



# LA POLÍTICA MINERA DE CAMBIEMOS:

## ¿A LA ALTURA DE LOS DESAFÍOS DEL SIGLO XXI?<sup>1</sup>

**Pía Marchegiani**

Directora de Participación (FARN)

### RESUMEN EJECUTIVO

El marco legal ideado en la década del 90 para atraer inversiones al sector minero dio forma al modelo que se terminó consolidando en el país, y que continuó aún después de pasada la época neo-liberal con la sucesión de gobiernos kirchneristas.

En este artículo se analizan las primeras decisiones del gobierno de Cambiemos entre las que se encuentran la eliminación de las retenciones mineras, la promoción de un nuevo acuerdo minero federal que desconoce los aspectos más críticos sociales y ambientales vinculados a la actividad minera, y la intención de volver a reglamentar la Ley de Glaciares para achicar su ámbito de aplicación.

Se argumenta que si bien se tomaron algunas medidas que pueden ser vistas como positivas para la agenda ambiental como la jerarquización de su máxima autoridad y los mayores niveles de la transparencia vinculadas al inventario de glaciares, el ritmo con el que se toman medidas que acentúan la actividad extractiva atentando contra la vigencia de las leyes que protegen los bienes ambientales es mucho mayor. Queda en evidencia que, aunque desde lo discursivo se busque apelar a un lenguaje vinculado a la agenda ambiental, los hechos avanzan en sentido contrario, profundizando el extractivismo.

<sup>1</sup> Este artículo forma parte de una investigación realizada gracias al apoyo de la Fundación Heinrich Böll.

## Introducción

Argentina comienza a tener una actividad minera más significativa a partir de la consolidación de su política minera gestada en el contexto de reformas estructurales de los noventa. En ese momento se generaron las condiciones para la llegada de nuevos inversores privados, dispuestos a invertir grandes sumas de dinero en la explotación de yacimientos escasamente desarrollados. El país revalorizaba así las ventajas comparativas que generaban los cambios tecnológicos permitiendo hacer rentables los depósitos con menor concentración mineral, el bajo costo ambiental (no existían en ese entonces mayores exigencias de inversión en planes de contingencia, seguros ambientales) y bajos precios de energía eléctrica y gas natural<sup>2</sup>.

Se optó por un paquete de atractivos –Instrumentado a través de la Ley de Inversiones Mineras 24.196, dictada en 1993– que, entre otros, ofreció estabilidad fiscal por el término de 30 años a los inversionistas, incluyendo cargas tributarias o arancelarias.

De esa forma se concedían ventajas a una actividad considerada de riesgo al requerir grandes montos en las fases iniciales (prospección, exploración), sin que existiera certeza de que todos esos depósitos puedan pasar a la fase de explotación –se estima que aproximadamente 90% de los proyectos en etapa de prospección y exploración no se convierten en minas explotables<sup>3</sup>. Entre ellas, la posibilidad de deducir el 100% de los costos incurridos en términos de factibilidad del proyecto –actividades de prospección, exploración, estudios especiales, plantas pilotos– y amortizar las erogaciones en infraestructura del monto correspondiente al impuesto a ganancias<sup>4</sup>. Así también se eliminaron todos los gravámenes, tasas municipales e impuestos a los sellos<sup>5</sup>. Este conjunto de beneficios y exenciones culmina con la fijación de regalías en un 3% de la “boca de mina”; es decir, de lo extraído en la primera etapa de la producción.

Estas condiciones fueron las que dieron forma al modelo minero que se terminó consolidando en el país, y que continuó aún después de pasada la época neo-liberal. Este artículo hará un breve repaso de algunas de las

<sup>2</sup> Moori, (1999) *“Reformas económicas y la inversión en el sector minero argentino”*. CEPAL; Serie Reformas Económicas. Disponible en: <http://archivo.cepal.org/pdfs/1999/S9900071.pdf>

<sup>3</sup> Wagner, Lucrecia (2010) *“Problemas ambientales y conflicto social en Argentina; Movimientos socio-ambientales en Mendoza. La defensa del agua y el rechazo a la megaminería en los inicios del siglo XXI”*. Tesis doctoral, Universidad Nacional de Quilmes.

<sup>4</sup> FARN (2012) *“Minería: la necesidad de revisar el modelo extractivo”*. Disponible en: <http://www.farn.org.ar/newsite/archives/14158>

<sup>5</sup> Ley 24.228 de Ratificación del Acuerdo Federal Minero, sancionada el 07.07.1993, promulgada 26.07.1993, publicada en B.O. 02.08.1993.

características del modelo minero para luego analizarlas a la luz del cambio de gestión gubernamental de diciembre de 2015.

## La consolidación de una forma de minería

Esta nueva política terminó configurando las características del modelo actual, consolidando no sólo la importancia de los actores privados en la actividad, sino también la presencia de capital trasnacional a través de la Inversión Extranjera Directa (IED).

El sector minero argentino se caracteriza por la fuerte participación de actores privados, en especial compañías internacionales, con importante presencia de capitales de Australia, Canadá y Estados Unidos en especial desde el llamado boom minero. El Código de Minería, que rige desde 1887, establece que si bien las minas son dominio del Estado, éste no las puede explotar ni disponer de ellas; entonces, las minas deben explotarse mediante el sistema de concesiones mineras<sup>6</sup>.

El sector se fue consolidando mediante una alta participación y dependencia de la IED: flujos que en sus primeros años pasaron de los 2 millones de dólares en 1992 a los 316 millones en 1996<sup>7</sup>; aunque resulta muy difícil acceder a cifras que permitan un análisis comparativo desde la década del 90 a la actualidad.

Como consecuencia de la consolidación del régimen de incentivos, el crecimiento resultó especialmente significativo en la primera década del siglo XXI, en pleno auge del boom de las commodities. Según lo que destacaba la entonces Secretaría de Minería de la Nación en su propio sitio web, las inversiones en el sector habrían aumentado un 1948%, pasando de 541 millones de pesos argentinos en 2002 a 11.078 millones de pesos argentinos en 2011. El número de proyectos habría pasado de 18 a 614 en el mismo período, y la producción crecido un 841% (de 3365 millones de toneladas en 2002 a 31.652 en 2011). Pese a dichos números, la cantidad de los proyectos en explotación a más de 15 años de la instalación de este nuevo régimen, es mucho menor<sup>8</sup>.

Argentina se ubica hoy como el productor N° 13 mundial de oro, N° 20 de cobre y N° 10 de plata. Del total de las exportaciones mineras argentina, el

<sup>6</sup> Zilla, Claudia (2013) Argentina in Hilpert H.G.; Mildner S-A (eds.) *"Fragmentation or Cooperation in Global Resource Governance? A Comparative Analysis of the Raw Materials Strategies of the G20"*; Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP) y Federal Institute for Geosciences and Natural Resources (BGR).

<sup>7</sup> Moori (1999), *Op. Cit.*

<sup>8</sup> Wagner (2010), *Op. Cit.*

96% se corresponde a la minería metalífera, compuesta por un 67,6% de oro, 13,8% de cobre, 12,8% de plata y el 5,8% de otros. La minería representa el 6,1% de las exportaciones argentinas<sup>9</sup>.

Como actividad fuertemente asociada al sector exportador, el valor de las exportaciones habría aumentado en un 753% desde 1993 a 2009<sup>10</sup>. La mayoría de los productos son exportados sin procesamiento, dejando al sector doméstico manufacturero dependiente de la importación de productos procesados o terminados. Ello explica que en la primera década del siglo XXI la actividad minera continuaba representando un porcentaje pequeño del producto bruto interno (PBI); en el 2009 tan solo el 3,4% del PBI<sup>11</sup>.

Si bien la explotación de minas se encuentra entre los “sectores estratégicos”, su impacto en cuanto a la generación de empleo y su efecto sobre la economía en general no están tan claros. Al analizar el empleo entre los distintos sectores de la economía, la explotación de minas se encuentra en el puesto 49 de 58 en el ranking de la cantidad de puestos de trabajo generados en toda la economía por cada \$1000 millones de incremento en la demanda final. Este sector genera 4437 puestos de trabajo cada \$1000 millones de incremento en la demanda final<sup>12</sup>.

Al mismo tiempo, frente al crecimiento del sector, aumentó la oposición a los proyectos de gran envergadura por sus severos e irreversibles impactos sociales y ambientales. Argentina con menor tradición minera que otros países de la región se halla entre los países con más conflictos activos de acuerdo a la base de datos del Observatorio de Conflictos Mineros de América Latina (OCMAL).

Pese a que este marco para la operación de minería en el país había sido creado en pleno auge del neoliberalismo en la región, el mismo pasó prácticamente inalterado por el ciclo de gobiernos de supuesto corte progresista (2003-2015). En efecto, y si bien el kirchnerismo mostró decisión política y tomó medidas que permitieron modificar distintos aspectos vinculados al legado neo-liberal, en el caso de la minería optó no cambiar este régimen.

Así, la gestión del anterior gobierno se caracterizó por la falta de medidas y decisiones para modificar la regulación y práctica de esta actividad. Quedó en evidencia además la ausencia de una agenda ambiental respecto al tema:

<sup>9</sup> Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas (2016). Informes de Cadenas de Valor: Minería Metalífera y Rocas de Aplicación. Año 1 - N° 2 –Mayo 2016.

<sup>10</sup> Instituto para el Desarrollo Social Argentino (IDESA) (2011) “La minería y su aporte al desarrollo económico nacional”. Buenos Aires.

<sup>11</sup> Wacaster, 2011 en Zilla, 2013.

<sup>12</sup> La rama productiva de mayor generación es servicios de organizaciones empresariales, que provee casi 30.000 puestos de trabajo.

resultaron escasos los intentos por proteger bienes ambientales como los glaciares y ambiente periglacial, ríos y fuentes de agua, suelo, flora y fauna, que pueden ser afectados por la actividad minera, en particular la minería metalífera a gran escala.

Si bien esta falta de mirada ambiental en temas mineros puede verse en políticas y decisiones de carácter general –por ejemplo, el informe sobre el estado del ambiente y los posibles efectos de las actividades antrópicas actuales y proyectadas, realizado solamente en el año 2012, omite vincular los impactos de la actividad minera a los bienes ambientales incluidos en el mismo–, es mucho más clara en relación a la Ley de Glaciares.

Se destaca como un elemento significativo el veto de la entonces presidente Cristina Fernández de Kirchner al proyecto de ley de protección de glaciares en el Congreso (2008), que contaba con consenso en ambas cámaras.

Asimismo, dicha ausencia de involucramiento en los aspectos ambientales queda más clara en la falta de avances en la implementación de la Ley de Glaciares que terminó siendo sancionada en 2010. Esta norma por su naturaleza de presupuestos mínimos da una serie de competencias a la máxima autoridad nacional entre las que se encuentra la confección de un Inventario Nacional de Glaciares en coordinación con el IANIGLA (Instituto Argentino de Nivología, Glaciología y Ciencias Ambientales, dependiente del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas -CONICET-).

Esta Ley fue considerada por distintas provincias como una amenaza al desarrollo de la actividad minera ya que, tras la finalización del inventario, la ley excluye actividades extractivas (mineras e hidrocarburiíferas) de las zonas donde hay glaciares y ambiente periglacial. Asimismo, y hasta que se finalice la tarea de inventariado no se pueden otorgar nuevas autorizaciones a proyectos.

No sólo el avance de la implementación resultó lento desde su inicio, sino que no contó con presupuesto suficiente<sup>13</sup>, y en algunos casos (provincias de San Juan y Jujuy) fue obstaculizada mediante acciones judiciales para declararla inconstitucional debiendo intervenir la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) para confirmar su vigencia.

Teniendo en cuenta estos escasos avances en materia de implementación de la agenda ambiental en relación a las actividades mineras, el análisis de Saguier y Peinado sobre lo que estos autores denominan una estrategia de provincialización resulta muy útil para comprender mejor el lugar que ocupó la dimensión ambiental en las políticas de desarrollo de la minería en

<sup>13</sup> Di Paola, M. M. (2015) “Presupuesto Climático en Argentina: ¿cuánto vale el cambio climático?”. FARN, Informe Ambiental Anual 2015.

el kirchnerismo. Si bien estos autores identifican dos dimensiones en esta estrategia provincialización, una temporal y otra espacial, nos interesa aquí su análisis respecto de la dimensión espacial.

La dimensión espacial remite a la distribución de competencias entre las provincias y el Estado Federal que como se señaló coloca a las provincias como responsables en materia ambiental. Así, el Estado Nacional no llevaba adelante una planificación de la política minera sino se presentaba como un articulador del sector; pero desde los planos económico y social; dejando a las provincias lidiar con los desafíos y conflictividad socio-ambiental existente y creciente. De esa manera, las provincias quedan posicionadas como el principal espacio para la canalización de demandas por mayor diálogo social y resolución de conflictos.

Esta explicación –en conjunción al rol que jugaron las políticas extractivas en los gobiernos denominados progresistas en un contexto de elevados precios de commodities- permite comprender los pocos esfuerzos por integrar dimensiones ambientales en las decisiones estratégicas sobre minería en la gestión kirchnerista.

## **Cambio de mando ¿cambio de políticas?**

El cambio de gestión a nivel nacional ocurrido a finales de 2015, que marcó un nuevo capítulo de la historia política argentina, abre una serie de nuevos interrogantes en materia minería y protección de bienes naturales. Tras el cambio de gobierno a nivel nacional y provincial, tan solo dos de las once provincias (Jujuy y Mendoza) quedaron alineadas bajo la misma fuerza política que asumió el mando a nivel nacional (Cambiamos<sup>14</sup>).

Apenas asumió el nuevo gobierno, se comenzaron a conocer declaraciones públicas de representantes de altos cargos del Poder Ejecutivo Nacional asociando la minería a distintas acepciones de desarrollo como “desarrollo nacional”, “desarrollo sustentable”, o también “minería responsable”.

A modo de ejemplo, los dichos del titular del recién creado Ministerio de Energía y Minería de la Nación, Juan José Aranguren, resultan particularmente ilustrativos. Alusiones como la necesidad de lograr el “apoyo a la minería sustentable<sup>15</sup>” o el llamado a que la sociedad se enamore de la mi-

<sup>14</sup> Compuesto por el PRO, Coalición Cívica y Unión Cívica Radical.

<sup>15</sup> Ver: <http://www.telam.com.ar/notas/201611/170847-medio-ambiente-mineria-integracion-agenda-desarrollo-sustentable-veladero.html>

nería, recuperando la confianza en *“que la minería puede y debe hacerse responsablemente, con transparencia y excelencia en la gestión del control ambiental, y generar así verdadero desarrollo en las comunidades<sup>16</sup>”*.

Estas declaraciones, que se constituyen en un decálogo de buenos deseos, tienen escasas referencias a algunos aspectos centrales y más críticos del debate minero: sus impactos ambientales, su falta de traducción en términos de bienestar para la población local, la oposición social.

Además proponen la apertura de un debate con vocación de ser amplio pero desde una mirada selectiva, en la que preponderan determinados elementos sobre otros. Por ejemplo, existe nula alusión a la grave situación generada por los derrames de solución cianurada en San Juan o a las constantes trabas para la implementación de la Ley de Glaciares.

### ***Medidas para favorecer la atracción de capitales***

Siguiendo en la línea de los discursos de re-activación económica y la necesidad de mayor apertura a las inversiones del exterior como medio para superar la crisis económica en febrero de 2016 el presidente Macri eliminó las retenciones mineras.

Mediante el Decreto 349/2016 se eliminaron los derechos a las exportaciones vigentes desde el 2007. En sus fundamentos, no respaldados por datos concretos, se establecía que los derechos de exportación habían tenido un efecto negativo sobre la industria argentina, desincentivando las inversiones frente a otros países de la región, generando una pérdida de competitividad.

Con esta medida se daba un fuerte guiño no sólo a la actividad minera sino a las provincias que apostaban al desarrollo de esta actividad, y que en su mayoría no formaban parte de la coalición Cambiemos. Así, esta decisión permitía a la coalición gobernante ampliar plataforma de negociación y diálogo en otros temas importantes de la agenda de gobierno.

Este decreto establecía la necesidad de revisar la política minera, pero desde el punto de vista de los derechos de exportación, dejando de lado otros aspectos centrales como la vigencia de la Ley de Glaciares y la situación de creciente oposición social a los proyectos de gran envergadura. Además de ser ampliamente criticada por distintas organizaciones sociales y ambientales y representantes de distintas fuerzas políticas, esta medida daba

<sup>16</sup> Ver: <http://www.girabsas.com/nota/2015-12-23-en-busca-de-que-la-sociedad-se-enamore-de-la-mineria>

cuenta la intención de seguir en la línea de fortalecimiento y expansión de la actividad minera privilegiando los aspectos económicos sobre los sociales y ambientales<sup>17</sup>.

Los datos económicos recabados –difíciles de acceder e incompletos– dan cuenta de otra situación. En 2015 la recaudación en concepto de derechos a la exportación fue de US\$ 214.687.033, un monto similar a todo el presupuesto recibido por la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable (SAyDS) en ese año. A pesar de que se argumenta lo opuesto, se evidencia la caída del empleo en el sector aun con dicha medida. Según datos del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), el sector de explotación de minas y canteras empleaba al 0,46% de la población en el sector privado, para el mismo período en el año 2016 (último dato disponible) ese valor pasó a un 0,42%.

## **Un nuevo acuerdo federal minero ¿Fortalecimiento del Federalismo?**

Mientras el anuncio de la eliminación de las retenciones se llevó a cabo en la provincia de San Juan, y los fundamentos de la medida hacían referencia a la concentración en el Estado Nacional de los derechos de exportación –al no ser coparticipables- en desmedro de las provincias, durante el primer año de gestión de Cambiemos se pudo ver en el marco de la política minera una re-apuesta al federalismo.

Así, se llevaron a cabo nuevos encuentros del Consejo Federal de Minería (CO-FEMIN)<sup>18</sup> y se impulsó un nuevo acuerdo federal para asegurar las inversiones en el sector por US\$ 20.000 millones a concretarse entre 2018 y 2020<sup>19</sup>.

Este nuevo acuerdo federal, de acuerdo a anuncios periodísticos, busca la homogenización de legislación nacional y provincial, brindar estabilidad a los inversores, evitar conflictos con gobiernos locales y lograr el apoyo de comunidades, entre otros. Dicho acuerdo será enviado al Congreso para que sea tratado en el reinicio del año legislativo en marzo de 2017, desconociéndose además cómo se prevé su instrumentalización. La lectura del borrador del acuerdo<sup>20</sup> vuelve a llamarnos la atención respecto a la forma en que se busca discutir la actividad y generar apoyo a la misma.

<sup>17</sup> Ver Comunicado FARN “Preocupación por medidas que impulsan la actividad minera”. 12 de febrero de 2016, disponible en: <http://farn.org.ar/archives/20442>

<sup>18</sup> Más información en: <http://www.lanacion.com.ar/1870659-se-reactivo-el-consejo-federal-de-la-actividad>

<sup>19</sup> Ver Comunicado FARN-Greenpeace “¿Seguimos incentivando la minería?”. 16 de agosto de 2016, disponible en <http://farn.org.ar/archives/21243>

<sup>20</sup> A la fecha de cierre de este artículo, se accedió a una versión borrador del acuerdo y se

Argentina ya contaba con un Acuerdo Federal Minero, vigente desde 1993, y antecedente de la Ley 24.196. Si bien el nuevo acuerdo federal minero –a comparación del anterior– avanza en integrar algunas menciones necesarias para el debate minero actual y que el sector debía desde hace varias décadas (relación con comunidades, valor agregado, coordinación federal, transparencia, ambiente), dichas incorporaciones resultan insuficientes al encontrarse desarticuladas del contexto y avances en discusiones sociales ambientales y educativas. Además tampoco fueron fruto de un debate amplio ni de consensos. De hecho, el Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA) objetó no haber tenido incidencia ni participación en la elaboración de dicho acuerdo<sup>21</sup>, aunque luego se conoció que eso no habría sido cierto<sup>22</sup>.

La mera incorporación de términos que aluden al ambiente no alcanzan para dar cuenta del respeto a la institucionalidad y marco legal ambiental vigente. No existe mención alguna al sistema de presupuestos mínimos que resulta transversal y aplicable a la actividad. Ejemplo de dicha omisión resulta la referencia a los glaciares: el acuerdo se expresa en sentido opuesto a lo que establece la normativa ambiental. Se pretende trabajar el control de la actividad minera sobre glaciares cuando justamente la legislación ambiental prohíbe la ejecución de minería sobre glaciares. Así tampoco las provisiones sobre los fondos fiduciarios están en línea con la normativa ambiental sobre daño ambiental.

Las referencias a aspectos educativos y a relaciones con las comunidades merecen unas breves reflexiones ya que resultan ilustrativos de la mirada que prima en el sector minero.

La necesidad de que el Ministerio de Energía y Minería trabaje con el Ministerio de Educación para incorporar contenidos sobre geología, producción minera e importancia del sector en la economía nacional, deja ver la mirada parcial y detenida en el tiempo del sector. No se condice con los paradigmas educativos actuales que privilegian la mirada holística, crítica y reflexiva. En ese sentido, en vez de promover visiones segmentadas de la realidad, en la que sólo se imparten contenidos uni-direccionalmente respecto a algunos elementos del ambiente (recursos geológicos), se debería trabajar sobre la co-construcción de la mirada crítica, compleja y multi-dimensional integrando distintos aspectos ecosistémicos, geográficas, sociales, culturales, económicos, históricos, políticos, vinculados a la actividad minera. Asimismo, se debería propender

---

desconoce si el documento sufrirá nuevos cambios y/o modificaciones.

<sup>21</sup> Ver: [http://noticias-ambientales-argentina.blogspot.com.ar/2017/03/el-cofema-frena-al-co-femin.html?utm\\_source=feedburner&utm\\_medium=email&utm\\_campaign=Feed:+NoticiasAmbientalesDeArgentina+\(Noticias+Ambientales+de+Argentina\)&m=1](http://noticias-ambientales-argentina.blogspot.com.ar/2017/03/el-cofema-frena-al-co-femin.html?utm_source=feedburner&utm_medium=email&utm_campaign=Feed:+NoticiasAmbientalesDeArgentina+(Noticias+Ambientales+de+Argentina)&m=1)

<sup>22</sup> Más información en: <http://www.cofema.gob.ar/>

al fomento de ciudadanía y valores acordes con un ambiente equilibrado y la percepción integral del ambiente (artículos 14 y 15, LGA).

En cuanto a la relación con las comunidades, el acuerdo menciona *“la preparación de las comunidades previo a la instalación de un proyecto minero; la gestión de las relaciones entre la comunidad, la empresa y el Estado durante la operación; y la planificación de las acciones comunitarias en el proceso de cierre y posible reutilización del sitio minero.”* Esto lleva implícita una visión paternalista, que desconoce no sólo las propias capacidades de los grupos sociales, sino que las comunidades locales son actores políticos en el territorio que buscan definir su modelo de desarrollo local; y en muchos casos, privilegian otras actividades por sobre la minería. Así también se ignoran los derechos de libre determinación, participación y consulta de comunidades originarias, vigentes en el marco legal.

En adición, se conoció la intención de trabajar la agenda de transparencia vinculada al sector. En particular, el Ministerio de Energía y Minería de la Nación ha manifestado su intención de mejorar la gestión, procesamiento y distribución de información relevante al sector minero a través de un Centro de Información Minero Argentino (CIMA), así como también se encuentra evaluando su potencial candidatura a la iniciativa EITI (Extractive Industry Transparency International), que incluye tanto al sector minero como hidrocarburífero.

Dentro de la información productiva, social y ambiental, el CIMA pretende recopilar, estandarizar y transparentar la información tributaria nacional y provincial, requiriendo el compromiso de las provincias para ello<sup>23</sup>. Si bien estos aspectos resultan novedosos e importantes, al mismo tiempo llama la atención que el acuerdo federal minero haga alusión a información diferenciada, dependiendo de la proveniencia del solicitante.

### ***La situación de protección de glaciares y ambiente periglacial***

Ante las distintas medidas impulsadas para fortalecer la política minera, en un contexto de escaso impulso a la agenda ambiental durante el kirchnerismo, nos preguntamos si la agenda ambiental ha tenido avances a la par que la agenda productiva. El cambio de mando, que implicó también una reorganización de distintas carteras del Estado, trajo una novedad para la autoridad responsable de liderar la gestión ambiental.

La creación del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación (MAyDS), implica la jerarquización de la autoridad ambiental, colocándola en

<sup>23</sup> Más información en: <http://farn.org.ar/wp-content/uploads/2017/01/Ministerio-de-Energ%C3%81a-y-Mineria-R-EITI.pdf>

igualdad de situación a otros países de la región. Si bien todavía es pronto para evaluar los impactos e implicancias de dicha decisión, la misma resulta positiva en al menos dos aspectos de gran relevancia.

El primero de ellos, más práctico, implica que, al salir la autoridad ambiental de la órbita de la Jefatura de Gabinete de Ministros, adquiere mayor autonomía presupuestaria. Esto es, maneja su propio presupuesto y no depende de decisiones de agenda de último momento de tal Jefatura. El segundo de ellos, se vincula con la posición y espacios en que los representantes del MAyDS se encuentran para intercambiar e interactuar con sus pares de otras carteras (i.e. Energía y Minería, Agroindustria).

Una de las primeras medidas que estableció el recientemente creado MAyDS respecto de la vigencia de la Ley de Glaciares fue la aprobación de la Resolución 1141/2015, publicada el 22 de febrero de 2016. Esta resolución establece un procedimiento administrativo único de verificación para comprobar que se cumplan todos los recaudos técnicos. En dicha resolución se establece un “Procedimiento Administrativo para la gestión documental e informativa del Inventario Nacional de Glaciares de Glaciares” (Anexo I) en el que se detalla la gestión del inventario entre el IANIGLA, el Instituto Geográfico Nacional, (la entonces) SAyDS, y el Ministerio de Relaciones Exteriores –cuando corresponda– para la formulación de observaciones. Se instaura un “Procedimiento único de validación técnica del Inventario Nacional de Glaciares” (Anexo II), documento en que la autoridad ambiental aclara que no validará los inventarios en cuanto a su contenido técnico específico, sino en relación a las funciones que le confiere la Ley 26.639 y su decreto reglamentario.

	2012	2013	2014	2015	2016
Sub-cuencas terminadas	5	3	14	7	Información no disponible <sup>24</sup>
Porcentaje <sup>25</sup>	7,1%	4,2%	20%	10%	Ns/nc
Publicadas	0	0	0	0	29 (41%)
Provincias	Mendoza, Santa Cruz	Mendoza, Río Negro, Santa Cruz	San Juan, Mendoza, Río Negro, Chubut, Santa Cruz	Salta, San Juan, Chubut, Santa Cruz, Tierra del Fuego	Todas las mencionadas

<sup>24</sup> A la fecha de cierre de este artículo no se pudo acceder a este dato.

<sup>25</sup> Este porcentaje se calcula respecto del total de 70 sub-cuencas identificadas a ser inventariadas.

Asimismo, se restableció el sitio web en el que se publican toda la información relativa al avance del inventario, y que gestiona el propio IANIGLA, pudiéndose acceder a los informes de avances desde el 2012, así como también, a los distintos mapas e información relativa a los inventarios finalizados y a las campañas actuales y pasadas. Esta información no estaba disponible con anterioridad.

Sin embargo y pese a los avances que significa contar con información pública respecto a la gestión del inventario de glaciares, todavía subsisten aspectos que ponen en duda la efectiva protección de los glaciares.

En primer lugar, no cuenta con un presupuesto comparable al que se asigna a los actores que impulsan el desarrollo de la actividad minera. En tanto no se identifican partidas que de manera explícita se destinen a la protección de los glaciares<sup>26</sup>, y a pesar de que el gobierno en su Memoria de Gestión 2016 refiere haber asignado \$2.343.750 -equivalente al 69% que recibió del IANIGLA en cinco años<sup>27</sup>, el presupuesto del Servicio Geológico Minero Argentino (SEGEMAR) entre 2016 y 2017 se duplicó, pasando de \$ 230 millones en 2016 a \$ 508 millones en 2017. Todas sus partidas presupuestarias tienen más del doble del presupuesto que el año anterior.

En segundo lugar, se busca volver a reglamentar la Ley de Glaciares para achicar el alcance de su protección. A fines del 2016 se conoció el borrador de un nuevo decreto reglamentario que pretende modificar la actual reglamentación de la ley (Decreto 207/11), en discusión entre funcionarios del MAyDS y el Ministerio de Energía y Minería. Aunque se desconozcan los motivos que originaron dichas reuniones, y queden en evidencia las distintas posiciones y entendimientos entre los referidos ministerios, lo cierto es que este borrador toma una serie de definiciones que buscan acotar el ámbito de aplicación de la Ley de Glaciares, excediéndose el Poder Ejecutivo en sus facultades reglamentarias, y atentando contra la jerarquía constitucional de normas (artículos 31 y 99 Constitución Nacional -CN-) y el Sistema Federal Ambiental.

Entre los aspectos centrales de dicho documento se encuentran: a) la decisión de inventariar glaciares mayores a una hectárea cuando la ley no establece dichos límites; b) la exclusión de glaciares de escombros de la

<sup>26</sup> La mención a glaciares está ausente entre los \$100 millones que recibirá el CONICET en 2017 y entre los \$5142 millones que recibirá el MAyDS para cubrir sus gastos. Entre las partidas del SEGEMAR se encuentran: Actividades Centrales, Desarrollo y Aplicación de la Tecnología Minera y Producción de Información Geológica de Base. Para más detalles ver: Di Paola, M.M. (2017). El presupuesto climático: rumbo al 2017. Todo sigue igual en FARN: Informe Anual 2017 y Di Paola, M. M. (2015) Op. Cit.

<sup>27</sup> Ver págs. 383/384 de la Memoria de Gestión 2016, disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/jefatura/memoria-de-la-nacion>

definición de ambiente periglacial, cuando la ley incluye al área con suelos congelados que actúa como regulador de recurso hídrico; y, c) imponer un estudio de significancia hídrica para los glaciares de escombros, como forma de determinar la relevancia hídrica de dichos cuerpos, cuando la ley no establece dichos requisitos<sup>28</sup>. Este borrador de reglamentación busca agregar nuevos estudios y requisitos allí donde la ley no lo exige; esto es, pide un estudio de significancia hídrica para que se determine respecto de los glaciares de escombros su carácter estratégico. Dicho estudio, no previsto en la ley se basa en aspectos estrictamente hídricos y no contempla otras dimensiones ambientales.

Otro aspecto importante que el borrador de este texto nos invita a mirar con detenimiento es el límite que se impone al inventario de glaciares respecto de la superficie a inventariar, que se fija en 0,01 km<sup>2</sup>. Esta definición iniciada por el IANIGLA en un documento de trabajo interno, contradice el nivel de protección que impone la ley de presupuestos mínimos que incluye a todos los glaciares y cuerpos de hielo sin importar dimensión o tamaño. Tampoco se trata de una definición que pueda darse a nivel reglamentario sin incurrir en inconstitucionalidades.

Si bien resulta suficientemente grave el obrar del MAyDS que, conforme Resolución 1141/2015 debería haber revisado la legalidad del inventario, omitió resolver esta contradicción, resulta aún más preocupante que dicha ilegalidad busque integrarse a una nueva reglamentación. Esta misma definición podría llevar a situaciones preocupantes como la de tener dos o más glaciares que por su cuenta no alcancen la hectárea, pero se encuentren en vinculación y en su conjunto supongan una superficie mucho mayor.

Estos aspectos, que sin duda no enumeran la totalidad de los problemas actuales, dan cuenta de la fuerte contradicción entre impulsar una política que integre suficientemente dimensiones ambientales al desarrollo y una política de profundización de actividades extractivas.

### **Algunas reflexiones a modo de cierre: *¿escribir con la mano, borrar con el codo?***

Se han visto aquí las distintas decisiones, medidas y políticas que se fueron tomando a lo largo del primer año de la nueva gestión de gobierno de Cambiemos vinculadas a la política minera. Lejos de pretender realizar un análisis

<sup>28</sup> Ver Comunicado FARN, Greenpeace y Asociación Argentina de Abogados Ambientalistas (AAdeAA) "Nuevo ataque a la ley de glaciares: intento de cambiar su reglamentación para minimizar su aplicación". 21 de diciembre de 2016, disponible en: <http://farn.org.ar/archives/22070>

exhaustivo, se pudieron ver algunos aspectos que dan cuenta de líneas o tendencias, algunas de ellas muy preocupantes para la agenda ambiental.

En primer lugar, algunas señales positivas como la creación de un Ministerio de Ambiente, y una apuesta a un mayor nivel de transparencia respecto de los avances para la protección de glaciares son aspectos que corresponde destacar. En particular, cuando durante la gestión anterior los informes técnicos del IANIGLA (ya finalizados por el organismo) no eran puestos a conocimiento de la ciudadanía, y los eventos para dar a conocer los avances del mismo eran suspendidos intempestivamente sin dar explicaciones.

Ahora bien, los cambios que se esperan para la agenda ambiental son todavía lentos y no se reflejan en las partidas presupuestarias ni en las discusiones políticas de funcionarios de primera línea. Al contrario, la velocidad y ritmo para tomar medidas que favorecen a la agenda extractiva son sin duda superiores.

No sólo se avanza en generar mejores condiciones para atraer inversores, privilegiándose aspectos económicos –sin respaldo de datos– por sobre los ambientales y sociales, sino que se sigue insistiendo en una mirada parcial del sector, como si la actividad minera ocurriera o pudiera ocurrir por fuera de los ecosistemas naturales.

Llama la atención que la apuesta a lo federal venga exclusivamente del fomento de lo productivo a costa de los bienes naturales. Si bien el fortalecimiento del federalismo puede ser un aspecto fundamental para el funcionamiento del país, no puede hacerse solamente desde la mirada del sector minero, en particular teniendo en cuenta la enorme labor que existe para el trabajo del COFEMA en avanzar en agendas de concertación para la protección de bienes naturales y eco-regiones que no distinguen límites administrativo provinciales.

Las distintas miradas que se enfrentan en las discusiones sobre minería y ambiente vuelven a ponerse en evidencia. En tanto el sector minero, desde los recursos geológicos se enfoca a ver cómo explotarlos, y como atraer inversiones para extraerlos, la mirada ambiental de carácter más holístico, se preocupa por el conocimiento y protección de los distintos bienes ambientales como los recursos hídricos, glaciares, flora y fauna, aire, suelo.

El gobierno busca subsumir lo ambiental a un aspecto de la actividad minera como si fuera una relación de género a especie. El paradigma ambiental refiere al movimiento inverso. Entiende de modo integral el funcionamiento de ecosistemas y luego, de acuerdo a sus capacidades y dinámicas, propone una discusión amplia y participativa para definir qué tipo de actividades podrían realizarse, de qué manera y a qué costo (no sólo definido en términos

estrictamente económicos). La actividad minera no es más que una de esas opciones.

No sólo los movimientos sociales y grupos ambientales que se oponen al extractivismo en los territorios agregan valiosos elementos para entender estas contradicciones, sino que además esta vez una institución como el Banco Mundial (BM), ha también señalado la necesidad de fortalecer la agenda ambiental. En un tono medido y político, el BM en su informe ambiental realizado en el 2016, dio cuenta de la distancia que Argentina debe recorrer para poder entrar al club de países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) como manifestó públicamente el presidente Macri. En efecto, la sólida inclusión de las dimensiones ambientales en cualquier decisión vinculada al desarrollo, es una condición *sine qua non* para el ingreso. Sin buscar poner en discusión el rol de esta institución financiera ni evaluar lo que implicaría el ingreso del país a OCDE, sí tiene sentido destacar que el BM advirtió sobre la necesidad de modificar sustancialmente las cosas, de una manera que generará resistencia en varios sectores.

De esa forma, y pese a los intentos de restaurar la confianza en un sector minero haciendo más de lo mismo, queda en evidencia que cuando la discusión avanza en un sentido, el gobierno pretende avanzar en otro.

Por último, la sofisticación del discurso con la incorporación de temas y elementos que hacen a una agenda ambiental (cambio climático, energías renovables, humedales, información ambiental), aspectos que en la segunda década del siglo XXI resultan políticamente correctos y son especialmente importantes frente a la comunidad internacional, máxime cuando se intenta volver a asociarse con los espacios de interacción global vinculados a países del norte global y occidente, resultan aspectos novedosos de esta gestión. Sin embargo, la realidad muestra que en la práctica existe un fuerte avance en sentido contrario, profundizando la extracción, llamándonos la atención sobre la apropiación de un discurso ajeno.