

Incidencia de las resistencias sociales en las legislaciones mineras provinciales. Los casos de Córdoba y Catamarca (2003-2008)

Incidence of social resistance in provincial mining legislation. The cases of Córdoba and Catamarca (2003-2008)

Lucas Gabriel Christel

Lucas Gabriel Christel es Magister en Políticas Públicas y Gerenciamiento del Desarrollo de la Universidad Nacional de San Martín. También cursa un Doctorado en Ciencia Política y Desarrollo en la misma Universidad. Adscrito al Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET - Becario) de la Universidad Nacional de San Martín. lucaschristel@hotmail.com

Fecha de recepción: 2 de febrero del 2013

Fecha de aceptación: 24 de septiembre de 2013

Resumen

Durante la última década en la Argentina se ha confrontado el crecimiento de la actividad minera a cielo abierto con fuertes resistencias sociales y legislaciones provinciales que prohíben dicha actividad. Este trabajo tiene por objetivo analizar las formas en que los distintos regímenes políticos y sistemas económicos subnacionales impactan en las capacidades de incidencia de las resistencias sociales sobre las legislaciones mineras provinciales a partir del análisis de los casos de Córdoba y Catamarca.

Palabras clave: megaminería, movimientos sociales, política subnacional, legislación ambiental.

Abstract

During the last decade in Argentina, the growth of open pit mining has faced strong social resistance and provincial laws prohibiting such activity. This work aims to

analyse the ways in which the different subnational political regimes and economic systems impact upon the possibility of incidence of social resistance on provincial mining legislation, looking at the cases of Cordoba and Catamarca.

Key words: open pit mining, social movements, subnational politics, environmental law.

Introducción

Entre 1990 y 1997 se incrementó un 400% la inversión en exploración minera en América Latina (Bebbington, 2007). Argentina no ha escapado a aquella tendencia y la minería es uno de los sectores que más ha crecido en el país durante los últimos años, incrementando su participación en el Producto Bruto Interno (PBI) desde el 0,22 en 1990 al 4% en 2008 (Secretaría de Minería de la Nación, 2009).

A la par del incremento de la actividad minera, declarada política de estado en 2004 con el lanzamiento del Plan Minero Nacional, las protestas sociales contra la gran minería [1] con un fuerte componente ambiental, se replicaron fuertemente por el territorio argentino. Durante el período comprendido entre los años 2003 y 2008 se sancionaron ocho leyes provinciales que prohibieron actividades esenciales para el desarrollo de la nueva megaminería a cielo abierto (tales como la utilización de mercurio y cianuro) [2].

Frente a un escenario dual en el cual se confrontan el crecimiento de la actividad minera nacional, por un lado, y las mencionadas legislaciones provinciales y las resistencias sociales contra la megaminería, por el otro, este artículo tiene por objetivo analizar los procesos de incidencia de las resistencias sociales sobre la legislación minera provincial de Córdoba [3] y Catamarca [4] e identificar las formas en las que los distintos regímenes políticos y económicos impactan en las capacidades de incidencia de dichas resistencias sociales.

Una investigación comparativa a nivel subnacional toma relevancia en función de la distribución de competencias y atribuciones propias del sistema federalista argentino. La Convencional Constituyente consagró en la Constitución Nacional, en su última

reforma de 1994, la provincialización de los recursos naturales, reconociendo a las provincias, en su artículo 124, el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio. A partir de aquella instancia se reconfiguró el rol de las provincias y del Estado nacional en la disposición, manejo y explotación de los recursos mineros.

Ambas provincias han contado (y cuentan) con la presencia de resistencias sociales a la megaminería. Mientras que en Córdoba han logrado incidir positivamente en la legislación minera, tal incidencia no ha sido posible en Catamarca y la minería se encuentra actualmente en etapa de explotación. Sobre la base de estas experiencias disímiles tres hipótesis principales guían esta investigación. En primer lugar se afirma que “La existencia de resistencias sociales a la minería a cielo abierto, más allá de haber sido decisiva para la inclusión en la agenda pública de la problemática de la megaminería, no basta por sí sola para explicar la aprobación o no de legislaciones provinciales prohibitivas de la megaminería”.

Sosteniendo entonces que las resistencias sociales son condición necesaria pero no suficiente para explicar la sanción de leyes que prohíben la megaminería en provincias argentinas, las dos restantes hipótesis apuntan a identificar cómo los factores políticos y económicos de índole estructural impactan sobre dichos sucesos. De tal forma, en segunda instancia, se sostiene que "Los sistemas políticos provinciales amplios y plurales ofrecen mayores oportunidades para la incidencia de las resistencias sociales sobre las legislaciones mineras provinciales". Finalmente, en tercer lugar, se afirma que “Las matrices económicas provinciales variadas y de mayor desarrollo productivo ofrecen mayores oportunidades para la incidencia de las resistencias sociales sobre las legislaciones mineras provinciales”.

Aproximación al problema

Para el año 1990 la producción minera argentina totalizaba 350 millones de dólares, mientras que las exportaciones de minerales no superaban los 35 millones y las inversiones del sector ascendían apenas a 10 millones. A su vez, según datos de 1993, la totalidad de las explotaciones mineras llegaban a 130, mientras que los proyectos en curso se encontraban limitados a 7 [5].

A partir del año 1993 una serie de modificaciones en el marco normativo y legal transformaron el panorama de la actividad minera. Así, la producción nacional durante el año 2008 superó los 16.650 millones de dólares y las inversiones extranjeras ascendieron a 7.300 millones. Las exportaciones alcanzaron los 12.375 millones de dólares y los emprendimientos mineros en actividad sumaban 430 proyectos en todo concepto (Secretaría de Minería de la Nación, 2009).

Las transformaciones del sector minero se enmarcaron dentro de un proceso más amplio conocido como “Reforma del Estado” donde se sucedieron privatizaciones, desregulaciones y ajuste fiscal, todos elementos destinados a modernizar el país y atraer capitales e inversión extranjera. El sector encontró en el Régimen de Inversiones mineras sancionado en 1993 (Ley 24.196) los elementos necesarios para reunir el perfil atractivo y la seguridad jurídica reclamada por los inversionistas (Christel y Álvarez, 2011). Entre los principales elementos de la norma se destacan la estabilidad fiscal por 30 años y la imposición de un máximo de 3% de regalías del “valor boca mina” [6].

Complementariamente a estas transformaciones normativas, es destacable la incorporación, a partir de la mencionada reforma, del artículo 41 de la Constitución Nacional, el cual garantiza el derecho a un ambiente sano, equilibrado y apto para el desarrollo humano. Este reconocimiento constitucional de los derechos ambientales constituyó un paso fundamental en el avance de la justicia y la ciudadanía ambiental en la Argentina brindando tanto los fundamentos para el posterior delineamiento de la política ambiental nacional como un recurso y un marco de referencia para la movilización ambiental (Gutiérrez, 2010; Gutiérrez y Christel, 2012).

Se afirma así la coexistencia de dos fenómenos, la preparación de escenarios legales adaptados a los intereses mineros y la aparición y consolidación de marcos normativos de protección ambiental. Es factible visualizar los conflictos y las resistencias sociales contra la megaminería como acontecimientos que ponen de manifiesto la tensión entre los dos fenómenos antes señalados (Christel, 2012). La centralidad que el derecho al ambiente tomó en los cuestionamientos sociales a la minería a cielo abierto, ligado a las denuncias de los impactos ambientales de la actividad [7], confronta con un marco legal

que brinda reglas de juego claras y estables a un sector productivo estratégico para el gobierno nacional.

Junto al inicio de las grandes operaciones mineras, con la apertura en Catamarca de Bajo La Alumbra en 1997, fueron desplegadas, desde las empresas, actores gubernamentales, académicos y sociales, estrategias simbólicas y discursivas que instalaron el concepto de minería sustentable, respetuosa del medio ambiente y propulsora del desarrollo económico y social (Antonelli, 2009).

Sin embargo, apenas seis años después de la apertura de La Alumbra, a lo largo de las provincias cordilleranas, incluida Catamarca, comenzaron a multiplicarse las resistencias sociales contra la megaminería. Un punto de inicio para el análisis son los sucesos acontecidos en Esquel donde, en 2003, la ciudadanía expresó su rechazo a la instalación de la minera Meridian Gold a través de un plebiscito municipal. El 23 de marzo de 2003, el 81% se expresó por el “No a la mina”. Posteriormente, el 9 de abril, la legislatura de Chubut sancionó la ley 5.001 donde se prohibió la explotación minera a cielo abierto (Marín, 2009).

Ante los primeros indicios de las consecuencias ambientales de las nuevas explotaciones, se comenzaron a organizar las resistencias, agrupadas en principio en forma de asambleas autoconvocadas, para luego articular local y regionalmente hasta constituir colectivos nacionales en defensa del medio ambiente [8], de férreo carácter opositor a la megaminería.

Consideraciones teóricas

Las resistencias sociales contra la megaminería pueden ser inscritas dentro de los denominados nuevos movimientos sociales, los cuales presentan contornos difusos y definidos en base a cuestiones colectivas de interés -anteriormente la noción de movimiento social era inseparable de la condición de clase (Touraine, 1987)-. Estos movimientos pretenden politizar la sociedad civil mediante prácticas situadas en una esfera intermedia entre los intereses privados y las políticas institucionales del Estado (Offe, 1992; Santos, 2001).

Es posible identificar en estas resistencias antimineras rasgos distintivos y propios de los nuevos movimientos sociales, tales como su territorialización y el arraigo a espacios físicos (Zibecchi, 2003), la búsqueda de construcciones autonómicas con respecto al Estado y los partidos políticos tradicionales (Santos, 2001), la afirmación de sus identidades y la preocupación por la naturaleza y la sustentabilidad ambiental (Martínez Alier, 2007; Zibecchi, 2003).

Estas luchas suelen presentar formas organizativas tendientes a la horizontalidad, al asambleísmo y a la democracia participativa (Almeyra, 2004; Svampa, 2009). Bajo la noción de “vecinos autoconvocados”, estos grupos refieren a un proceso de autoorganización social demarcando un espacio autónomo y opuesto a la connivencia entre gobierno y transnacionales mineras (Delamata, 2009). A su vez, la existencia de nuevas formas y episodios de acción colectiva se asocian con la estructura de oportunidades y las restricciones políticas, entendidas como aquellas estructuras estatales que suelen ofrecer oportunidades relativamente estables de participación (Tarrow, 2004).

Características de los componentes políticos y económicos de Catamarca y Córdoba

El primer acercamiento a la construcción de la conceptualización de sistema político amplio y plural se vincula con las características del régimen político subnacional. Para establecer las mismas, se utilizará el trabajo de Carlos Gervasoni (2011) sobre regímenes subnacionales argentinos, quien describe cuán democráticas o autoritarias son las provincias [9].

Según los resultados generales del trabajo de Gervasoni, en una escala de 1 a 5, los resultados son de 3,75 y 3,25 para Córdoba y Catamarca respectivamente. Según estos índices, Córdoba se concibe como una de las provincias más democráticas de la Argentina, mientras que por su parte Catamarca es conceptualizada como un régimen híbrido ya que presenta indicadores intermedios (Gervasoni, 2011).

El acercamiento a los indicadores de los sesgos mayoritarios, el sesgo partidario y la competencia electoral en las legislaturas provinciales argentinas brinda elementos de importancia para acercarse a las prácticas propias de las cámaras legislativas provinciales y comprender así su rol en las particularidades de la política subnacional argentina.

Los sistemas electorales son conjuntos de procedimientos y reglas que convierten las preferencias de los electores en escaños legislativos. Las mencionadas reglas y procedimientos determinan aquellos ciudadanos habilitados para sufragar, los tipos de candidatos y cómo son contabilizados aquellos votos en los procesos de asignación de puestos políticos. Los mecanismos mayoritarios “reducen el nivel de competencia efectiva a nivel local y permiten la conformación de gobiernos unificados a nivel provincial, con legislaturas provinciales en sintonía con los gobernadores” (Calvo et al., 2007: 88). Por su parte, el número efectivo de partidos describe cuántos partidos relevantes existen a nivel electoral o legislativo. Altos niveles de competencia electoral no se vinculan exclusivamente a un gran número de partidos efectivos, sino también a la volatilidad del sufragio, entendida como la cantidad de ciudadanos que vota por un partido distinto en dos elecciones consecutivas (Calvo y Escolar, 2005). Los valores presentados por las provincias bajo análisis se resumen en el Cuadro N.º 1.

Sobre la base de los trabajos citados y los indicadores presentados se afirma que el concepto de sistema político amplio y plural representa a regímenes con indicadores democráticos altos, sesgos mayoritarios leves, alto número de partidos con asientos legislativos y tasas altas o medias de volatilidad electoral. En base a estos criterios, Córdoba es considerado un sistema político amplio y plural mientras que, por su parte, la provincia de Catamarca no reúne los requisitos necesarios para serlo.

A su vez, las particularidades económicas de ambas provincias son consideradas como factores que impactan sobre las posibilidades de incidencia en las legislaciones provinciales por parte de las resistencias sociales. El resumen estos indicadores claves es presentado en el Cuadro N.º 2.

Cuadro N. ° 1
Indicadores del sistema político

| | Catamarca | Córdoba |
|--------------------------------|------------------|-------------------|
| Sesgo Mayoritario (Dip) | 1,55 | 1.43 (Unicameral) |
| Sesgo Mayoritario (Sen) | 2,28 | |
| N° Efectivo Partidos | 2,4 (Dip) | 4,4 |
| N° Efectivo Bancas | 1,8 (Dip) | 2,25 |
| Volatilidad Electoral | 16,55 (Dip) | 21,24 |

Fuente: Datos para los períodos 1983-2003, excepto Volatilidad Electoral 1985-2003 (Calvo y Escolar, 2005).

Cuadro N. ° 2
Indicadores del sistema económico

| | Catamarca | Córdoba |
|---|---------------------------|--|
| Habitantes (Censo 2010) | 367.828 | 3.308.876 |
| Pobreza (2003-2008) | 60,4% - 20,4% | 51,65% - 10,65% |
| Indigencia (2003-2008) | 28,3% - 4,3% | 22,75% - 2,95% |
| Desempleo (2003-2008) | 19,3% - 8,4% | 17,65% - 6,7% |
| Ingresos Corrientes de origen tributario nacional (Prom 2003-2008) | 73,55 % | 54,95% |
| Ingresos Corrientes de origen tributario provincial (2003-2008) | 8,71% -7,49% | 33,87% - 22,68% |
| Empleados públicos c/1000 habitantes (Prom 2003-2008) | 80,03 | 29,27 |
| % empleo público | 42,1% | 20,2% |
| Producto Bruto Geográfico (PBG) Bienes (2003-2005) | 52% - 48% | 34,8% - 36,7 |
| PBG Servicios (2003-2005) | 48% - 52% | 65,2 % - 6,33% |
| Participación de la minería en el PBG (2003-2005) | 36% - 28% | 0,4% - 0,3% |
| % de los tres productos más exportados sobre el total de las exportaciones (2008) | 95,6% (Cobre; Oro; Litio) | 43,3% (Pellets de soja; Maíz; Porotos de Soja) |

Fuente: Secretaría de Provincias, Ministerio de Interior, Presidencia de la Nación Argentina.

Las combinaciones de dependencia de la coparticipación tributaria y porcentajes de empleo público provincial pueden ser entendidas mediante la utilización de conceptos

cercanos a las teorías del Rentier State. Partiendo de la idea que allí donde el Estado accede a elevados recursos fiscales que no provienen de los impuestos sino de la apropiación de una renta extraordinaria de recursos naturales, los gobernantes pueden controlar a la sociedad con mayor facilidad (Gervasoni, 2010).

En provincias como Catamarca, el Estado es la principal fuente de riqueza y bienestar y suele usar ese poder para mantener la estabilidad del régimen. Los altos índices de empleo estatal, el desarrollo de redes clientelares y el control hacia los medios de prensa, tres aspectos característicos que estas provincias rentísticas suelen desarrollar sobre la base de su manejo discrecional de fondos, desalientan la oposición política al poder de turno y ofrecen menos incentivos y capacidad para demandar derechos democráticos o apoyar movimientos opositores (Gervasoni, 2010).

Los empleos públicos, considerados bienes excluibles a distribuir entre los sectores partidarios del gobierno, recompensan a los benefactores y a sus dependientes a través de su integración en redes clientelares (Calvo y Murillo, 2004). Por el contrario, en aquellas provincias donde los ingresos fiscales provienen mayoritariamente de impuestos ligados a la producción y el consumo, el poder del Estado desarrolla una mayor dependencia de determinados actores económicos y el total de ingresos estatales se relaciona con el tamaño y dinamismo del sector económico privado.

El análisis de los porcentajes de ingresos tributarios de origen provincial, los provenientes de la coparticipación federal, los valores de empleo privado y estatal y las composiciones del Producto Bruto Geográfico (PBG) y de las canastas exportadoras indican que Córdoba presenta una matriz económica más variada y de mayor desarrollo productivo que Catamarca.

El caso de Catamarca

Por primera vez en la historia argentina, con la apertura de Bajo la Alumbraera en 1997, se abrieron las puertas a los capitales foráneos de la gran minería a cielo abierto. El despliegue estatal de una sucesión de estrategias discursivas destinadas a equiparar la minería con la idea de progreso y desarrollo encontró en Catamarca, territorio

históricamente relegado social y económicamente, aquellas condiciones simbólicas y materiales necesarias para erigirse como el primer enclave de la megaminería (Machado Aráoz, 2009).

El desconocimiento de cuestiones técnicas, de los métodos de explotación y procesamiento del mineral y la omisión estatal, empresarial y mediática sobre las implicaciones medioambientales acompañaron la instalación de la actividad. A esta situación se le agregó la falta de experiencias similares en territorio argentino. Así, la socialización de conocimientos, aspecto fundamental y compartido en todos los posteriores procesos de radicaciones de empresas mineras en otras provincias, fue un elemento ausente durante la instalación de La Alumbrera.

Con la finalización de las grandes obras de infraestructura y el comienzo de la explotación, el personal local empleado por la minera se redujo drásticamente y los conocimientos técnicos para los puestos de la fase productiva excedían las calificaciones de los pobladores locales. De tal forma, la cuestión del empleo tomó centralidad en un incipiente discurso de cuestionamiento hacia la empresa.

Ya entrado el año 2000 creció entre la población el descontento cuando las obras y el mejoramiento de la infraestructura que habían sido prometidos no se concretó, y al vislumbrarse los primeros indicios de las consecuencias ambientales de la megaminería, tales como polvillo en suspensión producto de las explosiones en la montaña, mortandad de animales y bajas en los niveles de agua (Machado Aráoz, 2009).

Así, pequeños grupos de ciudadanos empezaron a disputar las significaciones y concepciones de la gran minería, hasta entonces reservadas al Estado y las empresas mineras. Se advierte una contraposición entre el relato oficial de la megaminería como único desarrollo posible y aquellos desencantos y frustraciones con una actividad que comenzaba a mostrarse excluyente hacia modos de vida y usos del territorio tradicionales.

Es posible identificar dos corrientes distintas de cuestionamientos sociales. Inicialmente tomó fuerza la lucha por la distribución secundaria de las regalías mineras y,

posteriormente, a medida que se iban conociendo los múltiples impactos ambientales, se produjo una radicalización de la lucha contra la minería. Fue hacia fines de 2001 y principios de 2002 que se dio inicio a un trabajo de difusión de la problemática que guardó, como característica propia, un lento ritmo de difusión y socialización de los conocimientos, aspecto contrapuesto a lo acontecido en luchas posteriores, tal como fue, por ejemplo, la experiencia en Córdoba.

La organización asamblearia tomó cuerpo con el surgimiento de los Vecinos Autoconvocados de Andalgalá, quienes enfatizando en la cuestión ambiental levantaron un duro discurso opositor a la minería a cielo abierto. A las comprobaciones de contaminación ambiental se sumó la creciente preocupación por la posible radicación de Agua Rica, emprendimiento minero de mayores dimensiones que Bajo La Alumbraera y que se emplazaría a menos de 20 km del centro de Andalgalá [10].

Entre los años 2004 y 2006, los vecinos autoconvocados, en su búsqueda de indagar al poder político y trasladar a él sus reclamos antimineros, lograron abrir algunos canales de diálogo con autoridades municipales, provinciales e incluso nacionales. Se mantuvieron reuniones con el por entonces gobernador Brizuela del Moral (Frente Cívico y Social) y se presentó ante la Municipalidad de Andalgalá una petición de Referéndum Facultativo Vinculante a fin de votar a favor o en contra de las explotaciones mineras territorio municipal. Sin embargo estas apelaciones a los canales institucionales no lograron modificar en absoluto las políticas provinciales pro mineras.

Durante el año 2007 fueron presentados tres proyectos de ley provincial que solicitaban la prohibición de la megaminería a cielo abierto, dos presentados por legisladores opositores y el restante por un partido vecinalista de Andalgalá. Dos de estos proyectos nunca fueron tratados ni siquiera en las comisiones, mientras que el restante fue debatido por la Comisión de Minería, para luego perder estado parlamentario al no ser tratado por la restante comisión necesaria. Ante estas iniciativas, el poder legislativo catamarqueño no brindó ningún debate profundo sobre la cuestión al tiempo que ratificaba, una vez más, la política minera oficial.

Relativo a las posibilidades de sancionar leyes que prohíban la megaminería en Catamarca y las opiniones al respecto de las leyes prohibitivas en otras provincias argentinas, resultan esclarecedoras las declaraciones del ejecutivo provincial, más específicamente la Secretaría de Minería:

No sería posible que el legislativo o el ejecutivo aprueben leyes como las de Córdoba o Mendoza. No, no porque Catamarca tiene el 95% del territorio que es montaña, ¿qué vas a hacer vos si tenés cerrada la posibilidad de explotación minera? es como el caso de San Juan (...) Pero Córdoba, es muy cómodo, como ellos no tienen minería, ese no es el problema. En cambio en Mendoza sí hay problemas, yo creo que la minería es una actividad lícita, pero lo que pueden exigir es que se hagan los controles que correspondan a la actividad, pero no tiene sentido prohibir la minería (Ángel Betelu, Subsecretario de Minería de Catamarca, Entrevista, 2011).

Hacia mediados de 2007 un nuevo escenario de disputa se abrió en la provincia cuando vecinos de Tinogasta, tomaron conocimiento del proyecto minero de la empresa Jackson Gold para extraer uranio a 8 km del pueblo. La rápida conformación de la asamblea Autoconvocados por la Vida de Tinogasta se entiende en función de un discurso ambiental y antiminero ya diseminado por la provincia, la socialización de experiencias y conocimientos previos y la articulación con redes nacionales de territorios en resistencia. La veloz presión al ejecutivo local consiguió que se promulgara un código ambiental municipal en noviembre de 2007, que prohibió la explotación minera a cielo abierto y un llamado a plebiscitar la actividad minera uranífera.

Sin embargo el gobierno catamarqueño presentó un documento ante la Corte de Justicia de Catamarca para declarar la inconstitucionalidad de la Consulta Popular. Apenas un día después de la presentación, la Corte de Justicia declaró la inconstitucionalidad del plebiscito. Una vez más, se limitó cualquier tipo de cuestionamiento social organizado contra la política minera provincial.

Por su parte, las resistencias sociales a la megaminería en Catamarca continúan activas y clamando por sus peticiones de prohibir dicha actividad. Si bien descreen de los actores políticos, y consideran que una ley provincial que prohíba la minería a cielo

abierto es una poderosa herramienta para proteger sus territorios de los costos ambientales, son conscientes de las dificultades que conllevaría conseguirla.

En Catamarca se puede prohibir la minería a cielo abierto, sí se puede, pero para eso tienes que bajar un gobierno, el que viene. E ir con el pueblo, con el pueblo lo tienes que bajar al gobierno, si no hay un movimiento nacional de todos los afectados por las diferentes cosas, no hay solución, nos van a entregar (Asambleísta Andalgalá 2, Entrevista, 2011).

El caso de Córdoba

Ante el conocimiento de prospecciones mineras auríferas por parte de la empresa francesa Red Mineral Corporation en territorio del norte cordobés, un grupo de ciudadanos comenzaron a reunirse en la zona de Ongamira [11] a principios de 2007. Inicialmente los conocimientos sobre la megaminería estaban circunscritos a escasas personas, conocedoras del tema sobre la base de experiencias previas y sucesos ocurridos en otras provincias argentinas.

En Córdoba se produjo un rápido crecimiento de las resistencias sociales las cuales, agrupadas en la red de asambleas ¡Ongamira Despierta!, lograron incorporar a la lucha distintas localidades, principalmente en base a dos estrategias centrales: la fuerte difusión de la problemática y la movilización permanente.

A fin de establecer canales de diálogo institucionales, las asambleas interpellaron, en primera instancia, al nivel municipal mediante pedidos de informes y peticiones de prohibición de la minería. Como resultado de este accionar, entre el 2007 y el 2008 se sancionaron 14 ordenanzas [12] y 3 resoluciones [13] que prohíben la minería metalífera a cielo abierto. En segundo lugar se destaca el envío de una serie de cartas tanto a autoridades provinciales como nacionales. A partir del análisis de estos documentos se identifican elementos discursivos claves en la composición de sus reclamos ante el poder político, tales como la centralidad del componente ambiental, la exigencia concreta de la prohibición de la megaminería, el sustento legal de sus peticiones y las apelaciones a la valoración biológica y turística de los territorios.

Al tiempo que las resistencias se fortalecían, creció al interior de las asambleas la incorporación del elemento legal como herramienta de lucha. Esta estrategia, a partir de la apelación a derechos constitucionales, tanto nacionales como provinciales, al cuerpo normativo existente y a precedentes provinciales similares, permitió una equiparación de saberes y lenguajes entre los ciudadanos y los actores estatales en las posteriores instancias de diálogo, negociación y debate legislativo.

El 20 de mayo de 2008, desde ¡Ongamira Despierta! entregaron un proyecto de ley al gobernador Juan Schiaretti. Dicho proyecto constaba de seis artículos y centró su objetivo en la prohibición de la actividad minera metalífera a cielo abierto en toda la provincia. Desde el ejecutivo, el 11 de junio de aquel año se envió a la legislatura un proyecto de similares características, siendo el iniciador de una normativa socialmente exigida.

Tras un período de apenas tres meses y 13 días, significativamente corto para los tiempos de la actividad legislativa, se convirtió en ley la prohibición de la megaminería (Ley 9.526) el 24 de septiembre de 2008, sin votos en contra y solamente con dos abstenciones [14]. Es destacable que durante el debate varios legisladores reconocieron el papel de la sociedad civil tanto en la problematización de la megaminería a cielo abierto como en la preparación y redacción del texto de la norma:

Creemos que esta perspectiva preventiva de asumir un proyecto demandado por distintos actores sociales de diferentes poblaciones de nuestra provincia va a ser un paso importante en el sentido de reconocer las problemáticas ambientales como culturales y sociales, nos parece muy importante que quede constancia de las producciones intelectuales de las distintas organizaciones que intervinieron en este proceso, porque vale la pena recuperar a los verdaderos actores que han demandado y reclamado para que esta ley se sancione (Adela Coria, Bloque Frente Progresista, Debate taquigráfico 779/E/08. p.162).

Por su parte, los asambleístas mencionan en su análisis de los motivos de la sanción de dicha ley dos factores de gran importancia, la presencia o no de mineras en funcionamiento al inicio de los reclamos y la presencia de sectores económicos que podrían haberse visto perjudicados en caso de explotaciones mineras:

No había minería a cielo abierto en Córdoba, esa es una de las ventajas que tuvimos, no había nada, había una empresa que no es de las más importantes que apenas había empezado con algunas exploraciones, pero aún había nada (...) Hay también una lectura desde lo productivo, me parece que tenían poco margen para hacer minería en ese momento, todo ese valle, el de Traslasierra y el otro también, tienen vida turística. Córdoba es una provincia turística hay como una identidad relacionado con lo turístico, y el tema minería venía a chocar muy fuerte contra esto (Asambleísta 3. Entrevista, 2011).

Conclusiones

La provincia de Córdoba quien cuenta con un sistema político amplio y plural ofrece una serie de oportunidades políticas y factores económicos que facilitaron el surgimiento de resistencias sociales con probabilidades de incidir positivamente sobre las legislaciones mineras provinciales. El alto nivel de fragmentación de la legislatura, con un arco político amplio, posibilitó el tratamiento de una temática inicialmente no contemplada por el oficialismo y mayores índices de volatilidad del voto y un régimen político menos estable favoreció una mayor atención a los reclamos ciudadanos, dada la competencia electoral y las dificultades para mantenerse en el poder.

Córdoba presenta una matriz económica variada y de mayor desarrollo productivo. En el caso de la discusión minera, el turismo, que operó a la vez como argumento económico y como elemento simbólico vinculado al uso del territorio, y otras actividades del sector productivo primario han hecho valer su opinión durante el debate legislativo. Adicionalmente, la minería aporta menos de un 1% al PBG, es de minerales no metalíferos y al momento del inicio de los reclamos, no funcionaba ningún emprendimiento megaminero que aportase fuentes de trabajo o ingresos al fisco provincial.

Ciertas particularidades de las resistencias sociales han favorecido las posibilidades de incidencia sobre la legislación: una veloz conformación del reclamo anticipó la radicación de inversiones mineras; la apelación inmediata a los canales institucionales de diálogo facilitó el posterior debate legislativo y, finalmente, la conformación discursiva basada en el elemento legal brindó sustento a los reclamos de las resistencias sociales cordobesas.

Por su parte, la provincia de Catamarca, que no cuenta con un sistema político amplio y plural, presenta elementos que, actuando a modo de restricciones políticas, dificultaron las posibilidades de incidencia de las resistencias sociales. Los sesgos mayoritarios en ambas cámaras, dando como resultado legislaturas concentradas y en sintonía con el poder ejecutivo, dificultó el tratamiento legislativo de temas no alineados con los intereses del gobierno. Un régimen estable como el catamarqueño, con bajos niveles de volatilidad electoral, casi nula rotación política y con poder económica y políticamente concentrado, minimizó las posibilidades de éxitos de la acción colectiva organizada frente al poder estatal. Elevadas tasas de empleo estatal, escasa capacidad de recaudación provincial, dependencia de las rentas federales y limitada presencia de actores económicos autónomos, constriñeron las posibilidades de instancias de diálogo y rendición de cuentas entre el gobierno y la sociedad.

Catamarca presenta una baja diversificación de su matriz productiva, un gran porcentaje de transferencias federales y baja capacidad recaudatoria local, elevados porcentajes de empleados públicos, alta participación y concentración del sector primario en el PGB, con la consiguiente falta de sectores económicos autónomos. Esta situación, sumada a la alta dependencia que Catamarca posee de los recursos mineros (apreciada en su participación porcentual del PBG, en los ingresos provenientes de regalías mineras, y en su aporte al total de exportaciones provinciales), además de la existencia de un proyecto productivo en funcionamiento y otros tantos proyectados, limitaron las posibilidades de sancionar leyes que prohíban la megaminería a cielo abierto.

El lento proceso de activación de la protesta, determinado por la falta de experiencias previas y la no apelación instantánea a las herramientas y al diálogo institucional, enfrentaron a las resistencias sociales con una sólida alianza entre las empresas y estado provincial. La suma de los factores políticos y económicos, en conjunción con estas particularidades de las resistencias sociales, dificultaron sus posibilidades de incidencia sobre la legislación minera provincial.

Son destacables las similitudes entre los sucesos de Tinogasta y el caso cordobés. Aquellos factores favorables para las posibilidades de incidencia en Córdoba, tales como la rapidez en la conformación y articulación de las resistencias sociales y en la

apelación instantánea a herramientas institucionales, son identificables en el caso de Tinogasta. Sin embargo, todo avance contra la política minera del estado provincial, fue sofocado por el accionar del ejecutivo catamarqueño. Estos acontecimientos remarcan la importancia de las estructuras de oportunidad política y las matrices económicas a la hora de pensar los procesos de incidencia bajo análisis.

Finalmente se espera que este trabajo contribuya a pensar sobre la importancia de las resistencias sociales en los procesos de toma de decisiones de políticas públicas y a dar cuenta del firme rechazo que las ciudadanías organizadas de las provincias argentinas sostienen y alzan frente a la megaminería a cielo abierto.

Notas

[1] La megaminería contrariamente a la explotación de socavón, requiere la dinamitación de grandes extensiones de montaña y cerros -debido a la baja concentración y al estado de diseminación del mineral- para luego, mediante la utilización de sustancias químicas como cianuro, ácido sulfúrico o mercurio, separar la roca del metal (Moody, 2007; Rodríguez Pardo, 2009).

[2] Chubut (9/4/2003); Río Negro (7/5/2005 - derogada el 29/12/2011); La Rioja (3/7/2007 - derogada el 7/8/2008); Tucumán (3/7/2007); Mendoza (6/6/2007), La Pampa (8/7/2007), Córdoba (9 /9/2008) y San Luis (10/9/2008) (Posteriormente el 19/4/2011 Tierra del Fuego sancionó una normativa similar).

[3] Córdoba se encuentra situada en la Región Centro de la Argentina.

[4] Catamarca se sitúa en la región del Noroeste de la Argentina.

[5] Versión Taquigráfica del debate parlamentario de la Ley de Inversiones Mineras 17/3/1993.

[6] Posteriormente, en 1999, dicho concepto es definido por la ley 25.161 (sancionada el 8 de septiembre de 1999) e incorporado como artículo 22 Bis de la ley 24.196, acordando que el “valor boca mina” refiere al valor obtenido en la primera etapa de comercialización del mineral o el metal, menos aquellos costos directos y/u operativos necesarios para llevar el mineral de “boca mina” a dicha etapa, por tanto se debe descontar, los costos de transporte, fletes, seguros, trituración, molienda, fundición, refinación y comercialización

[7] El modelo de la megaminería se encuentra ligada a una explotación y utilización intensiva de recursos como agua y energía y a la generación de considerables daños ambientales (Svampa y Antonelli, 2009; Rodríguez Pardo, 2009).

[8] Un caso que ilustra este tipo de construcciones es la Unión de Asambleas Ciudadanas (UAC), surgida en Colonia Caroya, Córdoba en Julio de 2006. La UAC es un espacio de encuentro y organización de asambleas socio-ambientales y organizaciones autónomas de todo el país, que enfrentan a las transnacionales y las políticas de recolonización que saquean y destruyen nuestros bienes comunes, nuestras culturas y nuestros pueblos. (Unión de Asambleas Ciudadanas, 2011).

[9] La metodología utilizada en su trabajo fue la Encuesta de Expertos en Política Provincial (EEPP), la cual midió aspectos de la política provincial, tales como la limpieza del proceso electoral, el funcionamiento de la división de poderes y el estado de las libertades de expresión y prensa. Entre abril y noviembre de 2008, Gervasoni entrevistó 155 expertos en políticas provinciales.

[10] Agua Rica es un yacimiento de oro, cobre y molibdeno. En su etapa de exploración la propiedad era de Yamana Gold, empresa canadiense. Hacia fines de 2011, Minera Alumbreira compró los derechos con la intención de una explotación conjunta de ambos yacimientos.

[11] Ongamira es un valle ubicado al norte de las Sierras Chicas, a 1.200 msnm. Se encuentra a 110 km de la ciudad de Córdoba y a 31 km de Capilla del Monte.

[12] Se sancionaron Ordenanzas en Villa del Totoral, Capilla del Monte, San Marcos, La Cumbre, Villa Giardino, La Falda, Huerta Grande, Sinsacate, Cruz del Eje, Bialet Massé, Sarmiento, Tanti y Santa María.

[13] Se dictaron resoluciones en Casa Grande, Charbonier y Cañada de Río Pinto.

[14] El 4 de mayo de la Cámara Empresaria Minera de la Provincia de Córdoba y la Asociación de Profesionales de la Comisión Nacional de Energía Atómica y la Actividad Nuclear presentaron ante el Tribunal Superior de Justicia de la Provincia de Córdoba un pedido de inconstitucionalidad de la ley 9.526. A la fecha de junio de 2013 el Tribunal Superior de Justicia aún no se ha expedido sobre la constitucionalidad o no de la norma en cuestión.

Referencias citadas

Almeyra, Guillermo (2004). *La protesta social en la Argentina (1990-2004)*. Buenos Aires: Ediciones Continente.

Antonelli, Mirta (2009). "Minería transnacional y dispositivos de intervención en la cultura". En *Minería transnacional, narrativas del desarrollo y resistencias sociales*, pp.51-122, Svampa Maristella y Mirta Antonelli, (editoras). Buenos Aires: Editorial Biblio.

Bebbington, Anthony (2007). *Minería, movimientos sociales y respuestas campesinas*. Lima: IEP.

Calvo, Ernesto y María Murillo (2004). "Who Delivers? Partisan clients in the Argentine electoral market". *American Journal of Political Science*, No. 4, Vol. 48, pp. 742-757.

Calvo, Ernesto y Marcelo Escolar (2005). *La nueva política de Partidos en la Argentina: Crisis política, realineamientos partidarios y reforma electoral*. Buenos Aires: Prometeo.

Calvo, Ernesto, Mariela Szwarcberg, Juan Pablo Micozzi, y Juan Facundo Labanca (2007). "Las fuentes institucionales del gobierno dividido en la Argentina: sesgo mayoritario, sesgo partidario y competencia electoral en las legislaturas provinciales argentinas" En *El federalismo electoral argentino: sobrerrepresentación, reforma política y gobierno dividido en la Argentina*, pp. 65-111, Ernesto Calvo y Juan Abal, (editores). Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros.

Christel, Lucas (2012). "Incidencia de las resistencias sociales en las legislaciones mineras provinciales. Los casos de Córdoba y Catamarca (2003-2008)". Disertación de Maestría, Universidad Nacional de San Martín, Argentina.

Christel, Lucas y Laura Álvarez, (2011). "La puerta de entrada al capital extranjero en el sector minero argentino. Análisis del debate de la ley de Inversiones Mineras (1993)". *Realidad Económica (IADE)*, No. 259, pp.106-127.

Congreso de la Nación (1993). *Versión Taquigráfica de las sesiones parlamentarias del 10/03/93 y 17/03/93*. Buenos Aires, Argentina.

Delamata, Gabriela (2009). *Movilizaciones Sociales ¿Nuevas Ciudadanías?: Reclamos, derechos, Estado en Argentina, Bolivia y Brasil*, Buenos Aires, Biblos.

Gervasoni, Carlos (2010). "A Rentier Theory of Subnational Regimes: Fiscal Federalism, Democracy and Authoritarianism in the Argentine Provinces" *World Politics*, No. 62, pp. 302-40.

Gervasoni, Carlos (2011). "Democracia, Autoritarismo e Híbridez en las Provincias Argentinas: La Medición y Causas de los Regímenes Subnacionales". *Journal of Democracy en Español*, Vol. 3 pp. 75-93.

Gutiérrez, Ricardo (2010). "Theory and praxis of environmental rights in Argentina". Ponencia presentada en XVIV International Congress of the Latin American Studies Association, Toronto, Canada.

Gutiérrez, Ricardo y Lucas Christel (2012). "Environmental rights and water conflicts in Argentina". Ponencia presentada en XXX International Congress of the Latin American Studies Association, San Francisco, United States.

Legislatura de la provincia de Córdoba (2008) "Debate taquigráfico 779/E/08". Ciudad de Córdoba: Argentina.

Machado Aráoz, Horacio (2009). "Minería transnacional, conflictos socioterritoriales y nuevas dinámicas expropiatorias: El caso de Minera Alumbrera" En *Minería transnacional, narrativas del desarrollo y resistencias sociales*, pp.205-227, Maristella Svampa y Mirta Antonelli, (editoras). Buenos Aires: Editorial Biblio.

Marín, María Cecilia (2009). "El no a la mina de Esquel como acontecimiento: otro mundo posible" En *Minería transnacional, narrativas del desarrollo y resistencias sociales*, pp. 181-204, Maristella Svampa y Mirta Antonelli, (editoras). Buenos Aires: Editorial Biblio.

Martínez Alier, Joan. (2007). *El ecologismo de los pobres*. San Pablo: Editora Contexto.

Moody, Roger (2007). *Rocks and Hard Places: The Globalization of Mining*. New York: Zed Books.

Offe, Claus (1992). *Partidos políticos y nuevos movimientos sociales*. Madrid: Sistema.

Rodríguez Pardo, Javier. (2009). *Vienen por el oro, vienen por todo*, Buenos Aires: CICCUS.

Santos de Sousa, Boaventura (2001). Los nuevos movimientos sociales. *OSAL*, pp. 177-184.

Secretaría de Minería de la Nación (2010). *La minería en números*. Buenos Aires, Argentina.

Svampa, Maristella (2009), *Cambio de época, movimientos sociales y poder político*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.

Svampa, Maristella y Mirta Antonelli (2009). *Minería transnacional, narrativas del desarrollo y resistencias sociales*. Buenos Aires: Editorial Biblio.

Tarrow, Sidney (2004). *El poder en movimiento: los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*. Madrid: Alianza Ensayo.

Touraine, Alain (1987). *El regreso del actor*. Buenos Aires: EUDEBA.

Unión de Asambleas Ciudadanas (2011). “La Unión de Asambleas Ciudadanas. Construyendo caminos colectivos en defensa de nuestros territorios”. Disponible en <http://asambleasciudadanas.org.ar/wp-content/uploads/2012/09/CuadernilloUAC-para-imprimir.pdf> (visitada el 20 de febrero de 2013).

Zibechi, Raúl (2003). “Los movimientos sociales latinoamericanos”. *OSAL*, pp. 185-188