta Previa, Libre e Informada establecida en el Convenio 169 de la OIT,

así como la búsqueda por parte del AFM de consolidar una economía de enclave, entre otros aspectos.

Por otra parte, en 2018 el Gobierno Nacional de Cambiemos lanzó una nueva iniciativa destinada a diseñar de manera colaborativa una política pública de institucionalización del diálogo para el abordaje de conflictos sociales complejos asociados a la exploración y explotación de recursos naturales. Dicha iniciativa fue presentada en el mes de agosto por la Dirección Nacional de Mediación y Métodos Participativos de Resolución de Conflictos en el marco del programa Justicia 2020 del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación. La iniciativa incluyó la organización de reuniones iniciales con diversos organismos públicos entre los que se encontró la Dirección de Producción Minera, Ambiente y Desarrollo Comunitario de la Secretaría de Política Minera de la Nación. El proyecto de institucionalización del diálogo se propone desarrollar mecanismos de prevención y manejo pacífico de la conflictividad, así como mejorar las capacidades estatales en la materia de abordaje de conflictos. Entre las acciones centrales que la iniciativa pretende impulsar se encuentra el monitoreo y evaluación sensible al conflicto de proyectos de alto impacto, la generación de instancias de reclamación y resolución de conflictos, y el apoyo a diálogos territoriales. Aunque se trata de una iniciativa joven, durante las entrevistas dos de los informantes clave señalaron la importancia de la misma. Se destacó que el proyecto podría brindar clarificaciones conceptuales y de roles dentro del Estado que son muy necesarias, y que podrían darle a la temática de prevención de abordaje de conflictos un encuadre nacional. Asimismo, se señaló la iniciativa como una apuesta por mejorar la coordinación interinstitucional dentro de la Administración Central, y generar un vínculo con los operadores sub-nacionales, dado que ambos aspectos resultan fundamentales a la hora de desarrollar una estrategia de gobernanza.

*f) Principales hallazgos del Estudio de Caso*

El primer aspecto que surge del estudio de caso es la ausencia de una política clara de las administraciones nacionales durante el período 2003-2018 para el abordaje proactivo de conflictos socio-ambientales asociados a la actividad minera. Oszlak y O'Donnell consideran a las políticas estatales como un conjunto de acciones u omisiones que manifiestan una forma de intervenir por parte del Estado (citado en de la Torre & Moscheni, 2018). Marchegiani (2014) sostiene que no se ha mostrado interés y/o capacidad de gestionar las situaciones conflictivas<sup>14</sup>, lo cual ha tendido a esmerilar la confianza en el estado como un tercero neutral capaz de dirimir o canalizar la conflictividad socio-ambiental. La respuesta principal a nivel nacional en ambas gestiones de gobierno ha sido (por acción u omisión) reposar mayoritariamente en las provincias a la hora de abordar los conflictos vinculados al desarrollo minero. Sin embargo, no es posible identificar detrás de esta decisión una estrategia específica, ni tampoco mecanismos de coordinación o división de roles claros con las Provincias que supongan una acción planificada en pos de la provincialización. En relación con lo anterior, en ambos gobiernos ha habido iniciativas que dejan traslucir ciertos intentos de repensar el rol de la Administración Nacional.

El Protocolo de Prácticas Sociales Mineras constituyó un tenue acercamiento al diseño de una política pública sensible al conflicto, pero que no logró constituirse como marco de referencia. En este sentido, corresponde destacar que ni siquiera se generó un documento final que explicitara con mayor claridad los roles y responsabilidades de los diferentes niveles estatales, ni protocolos de acción que operacionalizaran los postulados generales plasmados en la propuesta de Protocolo.

Por su parte, el Gobierno de Cambiemos logró avanzar con el diseño de un nuevo AFM que incluye aspectos que habilitarían un rol más activo de Nación, y lanzó el proyecto de

---

<sup>14</sup> Dicha falta de interés o capacidad sería, a su vez, constitutivo de los propios conflictos.



institucionalización del diálogo que podría ser la iniciativa más rupturista en términos de su enfoque de gobernanza ambiental. A pesar de lo anterior, continuó sosteniendo la falta de competencias de Nación para abordar directamente la conflictividad socio-ambiental, según se desprende de las entrevistas realizadas. Asimismo, un aspecto central de lo analizado de la gestión Cambiemos ha sido un mayor esfuerzo en lograr una mejor coordinación intra-estatal que se ha reflejado en: a) la colaboración entre el COFEMA y el COFEMIN para impulsar el nuevo AFM, incluyendo aspectos vinculados a la participación ciudadana y la protección ambiental; b) las acciones de la Dirección Nacional de Mediación y Métodos Participativos de Resolución de Conflictos, que ha logrado tener relaciones con diversos ministerios y secretarías, incluidos Minería, Interior y Desarrollo Social, en la búsqueda de la institucionalización del diálogo y de abogar por una visión menos punitiva de los conflictos.

Asimismo, además de la información recolectada durante las entrevistas, el estudio de caso permitió observar que ambas gestiones de gobierno identificaron en diferentes ocasiones la problemática de la creciente conflictividad en diferentes documentos o propuestas de política. Sin embargo, es importante remarcar que durante la gestión kirchnerista, las acciones y omisiones que pueden observarse en las dos etapas señaladas por Peinado y Saguier, no contribuyeron a reducir los niveles de conflictividad, ni a gestionar los diferentes episodios conflictivos para que los mismos no derivaran en una escalada de violencia. En el caso de Cambiemos, durante su período no se han identificado grandes conflictos mineros como bloqueos a empresas mineras, tomas de campamento o fuertes enfrentamientos sociales, en parte debido a las dificultades económicas que atraviesa el sector minero. Aún así, durante las entrevistas se consultó sobre la existencia de protocolos de acción ante este tipo de situaciones. Las respuestas obtenidas fueron contundentes: no

existen guías o protocolos de intervención sobre conflictos sociales complejos. Según se expresó en las entrevistas, se realiza un análisis caso por caso, usualmente muy influido por la concepción de que la competencia primaria en tema de minería es de las provincias, y generalmente al momento de decidir un curso de acción se analiza el riesgo de intervenir y se prioriza evitar absorber por parte de Nación los costos políticos de un escenario de conflictividad social.

Uno de los elementos centrales de dicha conflictividad, y a su vez, un factor clave en las estrategias de gobernanza ambiental, es el grado efectivo de participación ciudadana. Sin embargo, a lo largo de la investigación se ha observado una percepción reduccionista por parte de los gobiernos sobre ella, que tiende a erosionar la legitimidad de sus acciones. Durante diversas entrevistas con funcionarios públicos surgió una postura similar a la de la provincialización de los conflictos: la participación ciudadana es una responsabilidad de las Provincias. Asimismo, los actores que sostienen este punto de vista han destacado que en muchos casos existen dudas en relación al alcance de la noción de participación, en especial a nivel provincial. Mientras que algunos actores estatales y no estatales han expresado que consideran fundamental que la participación ciudadana sea considerada un canal efectivo para la toma de decisión, con capacidad real de incidencia; otros expresan una postura más conservadora, donde la participación queda acotada al cumplimiento de la normativa que solicita realizar audiencias públicas (que suelen ser meramente informativas) en el marco de los procesos de Evaluación de Impacto Ambiental. La última visión tiende a profundizar otra problemática: las comunidades locales y quienes se oponen a la minería consideran que no son tenidos en cuenta ni escuchados por parte de las autoridades, lo que a su vez facilita la creciente polarización fortaleciendo las posturas “pro-minera” y “anti-minera” en los extremos del espectro de posiciones. De esta manera, se destaca una dificultad en alcanzar

consensos básicos con respecto al uso estratégico de los recursos naturales, situación que a su vez tiende a reforzar las dinámicas del conflicto.

La problemática presentada sobre las percepciones de qué implica participación ciudadana, cómo se realizan los EIAs y qué impacto tiene esto en la conflictividad socio-ambiental se puede vincular con otro de los aspectos que surgen como resultado de la investigación: existe una fuerte tensión entre la legislación ambiental y la legislación minera. La normativa que regula la minería en Argentina tiene una característica poco usual. El Código de Minería incorpora, en su título XIII, los aspectos ambientales que le rigen a la actividad. Dicho título fue incluido a partir de la Ley 24.585, sancionada el primero de noviembre de 1995. El artículo 1ro establece que “la protección del ambiente y la conservación del patrimonio natural y cultural, que pueda ser afectado por la actividad minera, se regirán por las disposiciones de este título” por lo que tradicionalmente, el sector minero (tanto las Provincias como las empresas) han tomado como referencia para la gestión ambiental a la 24.585. Sin embargo, los sectores más proclives a la protección del ambiente señalan que corresponde aplicar los parámetros de la Ley General del Ambiente (N°25.675) del año 2002, donde se establecen los presupuestos mínimos para la gestión sustentable y adecuada del ambiente. Uno de los aspectos centrales de la LGA para la presente tesis son los artículos 19, 20 y 21 que impulsan la participación ciudadana en los procesos administrativos destinados a aprobar actividades que puedan generar efectos negativos en el ambiente. Si bien quienes defienden la aplicación de la LGA durante las entrevistas han sostenido que puede resultar difusa en algunos aspectos, se ha destacado que al ser una ley de presupuestos mínimos debe ser respetada en todo el territorio nacional. Aquellos que señalan que la actividad minera se debe regir únicamente por la 24.585, destacan que dicha ley no hace referencia a los procesos de participación ciudadana, razón por la cual dichos procesos deben estar sujetos a lo que marque la legislación provincial y no a los preceptos

generales incorporados en la LGA: en el marco de las entrevistas realizadas, uno de los informantes clave llegó a señalar que la Secretaría de Ambiente<sup>15</sup> no tiene competencias en casi ningún aspecto en lo relacionado a la minería, y que las leyes de presupuestos mínimos -como la LGA- son principios generales no necesariamente vinculantes para las Provincias, dado que el Artículo 124 de la Constitución Nacional les cedió la gestión de los recursos naturales. El mismo informante clave señaló que, inclusive en lo referente a la participación ciudadana, la Nación no podría regularla a través de la LGA u otra normativa de presupuestos mínimos sin violentar la jurisdicción de las provincias. De esta manera, como expresó un especialista en temas ambientales durante las entrevistas, “la LGA y la 24.585 no se hablan”, lo cual tiende a acrecentar la polarización entre las posturas como señalamos anteriormente, y a su vez se dificulta la capacidad de lograr consensos mínimos sobre qué se entiende por consulta y por participación. Con relación a lo anterior, durante las entrevistas realizadas surgió una preocupación de que la falta de respeto a la institucionalidad ambiental pueda alimentar los niveles de conflictividad.

El trabajo realizado también ha permitido indagar sobre los efectos que se han generado a partir de la conflictividad socio-ambiental ligada a la actividad minera, las perspectivas divergentes sobre la participación ciudadana, y las acciones de los Gobiernos para hacer frente a dicha situación. Como se describió al comienzo del Capítulo 4, en el estudio realizado por el BID, sobre 200 proyectos de infraestructura en 81% se observaron demoras en la implementación de proyectos, mientras que 18% de los proyectos debieron cancelarse. De esos 200 proyectos analizados en la región, 20 se referían a minería, y dentro de ellos los autores identifican 2 en Argentina: San Jorge (Mendoza) y El Desquite (Chubut). Ambos proyectos fueron cancelados por sus operadoras a partir de la fuerte resistencia

---

<sup>15</sup> Es la autoridad de aplicación de la LGA.

social, y en ambas provincias rigen leyes que prohíben el desarrollo de la minería metalífera a cielo abierto con uso de sustancias químicas como el cianuro. A los casos anteriores, se deben agregar los proyectos Famatina, Loncopué, Navidad y Agua Rica a los cuales se hizo mención en el apartado D del Capítulo 4, todos ellos demorados o cancelados por la resistencia social y/o la existencia de leyes prohibitivas. En una situación similar se encuentra el yacimiento binacional Pascua-Lama que ha sido suspendido por parte de las autoridades ambientales de Chile<sup>16</sup>, y que en Argentina ha generado fuertes movilizaciones y actividades de organizaciones ambientalistas que se oponen a su desarrollo.

Para comprender la dimensión de los costos que estos retrasos y cancelaciones tienen, se pueden analizar los datos brindados por el ex Secretario de Minería Meilán durante la feria PDAC que se realiza anualmente en Canadá<sup>17</sup>. El ahora ex-funcionario estimó la inversión potencial en cobre en un total de \$15.600 millones de dólares y entre los principales proyectos se mencionaba a Agua Rica y a San Jorge. Con respecto a oro y plata, se contabilizaron inversiones posibles por un total de 2.700 y 1.290 millones de dólares respectivamente, y entre los proyectos se señaló a Suyai (antes El Desquite) en la minería de oro, y a Navidad entre los proyectos de plata. Otro insumo para dimensionar el impacto de la conflictividad fue dado por el titular de GEMERA, Ricardo Martínez, quien estimó que el impacto de las leyes anti-mineras ha tenido un costo de aproximadamente 16.000 millones de dólares, contando solamente los proyectos Navidad, San Jorge, Suyai-El Desquite, Don Sixto y Calcatreu<sup>18</sup>. A todas estas situaciones puntuales que permiten

---

<sup>16</sup> El Primer Tribunal Ambiental, radicado en Antofagasta, aprobó en octubre de 2018 la clausura definitiva del Proyecto decretada por la Superintendencia del Medio Ambiente.

<sup>17</sup> La evolución de los proyectos cuadruplicaría el aporte de la minería al PIB en 2025. (8 de marzo de 2018). *El Inversor Energético y Minero*. Recuperado de <http://www.elinversorenergetico.com/la-evolucion-de-los-proyectos-cuadruplicaria-el-aporte-de-la-mineria-al-pib-en-2025/>

<sup>18</sup> Los costos estimados por Martínez tienen en cuenta las pérdidas por la dilación en la construcción, por las oportunidades de exploración, y por la pérdida de rentabilidad de los proyectos. También se consideran las regalías no cobradas y los ingresos no percibidos de impuesto a las ganancias. Ver en La minería prohibida de Argentina. (27 de junio de 2017). *Diario Latinominería*. Recuperado de <http://www.latinomineria.com/2017/06/27/la-mineria-prohibida-de-argentina/#>

visualizar los costos en que se incurre por las dificultades socio-ambientales de desarrollar la minería, se debe agregarles la disminución de la inversión en exploración, así como la cancelación o suspensión de otros proyectos a raíz de las leyes prohibitivas vigentes señaladas en el Cuadro 3, que son un reflejo de las respuestas que la política brinda a los conflictos socioambientales.

Por otra parte, se han podido observar importantes diferencias con respecto al rol de la Administración Nacional en relación a la problemática de la conflictividad socio-ambiental asociada a la minería metalífera a gran escala. Si bien a lo largo de las entrevistas (sea con funcionarios actuales o ex funcionarios) se ha identificado una postura prácticamente unánime con respecto a que el Gobierno Nacional no puede actuar de manera unilateral y directa en conflictos socio-ambientales mineros debido a que es responsabilidad central de las Provincias, la totalidad de los entrevistados creen que sí puede ser visto como un tercero confiable y, en algún grado, como un articulador capaz de generar un espacio seguro para abordar dichos conflictos. Incluso, se ha destacado la importancia de generar mecanismos de coordinación entre niveles de gobierno, así como de clarificar roles y responsabilidades. Con respecto a las corrientes de pensamiento que promueven un rol más activo de la Administración Nación, algunos entrevistados sostuvieron que dicho rol debería incluir la generación de normativas que funcionen como presupuestos mínimos de acción. Quienes abogan por dicha postura, creen que desde la esfera nacional se debe marcar los lineamientos básicos de política en aspectos como protección ambiental, participación ciudadana y procesos de consulta previa a pueblos indígenas. Lo anterior, no sería una violación de la soberanía provincial, sino un ejercicio de las competencias delegadas al Estado Nacional, y de aquellas asumidas a través de la ratificación de diversos tratados y pactos internacionales. Asimismo, consideran que el Gobierno Nacional debe liderar un

diálogo abierto y ampliamente participativo sobre la definición del modelo de desarrollo a nivel nacional, e impulsar el Ordenamiento Ambiental del Territorio. Dichas políticas permitirían, a su vez, trabajar activamente sobre la prevención de conflictos socioambientales. Con respecto al involucramiento directo en situaciones de conflicto potencial o manifiesto, sostienen que la Administración Central debe accionar en casos donde los proyectos pongan en peligro bienes naturales de carácter interjurisdiccional o internacional. Lo anterior implica un gobierno nacional con capacidad de intervención estratégica en determinados conflictos causados por grandes proyectos de extracción de recursos naturales.

Por otro lado, existen posturas un poco más conservadoras con respecto a las estrategias de gobernanza que debe implementar la Administración Nacional. Dentro de dichas posiciones, se considera que la Nación no puede avanzar de ninguna manera sobre las competencias provinciales a través de la regulación e implementación de esquemas de participación ciudadana o monitoreos ambientales. Sostienen que la Administración Central tiene un rol clave en el fortalecimiento de capacidades provinciales en materia social y ambiental, para que dichas unidades subnacionales puedan hacer frente a la conflictividad, pero que la Nación no tiene ni debe tener protocolos de acción ante dichas situaciones ya que la responsabilidad primaria recae en las provincias. El máximo nivel de involucramiento que la Administración Nacional podría tener sería el de generar un espacio que brinde confianza para que los gobiernos provinciales, las comunidades y las empresas puedan dialogar, aunque debería ser a solicitud de las propias Provincias<sup>19</sup>.

Entre quienes consideran que Nación sí podría tener un rol más amplio, se señaló la importancia de contar con sistemas de alerta temprana, lo que permitiría prevenir la

---

<sup>19</sup> Durante las entrevistas, se señaló también que existen algunos casos en los cuales los Juzgados Federales han solicitado a la Nación la intervención para la generación de espacios de diálogo y mediación, aunque a la fecha no se ha registrado ninguno con respecto a temas mineros.

escalada del conflicto y proponer alternativas de abordaje a dichas situaciones. En este sentido, algunos entrevistados indicaron la importancia de contar con una agencia o entidad gubernamental a nivel nacional encargada de monitorear activamente los diversos “mega-proyectos” y generar análisis de situaciones de conflicto para poder proveer de herramientas e información a los tomadores de decisión. Lo anterior implica una apuesta por un cambio de mirada, con un enfoque más integral de política pública sensible al conflicto. Dicha mirada permitiría coordinar las acciones de organismos técnicos (como la Secretaría de Minería o de Ambiente), con la agencia encargada de analizar la conflictividad social, y también con otros órganos de índole más política como el Ministerio del Interior o la Jefatura de Gabinete de Ministros. Sin embargo, según han destacado la gran mayoría de los entrevistados, no ha habido una adaptación institucional para el abordaje de conflictos socio-ambientales en ninguno de las administraciones en el período de tiempo analizado en la presente tesis; e inclusive, entre quienes no pertenecen al ámbito gubernamental, se señaló que persiste en los actores sociales un fuerte desconocimiento de las actuales agencias gubernamentales nacionales que podrían ser un actor relevante en la gestión conflictos, como la Dirección Nacional de Mediación.

A su vez, algunos informantes clave señalaron también que las áreas que actualmente funcionan en el marco del Gobierno Nacional no han logrado desarrollar aún las habilidades necesarias para llevar adelante el trabajo de análisis de conflictividad y provisión de herramientas para la toma de decisión, lo cual habría favorecido la falta de adaptación institucional para el abordaje y prevención de conflictos socio-ambientales. Lo anterior permite, además de analizar los aspectos normativos y las herramientas o políticas implementadas, focalizar en un aspecto fundamental para cualquier estrategia de abordaje de conflictos, así como de institucionalización del diálogo: las capacidades estatales (Aín Bilbao, 2014). Durante diversas entrevistas se hizo referencia al déficit existente de



conocimientos en análisis de conflictos, mapeo de actores, así como de metodologías y herramientas para la intervención en conflictos por parte de los recursos humanos y funcionarios de la Administración Nacional. De esta manera, no solo no hubo una adaptación institucional que permita planificar una política pública sensible al conflicto, sino que los recursos humanos requeridos para ello tampoco se encontraban disponibles para impulsar dicha agenda, ni para generar *rapport* con los diferentes actores clave que podrían ser parte de las estrategias de gobernanza. Por lo tanto, se puede identificar una falta de capacidad estatal en las dos esferas a las que hacen referencia autores como Repetto y Evans: la relacionada con las capacidades administrativas, y aquellas de índole política (Abal Medina, 2012).

La importancia de la coordinación entre ministerios dentro de la esfera nacional, y de Nación con Provincias, ha sido otro aspecto relevante que ha surgido en la investigación. Según las entrevistas realizadas, durante el período 2003-2015 primó una falta de coordinación intra-estatal: la Secretaría de Minería tuvo baja o nula coordinación con la Secretaría de Ambiente, así como con otras áreas relevantes para el abordaje de conflictos como la Dirección Nacional de Mediación. Asimismo, dos informantes clave destacaron que la relación con el INAI fue un poco más fluida, pero no se avanzó en aspectos vinculados a la consulta previa que permitirían tener un abordaje participativo de la política minera, y con un enfoque sensible al conflicto. Con respecto a la coordinación con el ámbito provincial, los funcionarios de organismos técnicos entrevistados han resaltado la importancia de que el COFEMA y el COFEMIN pueden tener un rol en mejorar las políticas públicas destinadas a fomentar esquemas de gobernanza más abiertos y participativos, respetando las competencias de cada nivel de gobierno, como ha sucedido con el nuevo AFM. Según se desprende de las entrevistas realizadas, existe un campo fértil para ampliar el rol del Gobierno Nacional a través de los Consejos Federales, y también a

partir de la coordinación entre dichos Consejos. En las instancias mencionadas, se indicó que Nación puede impulsar la promoción de protocolos o guías de buenas prácticas que sean consensuadas con las Provincias, a partir de las cuales se pueda generar reglamentaciones o regulaciones a nivel nacional sobre lo acordado.

Finalmente, si bien la problemática indígena en minería metalífera no es la principal causa de conflictividad en la Argentina, numerosos entrevistados han señalado que puede presentar un problema creciente a futuro. En este sentido, han manifestado que la falta de consulta y participación de las comunidades podría generar mayor conflictividad y un aumento en los costos de los proyectos, en caso de no abordarse de manera rápida, concreta y precisa la cuestión del relevamiento de comunidades indígenas, su regulación dominial, y la elaboración de un marco de consulta previa, libre e informada que permita operacionalizar el Convenio 169 de la OIT. Lo anterior debe comprenderse también en el contexto de creciente polarización que se ha descrito, donde diversos grupos sociales buscan unificar los esfuerzos de los movimientos ambientales, campesino e indígenas.

## Universidad de **Capítulo 5: Conclusiones**

---

El desarrollo de la investigación pone de relieve que las respuestas de las Administraciones Nacionales argentinas en términos de políticas públicas para el abordaje de la conflictividad socio-ambiental en el período 2003-2018 se han caracterizado por la ausencia de una estrategia clara, coordinada y planificada de gobernanza ambiental. Lo anterior podría asociarse, tal como se reflejó en el Capítulo 4, a la baja o nula comprensión por parte de las elites dirigentes de Argentina y la región sobre las problemáticas ambientales que acarrear los proyectos de desarrollo, así como sobre las diversas cosmovisiones que entran en disputa alrededor del propio concepto de desarrollo. La comprensión de dicha situación, el

análisis de los nuevos actores sociales emergentes y sus cosmovisiones resultan fundamentales a la hora de diseñar políticas públicas asociadas a la gestión de los recursos naturales.

Con respecto a cómo la Nación puede posicionarse frente a la conflictividad ligada a la minería metálica, se han identificado diversas posturas y matices, aunque en términos generales existe un acuerdo en que el Gobierno Nacional debe tener un rol específico en el abordaje de conflictos. La posibilidad de contar con esquemas de mediación/facilitación/negociación ha sido altamente valorada por todos los informantes clave como una herramienta fundamental para reducir los niveles de conflictividad. No obstante, existen divergencias con relación a si la Administración Nacional debería involucrarse activamente en dichos esquemas como parte de su estrategia de gobernanza ambiental. En la actualidad, lo anterior no sucede: en los dos gobiernos estudiados se ha observado una fuerte tendencia a la delegación en las Provincias de las estrategias para abordar la conflictividad resultante del desarrollo de la minería en el país, buscando en muchos casos reducir o anular los potenciales costos políticos de involucrarse activamente en disputas por la gestión de los recursos naturales. Dicha estrategia, generalmente, se ha explicado desde el enfoque de las competencias que cada nivel de gobierno tiene, dado que según el Artículo 124 de la Constitución Nacional los recursos naturales son de dominio originario de las Provincias. Si bien durante la Administración de Cambiemos continuó dicha tendencia más bien conservadora con respecto al abordaje de la problemática minera, también se han observado intentos por mejorar aspectos vinculados a la coordinación inter e intra-estatal, aunque sin una clara estrategia de gobernanza ambiental delineada. Por otro lado, como parte de las respuestas adoptadas por los gobiernos se puede señalar que en muchos casos se han identificado acciones estatales represivas, usualmente en el ámbito

provincial. Asimismo, según algunos entrevistados, se ha observado un aumento en la criminalización de la protesta social<sup>20</sup>.

Las respuestas brindadas por los diferentes niveles de gobierno han acarreado altos costos. En primer lugar, es necesario recalcar el aumento sostenido en los niveles de conflictividad socio-ambiental. La proliferación de asambleas ciudadanas, cortes de ruta, bloqueos, manifestaciones, realización de referéndums o plebiscitos demuestran una creciente organización y activación por parte de actores sociales que se oponen a la actividad minera. Ante la sensación de una falta de escucha y de mecanismos confiables, legítimos y efectivos para tramitar las demandas sociales, los reclamos se vuelcan a las calles y contra los proyectos mineros. Dicha situación refleja un proceso de consolidación de las visiones críticas del actual modelo de desarrollo que, si bien es incipiente, configura un escenario desafiante para el diseño de estrategias de gobernanza que busquen alcanzar consensos mínimos sobre la gestión de los recursos naturales.

A su vez, como se ha podido corroborar, el aumento de la conflictividad ha llevado a la cancelación de numerosos proyectos metalíferos en Argentina, así como a la suspensión o demora de otros tantos. La mayor cristalización institucional de dichos reclamos ha sido la sanción de leyes prohibitivas en siete provincias argentinas<sup>21</sup>. Si bien las pérdidas en términos de inversión, recaudación fiscal, regalías y exportaciones son complejas de cuantificar, los impactos negativos alcanzan miles de millones de dólares solamente en inversión no realizada. Sin embargo, los costos no son solo económicos: en muchas ocasiones las tensiones generadas por la minería han llevado a la ruptura del tejido social en los territorios donde se irían a instalar los proyectos. En este sentido, como lo explicita

---

<sup>20</sup> Para el caso de minería, las principales respuestas represivas llegaron por parte de las fuerzas provinciales de seguridad, en especial durante la gestión de gobierno kirchnerista. En el caso del Gobierno de Cambiemos no se han identificado grandes episodios de conflictividad, pero sí se ha expuesto en diversas entrevistas una preocupación por el avance de una perspectiva punitiva y represiva de la protesta social que deriva en la criminalización de la misma. Dichos entrevistados identificaron este aspecto como un factor de preocupación de cara a potenciales conflictos socio-ambientales en un futuro.

Lozada (2004), la polarización social que lleva a dicha ruptura del entramado social puede generar también una naturalización y legitimación de situaciones de violencia.

Por otra parte, como lo expuso el estudio de Watkins y Mueller (2017), los patrones de organización de la protesta social activa, la realización de plebiscitos, manifestaciones y otras medidas de acción directa en América Latina y el Caribe han tenido un fuerte impacto en los grandes proyectos de infraestructura, entre ellos los mineros. El Capítulo 4 permitió observar que los patrones de conflictividad socio-ambiental en Argentina y la región comparten numerosas características, así como las principales causas de dichos conflictos: la débil participación de las comunidades en los procesos de toma de decisión asociados a proyectos que ponen en cuestión el acceso y uso de recursos naturales; la propiedad de la tierra; la falta de capacidad para medir y regular los impactos ambientales; así como la distribución inequitativa de los beneficios generados por los proyectos, entre otros aspectos. De esta manera, se ha constatado el aumento de la conflictividad socio-ambiental frente al impulso de modelos de desarrollo de corte extractivista con foco en la minería, y los impactos que dicha conflictividad ha tenido en la factibilidad de implementar los proyectos mineros.

Durante la investigación realizada no se ha identificado la existencia de un modelo de gobernanza ambiental colaborativo que permita analizar sus resultados e impactos en la capacidad de abordar la conflictividad socio-ambiental. Como se expresó en el apartado F del Capítulo 4, no ha habido una reingeniería institucional a nivel nacional destinada a hacer frente a la creciente conflictividad vinculada al desarrollo de la minería metalífera a cielo abierto y los costos asociados a la misma. A pesar de lo anterior, ha sido una postura unánime por parte de los entrevistados el remarcar la importancia que podría tener el desarrollo de sistemas de alerta y respuesta temprana de conflictos a nivel nacional.

---

<sup>21</sup> Solo se tienen en cuenta las vigentes al momento de redactar la presente tesis.

Asimismo, la mayoría de los entrevistados señaló la relevancia de mejorar las capacidades estatales de prevención y abordaje de conflictos, y contar con esquemas co-diseñados de participación ciudadana que tengan capacidad real de incidencia para dotar de mayor legitimidad a las políticas públicas. Para poder desarrollar lo anterior, resulta fundamental que el fortalecimiento de capacidades en las diversas áreas de la Administración Nacional incluya no solo un diseño institucional adecuado, sino también la formación de equipos capacitados para analizar las dinámicas, tendencias y causas de conflictos sociales complejos, y diseñar procesos y políticas destinados a abordarlos.

Por otra parte, resulta relevante destacar que, desde los inicios de la investigación y a lo largo de la misma, el federalismo se ha planteado como un desafío sumamente importante para el análisis de las estrategias de gobernanza ambiental. Dicho desafío se relaciona con las diferentes perspectivas sobre el rol que debería jugar el Gobierno Nacional. Diseñar una política pública de prevención y abordaje de conflictos a nivel nacional en el marco de una estrategia de gobernanza ambiental resulta sumamente relevante según la información que se ha recabado durante la investigación, pero dicha política debería tomar en cuenta la articulación con las Provincias como un tema central para definir los roles de cada nivel de gobierno. En este sentido, es importante valorar que el grado de complejidad de los conflictos asociados a la minería metálica requiere de una estrecha coordinación de saberes, ministerios y organismos. La colaboración incipiente que se ha observado entre los Consejos Federales de Ambiente y Minería permiten visualizar un espacio positivo de interlocución y coordinación estatal, que puede alumbrar el camino para el diseño de una estrategia de gobernanza ambiental colaborativa a nivel nacional, coordinada con las autoridades subnacionales, y que fomente el involucramiento activo de la sociedad civil organizada.

Finalmente, según la perspectiva de organismos internacionales y analistas, si bien los precios de las materias primas no retornarán a los valores récord, existe una tendencia a que la demanda de dichos productos continuará de la mano del crecimiento –moderado- de las grandes economías emergentes de Asia. Por lo tanto, el desafío de la gobernanza ambiental en Argentina y la región permanece presente: fortalecer la capacidad pública para la prevención y abordaje de conflictos, institucionalizar mecanismos que permitan canalizar las demandas sociales y desarrollar una mirada integral de la gestión de los recursos naturales desde esquemas colaborativos y co-diseñados puede brindar un camino que permita encontrar salidas constructivas a los conflictos socio-ambientales. Lo anterior, si bien no facilitará una reconciliación de las posturas antagónicas sobre los modelos de desarrollo, sí permitiría -según los entrevistados- impulsar procesos transparentes, que generen confianza y tiendan a reducir los niveles de polarización, violencia y conflictividad. A pesar de no existir a nivel Nacional una política semejante, las diversas perspectivas recopiladas durante la investigación señalaron que el desarrollo de estrategias de gobernanza ambiental colaborativa se presenta como un desafío grande, pero que puede traer sin lugar a dudas beneficios considerables.

Por todo lo anterior, resulta relevante recordar las palabras de Calderón (2012b) quien sostiene lo siguiente:

una sociedad y un ambiente político capaces de asumir el conflicto como una oportunidad para la modificación de ciertas condiciones, más que como un perjuicio o un freno para el desarrollo, dispone de mayores capacidades para procesar el conflicto y avanzar democráticamente. En este mismo sentido, una sociedad que se moviliza, pero asume su movilización y el conflicto como una oportunidad para buscar y generar acuerdos (o condiciones para acuerdos) y no como una forma de imponer una visión o una agenda, es una sociedad con capacidad de procesamiento del conflicto (p.28).

## Referencias Bibliográficas

---

- Abal Medina, J. M. (2012). El Estado. En J. M. Abal Medina, y H. Cao (Coords.), *Manual de la Nueva Administración Pública Argentina* (pp. 27-64). Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Ariel.
- Aín Bilbao, G. (2014). *Institucionalidad para el diálogo y la prevención de conflictos. El caso peruano*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Lima.
- Altomonte, H., y Sánchez, R. J. (2016). *Hacia una nueva gobernanza de los recursos naturales en América Latina y el Caribe* (Vols. Libros de la CEPAL, N° 139). Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Aráoz, H. M. (2015). Conflictos socioambientales y disputas civilizatorias en América Latina: entre el desarrollismo extractivista y el Buen Vivir. *Crítica y Resistencias. Revista de conflictos sociales latinoamericanos*, Vol. 1 (N°1), 19-42.
- Azamar Alonso, A., y Ponce Sánchez, J. I. (2015). El neoextractivismo como modelo de crecimiento en América Latina. *Economía y Desarrollo*, 154 (N°1), 185-198.
- Azmar Alonso, A. (2015). Extractivismo: la falsa promesa de desarrollo en América Latina. *Teoría & Pesquisa: Reviste de Ciencia Política*, 24 (N°1), 116-127.
- Bueno, M. d. (2013). La incorporación de la gobernanza a la agenda latinoamericana. *Revista del Centro Andino de Estudios Internacionales*, Vol. 13, 175-188.
- Bueno, M. d. (2014). La política minera en la Argentina y el modelo extractivista. *Foro Internacional*, Vo. 54 (N°1 (215)), 106-130.
- Bull, B., y Aguilar-Støen, M. (2015). Cambios en las elites, instituciones y gobernanza ambiental. Hacia un nuevo paradigma? En F. de Castro, B. Hogenboom, y M. Baud, *Gobernanza ambiental en América Latina* (págs. 171-200). Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO-ENGOV.
- Calderón, F. (Agosto de 2012a). Diez tesis sobre el conflicto social en América Latina. *Revista CEPAL* (107), pp. 7-30.
- Calderón, F. (Coord.). (2012b). La Protesta social en america latina. *Cuadernos de prospectiva política*, (1). Buenos Aires, Argentina: Siglo XXI.
- Cámara Argentina de Empresarios Mineros (CAEM). (2018). *Minería Argentina. Todas las respuestas. Aspectos Económicos*.
- Cerrillo i Martínez, A. (2005). *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia* (1ra ed.). (C. i. Martínez, Ed.) Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2013). *Recursos naturales: situación y tendencias para una agenda de desarrollo regional en América Latina y el Caribe. Contribución de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe a la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños*. Santiago de Chile: LC/L 3748.



- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2017). *La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe, 2017*. (LC/PUB.2017/18-P) Santiago de Chile.
- Congreso de la Nación Argentina (1995). *Ley 24.585 del primero de noviembre de 1995 por la cual se incorpora al Código de Minería el título complementario "De la Preservación Ambiental"*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Congreso de la Nación Argentina.
- Congreso de la Nación Argentina (2002). *Ley 25.675 del seis de noviembre de 2002, por la cual se sanciona la Ley General del Ambiente que establece los presupuestos mínimos para el logro de una gestión sustentable y adecuada del ambiente, la preservación y protección de la diversidad biológica y la implementación del desarrollo sustentable*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Congreso de la Nación Argentina.
- Córdova, E., y Mayorga, F. (2007). *Gobernabilidad y gobernanza en América Latina. Working Paper NCCR Norte-Sur* (No publicado). Ginebra.
- de Castro, F., Hogenboom, B., y Baud, M. (2015). *Gobernanza ambiental en América Latina en la encrucijada. Moviéndose entre múltiples imágenes, interacciones e instituciones*. En de Castro, F., B. Hogenboom, y M. Baud (Coords.), *Gobernanza ambiental en América Latina* (pags. 13-38). Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO, ENGOV.
- de la Torre, D., y Moscheni, M. (2018). *Tres décadas de políticas estatales mineras en Argentina: la continuidad de la omisión*. *RevIISE*, Vol. 10, 243-257.
- Di Paola, M. M., y Marchegiani, P. (2017). *La Minería en La tierra de plata ¿Política Minera o Mineras que (Trans)Forman la política?*. Fundación Ambiente y Recursos Naturales, Buenos Aires, Argentina.
- Duryea, S., y Robles, M. (2016). *Pulso Social de América Latina y el Caribe 2016: realidades y perspectivas*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Fukuyama, F. (2013). *Whats is Governance?* CGD Working Paper 314, Center for Global Development., Washington, DC.
- Galtung, J. (1998). *Tras la violencia, 3R: reconstrucción, reconciliación, resolución. Afrontando los efectos visibles e invisibles de la guerra y la violencia*. (T. Toda, Trad.) Bilbao: Gernika Gogoratuz.
- Gudynas, E. (2009). *Diez tesis urgentes sobre el nuevo extractivismo. Contextos y demandas bajo el progresismo sudamericano actual*. En J. Schuldt, A. Acosta, A. Barandiarán...E. Gudynas, *Extractivismo, Política y Sociedad* (pp. 187-225). Quito: Centro Andino de Acción Popular, Centro Latinoamericano de Ecología Social.
- Gudynas, E. (Junio-Agosto de 2012). "Cualquier discusión sobre modelos de desarrollo debe debatir simultáneamente las alternativas al extractivismo". *Boletín Ecos*. (N. d. Viso, Entrevistador) FUHEM Ecosocial.

- Gudynas, E. (Julio de 2016). "La región ha sido pionera en ver como posible y necesario discutir vías de salida a la dependencia extractivista". *Alternativas frente al modelo de desarrollo extractivista*. (J. L. Puente, Entrevistador) Noticias Aliadas.
- Lederach, J. P. (1996). *El proceso de mediar un conflicto*. Barcelona.
- Lederach, J. P. (2007). *Construyendo la paz. Reconciliación sostenible en sociedades divididas*. (2da ed.). (M. González Moína, & L. Paños, Trans.) Bogotá: PNUD, CRS, Justapaz, Bakeaz, Gernika Gogoratz.
- López, B. H., y Rubins, R. B. (2012). La Administración Pública Nacional. En J. M. Abal Medina, y H. Cao (Coords.). *Manual de la Nueva Administración Pública Argentina* (pp 65-112). Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Ariel.
- Lozada, M. (mayo-agosto 2004). El otro es el enemigo: imaginarios sociales y polarización. *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, (Vol 10. N°2), pp. 195-209. Universidad Central de Venezuela.
- Martín-Baró, I. (1983). *Polarización Social en El Salvador*. Centro de Estudios Centroamericanos, ECA, pp. 129-143. El Salvador.
- Marchegiani, P. (2014) Conflictividad minera: ¿la punta del iceberg?. En A. Di Pangraco, A. Nápoli y F. Sangalli (Eds.) *Informe Ambiental Anual* (pp. 119-132). Ciudad de Buenos Aires, Argentina: Fundación Ambiente y Recursos Naturales.
- Martínez-Alier, J., y Walter, M. (2015). Metabolismo social y conflictos extractivos. En de Castro, F., B. Hogenboom, y M. Baud (Coords.), *Gobernanza ambiental en América Latina* (págs. 73-104). Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO; ENGOV.
- Maxwell, J. A. (2009). Designing a Qualitative Study. En L. Bickman, & D. J. Rog (Edits.), *The SAGE Handbook of Applied Social Research Methods* (2nd ed.).
- Mayntz, R. (2001). El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna. *Revista del CLAD Reforma y Democracia* (No. 21).
- Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas de la Nación (MHyFP). (Mayo, 2016). *Informes de cadenas de valor. Minería Metalífera y Rocas de Aplicación*. Año 1 - N° 2. Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- Parker, C., Baigorrotegui, G., y Estensoro, F. (2015). Agua-energía-minería, consumo sustentable y gobernanza. Visiones de actores estratégicos sudamericanos. En de Castro, F., B. Hogenboom, y M. Baud (Coords.), *Gobernanza ambiental en América Latina* (págs. 201-232). Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO; ENGOV.
- Peinado, G., y Saguier, M. (Noviembre de 2014). *Minería transnacional y desarrollo en el Kirchnerismo*. Rosario: Decimonovenas Jornadas "Investigaciones en la Facultad" de Ciencias Económicas y Estadística.
- Presidencia de la Nación. (13 de junio de 2017). *Nuevo Acuerdo Federal Minero*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

- Psathakis, J. (2010). *Una aproximación al Ordenamiento Ambiental del Territorio como herramienta para la prevención y transformación democrática de conflictos socio-ambientales* (Vol. 1). Buenos Aires: Fundación Cambio Democrático.
- Quispe Merovich, C. (2010). *Ciudadanía ambiental y minería: herramientas para la transformación democrática de conflictos socioambientales*. Buenos Aires, Argentina: Fundación Ambiente y Recursos Naturales.
- Secretaría de Minería de la Nación. (2012). *Protocolo de Prácticas Sociales Mineras para el desarrollo responsable y sostenible de la actividad a nivel global*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- Souza Minayo, M. C. (1997). *El desafío del conocimiento: investigación cualitativa en salud*. (1ra Ed. ). Buenos Aires: Lugar Editorial.
- Stake, R. E. (1998). *Investigación con estudio de casos*. Madrid: Morata.
- Svampa, M. (2008). *La disputa por el desarrollo: territorio, movimientos de carácter socio-ambiental y discursos dominantes*. Recuperado de <http://www.maristellasvampa.net/archivos/ensayo43.pdf>
- Svampa, M. (2013). Consenso de los Commodities y lenguajes de valoración en América Latina. *Nueva Sociedad* (N° 244), <[www.nuso.org](http://www.nuso.org)>.
- Wagner, L. S. (2010). *Problemas Ambientales y Conflicto Social en Argentina. Movimientos socioambientales en Mendoza. La defensa del agua y el rechazo a la megaminería en los inicios del siglo XXI*. (Tesis Doctoral). Universidad Nacional de Quilmes, Buenos Aires, Argentina.
- Walter, M., & Urkidi, L. (2015). Consultas comunitarias. Respuestas a la minería a gran escala en América Latina. En de Castro, F., B. Hogenboom, & M. Baud (Coords.), *Gobernanza ambiental en América Latina* (págs. 331-370). Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO-ENGOV.
- Watkins, G., y Mueller, S.U. (2017) *Lessons from 4 Decades of Infrastructure Project-related Conflicts in Latin America and the Caribbean*. Washington D.C., Estados Unidos: Banco Interamericano de Desarrollo.

<b>Anexo I: Listado de entrevistados</b>	
<b>Nombre y Apellido</b>	<b>Cargo e Institución</b>
<b>Cecilia Lichstein</b>	Directora de Gestión Ambiental Minera. Dirección Nacional de Producción Minera, Ambiente y Desarrollo Comunitario. Secretaría de Política Minera.
<b>Diego Moreno</b>	Secretario. Secretaría de Política Ambiental en Recursos Naturales. Secretaría de Gobierno de Ambiente y Desarrollo Sustentable.
<b>Jimena Psathakis</b>	Presidente. Instituto Nacional de Asuntos Indígenas.
<b>Luciano G. Pafundi</b>	Director de Desarrollo Comunitario. Dirección Nacional de Producción Minera, Ambiente y Desarrollo Comunitario. Secretaría de Política Minera.
<b>María Carolina Del Valle</b>	Directora Nacional. Dirección Nacional de Producción Minera, Ambiente y Desarrollo Comunitario. Secretaría de Política Minera.
<b>María Eugenia Di Paola</b>	Coordinadora de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.
<b>María José González</b>	Asesora del ex Secretario de Minería de la Nación.
<b>Pía Marchegiani</b>	Directora de Política Ambiental. Fundación Ambiente y Recursos Naturales.
<b>Raquel Vivian Munt</b>	Directora Nacional. Dirección Nacional de Mediación y Métodos Participativos de Resolución de Conflictos. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.