



Minería: La necesidad de revisar el modelo extractivo

Documento elaborado por FARN

Resumen ejecutivo

La multiplicación de los conflictos socio-ambientales en la Argentina pone de manifiesto diversas contradicciones que anidan en el modelo de desarrollo que rige las relaciones entre economía sociedad y ambiente. Quizá, la principal contradicción, está relacionada con el déficit democrático del proceso de toma de decisiones que configura y reconfigura dicho modelo. Los conflictos en torno a la actividad minera no escapan a esta situación.

La preocupación por la salud, el estado del ambiente, los recursos naturales que lo componen –especialmente el agua–, el derecho a ser partícipes en la construcción del modelo de desarrollo de sus tierras, constituyen, entre otros, los principales aspectos de la demanda social.

Existe además un cuestionamiento constante a la capacidad y a la legitimidad del Estado como árbitro natural para dirimir conflictos socio-ambientales y garantizar el bien público frente a los intereses privados. De esta forma, no resulta extraño que cuando se plantean a los gobiernos provinciales posibilidades de grandes inversiones para proyectos extractivos –de hidrocarburos o mineros– éstos se vean tentados de tratar con la mayor laxitud posible las cuestiones ambientales, muchas veces soslayándolas de plano, a fin de imprimir una mayor agilidad a los trámites de otorgamiento de las licencias correspondientes. Al permanente déficit de capacidad y confianza social de los gobiernos en torno a la aplicación de la normativa ambiental a los proyectos de gran minería, se suma la posición desventajosa en que se encuentran hoy las comunidades locales respecto al Estado y el sector privado para participar en estos procesos de forma informada y eficaz, con lo que la posibilidad de que se generen riesgos am-

bientales y sociales, o se produzcan daños irreversibles, se torna evidente.

En adición, la falta de acceso a información confiable relativa a los impactos ambientales, sociales y económicos de la actividad, la carencia de verdaderos e idóneos controles públicos y el déficit de las instituciones gubernamentales en lo que hace a la canalización institucional de las preocupaciones ciudadanas, se suman a las inquietudes mencionadas.

A esta compleja situación se suman otros aspectos como la restricción de la libertad de expresión, la de publicar las ideas sin censura previa y aún la libertad de transitar libremente por sectores cercanos a los emprendimientos mineros.

El marco normativo vigente en Argentina no fomenta la plena incorporación de las externalidades y riesgos ambientales por parte de las empresas mineras, ni genera obligaciones firmes de utilizar las mejores tecnologías disponibles para evitarlos o, por lo menos, mitigar sus impactos actuales y futuros. Tampoco la legislación minera argentina responde a un consenso social. El marco legal-institucional que sustenta la actividad minera es producto del trabajo de un grupo limitado de "técnicos-expertos" hace más de veinte años y desde entonces el contexto global y el panorama nacional han cambiado profundamente.

En ese contexto, resulta clave entonces pensar estratégicamente en la necesidad de desarrollar políticas que en sintonía con la institucionalidad democrática permitan a la ciudadanía ejercer los diferentes derechos consagrados en la Constitución y así participar efectivamente de las decisiones que afectan su vida.

I. Descripción general de la situación minera en Argentina

Si bien la explotación minera en la Argentina se remonta a la etapa colonial, su desarrollo en escala surge como consecuencia de la restricción a las exportaciones de materias primas adoptada por los principales países europeos durante la época de crisis económicas y guerras que imperó en el continente europeo durante los años 1914-1945¹.

¹ Tolón Estarellas, G. (2012) "*Situación Actual de la Minería en la Argentina*". Disponible en <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/argentinien/08611.pdf>

Ante la necesidad de abastecer de materias primas al mercado interno y la falta de interés privado en la minería, el Estado asumió un rol protagónico en la extracción de minerales, particularmente enmarcada hacia la provisión de insumos para la producción local.

En este sentido, durante la mayor parte del siglo XX y hasta la década del 90, la explotación minera nacional tuvo una impronta fuertemente estatal, particularmente, direccionada a la provisión de insumos para la producción local. Organismos estatales tales como la Dirección de Minas y Geología, la Dirección General de Yacimientos Carboníferos Fiscales² (DGYCF), la Dirección General de Fabricaciones Militares³ (DGFM) y la CNEA⁴ (Comisión Nacional de Energía Atómica) fueron los encargados de llevar a cabo las gestiones vinculadas a la prospección, exploración y explotación de los recursos minerales⁵.

Sin embargo, la situación de la minería en la actualidad ya no guarda relación con la anteriormente descripta, ya que las reformas normativas y la política minera iniciada a mediados de la década del 90 y que continúan vigentes en la actualidad, cambiaron radicalmente el patrón productivo de la minería Argentina, la cual se transformó en una suerte de enclave minero con emprendimientos de gran magnitud e impacto ambiental y cuyo desarrollo ha sido impulsado por empresas de capital extranjero, proceso que además se lleva a cabo por empresas transnacionales, que adquirieron de manera temprana los derechos de exploración de los proyectos en sus diferentes fases de desarrollo⁶, y que cuentan con un muy escaso encadenamiento productivo al interior de la economía argentina.

² La DGYCF se creó para encarar el Proyecto de Río Turbio (Santa Cruz) para la extracción de carbón.

³ La DGFM fue creada mediante la Ley 12.709 (1941) con el claro objetivo de fomentar el desarrollo industrial nacional mediante la expansión de la industria siderúrgica pesada. Este organismo tuvo un papel preponderante en el desarrollo siderúrgico, petroquímico, químico y minero y de producción bélica del país. En cuanto a la actividad minera, se destacó por su participación en la explotación ferrífera en Jujuy, y de azufre en la puna salteña.

⁴ La CNEA fue creada para la prospección e incluso el procesamiento de productos uraníferos. Así, al poco de tiempo de su creación, esta entidad anunció el descubrimiento del primer yacimiento uranífero denominado "Papagayo", en Mendoza.

⁵ Méndez, Vicente, "Evolución Histórica del Sector Minero En La República".

⁶ Moori Koenig, V. y Bianco, Carlos. "Estudio 1.EG.33.6 Estudios Sectoriales. componente: industria minera (marzo 2003), disponible en <http://www.cepal.org/argentina/noticias/paginas/8/12238/Informe336Mineria.pdf>

Cambio y transformación en la década del 90

La actividad minera en la República Argentina ha tenido en los últimos 20 años un crecimiento exponencial, impulsada por proyectos metalíferos, principalmente oro y plata. Tan solo entre 2002 y 2011, la inversión en minería aumentó en un 1,948%, de \$ 541 millones a \$ 11.078 millones de pesos, y la producción del sector expandió en un 841%, de 3.365 millones de toneladas a 31.652 millones de toneladas. Asimismo, el número de proyectos mineros se incrementó en un 3.311%, de 18 a 614⁷. Según el INDEC, en 2009 se extrajeron 155.236.382,6 toneladas de minerales metalíferos, no metalíferos y rocas de aplicación, por un valor total de la producción de \$ 11.375.703.548 de pesos.

Ello se debió a varios motivos entre los que se destacan:

- a) el crecimiento del precio de los metales como el oro y la plata, menos relevantes como materias primas pero fundamentales por su utilización como reserva de valor
- b) el progresivo agotamiento mundial de los yacimientos metalíferos de mayor concentración y accesibilidad, que impulsó la entrada en funcionamiento de depósitos de menor calidad como los presentes en la Cordillera de los Andes
- c) las transformaciones producidas en la industria minera global⁸.

A ello deben agregarse los profundos cambios legales dispuestos en los años 90 en que generaron condiciones favorables para la captación de inversión extranjera y el ingreso de las empresas transnacionales como un nuevo y determinante actor en el mercado minero local.

La minería como actividad relacionada con la extracción de recursos naturales tiene en el sistema jurídico argentino un tratamiento diferente a otras materias primas referentes a la explotación de los mismos. En efecto, sobre el particular se debe considerar la disposición contenida en el Art. 75, inc 12 de la Constitución Nacional, que establece como atribución exclusiva del Congreso de la Nación el dictado de los llamados

⁷ Fuente: Secretaría de Minería de la Nación. Disponible en <http://www.mineria.gov.ar/pdf/mineriaennumeros.pdf>

⁸ Tolon Estarellas, G. (2011) *“Situación actual de la minería en la Argentina”*. Fundación Friedrich Ebert. AEDA. Disponible en <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/argentinien/08611.pdf>

códigos de fondo, entre los cuales contempla el de minería, sancionado en 1886 y que fuera sujeto a un conjunto de modificaciones.

La **Ley de Inversiones Mineras N° 24.196** otorga a las empresas inversoras estabilidad fiscal por el término de 30 años, lo que implica que por dicho tiempo no podrán ver afectada su carga tributaria o arancelaria, ni disminuir sus beneficios, ni ver modificado su régimen cambiario. Asimismo, y para efectuar el cálculo del monto a pagar en impuesto a la Ganancia, cuentan con la facultad de deducir el 100% de costo incurrido para determinar la factibilidad de un proyecto, que incluye las actividades de prospección, exploración, estudios especiales, plantas piloto e investigación.

De igual manera, las inversiones en infraestructura también pueden ser amortizadas del impuesto a las Ganancias y por **Ley N° 24.228 sobre Acuerdo Federal Minero**, las provincias y el Estado Nacional acordaron eliminar todo gravamen y tasa municipal e impuesto a los sellos⁹. También fija las regalías en un 3% de la "boca de mina"; es decir, de lo extraído en la primera etapa de la producción.

Por otra parte, se otorga a las provincias el derecho a establecer las regalías que deberán ser tributadas por los concesionarios mineros que se radiquen en ellas.

Las provincias deben facilitar la exploración privada, facilitar el acceso a las áreas exploradas, y a otorgar el potencial yacimiento al descubridor si el área es apropiada para la prospección, eliminándose de esta manera la exclusividad que gozaba el Estado para la explotación y comercialización de ciertos productos, quedando liberada la comercialización interna y externa de los minerales que sean extraídos.

Asimismo, las empresas mineras están exentas de aranceles y tasas aduaneras por lo que no pagan derechos de importación o de todo otro gravamen, derecho o tasa de estadística por la importación de bienes de capital, equipos o insumos. De igual forma, están exentas del impuesto al cheque y a los combustibles. Se encuentran especialmente favorecidas por la exención de retenciones a las exportaciones, y hasta comienzos del presente año contaban con la posibilidad de transferir al exterior el capital y las ganancias en cualquier momento, sin pagar cargas o impuestos sobre dichas transferencias y sin tener que liquidar las divisas ni ingresar

⁹ Gutman, N. (marzo 2007) *"La conquista del Oeste"*. Le Monde Diplomatique. Le Dipló. Disponible en: http://www.hsph.harvard.edu/mining/files/article_-_Mineria_Nico_5-07.pdf

al país el 100% de lo producido por sus exportaciones. A partir de 26 abril de 2012, el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, obliga a los exportadores a ingresar divisas al país por la liquidación de las ventas.¹⁰

El referido marco promotor de la minería fue reconfirmado a inicios del presente siglo cuando en el año 2004 la industria minera fue declarada una “*actividad de interés público*” de la Nación y el entonces Presidente Néstor Kirchner anunciara que “*la gente percibe que la minería trae progreso, trabajo, mejoramiento en la calidad de vida y que tiene que ver con el desarrollo económico y el crecimiento de la región donde se están desarrollando este tipo de inversiones*”¹¹. En otras palabras, la minería se ha convertido en un pilar central de la política del Estado Nacional.

Actualmente, los datos del *Mining Journal Survey* indican que Argentina ocupa el sexto lugar en la lista de países con mayor potencial para la producción de recursos mineros y el segundo lugar en cuanto a las oportunidades de inversión. Por ende, los pronósticos nacionales e internacionales indican que la minería seguirá creciendo.

Otras de las transformaciones que tuvo la actividad minera es **la explotación a cielo abierto** que comenzó a realizarse en Argentina a partir de la década del 90. A diferencia de la minería a través de galerías subterráneas, la explotación y extracción de minerales bajo esta técnica tiene una importante repercusión e impacto no solo sobre el ambiente sino también modifica el entorno social.

En la explotación minera a cielo abierto (superficial) el metal se extrae con un proceso de lixiviación, que consisten en separar el metal precioso de la roca molida a través de la utilización de cianuro y grandes cantidades de agua que luego son depositadas en denominados “diques de cola,

¹⁰ La primera Resolución es la N° 142/2012 <http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/195000-199999/196638/texact.htm> La resolución estableció un plazo de 15 días desde la fecha de embarque para el ingreso de las divisas. Plazo que fue modificado en 30 días el día 24 de mayo de este año por la Resolución N° 231/20123.1 del mismo organismo. Al día de la fecha la Resolución 142 lleva más de 8 modificaciones, en su último cambio respecto de la industria minera la Resolución 378/2012 hace un inventario de empresas y sus plazos específicos para liquidar divisas, esto con el fin de que el sector vuelva a exportar y traer divisas al país, poniendo en evidencia y atendiendo a su creciente importancia para la economía nacional y en especial para determinadas economías regionales.

Resolución N° 231/2012 <http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/anexos/195000-199999/197918/norma.htm>

Resolución N° 378/2012 <http://contablis.com.ar/legislacion/resoluciones/resolucion-378-2012-min-econ>

¹¹ Fuente: Secretaría de Minería de la Nación: <http://www.mineria.gov.ar/planmineronac.htm>

donde millones de metros cúbicos de desechos químicos y tóxicos reposan durante años con el riesgo de posibles filtraciones en el subsuelo y contaminación de napas de agua.

La actividad minera cuenta con un marco legal consolidado que ampara y promueve la extracción y explotación de los recursos por sobre la sustentabilidad del desarrollo, situación que entra en franca contradicción con los postulados consagrados por el artículo 41 de la Constitución Nacional que garantiza *“que las actividades productivas deben satisfacer las necesidades del presente, sin comprometer a las generaciones futuras”*.

Ello exige la construcción de un modelo de desarrollo minero que sea capaz de equilibrar las variables e intereses económicos, sociales y ambientales que confluyen en el mismo, cuestión que en el caso específico de **la megaminería metalífera a cielo abierto** se encuentra claramente desequilibrada en detrimento de los aspectos socio –ambientales que confluyen en la misma.

Nos encontramos ante un sistema público –privado que ignora gran parte de la normativa ambiental argentina y provincial, y que en consecuencia presenta una constante escalada de conflictos que se han visto exacerbados en los últimos años por la creciente inversión en el sector¹².

Resulta fundamental que se revise la legislación minera de nuestro país, que responde a un modelo que prioriza la explotación por sobre la sustentabilidad del desarrollo y que no contempla ni admite esquemas de análisis y discusión de la actividad en sí. Resulta llamativo que se dé por sentado que la actividad extractiva es *per se* un sinónimo de progreso a cualquier escala, y en este sentido no es menor tener en cuenta que ya varias provincias han señalado sus posicionamientos en cuanto a algunos límites a la actividad dentro de sus territorios.

No obstante ello, consideramos que esta discusión debería darse en el nivel nacional de decisión e incorporarse a un cambio legislativo que replantee el esquema extractivista clásico y amplificado en los años 90¹³.

En este sentido, se deben incorporar mecanismos tales como la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) en vinculación a la política minera del país, con la finalidad de replantear en su caso el encuadre de la misma y las

¹² Di Paola, M.E (2011) *“Propuestas ambientales en un año electoral”*. Informe Ambiental Anual. Buenos Aires. FARN. Disponible en http://www.farn.org.ar/newsite/wp-content/uploads/2013/03/dipaola_melAF2011.pdf

¹³ Di Paola, M.E (2011), op cit.

limitaciones que en su caso se decidieran, tal como la respectiva a la minería a cielo abierto. También el análisis de impactos acumulativos para ponderar cada una de las etapas de los proyectos mineros y establecer mecanismos que permitan que la ciudadanía tenga un amplio acceso a toda la información pública relacionada con cada uno de los emprendimientos proyectados o en curso, con la finalidad de decidir si los mismos se llevan a cabo o no y en su caso, en qué condiciones. Asimismo, **es necesario revisar la legislación minera vigente modificando los mecanismos de evaluación de impacto ambiental previstos en el Título Complementario del Código de Minería e introduciendo los mecanismos de consulta, participación ciudadana y audiencia pública como instancias previas en los procedimientos de toma de decisiones sobre la autorización de actividades de exploración y explotación minera.**

Resulta también imperioso que el Congreso de la Nación avance en la sanción de las normas sectoriales de presupuestos mínimos de protección ambiental, principalmente en aquellas relacionadas con la protección del suelo, el ordenamiento ambiental del territorio (OAT)¹⁴¹⁵ y usos del agua para actividades antrópicas, como así también una norma de Evaluación de Impacto Ambiental (EIA)¹⁶ y de Evaluación Estratégica (EAE)¹⁷ para ac-

¹⁴ Previsto como instrumento de política y gestión ambiental en el artículo 8 de la Ley 25.675 junto a la EVALUACIÓN DE IMPACTO Ambiental.

¹⁵ El OAT es un proceso político, en la medida que comprende la toma de decisiones públicas, las cuales deben contar con una instancia de participación ciudadana e involucrar a los distintos actores sociales, en función de la ocupación ordenada y el uso sostenible del territorio. Asimismo es un procedimiento técnico administrativo porque orienta la regulación y promoción de la localización y desarrollo de los asentamientos humanos y las actividades de diversa índole vinculadas a los mismos, en aras del logro del desarrollo sustentable.

Más información en (2010) *“Una aproximación al OAT como herramienta para la prevención y transformación democrática de conflictos socio-ambientales. Volumen 1”* FARN. Disponible en http://www.farn.org.ar/newsite/wp-content/uploads/2012/05/publicacion_OAT_Volumen1.pdf

(2011) *“El Ordenamiento Ambiental del Territorio como herramienta para la prevención y transformación democrática de conflictos socio-ambientales. Lineamientos básicos y recomendaciones para el desarrollo de una política nacional. Volumen 2”*. FARN. Disponible en http://www.farn.org.ar/newsite/wp-content/uploads/2010/11/Publicaci%C3%B3n_NED-2.pdf

¹⁶ La EIA es el procedimiento administrativo y técnico por el cual quien desee llevar a cabo un proyecto debe, en forma previa, realizar un estudio técnico interdisciplinario a fin de analizar los impactos positivos y negativos del mismo, someterlo al análisis de la autoridad, la cual debe asimismo convocar a una instancia de participación ciudadana, a través de una audiencia pública o consulta. Luego, la autoridad de aplicación puede otorgar o no el permiso, o conferirlo con ciertas condiciones (mitigación de ciertos impactos, por ejemplo), de conformidad a lo analizado en torno al proceso mencionado.

¹⁷ La EAE se define como un procedimiento que tiene por objeto la evaluación de las conse-

tividades que puedan generar impactos significativos para el ambiente.

Asimismo, los emprendimientos mineros cuyo impacto ambiental trasciendan o cuenten con potencialidad de trascender los límites de la provincia en que se desarrollan, requieren del establecimiento de sistemas de control en las que se integre la representación de las jurisdicciones alcanzadas por los impactos mineros y/o que integren la misma cuenca minera.¹⁸

Otra cuestión importante es la flagrante ignorancia que se aprecia en todas estas decisiones de un principio ambiental esencial ya consagrado en todo el mundo, como el principio precautorio¹⁹.

Este nos dice que ante el riesgo de un daño ambiental, la falta de certeza científica o información no deberá ser motivo para evitar la adopción de medidas eficaces, en función de los costos, para proteger el ambiente amenazado²⁰.

Cabe resaltar por otro lado que no existe información suficiente disponible respecto de las obligaciones fiscales de las concesionarias, sus contrataciones, sus flujos financieros y los presuntos beneficios económicos de

cuencas o impactos ambientales en la formulación de las decisiones estratégicas por parte del sector gubernamental. Esto es, en todas aquellas decisiones que se tomen previamente a la instancia de los proyectos específicos, tales como las iniciativas, políticas, planes y programas. Asimismo, la EAE está muy ligada a las políticas de desarrollo de territorio y a los planes de ordenamiento que puedan estar vigentes, siendo el ordenamiento territorial un marco de referencia, la EAE debe tomar las definiciones, posibilidades y restricciones de dichos planes como puntos de partida para sus análisis ambientales. A la vez, permite generar los marcos iniciales de contenidos y alcances para las EIA de aquellos proyectos que surjan de las decisiones estratégicas analizadas. Debe asimismo incorporar la participación ciudadana en su proceso.

¹⁸ *Una cuenca es un espacio compartido por la dirección del flujo y divisoria de las aguas. Las cuencas hidrográficas son unidades morfológicas superficiales. Los límites son establecidos por la divisoria geográfica principal de las aguas de las precipitaciones ("parteaguas"). El parteaguas consiste en la unión de los puntos más altos entre dos laderas adyacentes pero de exposición opuesta. Al interior de las cuencas se pueden delimitar sub-cuencas o cuencas de orden inferior. Las cuencas mineras amplían la determinación de cuenca hidrográfica debido al aspecto del aprovechamiento particular de minerales mediante explotación subterránea, superficial o en menor escala con otros métodos (p. ej. dragas). El contexto tradicional de vincular el manejo integral de cuenca con priorización de los recursos hídricos se amplían en el caso de cuencas mineras más hacia un manejo socio- ambiental, remediación ambiental y mejoramiento de la calidad de vida. Estado Plurinacional de Bolivia. Ministerio de Medio Ambiente y Agua. Propuesta de Plan estratégico de Cuencas Mineras. (2010)*

¹⁹ Principio 15 Declaración de Río, Art. 6 Carta de la Tierra, Preámbulo de la Convención de Naciones Unidas sobre Diversidad Biológica, art. 3.3 Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático.

²⁰ El principio es receptado en nuestra legislación en el art. 4º de la Ley General del Ambiente 25.675.

la minería. Por lo tanto, resulta imposible conocer con certeza su impacto económico en las poblaciones locales o para los habitantes del país. Además, esta falta de información presupone una barrera para garantizar que los recursos fiscales generados con la actividad se apliquen de manera transparente y para beneficio de la ciudadanía.

Múltiples iniciativas internacionales enfocan el problema de la información asimétrica entre, por un lado, gobiernos y empresas mineras, y ciudadanos y sociedad civil, por el otro. *Extractive Industries Transparency Initiative (EITI)*, *Publish What You Pay*, *Revenue Watch*, son algunos ejemplos de cómo la sociedad civil global ha generado acciones de incidencia tendientes a comprometer a gobiernos y a empresas a hacer transparentes los flujos financieros, las contrataciones y las obligaciones fiscales, entre otras variables claves para reducir posibilidades de corrupción y desvío de fondos. En Argentina, estas iniciativas todavía no han sido tratadas debidamente por parte de las autoridades mineras, y recién en los últimos años se han dado los primeros pasos hacia el análisis crítico del tema de acceso a la información en materia de minería. Pero aún falta mucho diálogo para lograr incorporar buenas prácticas y garantías legales en el marco nacional vigente.

II. Conflictos vinculados a la actividad minera

Desde Santa Cruz hasta Jujuy grupos de vecinos “auto-convocados” se han organizado con el fin de impedir el desarrollo de proyectos mineros. Casos emblemáticos de este tipo de conflicto incluyen los de Meridian Gold (Esquel)²¹, Veladero (San Juan)²² y Famatina (La Rioja)²³²⁴, y decenas de casos adicionales se han desatado en la última década.

Estos conflictos son procesos que por su substancia e impacto en el ámbito de lo público, involucran no solo aspectos sociales y ambientales, sino

²¹ Más información en (2010) “*Ciudadanía ambiental y minería: herramientas para la transformación democrática de conflictos socioambientales*”. Primera edición. Buenos Aires. FARN. Disponible en http://farn.org.ar/docs/publicacion_ue_sep2010.pdf

²² Más información en (2010) “*Ciudadanía ambiental y minería...*”. FARN, op. cit.

²³ Más información en <http://www.farn.org.ar/newsite/archives/12673> y (2010) “*Ciudadanía ambiental y minería...*”. FARN, op. cit.

²⁴ Ver información más detallada de los referidos conflictos sociales y otros adicionales en (2010) “*Una aproximación al OAT...*”. FARN, op. cit.

también económicos, culturales y políticos. Existe una multiplicidad de factores vinculados al modelo de desarrollo, que directa o indirectamente contribuyen a hacer emergentes estos fenómenos: explotación intensiva de los recursos, consumo desmedido, acceso a la tierra, crecimiento poblacional, distribución desigual de los ingresos y escasez o ausencia de políticas públicas adecuadas, en el marco de la definición de un modelo de desarrollo local.

La conflictividad en torno a las industrias extractivas y específicamente mineras tiene características propias y atributos que la distinguen del resto: su magnitud económica, su huella ambiental y fundamentalmente sus antecedentes y contexto socio-ambiental e institucional. En los diversos conflictos generados en torno a proyectos mineros metalíferos de gran escala, se enfrentan coaliciones sociales cuyas diferencias y asimetrías son muy evidentes.

La gobernabilidad minera actual establece patrones, estructuras y reglas de juego para la minería cuya implementación se ha tornado cada vez más conflictiva. Las principales razones se vinculan al fomento de la actividad minera sin acuerdo social previo respecto al modelo de desarrollo local con participación de todos los sectores y una política de ordenamiento ambiental del territorio, a la escasa incidencia de organismos estatales no mineros en la evaluación y control ambiental de la actividad y a un inadecuado acceso a la información pública relativa a proyectos mineros y participación ciudadana en los procesos de EIA para tales proyectos. Ello contribuye a que se genere desconfianza desde la sociedad civil en el Estado como garante del bien público ante el múltiple rol del Estado como promotor, regulador y fiscalizador de la actividad, en particular de los grandes emprendimientos mineros²⁵.

La multiplicación de los conflictos pone en evidencia que los pasivos ambientales y sociales de la minería crean enorme desconfianza entre los actores de las comunidades afectadas. Asimismo, las comunidades locales perciben escasos beneficios provenientes de la actividad, sin observar como contrapartida un desarrollo local y regional sostenible. En consecuencia, han comenzado a manifestar su preocupación por el derecho de acceso y uso a los recursos, por la gestión de los impactos socio-ambientales y por la distribución de costos y beneficios de la actividad minera.

²⁵ (2010) "Ciudadanía ambiental y minería...". FARN, op. cit.

A su vez, los actores del sector minero argumentan que la multiplicación y radicalización de los conflictos mineros frenará la inversión minera, con el consecuente perjuicio para el desarrollo nacional y ruptura de la seguridad jurídica.

La emergencia y sostén social de la posición de **¡No a la minería!** han de servir como evidencias de la exclusión sistemática de la ciudadanía en el debate sobre minería y la falta de canales para la participación pública en la toma de decisiones sobre el desarrollo y la gestión ambiental local.

Todo lo expresado con anterioridad muestra claramente (y en la conflictividad en torno a la actividad minera es aun más claro que en otras actividades productivas) la imperiosa necesidad de definir un modelo de desarrollo de país, un ordenamiento ambiental del territorio y políticas públicas de desarrollo local con participación real y de calidad de todos los sectores y en todos los niveles.

Afortunadamente existen alternativas serias al modelo extractivista. Un buen ejemplo de que los recursos naturales no tienen por qué ser explotados siempre indefectiblemente, sino por el contrario, su no explotación puede acarrear fuertes beneficios económicos, sociales y ambientales, es el caso de Yasuní, en Ecuador.

El Parque Nacional Yasuní ha sido identificado como el lugar más biodiverso del planeta²⁶. Para salvaguardar su diversidad biológica, y a costa de no explotar el petróleo existente, Ecuador decidió implementar una revolucionaria idea denominada "Iniciativa Yasuní-ITT"²⁷ por la cual suscribió un acuerdo internacional con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), para poder recibir y utilizar aportes financieros de la comunidad internacional que apoyen esta iniciativa, creando a la vez un fondo de capital que es administrado por las Naciones Unidas, con la participación del Estado, la sociedad civil ecuatoriana y los contribuyentes. De esta forma, a través de un fideicomiso, los intereses de las inversiones del fondo Yasuní-ITT se destinan a proyectos en materia de conservación efectiva, deforestación evitada, aumento de eficiencia energética y ahorro de energía, desarrollo social e investigación.

²⁶ Con una superficie total de 9820 kilómetros, posee no menos de 150 especies de anfibios, 121 de reptiles, 596 de aves, 200 de mamíferos, 500 de peces y 4000 de plantas. Además dicho parque es sumamente rico en yacimientos de petróleo, albergando 846 millones de barriles de petróleo bajo tierra.

²⁷ Más información: <http://yasuni-itt.gob.ec>

III. La cuestión legal

Al momento de sancionarse en 2002 la Ley General del Ambiente (LGA) N° 25.675, existía en Argentina un amplio plexo normativo sobre temas referidos a la protección del ambiente tales como residuos peligrosos, pesca y minería. Esta normativa sigue aún vigente. En este sentido, la LGA no dispone la expresa derogación de leyes especiales anteriores, ni las exceptiona totalmente, sino que establece la prioridad de los contenidos de la LGA respecto a los de la legislación específica sobre la materia, es decir que los contenidos sobrevivirán en tanto no se opongan a los principios y disposiciones contenidas en la ley marco.

El Código de Minería, como toda norma sectorial anterior a la LGA, necesita hoy ser releído y reinterpretado, integrando los contenidos ambientales con arreglo a aquélla; o parafraseando al Dr. Esain “traducir sus elementos a clave ambiental, entrecruzar la normativa minera con la ambiental”²⁸. El Código de Minería no es una ley absoluta, sino que debe aplicarse en combinación con las otras normas vigentes. Esto supondrá un fuerte cambio de conducta y mentalidad en el sector minero, atento cambia el enfoque, alterando el *status quo* vigente, revisando las nociones clásicas del sector. La actividad minera debe considerar los principios claves del derecho ambiental consagrados en la LGA como los de prevención, precaución, cooperación, responsabilidad, sustentabilidad, equidad intergeneracional, etc.

Al mismo tiempo, hay un claro déficit en la aplicación y cumplimiento de la normativa ambiental. Por ejemplo, la vigencia de normas provinciales prohibiendo la explotación minera a cielo abierto con uso de cianuro²⁹, no ha sido eficiente para impedir la sobreexplotación de los recursos naturales, la multiplicidad de impactos ambientales, el daño a la salud y calidad de vida de la población que producen los mega emprendimientos mineros, quienes han evitado y eludido los controles establecidos en las mismas. En otros casos, se debilita las competencias y potestades de las autoridades ambientales. Tal es el caso de lo que sucede en la provincia de San Juan, donde se sancionó una ley que exime expresamente a la minería del cumplimiento de los controles ambientales o el caso de otras jurisdicciones donde el control ambiental de los emprendimientos se lleva a cabo

²⁸ Esain, J. (2012) “Pesca marítima y Derecho Ambiental”. Buenos Aires. Ed. Abeledo Perrot y Fundación Vida Silvestre.

²⁹ Chubut (Ley N° 5001), Río Negro (Ley N° 3981), Tucumán (Ley N° 7879), Mendoza (Ley N° 7722) y La Pampa (Ley N° 2349).

por la autoridad minera, quedando por tanto absolutamente relegada la autoridad ambiental local, quien no cuenta con injerencia en los procedimientos de EIA, ni tampoco competencias para controlar el desempeño ambiental de los emprendimientos mineros.

Las empresas mineras plantean que las prohibiciones son inconstitucionales y que el derecho ambiental no puede imponerse por sobre otros derechos. Este problema se manifestó en el marco de la Ley de Glaciares N° 26.639, cuya fuerte impronta de conservación ecosistémica³⁰ en zonas de interés minero, llevó a un veto presidencial en el año 2008. Aún frente a su posterior aprobación en 2010, la ley sigue generando resistencia por parte de empresas mineras que han decidido judicializar el asunto, solicitando una declaración de inconstitucionalidad en la provincia de San Juan³¹. Sin embargo, la Corte Suprema de Justicia de la Nación revocó la medida cautelar interpuesta por Barrick Gold, Argentina Gold y AOMA, dándole plena vigencia a la Ley en la provincia de San Juan³².

Asimismo aún existen importantes dilaciones de las autoridades para una adecuada implementación de la Ley de Glaciares, ya que la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación (SAyDS) es la autoridad de aplicación de la Ley de Glaciares y debe señalar las zonas prioritarias por las que debe comenzarse a realizar el Inventario Nacional de Glaciares, que son aquellas en las cuales se estén desarrollando actividades prohibidas en zona glaciar y periglacial, tal como la extractiva. Asimismo, el IANIGLA³³ que es el organismo que la ley designa a cargo del inventario, debe recibir el respaldo presupuestario adecuado para este fin.

Resulta fundamental que se comience de manera inmediata la confección del Inventario de Glaciares en las zonas prioritarias y las auditorías ambientales en los proyectos en ejecución. Más aún teniendo en cuenta

³⁰ Los glaciares constituyen reservas estratégicas de recursos hídricos para el consumo humano y para la agricultura, así como proveedores de agua para la recarga de cuencas hidrográficas y para la protección de la biodiversidad, como fuente de información científica y como atractivo turístico. Consciente del potencial e irreversible daño que en dichas áreas pueden causar, la ley establece prohibiciones expresas de ciertas actividades en las áreas mencionadas, entre las que figuran la minería y la actividad hidrocarburífera.

³¹ Para más información sobre la implementación de la Ley de Glaciares en las provincias de Mendoza y San Juan ver los artículos: Rodríguez Salas, A. (2013). *“Glaciares y Minería en Mendoza: estado de situación y perspectivas”* y Seguí, D. (2013). *“La Protección de los Glaciares en la Provincia de San Juan”* que forman parte del presente informe.

³² Más información: “Comunicado FARN: Plena vigencia de la Ley de Glaciares (03 de julio de 2012): <http://www.farn.org.ar/newsite/archives/13534>

³³ Instituto Argentino de Nivología, Glaciología y Ciencias Ambientales.

el tiempo que ya transcurrió debido a las medidas cautelares presentadas por las propias empresas, circunstancias que atentan contra el propio fin de la ley, que es la preservación de reservas estratégicas de recursos hídricas para el consumo humano, la agricultura y para la recarga de cuencas hidrográficas.

Los precedentes doctrinarios y la jurisprudencia de la Corte Nacional han llevado a que se afirme que la Nación en materia de presupuestos mínimos y las Provincias en cuanto a legislación complementaria, pueden ser competentes para dictar normas ambientales en materia minera, porque las cuestiones de fondo que hacen a la minería son competencia exclusiva y excluyente del Congreso Federal pero la legislación aplicable a sus impactos ambientales se rige de conformidad a la distribución de competencias establecida por los artículos 41 y 124, y las leyes que reglamenten su ejercicio.³⁴

El otro punto central a considerar es que la actual la legislación minera de la República Argentina no responde o refleja un consenso social actual sobre la materia. Al contrario, como los crecientes niveles de conflictividad social minera lo demuestran, el régimen y las políticas de promoción de la minería a gran escala son objeto de profundas objeciones por muchos y variados sectores de la sociedad argentina. No se puede desconocer este dato de la realidad social. El marco legal-institucional que promueve y sustenta la inversión minera de gran escala es el resultado de un grupo limitado de técnicos-expertos durante la década de los 90, hace más de veinte años, y desde entonces, el contexto global y el panorama nacional han cambiado profundamente.

En su momento la aprobación de las leyes mineras no fue objeto de un debate abierto y profundo que involucrara a diversos actores y sectores sociales. La Constitución Nacional y la Ley General del Ambiente –dos normas de jerarquía superior al Código Minero– plantean la necesidad de

³⁴ Ver al respecto: Sabsay, D (1995) *"Aspectos constitucionales en materia minero ambiental"*. "Consideraciones de un régimen jurídico ambiental para la minería en la Argentina". (p. 35). Buenos Aires. FARN.

Dicha postura fue plenamente convalidada en el caso Villivar, donde los Dres. Ricardo L. Lorenzetti, Carlos S. Fayt y Enrique S. Petracchi expresaron que "en la etapa de exploración como la de explotación, la autoridad de aplicación de las normas de protección del medio ambiente serán las que las provincias determinen en el ámbito de su jurisdicción". En este sentido, la mayor parte de las provincias argentinas, en particular las provincias mineras, donde existen proyectos extractivos de megaminería metálfera, poseen sistemas legales ampliamente protectorios del ambiente y que reconocen el derecho a informarse y también a participar en los procedimientos de Evaluación de Impacto Ambiental mediante el instituto de la audiencia pública.

generar sistemas de participación ciudadana en el marco de las decisiones ambientales, pero persisten numerosos problemas vinculados al pleno ejercicio de estos derechos dentro del rubro minero. Esto ocurre a nivel local, con la aprobación de proyectos que no cuentan con acuerdo social previo, y a nivel nacional, donde escasean instancias de diálogo y concertación de políticas públicas. No han existido audiencias públicas previas a la autorización de los emprendimientos actualmente en proceso de construcción y explotación. El Código de Minería debe acatar las indicaciones de la LGA en materia de participación ciudadana en los procedimientos de evaluación de impacto ambiental, criterio que fue ratificado en el "Caso Esquel"³⁵.

La movilización social, las decisiones judiciales y políticas favorables a la aplicación de la legislación ambiental y el establecimiento de ordenamientos territoriales (por ejemplo respecto de los bosques y glaciares), en ma-

³⁵ "Villivar, Silvana Noemí c/ Provincia del Chubut y otros s/ Amparo", 17/04/2007. Voto en minoría de los Dres. Ricardo L. Lorenzetti, Carlos S. Fayt y Enrique S. Petracchi: "el artículo 11 de la Ley 25.675 reitera, como presupuesto mínimo común de aplicación obligatoria en todo el territorio de la república para toda actividad susceptible de degradar el ambiente, o afectar la calidad de vida de la población de manera significativa, la sujeción a un procedimiento de evaluación ambiental previo a su ejecución en todas sus etapas, que deberá ser sometida a una audiencia pública presidida por la autoridad de aplicación quien, después de analizar el estudio y las observaciones formuladas en la audiencia, decidirá expresamente sobre aquellos, antes del inicio de las actividades de que se trate". Cabe destacar que el caso Villivar se originó a raíz de la fuerte demanda de ciudadanos de la localidad de Esquel para que se paralizaran las obras de exploración y minería en dicha ciudad como consecuencia de que no se había observado la instancia previa y obligatoria de audiencia pública prevista por la normativa local. Por su parte, se destacan también los recientes fallos dictados uno, por nuestro Máximo Tribunal en los autos "Barrick Exploraciones Argentinas S.A. y otro c/ Estado Nacional si acción declarativa de inconstitucionalidad", del 3 de julio de 2012, y el otro, del Tribunal unipersonal de Chilecito, La Rioja, en los autos "Intendente Municipal Depto. Famatina – Medida Cautelar de No Innovar", del 18 de julio de 2012. El primero de los casos tuvo lugar a raíz de la decisión del Juez a cargo del Juzgado Federal n° 1 de San Juan que hizo lugar a la medida cautelar requerida por Barrick Exploraciones Argentina S.A. (BEASA) y Exploraciones Mineras Argentinas S. A. (EMASA) disponiendo la suspensión de la aplicación de los artículos 2, 3, 5, 6, 7 Y 15 de la ley de glaciares para el emprendimiento "Pascua Lama". Nuestro Máximo Tribunal rechazó tal temperamento entendiendo que neutralizaba precisamente los procedimientos establecidos por la Ley de Glaciares. En tal sentido destacó que dicho cuerpo legal tiene una significativa incidencia sobre el principio constitucional de división de poderes, por lo que su procedencia debía ser evaluada con criterios especialmente estrictos que no parecían haber sido considerados en el caso. Por su parte, el segundo planteo tuvo su origen en la movilización ciudadana de los pobladores de la localidad de Famatina, La Rioja, en contra de la actividad extractiva a realizarse en el cerro "Famatina", lo que dio origen a que su Intendente solicitara en la Justicia una medida cautelar de no innovar en contra de Energía y Minerales Sociedad del Estado (E.M.S.E.) y Osisko Mining Corporation, toda vez que los demandados, en base a un convenio que habían firmado, desarrollarían un proyecto minero que afectaría a los glaciares del lugar. Cabe destacar que el Tribunal hizo lugar a la acción, suspendiendo la vigencia de dicho convenio minero fundamentando su decisión en la aplicación de la Ley de Glaciares.

yor sintonía con las expectativas sociales, contribuyen al logro de una mayor simetría entre los sectores en pugna. En particular, la decisión judicial en el caso Esquel y finalmente la recaída en el caso Famatina marcan un antes y un después en las relaciones de poder social³⁶. No caben dudas de su valor jurídico, su oportunidad y sus efectos. Sin embargo, no se puede afirmar que la conflictividad en torno a la minería y las amenazas que entraña sobre el ambiente y la calidad de vida, hayan disminuido o desaparecido, y ello es así porque las causas que subyacen a esta conflictividad no han sido abordadas. Por tanto, es necesario avanzar asumiendo nuestra responsabilidad ciudadana, exigiendo a las autoridades ambientales y mineras la aplicación de las normas vigentes, iniciando ese proceso mucho antes de llegar a la acción judicial.

IV. Recomendaciones finales

Conforme lo sostenido a lo largo del presente documento, FARN efectúa a modo de cierre las siguientes recomendaciones:

- ▶ Es necesario que se lleve a cabo un serio debate nacional que reflexione y genere políticas públicas que apunten a una salida del extractivismo, en pos de un equilibrado e igualitario desarrollo de los pueblos, respetando su cultura y sus formas de vida y considerando el encuadre del mismo y los límites a las actividades vinculadas a la megaminería, en especial la relacionada a las actividades de explotación a cielo abierto;
- ▶ Se avance hacia una reforma integral del Código de Minería, ajustándolo a las disposiciones ambientales vigentes y la derogación de la Ley de Inversiones Mineras N° 24.196;
- ▶ Se palie el gran déficit democrático del que adolece la actual política minera a nivel federal atento estimula una conflictividad social y ambiental creciente. Si la política ambiental no se planifica con escenarios inclusivos, participativos y transparentes, y si no se ge-

³⁶ Para más información sobre el conflicto de Famatina leer los artículos: Bordagaray, I. (2013). *"Famatina: dignidad y autodeterminación"*, que forma parte del presente Informe.

Di Paola, M.E. y Duverges, D. (2013). *"Famatina: Minería, Participación y Ley de Glaciares"*, que forma parte del presente Informe.

nera y pone a disposición información suficiente y confiable, los conflictos reinantes sociales se profundizarán y emergerán nuevos;

- ▶ Se promuevan mecanismos de coordinación interjurisdiccional para un mayor y más efectivo control de los proyectos mineros existentes, en especial en aquellos emprendimientos en que sus impactos superen los límites de una jurisdicción y/o cuando afecten a una cuenca minera cuyos impactos trasciendan los límites provinciales.
- ▶ Se declare una moratoria al otorgamiento de nuevas concesiones a la exploración y explotación minera metalífera;
- ▶ Se lleve adelante la recomposición ambiental de las zonas afectadas por los mega emprendimientos mineros que actualmente existen en el país;
- ▶ Se cierren todas las causas abiertas a los ciudadanos criminalizados por manifestarse contra la megaminería.
- ▶ Se acate el fallo de la Corte Suprema de Justicia con la consecuente aplicación de la Ley Nacional de Protección de los Glaciares en todo el país
- ▶ Se implemente plenamente el marco ambiental vigente, la Ley General del Ambiente y las leyes sectoriales de presupuestos mínimos, teniendo en consideración la necesidad de que se concrete el inventario de glaciares a cargo del IANIGLA como así también el establecimiento por parte de la Autoridad nacional de las zonas prioritarias por las que debe comenzar el mismo y la prohibición de las actividades extractivas en zona glaciar y periglacial.



CERRAR BIEN LA CANILLA. UN PEQUEÑO PASO PARA VOS, UN GRAN SALTO PARA LA HUMANIDAD.

Una canilla que gotea desperdicia
75 litros de agua por día.

Entrá en Farn.org.ar y enterate que
más podés hacer.

Facebook /consejopublicitarioargentino
Twitter @consejopublarg
#unpaso

F A R N
FUNDACIÓN AMBIENTE Y
RECURSOS NATURALES


CONSEJO PUBLICITARIO
ARGENTINO
PARA EL BIEN PÚBLICO

CAPÍTULO

V

CONSERVACIÓN

