

## Capítulo 8

# La Argentina, haciéndose minera. Fragmentos para una genealogía del presente

*Mirta Alejandra Antonelli*

*[...] a partir de los años 90, cuando se vio la necesidad de normas sectoriales, sobre todo los inversores extranjeros bregaban por normas para enmarcar la minería.*

Dr. Gabriel Machiavello, UIA, San Juan Factor de desarrollo por la minería, 2006

*El buen funcionamiento del ctaDI –junto a otros organismos competentes [...]– será en los próximos años clave para cerrar el círculo de la seguridad jurídica anhelada por los tratados de inversión y por lo tanto para favorecer el comercio y el desarrollo económico mundial.*

Eduard Saura, 2013

*En ese evento, lo que se trata es de sinergizar con operadores, inversores mineros de diferentes latitudes del mundo con el objeto de hacerles conocer las potencialidades que la materia tiene en Argentina. Partiendo de una premisa muy muy básica, Argentina es un gran país en término geográfico. Somos la octava geografía del mundo, y en esa octava geografía del mundo que constituimos, tenemos enormes cantidades de recursos naturales, y como bien decía el ministro (De Vido), a lo largo de la década ganada, no solo hemos podido calificar, sino que al mismo tiempo, hemos podido cuantificar. La diferencia, y en este año hemos ido a Toronto, y estamos*

*yendo continuamente desde el año 2003, y es que, cuando íbamos en el 2003, decíamos “Argentina es un gran país, tenemos grandes reservas, pero no sabemos cuánto tenemos.*

Jorge Mayoral, Conferencia de prensa, 2014

*[...] necesitamos ser capaces de leer críticamente las narrativas que ya nos están leyendo.*

McLaren, 1999

## Introducción

Para desnaturalizar el neoextractivismo minero, una mirada hacia el pasado reciente es una tarea histórico-crítica de la que emerge un proceso transnacional de poco más de tres décadas: el de la violencia fundadora de un modelo de ocupación territorial, liderado por las corporaciones de las así denominadas “industrias extractivas” –gas, petróleo, minería–. Asomarse a los años 80 y 90 es revisitar un umbral del presente en el que, en distintas agendas, se inscribiría la “cuestión minera”.<sup>1</sup> Ha sido este un proceso de invención de mundo, colonización de discursos, y legitimación a fortiori de políticas públicas que enunciarían –y aún lo hacen–, las condiciones de posibilidad del *mundo cantera*, y de consolidación del asimétrico escenario en el que se despliega el modus operandi de la acumulación por desposesión (Harvey, 2004).

Hemos analizado antes la agenda hegemónica y el proceso de institucionalización global de la corporación minera, cuando el sector minero-metalífero se consolida como actor planetario con vistas a ser interlocutor legítimo en la Cumbre de Johannesburgo, con su discurso de “la minería responsable y el desarrollo sustentable” (Antonelli, 2009, 2011, 2013b). Consideramos el discurso corporativo global como dispositivo de ejercicio fáctico y de gover-

---

<sup>1</sup> La “cuestión minera” remite al ingreso al orden del discurso en determinadas agencias de poder, en especial, las gubernamentales, pero también, con un alcance ampliado por fenómenos que atraviesan fronteras, a otros actores globales-regionales con capacidad de hacer ingresar el tema-cuestión, en ámbitos decisorios. A diferencia de la *problematización*, que implica disputa, impugnación, etc., según relaciones asimétricas de poder en la circulación de discursos, la *cuestión* siempre remite a agencias, actores y niveles de decisión con poder para instituir agendas y “soluciones” políticas, recomendaciones para “consensos” multiactoriales, etc., es decir, por su performatividad instituyente.

nance en y sobre territorios inventados antes por y para las inversiones.<sup>2</sup> Desde entonces produciría el repertorio siempre abierto de enunciados técnicos y de construcción discursiva de “entornos socio-productivos” para el “consenso de los commodities” (Svampa, 2013), que las agencias gubernamentales no cesarían de invocar. En este arco temporal, Argentina presenta su escenario *glocal* para devenir *país minero y geografía extractiva emergente*.

Recordemos que, a partir de 2002, la corporación determinó las estrategias de legitimación para enunciar las “leyes de segunda generación”, esto es, el proceso por el cual asume su “olvido originario” y recuerda lo sustraído del escenario inversor: las comunidades, la dimensión biopolítica de los territorios, los derechos humanos, etc. Esta segunda fase corresponde a los procesos de “institucionalidad abierta” en nuestros países, a la incesante enunciación de leyes y políticas en beneficio de los inversores, e implica la gestión de la acumulación: formas limitantes de participación ciudadana, resolución de fricciones territoriales con comunidades y pueblos indígenas a favor del sector, gestión del agua, cooptación del sistema científico-tecnológico, etc., para las que se requiere la gubernamentalización de las decisiones ante las controversias y conflictos, es decir, la *governance* extractiva que visualizó *tierras baldías, territorios de nadie* (Puerta y Dover, 2008).

El poder del discurso corporativo ejerció un funcionamiento legitimador con el significante “minería responsable” de eficacia *glocal*, que participa del

---

<sup>2</sup> Nos referimos (Antonelli, 2009) al ICMM (International Council on Mining and Metals) instituido en 2001, “para participar en la Cumbre de Jonahnesburgo”, en 2002, tras “advertir la reputación de la industria”. Y tras haber conformado para ello la gMI (Global Mining Initiative) en 1999 en el marco de la cual dan lugar al célebre y más citado discurso hegemónico del sector, el MMSD (Mining, Minerals and Sustainable Development), dirigido por Richard Sandbrook del IIED (International Institute for Environment and Development). El MMSD lanzó el llamado a producir “un cambio cultural” respecto de la minería a gran escala, para ser concebida como factor del “desarrollo sustentable”. El Grupo de Patrocinadores estuvo conformado por compañías mineras, entre ellas, las mayores auríferas del mundo –Barrick, Anglo American, Río Tinto, MIM Holdings, Newmont, etc.–, el Grupo del Banco Mundial, los gobiernos de Canadá, Reino Unido y Australia, países de origen de los capitales de varias de las más poderosas mineras en la explotación global, la Fundación Rockefeller, el PNUMA (Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente), entre otros. En 2001 el ICME (International Council on Metals and the Environment) incorporaría “cuestiones de sustentabilidad y reputación”, y se transformaría, por decisión de la corporación, en el actual ICMM.

Entre los expertos que integraron el MMSD para América del Sur, se encuentran, entre otros, Daniel Meilán, exsubsecretario de Minería de Nación durante la presidencia de Carlos Menem (1989-1999), y de cuya trayectoria el Informe destaca haber logrado durante su gestión el “cambio” de la legislación argentina hoy vigente, y Eduardo Chaparro, actualmente miembro del Área de Recursos Naturales e Infraestructura de la CEPAL.

carácter del *discurso-fórmula* del “desarrollo sustentable”; corresponde a “las nuevas palabras del poder”, aquellas mediante las cuales el poder político, mediático, financiero interviene en el espacio público, se legitima e impone su ideología (Durand, 2007). Y que se hacen olvidar como formas ideológicamente marcadas. Por la asimetría fundacional de sus *sedes de enunciación* global, la dispersión de su circulación, los contextos pragmáticos y niveles de usos –políticos, económicos, gubernamentales, publicitarios, etc.–, este orden del discurso se ha constituido en un *referente social* (Krieg-Planque, 2010). Y presenta una dominante estructura concesiva: “disponer de los recursos, sin olvidar el compromiso con las generaciones futuras”, “explotar el subsuelo sin atacar la sustentabilidad del medio ambiente”, etc., integran el repertorio de las frases más trilladas que atraviesan los discursos del poder. Esta estructura es un operador de neutralización de la conflictividad, de denegación de las luchas de intereses, y de elipsis estratégicas respecto de las asimétricas disputas valorativas y conflictos; y que se busca imponer como “consenso” (Rey, 1995). Asimismo, el discurso de “la minería responsable y el desarrollo sustentable” participa del funcionamiento dominante del discurso técnico, que propicia el desplazamiento del discurso político al experto y se ejerce bajo la modalidad de un *discurso de autoridad*, que procurando el *efecto evidencia*, ejerce una violencia apaciguada, y es por ello un formador de los dispositivos de *governance* y control social.

Esta somera caracterización del discurso hegemónico remite, entre sus condiciones de posibilidad, a la des-soberanización y la gubernamentalización de los dispositivos institucionales y normativos (Chignola, 2013); y es elocuente de un significativo desplazamiento de las instancias de legitimación de la decisión, sus modalidades y procesos, las que en conjunto tributan a reducir las respuestas y las resistencias en virtud de un supuesto “desplazamiento del control” que los destinatarios de las políticas públicas serían capaces de ejercer. Por otro lado, también resulta tributaria de una maqueta de *democracia de eficacia institucional*, capaz de empalmar los “intereses” y “resolver los problemas”, y de una “democracia de la eficiencia”. En síntesis, se procura la inmunización del conflicto con apertura de canales de “negociación”, supuestos esquemas de cooperación y de negociación compartida, en esquemas híbridos de decisión colaborativa (Chignola, 2013). Este discurso técnico atraviesa estratégicamente las relaciones entre capitalismo y democracia, por un lado, y entre ecología y extractivismo, por otra.

Analizaremos aquí, a manera de reverso especular, ciertos procesos fácticos e instituyentes de las corporaciones y del propio Estado que han tenido lugar

previamente al así llamado “cambio cultural” de la “nueva minería” y que no solo mantienen su vigencia, sino que han dado lugar a mutaciones decisorias para hacer devenir la Argentina en *Mineralo-Estado* (Sacher, 2010).

Nos interesa en particular reinscribir ciertas condiciones de posibilidad que están ausentadas de discursos dominantes, para reponerlas en cuanto continuidades que entretejen, con puntos de inflexión, la “década ganada” de las presidencias Kirchner, con la así denominada “década infame” de los 90, estratégicamente denostada, pero vigente para el modelo megaminero en la Argentina contemporánea.

A manera de coda, en el último apartado, referimos algunos procesos, con valor probatorio, del poder de los actores hegemónicos, en concomitancia con la ocupación de sus “geografías mineras”. En coincidencia con otro aporte en este libro, conceptualizamos a las metalíferas como *grupos fácticos*.<sup>3</sup>

## **Desfase temporal, precedencia estratégica: rumbo a las IED**

Desde los 90, una multiplicidad de actos, pactos y operatorias conducentes al extractivismo contribuyen a geo-historizar los mojones preparatorios de las IED (Inversión Extranjera Directa). En primer lugar, y para el caso argentino, las reservas ya inventariadas por el sistema público (etapas de reconocimiento y exploración que datan de la década del 50 –Bajo de la Alumbreira–, y del 60 y los 70 –Cerro Vanguardia, Pachón, Agua Rica, etc.–, según Moori-Koenig y Bianco (2003), fueron los existentes promisorios, antes del desembarco transnacional.

Por otro lado, se iniciaba el proceso de firmas de convenios, entonces inaugurales, entre universidades públicas y el gobierno de Canadá para el traspaso a entidades canadienses de informes sobre reservas de minerales en América Latina a mediados de los 80.<sup>4</sup> Se comenzaba, además, la desapropiación de conocimiento estratégico, antes de las reformas privatizadoras y de cultura neoliberal de las universidades y del sistema científico-tecnológico, y

<sup>3</sup> Esta categoría crítica desmonta los discursos que construyen la “violencia”, para visibilizar la fuerza del capital, los diseños globales por parte de corporaciones y entidades de financiamiento, *think tanks* y mediadores simbólicos y políticos. También hacer visible el involucramiento de estos actores globales, sea en orden a la corrupción político-económica y financiera, la impunidad y la indemnidad; sea como partícipes o promotores de violencias difusas, en presiones sobre instituciones y actores disidentes, enfrentamientos con poblaciones y conflictos territoriales (Moriconi Bezerra, 2013).

<sup>4</sup> Canadá, en términos del simulacro de cooperación entre países vía tIB (Tratado Bilateral de Protección de Inversiones) ha explicitado que Chile y Argentina, y luego Paraguay y Uruguay, son “países bajo su tutela”.

que producirían, ya para 2005, una naturalizada cultura académica y profesional neoliberal (Naidorf, 2009; Guelman *et al.*, 2007; Levi y Gentili, 2007; Antonelli, 2010).

Por otro, la necesidad de acuerdos acerca de qué se entendería por “minería” a fin de “promover la actividad” en agendas clave de la región en el 89,<sup>5</sup> es decir, la construcción de un “lenguaje común” en entidades con capacidad de direccionar las agendas gubernamentales desde los actores económicos.

Otro dato no menor es que también ha sido precedente la institucionalización del sector empresarial como actor regional y sus agendas consorciadas, especialmente a comienzos de aquella década, coincidentes en algunos casos con las coyunturas dictatoriales. Y también la llegada –oscuramente administrada– de operadores a nuestros países apenas iniciado el año 1990, cuyos mandantes corresponden a las mayores metalíferas globales, para comenzar las fases extractivas iniciales o, en expresión de esos actores, “para alumbrar proyectos”.

## **Antes de “la minería responsable y el desarrollo sustentable”. Tramas regionales**

En 1984 se constituye la oLAMI (Organización Latinoamericana de Minería), en coincidencia con la conformación de cyTed (Ciencia y Técnica para el Desarrollo), donde las conexiones y agendas entre extractivismo, intereses empresariales y profesionales en nombre del “desarrollo” inscriben sus momentos fundacionales. La oLAMI inicia en 1978 el impulso de reuniones y eventos internacionales conducentes a la institucionalización del sector (Antonelli, 2008b, 2010).

---

<sup>5</sup> Dentro de la marcada dependencia con Canadá, la firma del primer convenio entre empresas mineras canadienses y universidad –con mediación del gobierno canadiense, y según protocolos canadienses–, se realizaría con la Universidad Nacional de Córdoba, en 1985, dejando así inscripto el primer mojón de la tendencia que se instituiría desde entonces respecto a la “transferencia” de conocimientos para el mercado y la “competitividad” (Naidorf, 2005). En cuanto a la designación misma de “minería”, se constata en agenda de urgencia en reunión de ALADI (Asociación Latinoamericana de Integración), en agosto de 1989, la necesidad de fijar de modo perentorio a qué se llamará “sector minero-metalúrgico”. No existía entonces un significado común del término, porque tampoco había un único referente. Reunión del Consejo Asesor Empresarial, Montevideo, Uruguay. Participaron delegados de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, México, Paraguay, Perú y Uruguay. Además, se proponía la posibilidad de conformar empresas bi o multinacionales en su ámbito.

Según su discurso institucional, tras la Conferencia de la ONU sobre Cooperación entre los Países en Desarrollo, realizada en Buenos Aires en 1978, se realizó en 1981, en Lima, el Seminario sobre Financiamiento y Cooperación para el Desarrollo de la Minería en América Latina. Al año siguiente, en Bogotá, se puso en agenda la posible creación de un organismo de carácter regional para la minería, en la Primera Reunión de Cooperación Horizontal para el Desarrollo de los Recursos Mineros de América Latina, para cuyo objetivo se conformó un Comité Consultivo a cargo de un profesional de la Empresa Colombiana de Minas. Esta fase preparatoria se continuó en Quito, en 1983, en el marco de las Primeras Jornadas de la Minería Iberoamericana.

Al año siguiente, organizadas por el Ministerio de Energía y Minas del Perú, tuvo lugar en Lima la *Segunda Reunión* de Cooperación (3 y 4 de abril de 1984), de la que ya participarían observadores de la CEPAL y el BID, y asistieron delegaciones de Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, Chile, Ecuador, Guatemala, Nicaragua, Panamá, Paraguay y Perú (OLAMI, antecedentes).

En esta fase se elaboran los Estatutos, y se propuso la creación de las Unidades Nacionales de Coordinación en todos los países, actividad esta a cargo de Hugo Nielson, Manuel Abichain y Oscar Morales, de Argentina, y Sergio Moya, de la CEPAL. La Asamblea constitutiva se realizó en Buenos Aires en 1985 y, a partir de ella, la OLAMI se presenta como entidad de Derecho Privado, con personería jurídica propia y “sin fines de lucro”, y los países participantes se constituyen como Unidades de Coordinación. Entre los objetivos y funciones estatutarios, se propone consolidar las redes de desarrollo geológico-minero-metalúrgico de la Región Latinoamericana y del Caribe y de cada uno de los países miembros, lo que supone que la actividad minera sea sustentada integralmente en la región. La OLAMI prevé y cubre con su accionar todas las dimensiones de incidencia para los procesos de las empresas, contando con la participación de las instituciones públicas como factor al servicio de sus fines e intereses, en nombre de “la cooperación”.

Respecto de sus miembros, establece la distinción entre miembros activos, miembros afiliados y miembros colaboradores. Los miembros activos son las Unidades Nacionales de Coordinación, interlocutores nacionales que representan al respectivo país. Y pueden ser miembros de dichas unidades todas las empresas, organismos, asociaciones y entidades ligadas a la actividad geológica y minero-metalúrgica, públicos y privados, que tengan carácter nacional, representantes de los países de la región Latinoamericana y del Caribe afiliados a la OLAMI, a la que volveremos en el último apartado.

## **El modelo de la llegada de las extractivas. La “invención de territorios de inversión”**

No es sencillo poner en relato “la llegada” de los operadores, su desembarco para el inicio silente de la invención de territorios extractivos. Este proceso es anterior a la conformación de asociaciones globales por parte de las mayores extractivas que ya operaban en otras regiones del mundo. Y se requiere de indagaciones específicas, entre cuyas dificultades no menores se puede señalar la falta de documentos, la información contradictoria disponible, la capacidad detentada por los actores corporativos para borrar y reescribir sus trayectorias, etc. Para el caso argentino, parece que es en 1990 cuando “desembarca” el operador de Bajo de la Alumbrera, y luego facilitador de la primera explotación de Barrick Gold en Argentina, el proyecto Veladero, con evidente precedencia de la “cuestión minera” en la agenda gubernamental.

Se trata del Grupo Lundin y su brazo DEPROMINSA (Desarrollo de Proyectos Mineros S. A.), que ha tenido en uno de sus CEO, Patricio Jones,<sup>6</sup> el vocero del “relato minero global”. El grupo inicia su injerencia bajo la denominación *Empresa Musto Explorations Ltd.* a comienzos de los 90, y participó en 1991 de la licitación de Bajo de la Alumbrera en el mismo año. Su ciclo fue entre 1990-1995, y en el 94, el grupo Lundin registra su segunda empresa –*Minera Argentina Gold*–, adquiriendo áreas propias y participando de la licitación del área Del Carmen y de Veladero, en San Juan.

El Grupo está involucrado con la significación geopolítica que presentaba la excepcionalidad del único proyecto binacional del mundo que concierne el trastocamiento entre territorio/soberanía: el Proyecto Pascua-Lama (Chile-Argentina) a cargo de Barrick Gold Corp. Sin dudas, Lundin anunciaba también con sus intereses a nivel global, que el Mineralo-Estado resultaría la fase inaugural del Estado Extractivo, de fuerte matriz energética (Antonelli, 2013a); pues el Grupo lidera en buena medida el sector total de las extractivas –depósitos de minerales, diamantes, petróleo, uranio y gas– desde hace tres décadas, es decir, desde mediados de los 80 (<http://www.thelundingroup.com/s/Home.asp>).

---

<sup>6</sup> En “San Juan: Factor de desarrollo de la Minería Argentina”, realizado entre el 28 y 29 de junio 2006, en San Juan, Jones afirmó que Lundin “viene invirtiendo en distintas compañías que ha ido trayendo al país: *Río Tinto*, *Wester Mining*; *Black* y luego *Barrick*. Lleva invertidos 95 millones de dólares desde 1991; desde el estudio de factibilidad de Bajo de la Alumbrera y el descubrimiento del Proyecto Veladero, ha habilitado más de 120 minas en producción. Proyecto Veladero es nuestra contribución a la minería en San Juan” (Antonelli, 2008).



## País cantera: actores de *lo glocal*

Precisamente en ese umbral que es para el modelo el año 1991, se crea, en agosto, la CAEM (Cámara Argentina de Empresarios Mineros), bajo la figura de entidad civil con personería jurídica. Según su discurso institucional, dicha creación fue resultado de “las gestiones” realizadas entre los representantes de la Asociación Argentina de Empresarios Mineros (1957), la Cámara de la Minería Metalífera (1982) y la Confederación Minera Argentina (1972), “quienes resuelven disolver las dos últimas entidades y modificar la denominación y estatutos de la primera, procediendo luego a incorporarse a ella los asociados de la entidades disueltas que así lo resuelvan” (<http://www.caem.com.ar/category/caem/#>).<sup>7</sup>

La CAEM nuclea mayoritariamente a las empresas transnacionales, *buffets*, empresas de servicios, cámaras mineras provinciales, etc.<sup>8</sup> En la actualidad, integran la presidencia y el cuerpo directivo de su consejo los presidentes ejecutivos de empresas, grupos y asociaciones mineras globales, entre ellas las más poderosas de la economía de metales (Antonelli, 2009).<sup>9</sup>

Desde 2008 aproximadamente, es miembro asociado del ICMM, por lo que se enmarca en la transnacionalización de la mega-minería.

Las autoridades, electas para el bienio 2013-2015 de la CAEM son: presidente, Martín W. Dedeu, Compañía Minera Piuquenes S. A.; vicepresidente 1º, En-

---

<sup>7</sup> El estatuto vigente se aprobó el 18 de julio de 2001, es decir, diez años después de la “creación”. En su Artículo 1º establece: “Con la denominación de “CÁMARA ARGENTINA DE EMPRESARIOS MINEROS”, a partir del 29/08/1991, continúa funcionando la entidad constituida en la Ciudad de Buenos Aires el 19/09/1957 con el nombre de Asociación Argentina de Empresarios Mineros. La Cámara Argentina de Empresarios Mineros, es una organización empresarial, constituida como Asociación Civil, sin fines de lucro, que asocia a las personas físicas y jurídicas vinculadas a la actividad minera. Tiene su domicilio legal en la ciudad de Buenos Aires, pudiendo crear filiales, en el territorio de la República Argentina”. Res. Inspección General de Justicia N° 000638.

<sup>8</sup> Los “asociados” conforman una poderosa red integrada por 99 miembros, de reticular incidencia en distintas esferas. Entre ellos: cámaras mineras provinciales, *buffets* jurídicos, productores de cemento, consultoras, empresas de exploraciones, proveedores, servicios y aseguradoras, además de las mayores extractivas—gas, petróleo y minería, además de energía—, de capitales de distinto origen: Austral Gold Argentina S. A., Barrick Exploraciones Argentina S. A., Coeur Argentina S. R. L., Compañía Minera Aguilar S. A., Compañía Minera Piuquenes S. A., Corriente Argentina S. A., Desarrollo de Prospectos Mineros S. A., DEPRROMINSA, Geopetrol, Agua Rica LLC, Minera Alumbrera Limited, Minera Andacollo Gold S. A., Mitsubishi Argentina; Patagonia Gold S. A., Petrobras, Sandvik Argentina S. A.; Skanska S. A.; YPF; etcétera.

<sup>9</sup> Entre otras, BHP Billiton, Alcoa, Anglo American, Anglo Gold Ashanti, Barrick, Eurometaux, Lonmin, Minerals Council of Australia, Newmont, Nippon Mining & Metals, Rio Tinto, Sumimoto Metal Mining, Teck Cominco, Vale y Xstrata.

rique Romero, Asociación de Fabricantes de Cemento Portland; vicepresidente 2º, Manuel C. Benítez, Yacimientos Mineros Aguas de Dionisio, vicepresidente 3º, Miguel Giménez Zapiola, Minera Argentina Gold S. A. El gerente general es Damián María Altgelt desde abril de 2010.<sup>10</sup>

## Del origen transnacional

El ingreso de la “gran minería” transformó a fines de los 90 la estructura productiva tradicional (Machado Aráoz, 2012). De manera específica, con la entrada en operación de los proyectos<sup>11</sup> de cobre, oro y litio, el sector metalífero tendría desde entonces un peso decisivo en la producción total (60%), desplazando de este lugar al rubro rocas de aplicación. En este desfase estratégico en lo económico que se empezará a jugar con el *significante minería* para referir a la megaminería, pues el referente social hasta entonces en Argentina estaba directamente anclado en las rocas de aplicación. Es en este desplazamiento que la literatura económica sitúa la transformación del sector; de la balanza comercial históricamente deficitaria, se pasa a un proceso de “exportaciones (primarias), que para 2001 representarán el 3% del total de las exportaciones argentinas” (Moori-Koenig y Bianco, 2003: 10).

---

<sup>10</sup> Altgelt define a la CAEM como “la principal organización del sector, nucleando a casi 100 asociados. El objetivo a mediano plazo es posicionar a la minería como uno de los 3 o 4 principales sectores de la producción nacional, para lo cual se encuentra trabajando en la definición y ejecución de un plan estratégico de comunicación e imagen del sector. La gestión de los asuntos públicos de la cámara, la relación con los diferentes *stakeholders* (sector público nacional, provincial y municipal, los medios de comunicación, los otros sectores de la economía, las diferentes ONG, el sector externo y las comunidades locales entre otros), y la administración de la Cámara, son responsabilidad principal y directa de la Gerencia General”. Su desempeño anterior abarca, entre otros, los cargos de director independiente en Camuzzi Gas Pampeana; abogado de Pampa Energía S. A., gerente de Legales, en Central Puerto, y asesor legal en Hidroeléctrica Piedra del Águila S. A.

<sup>11</sup> “Se trata de emprendimientos que producen concentrados orientados casi en su totalidad a los mercados externos, en su mayor parte no tradicionales, con acuerdos de venta a largo plazo de una parte significativa de su producción (Canadá, España, Alemania, Finlandia, India, Corea, Japón, EE.UU., entre otros). Esto implicó un cambio sustantivo en el perfil de inserción externa de la minería argentina tanto en términos de productos como de mercados de destino, desplazando al MERCOSUR como principal destino de las ventas externas del sector. A su vez, como consecuencia de los megaproyectos en operación cambió sustantivamente la distribución territorial de la producción minera hacia las provincias donde se asientan estos proyectos; observándose un aumento muy importante del peso de la región NOA, la cual pasa a explicar más de la mitad de la producción minera a fines de los noventa” (Moori-Koenig y Bianco, 2003, p. 8).

A poco más de una década, ya se tenía un nítido perfil de esta minería metalífera: su desvinculación del desempeño de la economía en el mercado interno y, a la vez, la producción de *commodities* que la hace dependiente de las variaciones de los precios internacionales y la demanda internacional. Así, Moori-Koeinig y Bianco (2003), en su informe desde la CEPAL, afirmaban que las transnacionales concentran la producción minera en pocas empresas, son de inserción externa (productos y mercados externos), y han redefinido las regiones mineras. La “nueva minería” se caracteriza así por el predominio de IED, responde a las estrategias de las grandes corporaciones transnacionales, exportan productos de escaso valor agregado, opera con estándares internacionales, tecnología de frontera y equipos importados, y tiene una escasa dependencia del contexto económico nacional.

A manera de balance, ya en 2002, se constataba que:

La devaluación del peso argentino y la mejora en los precios internacionales –del oro, como el plomo y zinc– reactivó “el interés” por dichos metales –caso de Mina Aguilar y Mina Pirquitas–, y como consecuencia del nuevo marco regulatorio y de incentivos del sector se registró durante 1992-1996 un aumento significativo de los flujos y de la posición de IED en el sector. [...] En 2002, el escenario post-devaluatorio mostraba en las exportaciones del primer semestre, que en los tres metales que representaban el 85% del total de exportaciones del sector, un incremento del 19% (Moori-Koenig y Bianco, 2003: 16).

## De la transformación del Estado en clave de IED para el sector

Tras una difusa pero eficaz línea de tiempo, marcada por la inscripción de la “cuestión minera” en viejas y nuevas instituciones, relaciones entre actores corporativos y clase política, entre empresas y profesionales universitarios, el desembarco de operadores *locales*, el *lobby* de gobiernos y embajadas de países centrales, como Canadá, etc., se producirán los marcos normativos que garantizarían desde entonces a los inversionistas<sup>12</sup> las tan demandadas “seguridad”, “estabilidad” y “seriedad” jurídicas para enmarcar el proceso global de

<sup>12</sup> Según Bebbington (2007), ya en el período 1990-1997 la inversión minera mostraba que, mientras a nivel mundial había crecido un 90%, en América Latina esta había crecido el 400% y, en el caso de Perú, el 2.000%. Entre 1990-2001, cuatro de los diez principales países de destino para las inversiones mineras en el mundo estaban en América Latina: Chile (1ª posición), Perú (6ª), Argentina (9ª) y México (10ª). Doce de las mayores inversiones mineras también se encontraban en América Latina: dos en Perú, nueve en Chile y una en Argentina.

inversiones orientadas a metales a comienzos de los 90, en las “leyes de primera generación”. Esta denominación, propuesta por el poderoso *think tank* que es el Área de Recursos Naturales e Infraestructura de CEPAL, condensa la indiscriminada privatización y traspaso de los así llamados “recursos naturales”, independientemente de cualquier análisis acerca de la (in)eficacia de las empresas estatales existentes, en un dominante escenario de *lobby* privado-público.<sup>13</sup> Dichas leyes integraron el gran corpus estatal por el cual solo se atendió a la rentabilidad y a la lógica de acumulación de los inversores, excluyéndose los factores involucrados en la multidimensionalidad que atañe al extractivismo, su mega escala y su carácter predatorio cortoplacista. En este olvido también se inscribe el único Estado imaginado y prospectado por la corporación: el operador de reglas del mercado.

## De la modernización argentina, los indultos y privatización decretadas

Con su triunfo sobre la renovación dentro del Partido Justicialista, Menem *aggiornó* la doctrina, y suturó el peronismo de los 90 con economía del capitalismo transnacional. El desplazamiento semántico y argumentativo se operó invocando “la justicia social”, que requería para su concreción a corto y mediano plazo del capital privado e internacional, y la descentralización del Estado. Herejía de la nueva era fundacional, el capital dejaba de ser el enemigo del “pueblo”. La administración Kirchner actualizará desde sus inicios la retórica de réplica a este escenario como “anuncio del retorno del Estado”.

Nun advertía, ya al final de la primera presidencia, “el fenomenal crecimiento de las grandes organizaciones y grupos de interés, que redefine las fronteras entre lo público y lo privado y puede dar lugar a los acuerdos de cúpulas a los que se refiere la literatura sobre el neo-corporativismo” (Nun, 1995: 75). Y Sidicaro (1995) destacó la continuidad con la dictadura respecto a la composición del gabinete presidencial que Menem designó al asumir: de los 47 miembros, 8 en calidad de ministros y 39 como secretarios, 7 se habían desempeñado como funcionarios de la dictadura militar; entre ellos, Cavallo, entonces ministro de Relaciones Exteriores, y Dromi, de Obras y Servicios Pú-

---

<sup>13</sup> En ese escenario, Perú y la Argentina protagonizaron la mayor competitividad para “atraer los capitales de inversión” (Antonelli, 2009; Voces de Alerta, 2011). Para un análisis de las legislaciones en América Latina, véase Chaparro Ávila, 2002.

blicos. Cavallo iba a ser ministro de Economía a partir del 91 y Dromi diseñó la política de privatizaciones.

Un aspecto más que significativo fue el ritmo de las transformaciones: “procesos de privatización y concesiones más masivas, veloces y subsidiadas del mundo” (Nun, 1995: 87). Dicho ritmo, articulado al estilo presidencialista, debe también ser considerado con relación a “los decretos de necesidad y urgencia” no previstos en la Constitución. El recurso al decreto posibilitaría inhibir toda intervención del Congreso. En términos cualitativos y en atención a sus efectos simbólicos, y también por su vertiginosidad, parece de mayor relevancia el que durante los primeros cuatro años del gobierno de Menem se dictaron 250 decretos, mientras que entre 1853 y 1989 solo se habían dictado 23 decretos de este tipo.

El plan de convertibilidad, que significaba la mayor reasignación de la propiedad en más de 100 años en la historia argentina, encubriría, como “telón de fondo”, ya en el 91, una fuerte redistribución regresiva del ingreso.

Los aspectos considerados en torno a la serie económica y a su articulación capitalizada del “imaginario del caos hiperinflacionario”, instalan “el discurso de la urgencia económica” (Sidicaro, 1995: 114). Es en este proceso instituyente, caracterizado en voluminosa literatura, que la Argentina de “la globalización” de los 90 diseñaría la máquina instituyente del extractivismo, y la consolidación del Estado técnico-administrativo. Como afirmaba Portantiero en 1995:

El mecanismo elegido fue el de la acelerada privatización de las empresas estatales, que transformó a los “capitanes de industrias” en “mariscales de servicios”. [...] la venta de los activos en poder del Estado fue el instrumento que permitió resolver el conflicto en ciernes entre acreedores externos y grupos económicos locales. La ley de reforma del Estado, aprobada en la etapa Bunge y Born, fue el marco legal que iba a permitir privatizar la totalidad de los emprendimientos en manos estatales: desde canales de televisión hasta caminos; desde teléfonos hasta compañías de aviación, desde acerías hasta ferrocarriles; desde empresas de gas, petróleo y petroquímicas hasta usinas de electricidad, diques y plantas de aguas corrientes, configurando un proceso de desmantelamiento estatal sin precedentes que todavía, aunque con pocas ofertas de “stock”, sigue su curso. [...] verdadero remate, superior en cantidad y más veloz que cualquier símil contemporáneo (Portantiero, 1995: 111).

En este escenario se produciría el inaugural Decreto Nacional 815/92, de Inversiones extranjeras en la actividad minera nacional, que remitía en sus funda-

mentos a otro decreto –2284 del 31 de octubre del 1991–, para la desregulación en un contexto de “integración e intercambio”, para la “promoción de inversiones”.

En el próximo punto se mojonan hitos de este proceso, pero cabe decir que, además de los procesos e instrumentos jurídico-normativos, las políticas y organigramas del sector, la década será recorrida por la opacidad de traspasos de tierras, estudios de recursos hídricos y concesiones a empresas transnacionales que, incluso, sería evocada por los aspectos ilegales e ilegítimos en la agenda mediática de la prensa a fines de los 90, como parte del balance de fin de época del menemismo.<sup>14</sup> Ya en 1996, una profusa –pero escurridiza– zona de legalismos, de fricciones entre (a)-(i)-legalidad, (i)legitimidad, vicios procedimentales, etc., caracterizan además los procesos gubernamentales y de funcionarios de distintas áreas para hacer fácticamente real el desembarco de los capitales, y las denuncias de corrupción recorren como sombras espectrales los años de la institucionalización de la megaminería, y continúan.

En esa década una retórica otra atravesará las agendas: la de la “corrupción”. El marco mayor de su institucionalización fue la Convención Interamericana contra la Corrupción, creada por OEA (Organización de Estados Americanos) y ratificada por Argentina entre los países firmantes en 1996. La “guerra contra la corrupción” y “la erradicación de la impunidad” fueron condensadores de la distopía regional-nacional con respecto a lo público-estatal –como ámbito

---

<sup>14</sup> Con una mirada diferida sobre la agenda de *Clarín*, contrasta el poderoso silencio actual con respecto a las condiciones jurídico-políticas hoy vigentes que rodean a la megaminería de los 90, cuando se analizan las estrategias del medio durante los años 98 y 99. Relevamos en otro lugar (Antonelli, 2008b) con el narrema de la mafia del oro a la utopía minera, su funcionamiento denunciativo respecto al marco generalizado de corrupción e impunidad en el que, entre mayo y julio de 1999, se descalifican por ilegítimos, irregulares y delictuales, los modos en que el Ejecutivo vendiera yPF a Repsol, dispusiera la transferencia a empresas privadas de las estratégicas centrales nucleares de Atucha I y Embalse, así como da cuenta de manera pormenorizada de las 12 causas seguidas contra María Julia Alsogaray, responsable del área de medio ambiente y recursos naturales. Entre los dictámenes de la Auditoría General de la Nación y los procesos judiciales, se destacaba en notas de opinión, editoriales y sección política, la entrega de parques nacionales y tierras patagónicas a manos privadas y la autorización para el desempeño de empresas mineras contaminantes, tal como el mismo diario las denominó; y las irregularidades en el Instituto Nacional de Recursos Hídricos. Por otra parte, próximo a la funcionaria menemista, uno de sus secretarios se ve envuelto en el contrabando de oro. En cuanto a la así llamada “mafia del oro”, que involucró a funcionarios de primera línea, la memoria del medio, solo en 2002, y a propósito de tensiones políticas provinciales, evocará las relaciones con Al Kassar, el traficante de armas del entorno presidencial con dicha mafia y sus redes políticas en La Rioja. El corte con los 90 se realizó por el discurso de la economía, especialmente, desde el suplemento específico, el que domina la política de la institución, tras la asunción de Kirchner, y en el marco del “plan estratégico”.

de delito–, y el sector privado se configuraría en torno a generosas narrativas societales: “paz, estabilidad y desarrollo”.

## Un bienio que no cesa. O de espectros que nos recorren

Entre los años 1993-1995, se implementaron reformas al marco regulatorio y de incentivos a la actividad minera que, junto con la modificatoria a la ley de Inversiones Extranjeras de 1976 (Decreto N° 1853 de 1993), resultaron decisivas para la territorialización de los capitales. En efecto, en esos años se sancionaron leyes tales como de Inversiones Mineras, Reordenamiento Minero, Acuerdo Federal Minero y de Protección Ambiental que introdujeron modificaciones substanciales al Código de Minería de 1886 –base de la legislación nacional en materia de regulación minera–.<sup>15</sup> Diversos estudios coinciden en que las modificaciones más relevantes conciernen a: *la neogeografía minera* –ampliación de las superficies de exploración y explotación y eliminación de la prohibición de colindancia–; a la *re-enunciación de la desapropiación* –modificación del canon minero, eliminación del sistema de subasta pública de minas por deuda de canon, disponiendo su caducidad y vacancia directa– a los *neomapas extractivos* –organización obligatoria del Catastro Minero en cada una de las provincias, procurando el establecimientos de sistemas catastrales uniformes–; “armonización” de los códigos de procedimientos mineros provinciales tendientes al establecimiento de un código procesal único en todo el país, la “protección ambiental” de la actividad minera; y el ordenamiento del Código de Minería.<sup>16</sup>

El dispositivo hegemónico y el neomapa de la desapropiación impactan. La ley de inversiones mineras de 1993 impone un nuevo régimen: facilidades

---

<sup>15</sup> Entre las normas más importantes entre 1993 y 2001: Ley 24196 de Inversiones Mineras (abril de 1993), Ley 24224 de Reordenamiento Minero (julio de 1993), Ley 24227 creación de la Comisión Bicameral de Minería (julio de 1993), Ley 24228 de ratificación del Acuerdo Federal Minero (julio de 1993), Ley 24402 Régimen de Financiación e IVA para minería, Ley 24466 Banco Nacional de Información Geológica (abril de 1995), Ley 24498 Actualización del Código de Minería (julio de 1995), Ley 24523 Sistema Nacional de Comercio Minero (agosto de 1995), Ley 24585 Impacto Ambiental (noviembre de 1995), Tratado de Integración y Complementación Minera Chile–Argentina (julio de 1996-2001), Ley 25161 Valor Boca Mina (octubre 1999), Ley 25429 de Actualización Minera (mayo de 2001). Junto a estas leyes se dictaron innumerables normas complementarias (decretos, resoluciones, etc.) de orden nacional y provincial, incluido el acuerdo con Chile para la explotación de yacimientos que se comparten en la frontera, como es Pascua Lama, y sus sucesivas actas complementarias.

<sup>16</sup> En este marco, y si bien amerita un análisis específico, en el parlamento la reforma del código minero no dio lugar a un debate, sino a variaciones legitimadoras para su aprobación (Álvarez, 2013).



arancelarias, la desgravación impositiva de las inversiones, el beneficio de la estabilidad fiscal por el término de 30 años contados a partir de la fecha de presentación del estudio de factibilidad, y la fijación de un tope a las regalías mineras que pudieran percibir las provincias. Por ley de Reordenamiento Minero de 1993 la superficie máxima se elevó a 100.000 hectáreas, y por ley de Actualización Minera de 1995 el límite se amplió a 200.000 hectáreas, y además se eliminó la prohibición de colindancia beneficiosos aspectos para yacimientos de mineralización diseminada. También, admitía permisos de reconocimiento aéreo del territorio, con fines mineros, de duración breve y en extensiones de hasta 20.000 o 40.000 km<sup>2</sup> por provincia.

La Ley 24402 de 1993 institucionalizó un régimen de financiamiento y devolución del impuesto al valor agregado, que alcanza a las operaciones de compra o importación definitiva de bienes de capital nuevos. Y en 2001, con la promulgación de la Ley de Actualización de Inversiones Mineras, se establecieron nuevos incentivos, por ejemplo, el extender a la fase de exploración el régimen de financiación y devolución del impuesto al valor agregado de las importaciones y adquisiciones de bienes y servicios que tengan por destino realizar actividades mineras, prospección, exploración, ensayos mineralúrgicos e investigación aplicada (Moori-Koenig y Bianco, 2003).<sup>17</sup>

---

<sup>17</sup> Moori-Koenig y Bianco (2003, p. 8), sintetizan: “Se retorna al criterio de estabilidad del canon minero presente en regulaciones anteriores y se atribuyen sumas fijas según las diversas categorías de los derechos mineros. El régimen reemplazado por la nueva ley de inversiones se basaba principalmente en créditos directos o financiación oficial a favor de las pequeñas y medianas explotaciones mineras. El ‘derecho a estabilidad fiscal’ significa que las inversiones mineras no sufrirán aumentos a las cargas tributarias, cualesquiera sean las jurisdicciones impositivas en los ámbitos nacional, provincial y municipal. El alcance de la estabilidad abarca tanto el régimen cambiario cuanto el arancelario; con excepción de la paridad cambiaria y de los reembolsos, reintegros y/o devolución de tributos con motivo de exportación. En este marco, el Acuerdo Federal Minero en todas las provincias que lo suscribieron, establecía que se otorgan entre otros incentivos: -Doble deducción de los montos invertidos en gastos de prospección, exploración, estudios especiales, ensayos mineralúrgicos, metalúrgicos, de planta piloto, de investigación aplicada y demás destinados a definir la factibilidad técnico-económica. -Régimen de amortizaciones aceleradas para las inversiones de capital para la ejecución de nuevos proyectos mineros y para la ampliación de la capacidad productiva de las operaciones existentes, así como también aquellas que se requieran durante su funcionamiento. -Exoneración del impuesto a las ganancias de las utilidades de aportes de minas y derechos mineros y capitalización, hasta por el 50% del avalúo de reservas explotables libre de todo impuesto. -Exoneración del impuesto sobre los activos. -Liberación de derechos de importación por la introducción de bienes de capital y equipos, extendiéndose la exoneración a los repuestos y accesorios. -Limitación del pago de regalías que corresponda a las Provincias no pudiendo exceder del 3% del valor en boca de mina



El Tratado de Integración Minera Argentina-Chile, suscripto a fines del año 1997, y ratificado en 2000, Ley 25243, fue la pieza jurídica clave para la desterritorialización del Estado y la desestatalización del territorio. Dicho Tratado procuró que los inversionistas de ambos países pudieran efectuar la exploración y explotación de los recursos en zonas cordilleranas delimitadas en un mapa, sin ningún tipo de restricciones y aplicando el principio de tratado nacional. Como afirman Moori-Koenig y Bianco, las zonas declaradas de interés incluían una explotación de hierro, dos de oro, tres de cobre, dos de polimetálicos y una de carbón.

En este marco legal, se incluyeron los Protocolos Adicionales Específicos a cada caso fronterizo, y también la posibilidad de constituir servidumbres mineras en un país a favor de yacimientos y plantas de beneficio situados en el otro. El umbral fundacional de este trastocamiento extractivo se encuentra en varios protocolos de la denominada “cooperación e integración” entre Argentina y Chile para el sector minero a partir de 1991.

En 1995, con la sancionada Ley 24585, se incorporó al Código de Minería la “cuestión ambiental”; como título complementario, que no solo obliga a la realización de estudios de impacto ambiental y sobre conservación, restauración y no contaminación del ambiente, sino que también, como sostienen Moori-Koenig y Bianco, “especificaba la posibilidad de suspensión de las labores y aún la caducidad de la concesión por daños al ambiente y obligaba a constituir una provisión especial para cubrir daños que es deducible de la carga tributaria”, título puramente enunciativo, dada la renuncia a la soberanía jurídica que enmarcaba, y aún lo hace, las IED. Se volverá sobre esta cuestión.

Tal aspecto se reflejó en la creación, en el marco del COFEMIN (Consejo Federal Minero), de una “comisión legal” con representantes de todas las provincias para elaborar una propuesta de reforma integral del Código Minero, elevada a la también recientemente creada Comisión de Minería de la Cámara de Diputados. Surgida de un diagnóstico incipiente acerca de la zona gris del accionar de las empresas y de los impactos de la actividad, todavía en 2003 se advertían las “falencias ambientales”, y la necesidad de “regulaciones” relativas a “los alcances” del estudio de los impactos económicos, sociales y culturales de los proyectos. El Estado comenzaba a “recordar” lo olvidado por las IED.

Durante el gobierno de la Alianza, se ratificaría la ley del tratado binacional –más de 4.500 km de frontera se entregaban a las mineras transnacionales,

---

del mineral extraído. -Deducción del impuesto a las ganancias de hasta el 5% de los costos operativos de extracción y beneficio para constituir una provisión especial con fines ambientales”.

en nombre de la “utilidad pública e interés general de la Nación”–, y la denominada “Ley ómnibus”, que según la CAEM, venía a solucionar cierto déficit respecto de las estabilidad tributaria, la ley de actualización minera (25429). Para 2003, los informes, como el cepalino, alentaban las reformas en el sector, y el marco conceptual del “desarrollo sustentable” como encuadre era garante del factor de desarrollo y de la sustentabilidad minera, enunciada por el MMSD a escala global y regional.

## **Endeudamiento público, territorio-cantera: el PASMA**

En la “transformación del Estado” se destaca la injerencia de entidades globales y regionales de financiamiento. El rol del BID fue clave. Con el aporte inicial de Estados Unidos, direccionó fondos para “la atracción de capitales”, y para ello, en 1991, organiza el Foro Americano “Alianza Minera entre América Latina y Estados Unidos”, en Denver.

La retórica dominante, más allá del desfavorable precio internacional del período, gravitó sobre la “democracia”, la política de liberalización interna de los países, y las privatizaciones de las empresas estatales. La delegación argentina, a la vez que pretendía las IED en el sector, alegraría, desde entonces, la “ignorancia sobre la riqueza mineral”.

Será entonces esta “necesidad de conocer” la que, diagnosticada como “causa de la falta de desarrollo minero” en Argentina, promovería por parte del gobierno, la ley de reordenamiento minero y la Ley del Banco de Información Geológica. Esta “ignorancia” sobre nuestra riqueza mineral campearía hasta 2013, como se verá al final.

En 1995 el rol de los organismos internacionales sería clave para la firma del PASMA (Proyecto de Asistencia Técnica para el Desarrollo del Sector Minero Argentino), con préstamo del Banco Mundial, instrumento nodal de las políticas mineras, y que se articularía con el ámbito de la Nación, más allá de las distintas incumbencias que adoptó en el organigrama del Estado en sucesivas presidencias.

Conviene sintéticamente aquí recordar la envergadura del PASMA para “alentar la inversión privada”. En él se involucrarían organismos estatales, como el COFEMIN, Consejo Federal de Minería) y también el Consejo Representativo Privado.

El plan tendría, según Álvarez, tres características: una gran expansión territorial, su continuidad y el involucramiento de funcionarios nacionales y del Banco Mundial. La expansión se da tanto en escala nacional como provin-

cial; la nación resulta responsable en cuanto a definición de políticas y marco legal general, y las provincias tienen a cargo su control y cumplimiento. Así, el código de minería es aplicable a todas las provincias, pero son los gobiernos provinciales los encargados de reglamentar y aplicar. Luego de la Constitución del 94, las provincias se constituirían en actores protagónicos.

El programa fue planteado en dos fases. El PASMA I (1996-2000), cuya área de influencia abarcó Catamarca, La Rioja, Mendoza, San Juan, San Luis y Salta. El PASMA II (implementado entre 1999 y 2001), se extendió a Buenos Aires, Córdoba, Corrientes, Chaco, Chubut, Entre Ríos, Formosa, Jujuy, La Pampa, Misiones, Neuquén, Río Negro, Santa Cruz, Santa Fe, Santiago, Tierra del Fuego y Tucumán.

Entre los “logros” que se reconocerían al PASMA, se destaca: un nuevo modelo institucional de Geología y Recursos Minerales, dentro del SEGEMAR (Servicio Geológico Minero Argentino), la producción sistemática de cartas geológicas y otras cartas temáticas y de difusión, y el SUIM (Sistema Unificado de Información Minera), que abarca desde los procesos de información, la creación de una agencia central y siete bancos únicos de información sobre minería para la órbita de la nación y las provincias. En resumen, el PASMA ha sido más que un instrumento de reorganización institucional y de generación de información estratégica para *la Argentina, haciéndose minera*. En verdad, ha significado un contundente dispositivo de organización, homogenización y distribución de información geológica para los inversores. Si se tiene en cuenta que, además, ha producido el diseño, implementación y ejecución del Sistema unificado de Catastro y Registro Minero, este mismo sistema concretó el objetivo de “brindar garantías jurídicas a los peticionantes y contribuir al desarrollo del sector minero argentino” (Álvarez, 2013: 186-198).

## **La fase inaugural de los TBI: el viaje sin retorno a la violencia de los inversores**

De modo concomitante, y muy tardíamente ingresado en debates y en el discurso gubernamental oficial, nuestros países renunciaban a la soberanía jurídica, pues hasta los 90 sostuvieron la llamada “Cláusula Calvo”, que obligaba a las empresas a recurrir a tribunales nacionales ante una controversia con el Estado local. El argumento para firmar los TBI (Tratado Bilateral de Protección de Inversiones) e ingresar al CIADI (Centro Internacional de Arreglos de Diferencias relativas a Inversiones) fue que las jurisdicciones nacionales eran

generalmente proclives a sentenciar en favor del Estado local, con lo que era “necesario” un “tercero” que “balanceara” las posibilidades de las transnacionales de ganar una “controversia” contra el Estado. Así, se posibilitó que las empresas transnacionales demandaran a los Estados en el plano internacional. Los “tribunales arbitrales” serán ad hoc, es decir, que se conforman y disuelven tras cada diferendo “resuelto”.

Los TBI, y también los tratados como el NAFTA y el ALCA, designan al CIADI del Banco Mundial como centro de arbitraje.<sup>18</sup> El CIADI es una mixtura de los mecanismos de solución de controversias del Derecho Internacional Público (como el arbitraje judicial) con el arbitraje comercial propio del Derecho Privado (Echaide, 2010). Puede sintetizarse su mecanismo y lógica:

- La legitimidad procesal activa solo consiste en que las empresas transnacionales pueden entablar demandas.
- Quedan suspendidas las normas locales, en las Constituciones Nacionales y en los tratados internacionales.
- Inexistencia de instancias de apelación/revisión: solo interviene el *tribunal ad hoc*, inapelable, obligatoria para los Estados.
- Cláusulas de ultraactividad: casi todos los TBI tienen 10 años más de aplicación, aun cuando los Estados se retiren.
- Los fallos solo protegen las inversiones, aunque se hayan violado los contratos por parte de las transnacionales.

Los TBI se enmarcan, precisamente, en este desafuero de los sistemas jurídicos nacionales. En tal sentido, si las políticas públicas enunciadas tras la sanción de las “leyes de primera generación” dan distintividad a la década de los 90, en igual medida contribuyen a ello los TBI para las transnacionales. Dicha década puede ponderarse en este umbral de desfundamiento jurídico, pues más allá

<sup>18</sup> El CIADI es el único que hace público un registro de sus casos. La cci (Cámara de Comercio Internacional) y la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (UNCITRAL por sus siglas en inglés), no ofrecen siquiera este mínimo nivel de transparencia. Véase: [http://es.justinvestment.org/wp-content/uploads/2010/06/La\\_Argentina\\_los\\_BITS\\_y\\_el\\_CIADI.pdf](http://es.justinvestment.org/wp-content/uploads/2010/06/La_Argentina_los_BITS_y_el_CIADI.pdf)  
El Centro también proporciona frecuentemente asistencia administrativa en los arbitrajes entre Estados e inversionistas bajo el Reglamento de la cNUDMI o bajo otras disposiciones de resolución de diferencias ad hoc.

Más de 100 casos estaban relacionados con el petróleo, gas y minería y un 12% con electricidad y otro tipo de energía. En casi 40% de los casos tenemos como protagonistas a Venezuela, Argentina, Egipto y Perú. Repsol ratificó a mediados de noviembre que recurriría ante el CIADI invocando el TBI firmado por Argentina y España en 1992.

de las retóricas de “simetría”, “cooperación” e “intercambio”, ellos sellarían la posición dependiente y constreñida de los gobiernos ante las transnacionales, a la vez que evidenciaba ya el asimétrico escenario regional con Brasil. Argentina ingresaría en 1990, cuando firma el primer TBI, en vigencia desde 1992; y durante la década menemista consolidaría la impresionante firma de 43. En la actualidad, con 56 TBI en vigencia, es el país de la región con mayor cantidad de tbi activos, posición claramente dependiente, en nombre de la “seguridad jurídica”. La firma con Canadá es *sine diem*, es decir, permanente, al igual que con el CIADI y la OMC (Antonelli, 2013a).

### **A manera de coda. Del consenso semiótico a la problematización**

Tras doce años de la enunciación global del *discurso coartada*, ciertos fenómenos en curso denuncia continuidades sobre las formas de democracia posible en el *mundo cantera*.

A nivel nacional, y no obstante la denostación de los 90, un punto de inflexión del poder corporativo es, sin dudas, su elevación a “plan estratégico” desde 2004, por la presidencia Kirchner, en el marco de dos retóricas básicas: el retorno del Estado y la memoria de la crisis 2001-2002, que instalaría a la megaminería como “el único actor que contribuyó con el país”. Así, se pondría todo el aparato del Estado en sinergia extractiva y propiciaría entramados que reconfigurarían la relación entre Estado y ciudadanía, en clave minera, como OFEMI (Organización Federal de Estados Mineros).

A nivel regional, OLAMI-CYTED (Organismo Latinoamericano de Minería-Programa Iberoamericano de Ciencia y Técnica para el Desarrollo) lideran un programa de neutralización de los conflictos mineros, desde febrero de 2008, tras realizarse en Buenos Aires la Reunión de Coordinación del Proyecto sobre “Prevención, gestión y manejo de conflictos para el desarrollo industrial sostenible de la Minería en Iberoamérica” (GECOMIN), con el lema “Construcción de consenso para la minería”.<sup>19</sup> Los actores involucrados son las grandes y media-

---

<sup>19</sup> El CYTED está conformado, por un lado, con inversores, como el gobierno español, que representa el 50% de los capitales; fundaciones para “el desarrollo”, ONG, y fundaciones de varios países de América Latina y el Caribe, e instituciones de investigación de universidades públicas y privadas, con centros de diferentes países de la región, España y Portugal. Desde 1995, el CYTED se encuentra formalmente incluido entre los Programas de Cooperación de las Cumbres Iberoamericanas de Jefes de Estado y de Gobierno. Por otro, a este entramado se adscriben, con sus distintas trayectorias en los últimos años, entidades profesionales destinadas a servicios a

nas empresas, pequeños empresarios, comunidades, organizaciones indígenas, municipios, organizaciones territoriales, ONG, investigadores, universidades e instituciones de los Estados.

Como agenda de trabajo en redes interinstitucionales y multiescalares, busca consolidar una “comunidad minera iberoamericana”, centrada en el diseño de estrategias y propuestas que resulten conducentes a “transformar las relaciones de uso, acceso y aprovechamiento del manejo de los recursos naturales”, y tomando a los conflictos mineros como blanco operacional (Antonelli, 2008, 2009, 2013b). Desde 2009, esta macro intervención minera trabaja para redefinir, ya no solo la ampliación de las fronteras del modelo regional, sino el estatuto mismo de “comunidades originarias” y “pueblos indígenas”, procurando vulnerar el artículo 169 de la oIT, para inhibir su derecho a veto respecto a emprendimientos que afecten sus territorios e identidades.

Mientras, las violaciones a derechos humanos ocupaban, y aún lo hacen, agendas multiescalares (Antonelli, 2012). Entre otros aportes, el Grupo de Trabajo de la Red-DESC (Red Internacional para los Derechos Económicos, Sociales y Culturales) sobre Empresas y Derechos Humanos, ha reunido una serie de estudios de caso para el Representante Especial del secretario general de ONU, John Ruggie, sobre Derechos Humanos y Empresas, aporte destinado a la Reunión de Expertos sobre Derechos Humanos y la Industria Extractiva, realizada en Ginebra en noviembre de 2005. En el informe de 2008 y las relatorías desde el 2005, a solicitud de dicha Secretaría, las extractivas son responsables del 32% de las violaciones a escala global.

En 2011, y a propósito de una campaña sobre derechos humanos y minería solicitada desde una organización argentina, la Red-DESC y sus miembros promovieron una serie de eventos en el Foro Social Mundial, con la organización miembro de la Red, *Mines, Minerals & People* y sus afiliados, con el objetivo de evaluar los impactos de la minería sobre los derechos humanos y posibles estrategias de defensa (ONU, 2013).

Otro hito de la violenta postura de los gobiernos mineros fue el rechazo en la ONU, en mayo del 2010, de la sanción del derecho humano al agua.

Por otra parte, el accionar en África y América Latina de las empresas con base en Canadá se ha constelado en el ámbito de lo delictual, y ameritó un proyecto de ley. El 27 de octubre de 2010, esta iniciativa, denominada *Ley de*

---

empresas mineras, etc. Estratégicamente, dichas asociaciones integran, como miembros asociados, los servicios geológicos gubernamentales; en muchos casos, ofician como *lobbistas* o entidades de gerenciamiento para las transnacionales.

*Responsabilidad de las Corporaciones de Minería, de Petróleo y de Gas en los países en desarrollo*, fue rechazada por escaso margen en la Cámara de los Comunes: 140 votos en contra y 134 a favor. De aprobarse, se habría consagrado el hasta ahora inexistente marco de derechos humanos y de normas ambientales para las empresas extractivas con base en Canadá y que operan en “países en desarrollo” (Antonelli, 2012). Sin embargo, el resultado de la votación parece haber ratificado el “paraíso judicial” (Sacher, 2010).

Por su parte, la CEPAL refuerza hoy su garantía a los intereses extractivos a través de uNASUR (Antonelli, 2013a). Ello en al menos dos procesos que amenazan la habitabilidad de la región. Por un lado, la agenda regional en torno a la *infinita riqueza mineral* de América Latina. Este proceso tiene dos puntos prioritarios asumidos por los miembros en 2013, a saber, la gobernanza hídrica, esto es, la gestión de los recursos hídricos para los modelos extractivos; y el control gubernamental regional de los conflictos mineros. La “riqueza infinita” está directamente relacionada con las “nuevas tecnologías” (*fracking*) para la extracción de no convencionales (minería, gas, petróleo), y se acuerda el consorcio de universidades y sistemas científico-tecnológicos de la región para “inventariar” la riqueza que aún desconocemos (Antonelli, 2013a). Reaparece, tras 10 años, la misma agenda del MMSD: las metas a alcanzar por una minería que aguarda “hallazgos de próximas investigaciones”, pero ahora enunciadas por la uNASUR en pleno, por delegación enunciativa, ya que la agenda oficialmente anunciada en mayo de 2013, en Caracas, resulta de un informe técnico del Área de Recursos Naturales e Infraestructura.

Por otro lado, esa área clave había asumido antes la cartera de infraestructura, el IIRSA, cuya firma fue acordada en la Primera Reunión de Presidentes de América del Sur, realizada en Brasilia en 2000, es decir, con posterioridad a la asunción de los hoy denominados gobiernos progresistas. Y la uNASUR, por su parte, tiene a la cartera de infraestructura desde 2008 como política. Según Arias Toledo (2009) el BID, la CAF y FONPLATA son los tres organismos multilaterales de financiamiento junto a los Estados nacionales. A partir de lo planteado en esa primera reunión se creó un Plan de Trabajo que funciona como marco de referencia para las actividades de este organismo.

De acuerdo a la propia página de IIRSA, forman parte de esta iniciativa Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Surinam, Uruguay y Venezuela. Para comprender cuál es en la actualidad el referente real de “América Latina”, en tanto *espacialidad commoditizada*, es imprescindible georreferenciar el espacio suramericano que la iniciativa IIRSA ha prospectado



según *frangias multinacionales* llamadas “Ejes de Integración y Desarrollo”, un tajante proceso de reconfiguración de los espacios existenciales y físicos.

Por otra parte, la mayoría de los casos en el CIADI se relacionan con recursos naturales: petróleo, gas y minería (25% de los casos), electricidad y energía (13%), agua y saneamiento (6%). Bolivia en 2007, Ecuador en 2009 y Venezuela en 2012 se han retirado de ese ámbito. En este sentido, Argentina se distingue, no solo porque aún permanece, sino por no estar participando en UNASUR de las reuniones iniciadas para concretar un ámbito de justicia regional.

Así, la “atracción del capital” nombra una doble reconfiguración. Por un lado, el “Estado-cooptado”, en tanto operador de la *invención de territorios para la inversión*, cuyas tramas entre funcionarios, empresarios, agentes de doble inscripción entre lo público y lo privado, etc., requiere indagaciones específicas. Por otro, el *Estado resultante de la ventriloquia* del capital (Antonelli, 2004), enunciador de normativas, organigramas y políticas públicas cuyo *dictum* está determinado por la corporación y legitimado por entramados de redes regionales, entidades de financiamiento, para la *territorialización omnimoda de los capitales*. Este doble dispositivo exhibe, aún hoy, la ultra presencia del Estado neoliberal, su carácter de máquina instituyente y detentor del monopolio de la violencia legítima, bajo otras retóricas.

## Bibliografía

- Acosta, Alberto (2011), “La maldición de la violencia. Extractivismo al desnudo” [en línea], dirección URL:<http://opsur.wordpress.com/2011/10/20/la-maldicion-de-la-violencia-extractivismo-al-desnudo/>
- Álvarez, Laura (2013), “Políticas públicas y movimientos de capital. Un análisis a partir de las políticas de promoción de inversiones extranjeras en el sector minero metalífero argentino entre 1992-2007”. Tesis de Doctorado, Facultad de Ciencias Sociales, UBA, Buenos Aires [obra inédita] (reproducción autorizada).
- Antonelli, Mirta (2004), “La democracia como efecto de archivo. El dispositivo instituyente de una década. Preludios del fin”, en Antonelli, Mirta (coord.), *Cartografías de la Argentina de los 90. Cultura mediática, política y sociedad*, Ferreyra Editor, Córdoba, pp. 161-186.



- (2008a), “*Hablando entre nosotros*. La mega minería aurífera y el agua desde la lógica inversionista: Notas en torno al evento ‘San Juan: factor de desarrollo por la minería’”. Ponencia en Foro en defensa de nuestros derechos por el agua, Tinkuyaku III, Universidad Nacional de Córdoba, 30 de marzo.
- (2008b), “Estrategias de fabricación del crédito social. A propósito del Premio OLAMI a Bajo la Alumbra”. Ponencia en IX Congreso Nacional de Estudiantes de Geografía, Universidad Nacional de Córdoba, octubre.
- (2009), “Minería transnacional y dispositivos de intervención en la cultura. La gestión del paradigma hegemónico de la ‘minería responsable y sustentable’”, en Svampa, Marsitella y Mirta Antonelli (eds.), *Minería transnacional, narrativas del desarrollo y resistencias sociales*, Biblos, Buenos Aires.
- (2010), “Mega-minería transnacional y riqueza bruta. Invención de un paradigma y continuidades del principio de acumulación”, en *Puente a Europa*, año VIII, n° 2, diciembre, pp. 52-62.
- (2012), “Mega-minería transnacional y espectros de *lo justo*. Tiempos de impunidad y territorios de inmunidad”, en Massuh, Gabriela (ed.), *Renunciar al bien común. Extractivismo y (pos)desarrollo en América Latina*, Mardulce, Buenos Aires, pp. 59-84.
- (2013a), “South America: Water Governance, Mining-energy Map. Another Stage?”. Ponencia presentada en Socioecological Transformation Focus Energy, International Seminar, Viena, 3-5 de julio.
- (2013b), “Graphien transnationalen Bergbaus. Alte Strategien der Dominanz”, en *Lateinamerikas koloniales Gedächtnis. Vom Ende der Ressourcen, so wie wir sie kennen*, Rainer Hampp Verlag Munich, en prensa.
- Arias Toledo, María Eugenia (2009), “IIRSA: lógicas de interconexión, lógicas interconectadas”, en Svampa, Maristella y Mirta Antonelli (eds.), *Minería Transnacional, narrativas del desarrollo y resistencias sociales*, Biblos, Buenos Aires.
- Bebbington, Anthony (ed.) (2007), *Minería, movimientos sociales y respuestas campesinas*, Instituto de Estudios Peruanos-Centro Peruano de Estudios Sociales, Lima.
- CEPAL y UNASUR (2013), *Recursos naturales en UnasUR. Situación y tendencias para una agenda de desarrollo regional*, Santiago de Chile.

- CIDSE y ALAI (2009), *América Latina: riqueza privada, pobreza pública*, Quito.
- Colectivo Voces de Alerta (2011), *15 Mitos y realidades de la minería transnacional en Argentina*, Editorial El Colectivo y Ediciones Herramientas, Buenos Aires.
- Chaparro Ávila, Eduardo (2002), “Actualización de la compilación de leyes mineras de catorce países de América Latina y el Caribe”, en CEPAL, n° 43, Santiago de Chile, junio.
- Chignola, Sandro (2013), “A la sombra del Estado. Governance, gubernamentalidad, gobierno”, en Altamira, César (compil.), *Política y subjetividad en tiempos de governance*, Waldhuter, Buenos Aires, pp. 401-431.
- Echaide, Javier (2010), “Organismos internacionales y sistema mundial: el CIADI como mecanismo de seguridad jurídica para el capital transnacional”. Ponencia presentada en X Congreso Nacional de Ciencia Política, Córdoba, 23-27 de julio [obra inédita] (reproducción autorizada).
- Guelman, Anahí et al. (2007), *La vinculación universidad-empresa: miradas críticas desde la universidad pública*, LPP-Miño y Dávila Editores, Buenos Aires.
- Harvey, David (2004), *El “nuevo” imperialismo: acumulación por desposesión*, Socialist Register-CLACSO, Buenos Aires.
- Krieg-Planque, Alice (2010), “La formule ‘développement durable’: un opérateur de neutralisation de la conflictualité”, en *Langage et société*, n° 134, París, pp. 5-29.
- Levy, Bettina y Pablo Gentili (2005), *Espacio público y privatización del conocimiento. Estudios sobre políticas universitarias en América Latina*, CLACSO, Buenos Aires.
- Machado Aráoz, Horacio (2012), “Naturaleza mineral. Una ecología del colonialismo moderno”. Tesis de Doctorado. Facultad de Humanidades, UNCA, Catamarca [obra inédita] (reproducción autorizada).
- Moori-Koenig, Virginia y Carlos Bianco (2003), *Industria minera*, Estudio 1 EG.33.6. Pre II, CEPAL-ONU, Buenos Aires.
- Moriconi Becerra, Marcelo (2013), *Ser violento. Los orígenes de la inseguridad y la víctima-cómplice*, Capital Intelectual, Buenos Aires.
- Naciones Unidas (2013), *Informe del Relator Especial sobre los derechos de los Pueblos Indígenas, James Anaya. Las industrias extractivas y los pueblos indígenas*.

- Naidorf, Judith (2009), *Los cambios en la cultura académica de la universidad pública*, Eudeba, Buenos Aires.
- Nun, José (1995), “Populismo, representación y menemismo”, en Boron, Atilio *et al.*, *Peronismo y menemismo. Avatares del populismo en la Argentina*, El cielo por asalto, Buenos Aires, pp. 49-79.
- Puerta, Claudia y Robert Dover (2008), “¿Tierras baldías, territorios de nadie? Geopolítica de un proyecto minero en la guajira colombiana”, en Piazzirini Suárez, Carlo *et al.*, *Geopolíticas: espacios de poder y poder de los espacios*, La carreta social, Medellín, pp. 31-50.
- Rey, Jean-Francois (1995), “Double bind et discours politique”, en *Mots*, junio, n° 43, pp. 113-117.
- Sacher, William (2010), “El modelo minero canadiense: saqueo e impunidad institucionalizados”, en *Acta Sociológica*, n° 54, enero-abril, pp. 49-67.
- Saura, Eduard (2013), *El Centro Internacional de Arbitraje dispara su protagonismo*, CIADI-Accuarency Consultora.
- Sidicaro, Ricardo (1995), “Poder político, liberalismo económico y sectores populares, 1989-1995”, en Boron, Atilio *et al.*, *Peronismo y menemismo. Avatares del populismo en la Argentina*, El cielo por asalto, Buenos Aires, pp. 119-156.
- Svampa, Maristella (2013), “‘Consenso de los *Commodities*’ y lenguajes de valoración en América Latina”, en *Nueva Sociedad*, n° 244 [en línea], dirección URL: [http://www.unesco.org.uy/shs/red-bioetica/fileadmin/shs/redbioetica/Consenso\\_de\\_Commodities.pdf](http://www.unesco.org.uy/shs/red-bioetica/fileadmin/shs/redbioetica/Consenso_de_Commodities.pdf)
- Svampa, Maristella y Mirta Antonelli (eds.) (2009), *Minería Transnacional. Narrativas del desarrollo y resistencias sociales*, Biblos, Buenos Aires.