

Panorama megaminero en Argentina: Entre la debilidad institucional y la conflictividad socio-ambiental

Por Leandro Hernán Gómez

Magíster en Administración Pública. Miembro del Área de Estudios Latinoamericanos de la FLACSO, Argentina y de la Facultad de Ciencias Económicas, UBA. Email: leandrohgomez@yahoo.com.ar

Resumen

Políticas públicas nacionales y provinciales han pretendido desarrollar la actividad megaminera en Argentina, a través de estímulos de corte económico e impositivo, desatendiendo la calidad de las instituciones. A su vez, tampoco se le ha prestado la debida atención de las demandas populares, que a nivel regional surgieron alrededor de proyectos extractivistas (capaces de obstaculizar el proyecto en cuestión). En consecuencia, el artículo llama la atención sobre la debilidad institucional y sobre la conflictividad social, generando una serie de sugerencias para la resolución de sendos ejes.

Abstract

Public policy at the federal and at the provincial level has been implemented in the attempt to develop megamining in Argentina, through economic and tax policy. This policy has not paid attention to the quality of institutions. Additionally, no attention has been paid to social demands that, at the regional level, have emerged in relation to extraction projects (with power enough to occlude the project). Consequently, the article draws attention over institutional weakness and over social conflict, providing suggestions that could potentially solve both issues.

Ambiciones de mega-minería

Se puede decir que en la Argentina el estímulo a la minería comenzó con la Asamblea Constituyente de 1813, con la sanción de la Ley de Fomento Minero, la cual pretendía atraer el capital extranjero y la mano de obra, liberando la actividad de impuestos, reduciendo costos y permitiendo la movilidad de capitales al exterior del país. La importancia de la minería estaba dada por la necesidad de minerales para la fabricación del armamento para el ejército patriota y el desarrollo económico local.

La promoción de la actividad extractiva continuó con la redacción del Código de Minería (CM) en 1886, tutelando los derechos, obligaciones y procedimientos para la exploración y explotación de la mina y los recursos extraídos. Establece que las minas son propiedad de las provincias pero que el Estado no puede disponer de las mismas, dando lugar a su concesión a particulares, a quienes se les exige el pago de un canon anual por concesión y se los exime de cualquier otro tipo contribución por cinco años.

El CM es uno de los pocos códigos de actividad con un apartado propio de protección ambiental, pero a causa de su laxitud y vacíos en lo que hace al resguardo del ambiente, generación y distribución de información, y participación ciudadana, es criticado por aquellos actores que quisieran condicionar el extractivismo.

Le concede la totalidad del poder de decisión sobre la aprobación o rechazo de un proyecto minero a la autoridad de aplicación provincial, sin darle lugar a otras entidades gubernamentales ni actores civiles. Tampoco considera otras normativas que condicionan la actividad extractiva, evitando así el aumento de costos para las empresas mineras, la descentralización de la toma de decisiones y el aumento de las obligaciones para la autoridad de aplicación gubernamental y las mineras.

La siguiente medida de estímulo minero fue la Ley de Promoción Minera dictada en 1979, bajo el gobierno de facto de Jorge Rafael Videla. La misma pretendía estimular la minería a gran escala a través de exenciones impositivas, permitiendo deducir del impuesto a las ganancias gran número de inversiones en investigación e infraestructura. Posteriormente, el gobierno presidido por Carlos Saúl Menem profundizó dicha línea de promoción, sancionando la Ley de Inversiones Mineras en el año 1993. El desarrollo de la minería a escala internacional, las facilidades para el acceso a préstamos de inversión en el mercado internacional de capitales y la implementación de políticas económicas liberales, motorizaron la ejecución de medidas de incentivo minero a gran escala.

La Ley de Inversiones Mineras dictamina que los emprendimientos mineros gozan de treinta años de estabilidad fiscal, y que pueden deducir del impuesto a las ganancias el ciento por ciento (100%) de los montos invertidos en investigación, equipamiento e infraestructura. También establece que las regalías percibidas por las provincias no pueden ser superiores al tres por ciento (3%) sobre el valor "boca mina"¹ del mineral extraído.

En 1993 se establece el Pacto Federal Ambiental, en el que el gobierno nacional y las provincias acuerdan promover políticas ambientales adecuadas para todo el país, mediante acuerdos marcos entre las provincias y la Nación.

Diecinueve años luego, en un contexto donde la actividad se veía afectada por las condiciones externas del mercado internacional que comenzaban a desmejorar y por una serie de conflictos socio-ambientales que lograron frenar proyectos mineros, se creó la Organización Federal de Estados Mineros (OFEMI). Esta nuclea diez provincias mineras no metalíferas, desde donde se acuerdan acciones conjuntas y se promueven políticas para el desarrollo minero del país.

La última política de promoción de la actividad minera, se dio en Febrero del corriente año. A través del Decreto 349/2016 se quitaron las retenciones a la exportación de productos minerales (que desde el 2002 eran del 5% o 10%). Así, se redujeron los costos de aquellas empresas mineras orientadas a la exportación del material extraído (como es el caso de las compañías dedicadas a la llamada megaminería²).

¹ El Artículo 22 bis, de la Ley de Inversiones Mineras (Ley Nacional 24.196), dictamina: Se considera "mineral boca mina", el mineral extraído, transportado y/o acumulado previo a cualquier proceso de transformación. Se define el "valor boca mina" de los minerales y/o metales declarados por el productor minero, como el valor obtenido en la primera etapa de su comercialización, menos los costos directos y/u operativos necesarios para llevar el mineral de boca mina a dicha etapa, con excepción de los gastos y/o costos directos o indirectos inherentes al proceso de extracción.

² Si bien se utiliza el término megaminería como sinónimo de minería a gran escala, este concepto incluye a otros aspectos a tener en cuenta: explotación a cielo abierto, uso de sustancias altamente contaminantes para la separación de los minerales de la roca, empleo de grandes cantidades de agua y energía, y generación del drenaje ácido de mina, entre otros. La explotación es considerada megaminera con el cumplimiento de al menos uno de los referidos aspectos. (Wagner, 2008).

Este breve recorrido por las principales normas nacionales de estímulo a la referida actividad, nos permite ver como a lo largo del tiempo se ha querido incentivar la minería a gran escala a través de la generación de beneficios económicos, contables y tributarios, tal como lo expresa el economista Jorge Sereno:

...cabe señalar que se registró una significativa coincidencia en calificar de generoso para con los beneficiarios, al régimen especial de promoción de la Minería. Al mismo tiempo se justifica, en general, la concesión de tales beneficios en atención a la escasa o casi inexistente "cultura minera" de la Argentina y a su desempeño controvertido como país durante los últimos 50 años. (Sereno, 2011: 26).

A su vez, el Código de Minería se ha mostrado indiferente hacia leyes ambientales de presupuestos mínimos que afectan la actividad, la centralización de la toma de decisiones, los escasos requisitos requeridos para la presentación de proyectos de exploración y explotación, la falta de participación y control por parte de ciudadanos y de organismos independientes, son algunos de los aspectos que señalan un camino hacia la baja calidad institucional.

Si bien a raíz de la mencionada Ley de Inversiones Mineras hubo un incremento de la megaminería, la actividad comenzó a tomar mayor relevancia a partir del 2003, teniendo un crecimiento sostenido por diez años. Los contextos externo e interno fueron los motores de la actividad y la modificación de los mismos determinó el freno de la minería a gran escala en Argentina.

En el 2003, el sector externo se caracterizaba por el aumento del valor de las *commodities*, alto nivel de liquidez en el mercado internacional de capitales y facilidades para la financiación de las inversiones; mientras que en el sector interno había bajos costos para la exploración, explotación y construcción minera, seguridad jurídica y facilidades para remitir externalidades al exterior.

La Secretaría de Minería de la Nación estipula que durante dicho periodo la cantidad de proyectos mineros pasó de 18 a 614 en todo el país, extendiendo el número de empleos directos e indirectos generados por la actividad de 97.500 a 517.500. La inversión extranjera directa pasó de un valor apenas superior a los 1.000 millones de dólares estadounidenses a finales de la década de los 90', para alcanzar los 5.862 millones al terminar el año 2011. Así mismo, las exportaciones mineras llegaron a representar el 9% del total de las exportaciones del país, por un valor de 4.500 millones de dólares estadounidenses. (Fuentes: *Minería en Números*. Secretaría de Minería de la Nación; y Roca, 2013).

Los contextos externo e interno comenzaron a sufrir grandes cambios en el 2013 y con ello empezó a caer la actividad. En el ámbito externo bajó el precio de las *commodities* y disminuyó el financiamiento de inversiones en el mercado internacional de capitales; a lo que se sumó un sector interno desmejorado, principalmente por la suba de los costos y las restricciones sobre el giro de ganancias a las casas matrices en el exterior, a lo que se sumó la aprobación de la Ley para la Preservación de los Glaciares y del Ambiente Periglacial (y su posterior reglamentación) y el notable incremento de los conflictos socio-ambientales surgidos alrededor de proyectos mineros.

La expansión de la minería tuvo su correlato en el incremento de los conflictos socio-ambientales, los cuales gozaron de diversos grados de notoriedad e impacto, llegando no solo a aumentar los costos y condicionar el normal funcionamiento de la mina, sino hasta

provocar el abandono del proyecto en cuestión por parte de la empresa. (Sola Álvarez, 2013; y El Inversor Energético & Minero, 10/12/2013).

En tales conflictos tienden a aparecer en escena dos grupos de actores bien delimitados: quienes apoyan la actividad extractiva y aquellos que se oponen. Dentro del primero suelen agruparse la empresa minera, el sector gubernamental que promueve la actividad como una vía de desarrollo económico, generación de ingresos y empleo, la cámara de empresarios mineros y sectores de la sociedad civil (individuos y sociedad civil organizada) que ven en la minería una oportunidad de crecimiento económico y empleo, entre otros. En el segundo grupo se encuentran sectores de la comunidad que ven en la minería una amenaza ambiental y/o a sus modos de vida, sectores gubernamentales que ven amenazados derechos colectivos y/u otras actividades productivas, organizaciones de la sociedad civil de carácter ambientalista y actores económicos que entrarían en competencia con la minería por el uso de recursos escasos.

El sector opositor ha sabido organizarse y manifestarse en el espacio público y por la vía jurídica. Ante los reclamos populares, las respuestas de las empresas y de los gobiernos provinciales, han tendido a cerrar espacios de dialogo y participación de la sociedad civil y han brindado información cuestionada en cuanto a su veracidad, llegando en ciertos casos a hacer uso desmedido de la fuerza pública, siendo acusados también de persecución jurídica. Gran parte de los gobiernos provinciales han pretendido imponer su posicionamiento desoyendo otras voces, mientras que solo unos pocos abrieron la puerta al dialogo y a la participación, considerando las distintas opiniones. (Svampa, 2008).

En aquellos casos donde el sector opositor ha sabido organizarse y adquirió fuerza de acción y presión, alcanzó notoriedad nacional y/o provincial (como en los conflictos de Esquel y Famatina), llegando a forzar a la empresa y al gobierno a desistir del proyecto extractivo.³

Enfocándose en la generación de estímulos económicos para la atracción de capitales externos, las políticas han demostrado un creciente interés en el desarrollo de la actividad minera a gran escala, pero han desatendido dos aspectos que resultan de importancia para su viabilidad a mediano y largo plazo: la calidad y confiabilidad de las instituciones gubernamentales intervenientes y la resolución de los conflictos socio-ambientales.

Actualidad: debilidades y conflictos

La Teoría de los *Stakeholders* surge como una forma de buscar la sostenibilidad de negocios y políticas a mediano y largo plazo. Los autores Mitchell, Agle y Wood (1997) definen como *stakeholders* todo aquel actor que pueda afectar o ser afectado por la consecución de los objetivos de la empresa. Se establecen diversos planteos y esquemas para su identificación y jerarquización, según su poder (en tanto capacidad de influenciar el accionar de otro actor), legitimidad y urgencia, según el tipo de vínculo con la

³ No se pretende analizar aquí los conflictos socio-ambientales en sí mismos, sino la desatención de estos por parte de las medidas de estímulo minero.

empresa/gobierno, y según el grado de conciencia y de implicancia de los actores. (Rawlins, 2006).

Todos los modelos plantean la consideración de los actores que poseen capacidad de influencia, urgencia en sus demandas y legitimidad ante otros actores, así como para con ellos que tienen un alto nivel de conciencia de la situación.

La capacidad de organización y acción que en numerosos casos ha tenido la comunidad local donde se ubicaría la mina en cuestión, la muestran como actor consiente de la situación y de sus intereses. Su urgencia y legitimidad está dada por la réplica encontrada en medios masivos de comunicación local, provincial y nacional, ganando espacios en la agenda política provincial y nacional. El poder de su accionar es heterogéneo en cada caso de conflicto y en cada provincia, pero son numerosos los casos en los que han demostrado tener una considerable capacidad de influencia, interviniendo en el normal desarrollo del proyecto minero y llegando a la cancelación del mismo.

Siguiendo la teoría de los *stakeholders*, dados los conflictos acontecidos y las características de la sociedad civil en tanto actor interesado, la comunidad es por definición un *stakeholder* a ser considerado por los gobiernos provinciales.

Cabe señalar que dicho actor sería solo uno de los *stakeholders* del gobierno, alrededor de las políticas mineras. La empresa minera en cuestión, la cámara de empresarios mineros, otras cámaras empresarias de actividades productivas en disputa con el extractivismo y demás actores políticos (municipales, provinciales y nacionales), son solo algunos de todos los actores que podrían contar con capacidad de influencia, debiendo ser atendidos por los funcionarios públicos.

Aunque hasta el presente, son numerosos los gobiernos que no han visto en la sociedad civil a un *stakeholder* legítimo y con poderío, esta les ha hecho sentir su capacidad de influencia. Por este hecho (sin entrar en debates a favor o en contra de la actividad megaminera), resulta imperioso que los funcionarios consideren los intereses y demandas de la comunidad, para lo cual sería necesario sanear las debilidades que menciono a continuación.

Marco normativo

El Código de Minería (CM), marco normativo nacional de la actividad minera, presenta una serie de omisiones de importancia en términos ambientales, participativos y comunicacionales.

Con respecto a los referidos ejes, Argentina cuenta con leyes de presupuestos mínimos que regulan aspectos ambientales, participativos y comunicacionales sobre actividades de alto impacto ambiental (como lo hacen la Ley General del Ambiente y la Ley de Protección de Glaciares y del Ambiente Periglacial). No obstante, el Código no incluye dentro de sí lo estipulado por dichas normativas.

Clasifica a las minas en tres según las sustancias a ser explotadas, pero carece de una clasificación de las minas según su magnitud de explotación, las técnicas y tecnologías utilizadas, e infraestructura. En cambio, una clasificación en base a las variables recién

mencionadas separaría a las minas en pequeña y gran escala, facilitando procesos de aprobación y control.

El CM establece la responsabilidad del dueño de la mina sobre los perjuicios causados a terceros (individuos y/o actividad económica), pero no se consideran los perjuicios ambientales. Además, la responsabilidad recae exclusivamente sobre el dueño de la mina, sin considerar la responsabilidad de la autoridad gubernamental encargada de la aprobación y control de la actividad.

A su vez, dicho tratado normativo minero establece la protección del patrimonio natural y cultural, pero no define que considera como tal, pudiendo así llegar a excluir potenciales impactos demográficos, poblacionales, sociales y económicos.

Cuenta con un apartado ambiental, que establece que previa exploración para el desarrollo de un proyecto minero, el interesado debe presentar un Informe de Impacto Ambiental (IIA) ante la autoridad de aplicación provincial donde se llevaría a cabo el proyecto minero, el cual puede ser aprobado o rechazado por esta, vehiculizando o impidiendo el desarrollo del proyecto. Sin embargo, no se detalla el debido contenido del Informe ni los parámetros para su aprobación o rechazo, estableciéndose como un procedimiento burocrático administrativo de presentación de formulario.

Si bien el CM le cede a la autoridad provincial la formación de la población, en referencia a los problemas ambientales derivados de la minería, sus consecuencias y prevención, presenta una serie de indeterminaciones. No aclara a qué población debe dirigirse el programa de formación, no establece sus contenidos básicos y fuentes, ni si debe darse dentro del sistema de educación formal y/o informal.

La Ley General del Ambiente (LGA) dictamina que la exención de responsabilidad sobre cargos de daño ambiental de incidencia colectiva, será únicamente en caso de no mediar culpa concurrente y de haber tomado todas las medidas posibles para su prevención, siendo los daños culpa exclusiva de la víctima o de un tercero. Sin embargo, el Código de Minería no hace referencia directa a la responsabilidad o exención de la misma, sino que habla de quien cause un daño ambiental sin entrar en definiciones sobre lo que considera daño ambiental y acerca de las responsabilidades vinculadas al mismo.

La recientemente mencionada norma ambiental establece los instrumentos de la política y gestión ambiental, entre los que se encuentra el Ordenamiento Ambiental del Territorio (OAT), el cual está a cargo del Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA) y se produce a través de la coordinación interjurisdiccional entre municipios, provincias, C.A.B.A. y Nación. No obstante el Código de Minería no le imparte a la autoridad de aplicación minera la participación y/o consulta con instituciones relacionadas a temáticas mineras y/o ambientales, excluyendo así al COFEMA y con ello al Sistema Federal Ambiental. Con esto también excluye de su consideración el Ordenamiento Ambiental del Territorio, que debería considerar los aspectos políticos, sociales, tecnológicos, culturales, económicos, jurídicos y ecológicos de la realidad local, regional y nacional, para asegurar el uso adecuado de los recursos ambientales y promover la participación social en decisiones de desarrollo sustentable.

Otro de los antedichos instrumentos es la Evaluación de Impacto Ambiental (EIA). La LGA dictamina que para toda actividad de alto impacto ambiental, la autoridad de aplicación debe llevar adelante una EIA, dentro de la cual se tiene la obligación de realizar una consulta o

audiencia pública. Si bien en tales espacios la opinión de los participantes no será vinculante para las autoridades convocantes, si los resultados de la audiencia fuesen contrarios a la opinión de los participantes, las autoridades deben fundamentar su decisión. Al igual que con el OAT y el COFEMA, esta instancia de participación ciudadana tampoco es considerada por el CM. Este vacío ha sido empleado por las autoridades de aplicación provincial, para evitar las audiencias públicas en determinados casos (dos ejemplos de ello son la mina Veladero y el proyecto Famatina, en las provincias de San Juan y La Rioja respectivamente).

Siguiendo la Ley General del Ambiente, producido un perjuicio, quienes podrán solicitar su recomposición serán el afectado, el Defensor del Pueblo y las asociaciones no gubernamentales de defensa ambiental, y el Estado (a nivel nacional, provincial o municipal). A su vez, toda persona podrá realizar una acción de amparo solicitando el cese de aquella actividad que genere un daño ambiental colectivo. Se le otorga participación a los ciudadanos, a las organizaciones no gubernamentales y al Estado en todos sus niveles, reafirmando la autoridad y autonomía de las provincias y municipios. También señala una división entre afectados y no afectados, es decir entre los directamente involucrados y los que no. El código minero no hace referencia a la solicitud de recomposición, ni hace participes a los ciudadanos, ONGs, ni municipios; sólo le otorga participación explícita a la autoridad de aplicación de la provincia donde se desarrollaría el proyecto minero.

PROPOSICIONES

Sería apropiado el acondicionamiento del Código de Minería para la inclusión de los distintos lineamientos establecidos por las leyes nacionales de presupuestos mínimos que afectan la actividad. En dicho sentido, hago especial referencia a:

- Definir la minería a pequeña y gran escala, facilitaría la regulación y control de la actividad, considerando sus impactos positivos y negativos sociales, económicos, culturales y ambientales.
- Establecer los parámetros e indicadores utilizados para aprobar y/o rechazar un Informe de Impacto Ambiental, le otorgaría a los actores públicos y privados intervenientes, un mayor conocimiento sobre las “reglas de juego”, evitando suspicacias y arbitrariedades.
- Responsabilización conjunta sobre los daños ambientales y a terceros, entre la empresa minera y la autoridad gubernamental encargada de la aprobación y control de la mina. Esto permitiría recaer sobre la administración pública, aumentando así la *accountability* y estimulando la participación de la sociedad civil.
- Impartir la participación y/o consulta con instituciones relacionadas a temáticas mineras y/o ambientales. Así, se incluiría al COFEMA y con ello al Sistema Federal Ambiental y a al Ordenamiento Ambiental del Territorio, el cual le concede participación a la ciudadanía y al distrito municipal.
- Incluir la EIA dentro del proceso para la aprobación o rechazo de proyectos mineros, le daría mayor legitimidad promoviendo su realización y respetando el derecho de toda persona a opinar en los procedimientos administrativos de aprobación de proyectos factibles de alterar el ambiente (derecho establecido por el Art. 19 de la LGA).

Tales modificaciones, colaborarían a subsanar falencias ambientales, de comunicación y participación intergubernamental y ciudadana, que el CM muestra en la actualidad, promoviendo una actividad extractiva responsable.

Fortalecimiento institucional

El Art. 19 de la Ley General del Ambiente sanciona el derecho de toda persona a opinar en procedimientos administrativos vinculados a la preservación y protección del ambiente. En el artículo siguiente dictamina:

"Las autoridades deberán institucionalizar procedimientos de consultas o audiencias públicas como instancias obligatorias para la autorización de aquellas actividades que puedan generar efectos negativos y significativos sobre el ambiente. La opinión u objeción de los participantes no será vinculante para las autoridades convocantes; pero en caso de que éstas presenten opinión contraria a los resultados alcanzados en la audiencia o consulta pública deberán fundamentarla y hacerla pública."

No obstante, el referido Código de Minería no exige la realización de audiencias públicas ni de consulta popular. De esta manera, son numerosas las denuncias de no realización de audiencias (como en los casos Famatina, Veladero y Bajo la Alumbra, entre otros), y de su baja calidad cuando se implementan (amedrentamiento a miembros de organizaciones sociales, falta de información objetiva, falta de imparcialidad por parte de los funcionarios presentes, escasa tolerancia y disposición al dialogo). Este hecho ha despertado suspicacias sobre la intencionalidad del gobierno provincial y la empresa minera, sembrando desconfianza en la sociedad civil para con tales actores.

El CM, le establece a todo particular que deseé explorar y/o explotar una mina, la realización de un Informe de Impacto Ambiental (IIA), pero no indica detalladamente los contenidos mínimos del mismo. Sólo requiere cinco ejes de forma vaga y amplia: 1) ubicación y descripción ambiental del área; 2) descripción del proyecto minero; 3) eventuales modificaciones sobre el ámbito natural y sociocultural; 4) medidas de prevención, mitigación y restauración; y 5) métodos utilizados. No señala el debido contenido hacia el interior de cada uno de los puntos mencionados, ni tampoco aclara los indicadores sobre los cuales se determina la aprobación o rechazo del IIA.

Esta falencia despierta inseguridad a nivel empresarial y social, dado que no son claros ni conocidos por todos los parámetros para obtener el consentimiento del gobierno provincial, pudiendo darse decisiones y tratos arbitrarios. Nuevamente, esto despierta descreimiento hacia la objetividad de la gestión pública y el funcionamiento de sus instrumentos administrativos. Un ejemplo es la observación hecha por la Asociación Argentina de Abogados Ambientalistas, que indicó que el IIA presentado por la Barrick Gold para su proyecto Famatina en la provincia de La Rioja, fue redactado para la empresa por la misma persona que luego lo aprobaría como funcionario público. (Gomez, 2016).

El proceso que conlleva a la aprobación o rechazo de un proyecto minero puede resumirse en la debida aprobación o no del IIA por medio de una Declaración de Impacto Ambiental (DIA) por parte del gobierno provincial. Esta consiste en la exposición gubernamental acerca del informe recibido. La LGA ha agregado como instancia previa a la DIA, la EIA previamente citada.

Por su parte, el CM le concede esta capacidad de evaluar el informe y expedirse sobre el mismo, a la autoridad de aplicación dispuesta por la autoridad provincial, pero no le exige la realización de la EIA con su debida audiencia pública. La autoridad de aplicación minera no es obligada por el Código, a conceder participación y/o a consultar instituciones relacionadas a temáticas mineras y/o ambientales, excluyendo así al Sistema Federal Ambiental, el Ordenamiento Ambiental del Territorio y al Consejo Federal de Medio Ambiente.

Dicha centralización de la toma de decisiones en la provincia, también deja sin voz ni voto a las autoridades municipales, sociedad civil organizada y no organizada. Así mismo, la federalización de la responsabilidad de control en las autoridades provinciales, dificulta la uniformidad de aplicación de la normativa, a lo que se agrega la ausencia de un sistema de auditoría externa que asegure tanto la objetividad de los funcionarios, como la homogeneidad de los criterios implementados. (Sereno, 2011).

PROPOSICIONES

Normas claras que establezcan en detalle la información requerida y el establecimiento de parámetros e indicadores empleados para determinar la aprobación o rechazo de un IIA, sería un primer paso para evitar potenciales arbitrariedades y acrecentar la confiabilidad de las instituciones públicas. Establecer como requisito, el pedido de informes a instituciones científicas objetivas ajenas al proyecto extractivo y la apertura de un periodo de ventana para la presentación de informes por parte de otros actores potencialmente afectados positiva y/o negativamente por el proyecto en cuestión, podrían ser algunos de los pasos subsiguientes.

Entendemos por gobernanza, a la capacidad del gobierno de interactuar y cooperar entre el sector privado, la sociedad civil y los diferentes sectores de gobierno que lo componen, tendiendo a su vez a fragmentar el monopolio de las decisiones del Estado-Nación, entre el nivel global y el local. (De Echave, et all. 2009). En este punto se debe pensar en una descentralización de la toma de decisiones o al menos un esquema de consultoría para con otras áreas gubernamentales (a nivel nacional, provincial y municipal –donde se llevaría a cabo el emprendimiento), tales como Secretaría de Ambiente, Ministerio de Trabajo y Ministerio de Desarrollo Social, entre otras (debiendo justificar su decisión, en caso de que esta se oponga al posicionamiento de los informes).

A su vez, con el fin de asegurar la uniformidad de criterios, rigurosidad de los controles y objetividad de los funcionarios públicos, se pueden implementar auditorías externas sobre las autoridades de aplicación provincial y el proyecto minero en cuestión. Las mismas deberían estar comandadas por órganos supraprovinciales, independientes del poder político nacional y provincial, pudiendo estar conformadas por instituciones académicas y/u organismos internacionales.

Si bien la participación del nivel nacional en la toma de decisión sobre la realización del proyecto podría interferir con los artículos 122 de la Constitución Nacional y los artículos 7 y 250 de la CM, según los cuales las minas son propiedad de la provincia; la contribución por medio de entrega de informes, consultoría y/o auditoría externa, no afectaría los derechos de propiedad de la provincia sobre la mina en cuestión.

La participación activa de municipios fortalecería la soberanía de los mismos y facilitaría a las autoridades municipales escuchar y representar los intereses y cultura local, sus concepciones y demandas, para una toma de decisiones descentralizada, con eje en cada uno de los territorios en cuestión. Esta pluralidad de voces en manos de la participación de autoridades municipales, podría reconocer y representar la heterogeneidad cultural que compone el crisol de la sociedad civil, considerando la posibilidad de generarse un núcleo cultural y conceptual hacia el interior de cada población local/municipal, siguiendo lo que Clifford Geertz (1988) denominó “lealtades primordiales”⁴.

La apertura de espacios de participación para la sociedad civil, generando un dialogo entre esta y la gestión pública, puede incrementar la confianza en las instituciones públicas a través de la legitimidad de sus decisiones y gobernanza. La participación a la sociedad civil puede darse de manera directa e indirecta, a través de representación corporativa o grupal, así como por medio de grupos focales y mapeos sociales. Estos instrumentos vehiculizarían la voz pero no el voto, dado que siguiendo el artículo 22 de la Constitución Nacional “el pueblo no delibera ni gobierna, sino por medio de sus representantes y autoridades”, quedando en manos de los funcionarios de turno la permeabilidad a las consideraciones de la comunidad. Una mayor consideración no implicaría necesariamente ceder su poder de decisión otorgado por la Constitución y el Código de Minería, sino otorgar una mayor representación/participación regional y/o por comunidad. (Gomez, 2016).

Cabe resaltar que el empoderamiento de los actores es condición para una participación efectiva. Parte del mencionado empoderamiento es la adquisición de activos simbólicos, como la información, la comunicación y los conocimientos técnicos. Es decir, que debe asegurarse la capacitación técnica y la divulgación en tiempo y forma de información objetiva y fidedigna, tanto por parte de la empresa como por las autoridades provinciales.

Para promover la participación política de sectores social y culturalmente hasta la actualidad excluidos del debate y de la toma de decisiones, así como para incentivar la comunicación hacia dichos sectores, es necesario generar nuevas formas de acceso a los espacios de negociación. Así mismo, es preciso construir mecanismos capaces de impulsar demandas de tales grupos y fomentar la representación de los mismos. Se trata aquí de encauzar una redistribución de los recursos simbólicos aumentando los mecanismos de control ciudadano.

Licencia social

La licencia social es la manifestación de opinión por parte de miembros de una comunidad, a favor o en contra de cierta actividad de alto impacto en su territorio. Puede darse por dentro o fuera de las instituciones gubernamentales.

Esta es una construcción sociológica, carente de una definición jurídica y sin espacio en la regulación minera. No obstante, hoy en día las autoridades provinciales, empresarios mineros y organizaciones ambientalistas, hacen mención a la necesidad de que el proyecto minero en cuestión cuente con licencia social, haciendo referencia al apoyo por parte de la

⁴ Hace referencia a los vínculos generados por la cultura siendo estos hechos sociológicamente dados, es decir aspectos de la identidad individual que los sujetos no se cuestionan y que los aúna, conformándose comunidades a raíz de columnas culturales. Para más información sobre “lealtades primordiales” ver Geertz, Clifford. (1988). *Interpretación de las culturas*. Barcelona: Gedisa.

población local donde se ubicaría la mina. El alto nivel de conflictividad alcanzado y los casos como Esquel, Famatina y Loncopué, parecieran demostrar que la licencia social es hoy en día un requisito de hecho. (Sola Álvarez, 2013; y Wagner y Giraud, 2013).

En los casos de conflictividad, las autoridades provinciales no solo no atendieron las manifestaciones populares, sino que además no existieron canales institucionales donde vehiculizar tales manifestaciones. La existencia de dichos canales podría implicar un camino hacia el diálogo entre el gobierno y la sociedad civil, donde esta pueda expresar su aprobación y/o rechazo para con el tratado proyecto minero.

La realización de las audiencias públicas, la apertura de un periodo de entrega de informes de organizaciones civiles a la autoridad de aplicación provincial, hacer público el IIA entregado por la empresa minera, la realización de grupos focales, la apertura de mesas de diálogo y la disponibilidad de los funcionarios a recibir consultas y a entrevistarse con la sociedad civil, son algunos de los potenciales canales institucionales para la interacción. Sin embargo, la existencia de dichos espacios no implican por si mismos la generación de un diálogo abierto y sincero entre las partes, pero sí marcaría el inicio de un camino a transitar. Claro que luego habrá que atender la transformación de tal interacción en políticas públicas, pero eso será una tarea a futuro.

Hay que señalar que previo a cualquier institucionalización, se debe dar la mejora de la calidad de las instituciones gubernamentales, aumentar su confiabilidad, legitimidad y gobernanza, sumándose el empoderamiento de los actores civiles.

PROPOSICIONES

La generación de espacios institucionales requeriría definir aquellos actores con capacidad de participar, lo que podría ser un primer paso hacia la definición de quienes otorgan/niegan con sus manifestaciones la llamada licencia social. En este sentido, sería requisito definir legislativamente la licencia social, para lo cual deben atenderse cuatro cuestiones básicas:

- ¿Cómo delimitar el impacto positivo y negativo de la actividad extractiva? Es decir, ¿cómo delimitar la población afectada por el impacto minero?
- ¿Qué actores deben conceder/negar la licencia social? ¿El gobierno de la provincia, la ciudadanía provincial, la comunidad local y/u organizaciones locales de la sociedad civil? Dichas manifestaciones suelen estar encabezadas por organizaciones civiles, ¿cuál es la legitimidad y representatividad de tales organizaciones frente a autoridades democráticamente electas?
- ¿Cuál es el tiempo de validez de la licencia? ¿Se debe conceder o negar una sola vez y para siempre, deben existir instancias periódicas de otorgamiento/negación de la licencia, o se debe dar/negar con manifestaciones diarias?
- ¿Cómo se debería expresar la concesión/negación de la licencia para que sea tenida en cuenta por los tomadores de decisiones? ¿utilizando el espacio público o por medio de canales institucionales?

A su vez, puede resultar de interés el concepto de “interculturalidad empresarial”, según el cual la empresa debe adaptarse a la cultura local, orientándose a conseguir el arraigo de la comunidad. Esta idea trae consigo el deber de la empresa de dialogar con la comunidad de

la región, lo cual generaría una participación indirecta de la comunidad, a la vez que la legitimidad y gobernanza empresarial podrían verse afectadas positivamente.

Propuestas para un dialogo inclusivo

Dada la pretensión de desarrollo de minería a gran escala, diversos gobiernos nacionales han querido estimular la actividad a través de medidas de corte económico, desatendiendo dos aspectos de gran importancia: la calidad de las instituciones involucradas y la alta conflictividad que trae aparejada la minería. A lo largo del texto se han señalado ciertas debilidades institucionales, en base a las cuales se fueron realizando propuestas para la generación y mejora de las herramientas de gestión.

Consideramos que un dialogo abierto, (donde las partes estén dispuestas a escuchar a su interlocutor, lo que no implica necesariamente acompañar la posición del mismo pero sí a escucharlo y respetarlo), inclusivo (donde todos los *stakeholders* sean invitados a participar y a ser escuchados), y sostenido (el alto nivel de conflictividad requiere de mesas de dialogo sostenidas en el tiempo), es una vía capaz de reducir la conflictividad.

Los conflictos socio-ambientales cuentan con una serie de aspectos que exceden lo netamente económico, dado que hay actores que se posicionan por cuestiones económicas, jurídicas, laborales, ambientales, sociales y culturales. Así, quienes se oponen a la actividad, suelen hacerlo por cuestiones ambientales (relativo a la contaminación y uso de recursos escasos), culturales y sociales (modelos culturales y sociales con fuerte arraigo en el ambiente y las tradiciones), y económicas (actividades que entran en competencia con la minería, como la agricultura, la producción vinícola y el turismo); mientras que quienes lo apoyan lo hacen por motivos económicos (inversiones e ingresos económicos) y laborales (generación de empleo). Por ende, los espacios de comunicación y dialogo deberían atender los diversos aspectos que hacen al conflicto.

La participación de los distintos *stakeholders*, puede darse de manera directa y/o indirecta, a través de los distintos espacios e instrumentos de gestión previamente señaladas, como las audiencias públicas abiertas e informadas, la recepción de informes técnicos de actores interesados e involucrados en el proyecto minero en cuestión (gubernamentales y civiles, organizados y no organizados), mesas de dialogo sostenido con referentes sociales, grupos focales y mapeos sociales, entre otros. A su vez, la implementación de controles coparticipables (es decir la cooperación de los actores interesados en los distintos controles que la autoridad de aplicación realiza sobre la mina) una vez iniciada la exploración y explotación de la mina, facilitaría un continuo en la participación aún después de aprobado el proyecto. Los *stakeholders* acompañarían a la administración pública en su función de control de la concesión de los derechos de exploración y explotación minera, de cumplimiento del Informe y Declaración de Impacto Ambiental, así como de respeto al Código de Minería y de toda la normativa nacional y provincial que condiciona la actividad. Cargaría a los actores intervenientes con la responsabilidad de controlar no solo a la empresa minera, sino también a las autoridades en su rol de funcionarios públicos.

Estos canales abren interrogantes como: ¿Deben participar todos los *stakholders* o esto dependerá de su poder, legitimidad e influencia? ¿Todos los actores intervenientes, deben emplear las mismas vías y espacios de participación? ¿Qué referentes sociales deben participar? ¿Quién y cómo los selecciona y convoca? ¿Quién debe estar a cargo de la realización de los grupos focales y del mapeo social? ¿Hasta dónde se debe extender la sociedad civil participante? ¿Se debe limitar a la comunidad donde se ubicaría el proyecto en cuestión, extenderse a comunidades vecinas o ampliarse a toda la provincia, ya que los efectos positivos y negativos pueden tener alcance local, regional y hasta provincial (por las inversiones en infraestructura, generación de empleo directo e indirecto, migraciones, contaminación visual y ambiental)?

La generación de dichas herramientas de gestión, facilitaría la interacción entre el gobierno provincial y sus *stakeholders*, incluyendo a la sociedad civil en su carácter de actor interesado, consiente de la situación dada, con demandas urgentes y capaz de influir en la consecución del proyecto minero en cuestión. No obstante, para que la interacción se convierta en dialogo, es requerido que estos actores estén dispuestos a considerar los distintos posicionamientos y que en caso de haber intereses contrapuestos, la situación sea vista como una potencial cooperación y no como un juego de suma cero.

Siguiendo la teoría del conflicto, el conflicto es una relación social en la que dos o más actores cuentan con valores, creencias y/o intereses disimiles alrededor de una situación dada. Tales actores pueden interpretar la situación conflictiva de dos maneras: negativa o positiva. En la primera, entienden el conflicto como un juego de suma cero, en el que sólo un ganador es posible, por lo que para que un actor alcance su objetivo el otro no deberá hacerlo, empujando a los involucrados a una competencia entre sí. La segunda opción es ver en el conflicto una divergencia, donde la diferencia de intereses dificulta que estos sean alcanzados de manera simultánea, pero siendo factible de instaurar vínculos de cooperación y dialogo entre los involucrados, posibilitando la transformación del conflicto en pos de una situación positiva para todos los interesados. (Lederach, 1995; y Galtung, 1995).

De esta manera, tanto las autoridades como sus *stakeholders* deberán sostener una actitud abierta y cooperativa, para encauzar la interacción hacia un dialogo positivo. En otras palabras, le cabe al gobierno el rol de puente que vincula las dos orillas enfrentadas, siendo las herramientas de gestión aquí tratadas las vigas que sostienen el puente.

Bibliografía

- Antonelli, M. (2009). "La gestión del paradigma hegemónico de la minería responsable y el desarrollo sustentable". En Svampa, M y Antonelli, M. (coord.). *Minería Transnacional, Narrativas del desarrollo y resistencias sociales*. Buenos Aires, Biblos.
- De Echave, J., et al. (2009). *Minería y conflicto social*. Lima, Instituto de Estudios Peruanos.
- Galtung, J. (1995). *Investigaciones teóricas: sociedad y culturas contemporáneas*. Madrid, Tecnos.
- Geertz, C. (1988). *Interpretación de las culturas*. Barcelona, Gedisa.
- Gomez, L. (2016). *Minería y Participación Pública: el caso de la Provincia de La Rioja*. Tesis de Maestría. Universidad de Buenos Aires.
- Lederach, J. P. (1995). *Prepare for Peace: Conflict Transformation Across Cultures*. Nueva York, Syracuse University Press.
- "Los conflictos son un reflejo de lo que ha crecido la minería". (10/12/2013). *El Inversor Energético & Minero*. Disponible en: <http://www.inversorenenergetico.com.ar/los-conflictos-son-reflejo-de-lo-ha-crecido-la-mineria/> (Consultado el 10/08/2016).
- Lorca, J. (2/06/2014). "La participación legitima las decisiones". Página 12. Disponible en: <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-247622-2014-06-02.html> (Consultado el 12/08/2016).
- Lumerman, P. y Robledo, J. (2009). "Análisis de la conflictividad socio ambiental en Argentina". En *Informe Ambiental Anual. Fundación Ambiente y Recursos Naturales*. (pp. 79-105). Mitchell, R., Agle, B., Wood, D. (1997). "Toward a theory of stakeholder identification and salience: defining the principle of who and what really counts". *Academy of Management Review* 4 (pp. 853-886). University of Pittsburg.
- Quispe Merovich, C. (2010). *Ciudadanía Ambiental y Minería: herramientas para la transformación democrática de conflictos socio-ambientales*. Buenos Aires, Fundación Ambiente y Recursos Naturales y Fundación Cambio Democrático.
- Rawlins, B. (2006). *Prioritizing stakeholders for public relations*. New York, Institute for Public Relations.
- Roca, F. (2013). *La cuestión de la minería argentina: un análisis desde el enfoque de las coaliciones defensoras*. Tesis de Maestría. Universidad Torcuato Di Tella.
- Sanchez Izquierdo, P. A. (2009). "Minería y ambiente en Argentina: notas sobre el sistema legal e institucional". *Revista de Derecho Público* 2 (pp. 153-174).
- Secretaría de Minería de la Nación. (2011). *Informe de gestión*. Disponible en: <http://www.mineria.gob.ar/> (Consultado 21/07/2016).
- Secretaría de Minería de la Nación. (2012). *Minería en Números*. Disponible en: <http://www.mineria.gob.ar/> (Consultado 21/07/2016).
- Sereno, J. (2011). "Apuntes para el estudio del tratamiento fiscal de la minería en Argentina". *Cuadernos del Instituto AFIP* (20).
- Sola Álvarez, M. (2013). "La disputa por la licencia social de los proyectos mineros en La Rioja, Argentina". *Letras Verdes* 14 (pp. 27-47).
- Svampa, M. (2008). "Minería a cielo abierto: de la protesta a nuevas leyes". (5/11/2008). *Crítica*. Disponible en: http://maristellasvampa.net/blog/?page_id=414 (Consultado 13/08/2016).
- Wagner, L. (2008). "La lucha contra la contaminación y el saqueo: de las movilizaciones en Mendoza a la unión de las reivindicaciones socio-ambientales en América Latina." *Historia Unísinos* 12 (3) (pp. 195-206). São Leopoldo.
- Wagner, L y Giraud, M. (2013). "Sin licencia social no hay minería". *Entramados y Perspectivas* 3 (3) (pp. 91-120).