

AMBIENTE, SUSTENTABILIDAD Y GRAN MINERÍA. EL CASO DE LA PROVINCIA DE SAN JUAN (ARGENTINA)

Nozica, Graciela *

Henríquez, Griselda **

*Instituto Regional de Planeamiento y Hábitat. Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Diseño.
grnozica@unsj.edu.ar

**Instituto de Investigaciones Socioeconómicas. Facultad de Ciencias Sociales.

mhenriquez@unsj-cuim.edu.ar

Universidad Nacional de San Juan.

Resumen

El tema de la explotación minera exige hacer referencia al medio ambiente, a las comunidades locales y, especialmente, a los aspectos en que estos se interrelacionan y afectan. Esto es, los impactos e implicancias que tiene la actividad en relación al medio ambiente, la seguridad personal de quienes trabajan en la minería, y la seguridad y el derecho a una calidad de vida para las comunidades establecidas en el entorno. En este sentido, es objetivo de esta ponencia presentar las condiciones que se proponen desde la administración de los Estados nacional y provincial para el manejo ambiental de la actividad minera, y si esa Gestión hace posible un desarrollo con sustentabilidad, y para ello se busca poner en evidencia la calidad de los “beneficios” recibidos por las comunidades involucradas en los grandes proyectos mineros en marcha en la provincia de San Juan.

Se presentan aquí resultados parciales del proyecto “Los emprendimientos mineros del Valle del Cura. Departamento Iglesia, provincia de San Juan. Bases para la gestión integrada de una minería sustentable”, aprobado y subsidiado por Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica (Pict 03- 14 669), actualmente en ejecución.

1- Ambiente, Desarrollo sustentable y Minería.

La noción de desarrollo sustentable surge como respuesta a los efectos negativos del desarrollo capitalista imperante y con el objetivo de criticar la forma de relación entre el hombre y la naturaleza impuesta por este. Se lo concibe como un cambio cultural, sustentado en la definición de nuevas formas de relación entre el hombre y su medio, reconociendo que la explotación de los recursos naturales tiene límites. Su objetivo podría sintetizarse en la idea de que todo problema vinculado al desarrollo debe afrontarse maximizando el potencial productivo en el largo plazo. La sustentabilidad será entonces el resultado de acciones en el tiempo que permiten conciliar los objetivos de desarrollo presente, asegurando el porvenir de las generaciones futuras.

Para cumplir con los objetivos del desarrollo sustentable, la sustentabilidad debe hacer referencia no sólo a la viabilidad económica, sino a la equidad social y la factibilidad ecológica, supone “adoptar sistemas de manejo racionales compatibles con los procesos regenerativos de los recursos, con sus transformaciones deseables y con un elevamiento sustancial de las condiciones de vida de la población”.¹

Desde esta lectura del desarrollo es necesario compatibilizar e integrar la planificación del Desarrollo con la política para el Medio Ambiente, y es a partir de estas consideraciones que se introduce la noción de Gestión Ambiental, esto es, la implementación de un sistema de gestión que “fomente las transacciones entre los actores y que permita arbitrar, aplicar leyes, otorgar subsidios y adoptar medidas compensatorias.”²

Cuando se habla de minería es imposible no referirse al ambiente y a sus impactos negativos, dado que se explotan y utilizan en los procesos productivos recursos no renovables como por ejemplo agua y suelo. Partimos de suponer que la minería constituye una fuente de ingresos y de generación de empleos (ya directa o indirectamente) para muchas regiones y países latinoamericanos, y de ahí la importancia del tema.

El proyecto “Minería, Minerales y Desarrollo Sustentable en América Latina”³ propuso el concepto de “Minería Sustentable”, asumiendo la contradicción que dicho término produce desde la visión ambiental. El debate se planteó a partir de considerar que el mineral es un recurso que no se renueva pero la minería puede ser sustentable en función de la incorporación de las tres variables de la sustentabilidad (crecimiento económico, protección ambiental y equidad o justicia social). Desde otras posiciones se niega tal posibilidad, argumentando la naturaleza no renovable del recurso y los impactos ambientales y sociales que esta actividad genera y nadie desconoce.

“Minería Sustentable” es un concepto que nos desafía a pensar la minería más allá de una actividad y sus impactos, tal lo proponen las Evaluaciones de Impacto Ambiental (principales instrumentos de la gestión ambiental) y reflexionar en el desarrollo tanto en el ámbito regional como local, en la calidad de vida, en las personas y sus derechos básicos, en el rol de la sociedad y las ventajas de su participación, en los mercados y en los efectos de la globalización. En fin, pensar integral y estratégicamente con una visión de desarrollo a largo plazo donde la minería como actividad productiva no constituya el fin, sino un medio para contribuir a los objetivos del desarrollo.

“Minería sustentable” es un proceso que propicia un cambio de actitud, busca reemplazar conflicto por concertación, apuesta por soluciones integrales antes que soluciones donde exista un ganador y un perdedor y que ve a la minería como una oportunidad para el desarrollo antes que como un obstáculo.

¹ Gross, Patricio “La participación como requerimiento para la sostenibilidad urbana”. Memoria del II Encuentro Internacional Hábitat Colombia. USAID/ PGU, Colombia. 1995.

² Dourojeanni, Axel “Procedimientos de Gestión para el Desarrollo Sustentable (Aplicados a Municipios, Microregiones y Cuencas)”. CEPAL, 1991.

³ “Minería, Minerales y Desarrollo Sustentable en América del Sur”. Informe Regional del Proyecto MMSD. Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo, Canadá. Enero 2002

Hablar de sustentabilidad asociado a la actividad minera implica, entonces, no centrar el análisis en la *sustentabilidad* de la industria minera, sino en cómo esta actividad puede contribuir al desarrollo sustentable de las regiones y los países mineros. En este contexto, al momento de evaluar toda explotación minera de escala el aspecto primero a considerar es si los beneficios de la explotación son mayores que los costos ambientales que implica. Esto es, conocer cuales son los impactos e implicancias que tiene la actividad en relación con el medio ambiente, la seguridad personal de quienes trabajan en la mina y la seguridad y el derecho a una calidad de vida para las comunidades establecidas en el entorno.

En este sentido, es objetivo de esta ponencia presentar las condiciones que se proponen desde la administración de los Estados nacional y provincial para el manejo ambiental de la actividad minera, y si esa Gestión hace posible un desarrollo ambientalmente sustentable. Asimismo, se busca poner en evidencia la calidad de los “beneficios” recibidos por las comunidades involucradas en los grandes proyectos mineros en marcha en la provincia de San Juan.

La minería puede contribuir al desarrollo sustentable siempre que se dé en un contexto de crecimiento económico, de equidad social, respeto a la diversidad cultural, gestión ambiental responsable, y en el que operen mecanismos participativos y transparentes para el proceso de toma de decisiones.

2- Caracterización de la Gran Minería

La minería es una actividad productiva basada en la explotación de recursos naturales no renovables, que tiende a promover un ciclo transitorio de actividad de tipo auge y depresión en lo referido al desarrollo socioeconómico de las regiones. Ya que al trabajar con recursos no renovables de naturaleza finita, su sólo inicio predice su abandono.

La minería en tanto actividad extractiva:

- Se ha caracterizado por sus efectos deteriorantes con relación al medio ambiente natural;
- Es una actividad en la que las nuevas tecnologías de explotación tienden a reducir cada vez más el ciclo de vida productivo de la mina y la poca mano de obra empleada;
- Es una actividad en la que no es relevante el uso de insumos y servicios de origen nacional y local. Estos insumos y servicios se limitan a la alimentación y salud para los no muy numerosos trabajadores; explosivos; combustibles y algunos servicios como telecomunicaciones e ingeniería⁴. En este sentido, la inversión efectiva y real tiene lugar en los países desarrollados de donde provienen las maquinarias, la tecnología y los servicios de ingeniería asociados a esos procesos.

Por lo anterior, puede afirmarse que la minería que no ha sido fuente de crecimiento económico sostenido, ni ha contribuido a crear sociedades equitativas. Este hecho se constata en muchos de los casos

⁴ Luna, Padilla y Alcaayata, El exilio del Cóndor: Hegemonía transnacional en la frontera. Santiago de Chile, 2004. Estos autores citan el caso de Minera Los Pelambres, ubicada en la Cuarta Región —Chile— la cual enuncia como un gran aporte a la economía regional el apenas 2,5% de los ingresos por venta de la empresa (12,3 millones de dólares).

de la historia latinoamericana. En el caso particular de la provincia de San Juan un ejemplo fue la explotación de la mina de plomo de Castaño (1960), y en la actualidad, la de Bajo la Lumbre, en Catamarca, que a más de 10 años de producción no ha generado procesos de desarrollo local visibles.

Sin embargo, la actividad genera importantes aportes a los ingresos fiscales a los países productores. Por ejemplo, las exportaciones mineras representaron el 25% de las exportaciones totales de Bolivia, el 42% de Chile y el 47,8% de las de Perú.⁵ Pero mientras los beneficios son distribuidos en el conjunto de la sociedad los costos son asumidos por las localidades que albergan la gran minería.

La Argentina se incorpora a este conjunto de países productores recién en 1994. El marco legal minero establecido a partir de 1993⁶ se inserta en una concepción que privilegia la estabilidad de las reglas, concibe a las empresas como el principal motor del crecimiento económico y asigna al Estado el rol de velar por el adecuado funcionamiento de los mercados y la defensa de las inversiones. Estas reformas posibilitaron a la inversión privada un mayor acceso a los recursos mineros, seguridad en las pertenencias, libertad para transferir los derechos, operar y comercializar sus productos, y garantía de estabilidad por un período razonable de tiempo otorgándoles mejores condiciones en términos competitivos internacionales. Para el año 2006 los desembolsos estimados en exploración metalífera para la Argentina serían de 1.000 millones de dólares, y el sector minero en su conjunto recibiría inversiones por 6.000 millones en los próximos seis años. La mayoría de estas inversiones se realizarán en la provincia de San Juan, proyectándose un total de 3.200 millones de dólares⁷.

Este nivel de inversiones está vinculado, por una parte, a que los yacimientos ubicados en la franja andina presentan mejores leyes de minerales que los de otras regiones del mundo⁸; y por otro, a los importantes incentivos a la inversión extranjera en el área ya mencionados. Una comprobación de lo anterior es la presencia en el país de las principales empresas mineras mundiales: Río Tinto, Viceroy, Barrick Gold, y Phelps Dodge- Inco⁹, entre otras; y el importante número de proyectos que se encuentran en etapa de factibilidad: Agua Rica en la provincia de Catamarca (inversión de u\$s 1.000 millones), y el resto en la provincia de San Juan: Pascua - Lama (u\$s 1.500 millones), Pachón (u\$s 1.200 millones), Casposo (u\$s 60 millones) y Gualcamayo (u\$s 70 millones), a lo que debe agregarse los que ya están en producción: Bajo de la Lumbre y Salar del Hombre muerto (Catamarca), Veladero (San Juan), Cerro Vanguardia (Santa Cruz).

⁵ Valores al año 2001.

⁶ Ley de Inversiones mineras (Nº 24.196), Acuerdo Federal Minero (Nº 24.228), ley de Reordenamiento minero (Nº 24.224), ley Nº 24.402 de Financiamiento y Devolución del IVA, ley de Actualización minera (Nº 24.428) y ley Nº 24.585 de Protección Ambiental; estas leyes constituyen el paquete de medidas sancionadas a fin de "sentar las bases de una minería argentina competitiva en términos internacionales, con seguridad jurídica, dirigida al mercado externo y coordinada entre la nación y las provincias".

⁷ "El inversor". Pág. 2 a 4. Junio de 2006. Buenos Aires, Argentina.

⁸ En 1995, la ley media del cobre procesado en las operaciones en América Latina correspondió al 1%, mientras que en América del Norte fue de 0,47% y en Europa Occidental y Australia de 0,56%.

⁹ Según el ranking mundial de empresas productoras: Barrick Gold es la mayor empresa productora de oro; Phelps Dodge-Inco es la primera productora mundial de níquel y la segunda de cobre.

En resumen, tanto las ventajas competitivas —tales como los recursos geológicos y la mano de obra formada y aún barata— como las leyes de inversión minera favorables, hacen hoy de la Argentina un lugar destacado para mantener la inversión en exploración y sostener las expectativas de crecimiento del sector a escala mundial, puesto que la producción mundial de insumos mineros sigue aumentando de manera exponencial mientras la producción se mantiene estable desde 2001. Todo esto nos estaría indicando que difícilmente los procesos de explotación minera en marcha puedan ser revertidos. Frente a esta realidad es fundamental generar espacios de debate que permitan plantear qué recursos pueden explotarse, con qué tecnologías y cómo van a distribuirse los costos y los beneficios en la sociedad. En síntesis, cómo contribuir a la sustentabilidad.

3- El caso de la provincia de San Juan.

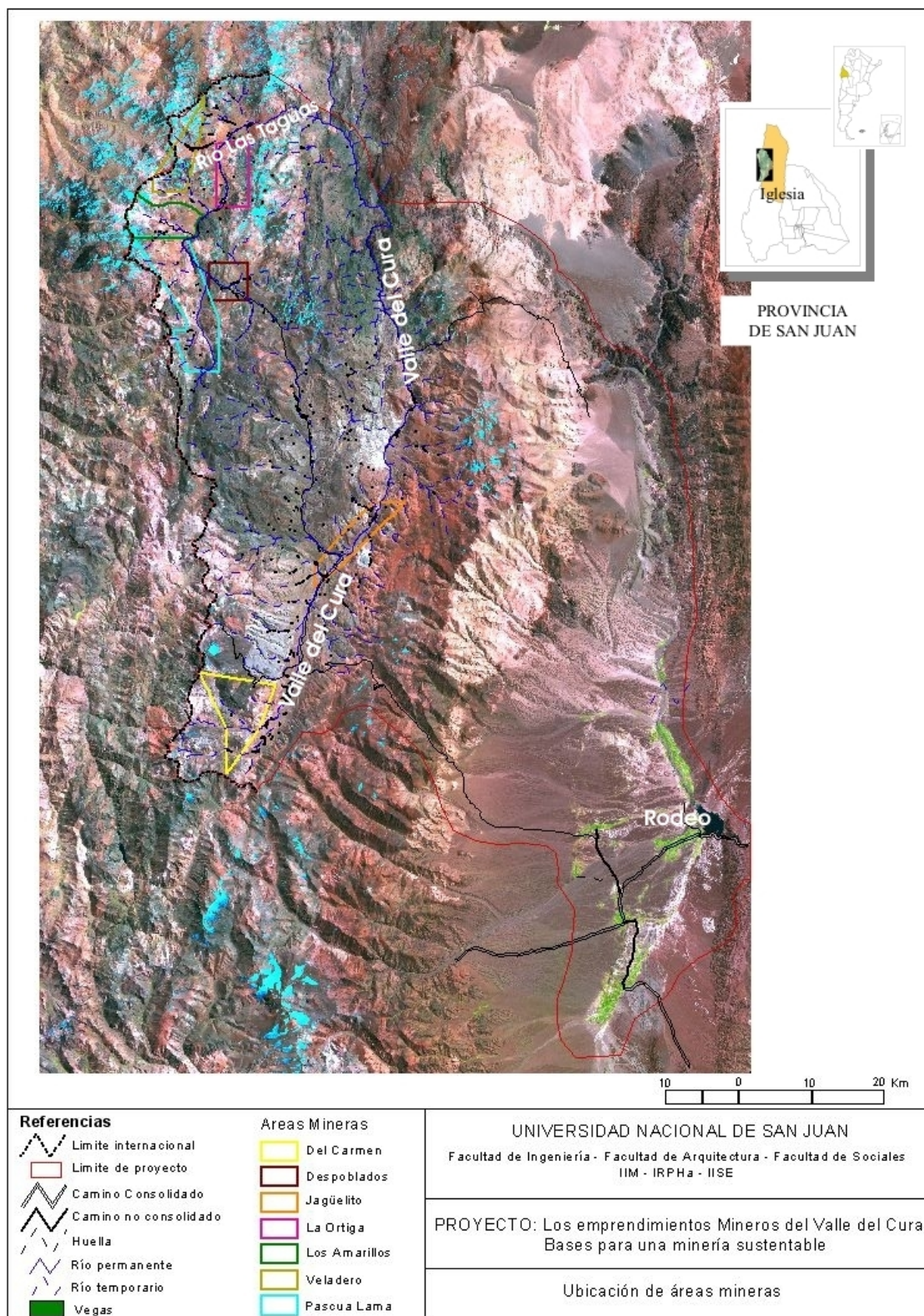
Localizada en la zona templada argentina, San Juan se presenta como una provincia mediterránea y continental, de clima árido a semiárido y su población, estimada al año 2003, es de 620.000 habitantes. Su territorio se estructura en cinco oasis¹⁰, los dos mayores, de Tulum, Ullum y Zonda (oasis central) y el de Jáchal; y los denominados oasis menores de Calingasta, Iglesia-Rodeo y Valle Fértil, que conforman el resto del territorio ocupado, en valles que se diferencian de los primeros por su superficie significativamente menor, escasa actividad económica y población.

La actividad económica de la provincia se desarrolla sobre la agricultura y la agroindustria localizada en el oasis de Tulum, donde además se ubica la ciudad Capital, concentrando el área urbana al 85% de la población.

Los oasis cordilleranos o menores de Calingasta e Iglesia-Rodeo, entran en escena a partir de la explotación minera metalífera de escala. Estos territorios, al igual que en prácticamente toda la franja andina argentina, se caracterizan por poseer un rico potencial en recursos paisajísticos, mineros y culturales; pero a su vez, por su posición históricamente marginal respecto de los modelos hegemónicos de acumulación se han mantenido en condiciones de pobreza, aislamiento y atraso. Se trata de oasis especialmente sensibles y vulnerables por constituir ecosistemas frágiles, de vocación agrícola y poca capacidad de carga.

Los yacimientos, en general y los del Valle del Cura en particular, están localizados en el ambiente glacial de cordillera, a más de 4500 msnm, en territorios deshabitados y sobre las nacientes de los ríos que dan origen a estos oasis, los cuales se localizan aguas abajo de los proyectos mineros, a una distancia aproximada de 150 Km. y una diferencia en altura de más de 2000 metros (Figura 1).

¹⁰ En los oasis las actividades humanas se afirman en el riego sistematizado de los ríos, constituyendo en espacios culturizados.



3.1. Los proyectos mineros: Veladero y Pascua Lama.

El proyecto Veladero se localiza en la Cordillera de los Andes, en el área denominada como Valle del Cura – geográficamente corresponde al valle del río Las Taguas –, a una distancia aproximada de 350 Km. por carretera desde la ciudad de San Juan y a 150 de los poblados del Departamento Iglesia.

Veladero inició su producción en octubre de 2005, es parte de una nueva generación de proyectos mineros que introduce en el país tecnología de punta y nuevos sistemas de trabajo. Los yacimientos son explotados mediante lixiviación. Este proceso es efectuado en un circuito cerrado. El producto obtenido son barras de doré con un contenido de 70% de oro y 30% de plata y otros metales, con destino exclusivo para el mercado externo. Las reservas estimadas para Veladero son de 12,8 M de onzas de oro y 169 M de onzas de plata, y se calcula una operación de mina de 12 años. La inversión de construcción de la mina ha sido de USD \$540 millones. La explotación genera actualmente 700 puestos de trabajo, habiendo alcanzando durante la construcción un máximo de 2.600.

El proyecto Pascua-Lama, en proceso de solicitud del Informe de Impacto Ambiental, se ubica a kilómetros de Veladero sobre el límite internacional con Chile entre los 3.800 y 5.200 msnm. A diferencia de Veladero, este proyecto contempla obras e instalaciones que se emplazarán tanto en territorio argentino como chileno. El plan de mina considera explotar un total de 1.808 M de toneladas entre mineral y estéril. Las reservas estimadas son de 16,9 M de onzas de oro y 632,4 M de onzas de plata y 250 mil toneladas de cobre. La vida útil de la mina se estima en 20 años y el inicio de actividades se prevé para el año 2008.

La demanda de puestos de trabajo durante la construcción de la mina se estima en un máximo de 5500 y durante la operación se generaran 1600 puesto de trabajo en total, por año.

El acceso a dichos proyectos se realiza por un camino construido por la empresa (de circulación restringida) desde la localidad iglesiana de Tudcum.

4- Hacia una gestión minera integrada en el marco de la gestión para el desarrollo.

4.1. Acerca de la gestión para el desarrollo

Que la temática ambiental constituya un pensamiento en construcción no invalida el conocimiento que produce, lo que hace necesario aclarar qué se entiende por Ambiente y situarse desde esa definición, para considerar al Desarrollo Sustentable como paradigma y pensar desde allí, en formas de gestión desde dentro y fuera de la administración del Estado. Gestión que permita e incluya la participación, como mecanismo para encarar acciones tendientes a alcanzar las transformaciones esperadas. Por último, hay que tener muy en claro que las transformaciones a las que se hace referencia implican mucho más que voluntades. Implica transformar las actuales estructuras de poder, los criterios occidentales del éxito y organización social, así como hacer evidentes las contradicciones y conflictos que genera el desarrollo moderno.¹¹

¹¹ Sarmiento, Libardo "Desarrollo sostenible y equidad: ¿una utopía viable?. Memoria del II Encuentro Internacional Hábitat Colombia. USAID/ PGU. Colombia, 1995.

Todo proceso de gestión debe tender a explicitar o transparentar los mecanismos que tienen lugar entre el Estado y la sociedad civil, a los efectos de lograr una exposición evidente, una visualización e identificación de los actores involucrados.

El rol del Estado en el campo de la gestión ambiental debe estar signado por una profunda determinación hacia la transformación de los modos y mecanismos a través de los cuales los sectores sociales interactúan en la esfera de la gestión del desarrollo.

El enfoque que se propone, se sustenta en lo que hemos dado en llamar “gestión para el desarrollo”¹².

Por gestión se entiende a un proceso dinámico y flexible de planificar que, tendiente a lograr un esfuerzo de cooperación entre sectores y grupos mediante la participación garantizada de la sociedad civil, permite la explicitación y formulación de los problemas, así como de sus posibles soluciones. Proceso en el cual, la negociación es la instancia superadora de los conflictos que tienen lugar en la dinámica del desarrollo; a la vez que se constituye en una alternativa válida para reducir efectos negativos.¹³

Metodológicamente implica la selección de cursos alternativos de acción tendientes a alcanzar el logro de los objetivos propuestos. La construcción de escenarios permite evaluar y reacomodar constantemente objetivos, recursos y posibilidades.

Hablar de gestión *para* el desarrollo y no de gestión *del* desarrollo, apunta a considerar las limitaciones reales de la práctica de la planificación; sosteniendo que sólo puede trabajarse en pos de objetivos definidos y jerarquizados desde los actores involucrados en una realidad problemática particular, abandonando las creencias positivistas para las cuales la sola enunciación de la voluntad de cambio parece suficiente para que la realidad social sea transformada.

La Gestión *para* el Desarrollo es también, una concepción superadora de las presuntas divisiones entre la “gestión ambiental” y la “planificación” o “gestión” del desarrollo, puesto que desde nuestra concepción se da por supuesta la consideración del Ambiente en tanto comprensivo de lo social, lo cultural y lo natural.

Desde esta propuesta se analiza el contexto político institucional desde el que se promociona, instala y desarrolla la actividad minera en nuestra provincia.

4.2. La legislación minera y gestión ambiental en la provincia de San Juan

La provincia de San Juan adhirió al Código de Minería de la Nación reformado en 1995, que libera a la actividad minera de la legislación provincial en materia ambiental. Uno de los aspectos más significativos de esta adhesión es que se suprime la instancia participativa de la Audiencia Pública, presente en la legislación ambiental provincial. Esto es, además de excluir las instancias mínimas de participación propias de la concepción ambiental, no se permite a las comunidades comprometidas en los proyectos “negociar” con las empresas en temas relacionados a la calidad de vida y, particularmente, con aquello

¹² Nozica y otros "Ambiente y procesos de deterioro. Formulación de líneas de gestión para el desarrollo sustentable del Valle de Tulum". UNSJ, San Juan 1996.

¹³ Henríquez, María “Elaboración de líneas de Gestión: definición de la problemática ambiental y las condiciones sociales de soporte”. Informe Final Beca Perfeccionamiento, UNSJ 1995.

que las empresas denominan “responsabilidad social”. En este sentido, las Evaluaciones de Impacto Ambiental minero no sólo no estarían garantizando la preservación y conservación del medio ambiente, en tanto no existen instancias que medien entre los intereses del capital y la voluntad política de promover las inversiones en el sector (puesto que la Secretaría de Minería de la provincia, quien promueve, evalúa y controla la actividad minera es juez y parte) y los intereses de las comunidades afectadas por los proyectos. Al negar la consulta popular el Estado está negando el derecho a la libertad de las comunidades para determinar su propio modelo de desarrollo, contribuyendo a generar conflictos puesto que las comunidades son vistas como un obstáculo para el desarrollo del país.

Por otra parte, está demostrado que las Evaluaciones de Impacto Ambiental de proyecto, como herramientas de la gestión ambiental, no son suficientes para identificar y explicar los impactos de la actividad en escalas que superen la influencia directa e inmediata del proyecto.¹⁴

El Acuerdo Federal Minero, ratificado por la Ley provincial N° 7.281 (2002) estableció las regalías mineras en un 3% del valor de boca de mina. Esto es, el producto se tasa sin refinar, y se descuentan los costos estimados de procesamiento. El Art. 17° de esta ley sostiene que lo recaudado en concepto de Regalías mineras será distribuido de la siguiente manera:

- Rentas Generales de la Provincia (55%)
- Municipio donde se asienta el yacimiento minero (33%)
- Dirección de Minería (12%)

De donde, el Estado provincial suma el 67% del total de las regalías; los recursos asignados a favor del Municipio de Iglesia sólo podrán ser destinados a la realización de infraestructura de Obra Pública, quedando expresamente prohibida su imputación presupuestaria para el pago de sueldos y gastos corrientes.

Considerando las reservas declaradas por la empresa Barrik para Veladero, las regalías estimadas para la provincia son de 13 millones de dólares por año. El municipio de Iglesia recibirá aproximadamente 360.000 pesos por mes —casi la misma cantidad que percibe por coparticipación provincial—. También ha obtenido otros recursos, como el cobro de la Tasa de Construcción por el campamento minero, por un monto de \$ 223.000.

Otro aspecto fundamental a considerar en nuestro caso, tiene que ver con la capacidad política de los municipios en el proceso de toma de decisiones. La reforma de la Constitución provincial (1986) otorgó autonomía a los municipios en lo referido al ordenamiento territorial (Art. 58), refrendado por la Constitución Nacional de 1994, en su Art. 49. Hoy, por rango constitucional se les exige a los municipios no sólo asumir el rol tradicional de gestor y regulador, sino también el de promotor y cohesionador, es decir, deben llevar a cabo políticas económicas y sociales activas, concibiendo a la gestión como la acción tanto para potenciar la productividad como la integración social.

¹⁴ Nozica, Matar, Henríquez y otros “Evaluación regional de impacto ambiental minero. Estudio de caso: Proyecto Pachón”. San Juan, 2001.

Sin embargo, este rol se ve limitado por un ente central de ordenamiento territorial (herencia de la reconstrucción de la ciudad tras el terremoto destructivo de 1944) que centraliza las decisiones sobre el territorio y solo le otorga autonomía en el tema a aquellos municipios con más de 30.000 habitantes. El municipio de Iglesia (como el resto de los municipios de los oasis menores) no tiene poder de decisión sobre su territorio. Estas limitaciones en la gestión municipal agudizan la situación política institucional del departamento que tampoco tiene recursos (ni políticos, ni personal técnico especializado) para oponerse, eventualmente, a las decisiones del gobierno provincial y/o nacional, ni de las empresas mineras.

Iglesia es un departamento que no tiene historia minera y, por tanto, carece de fuerza laboral y de una industria preparada para aprovechar las nuevas oportunidades que podría haberle generado la minería, por tanto ha sido la ciudad de San Juan es quien se ha beneficiado con la demanda de algunos bienes y servicios. Y si bien existe la intención de la empresa Barrick de comprar productos locales, hay un desajuste entre la naturaleza y la calidad de los productos ofertados y la demanda de consumo de la empresa. La política elegida por Barrick en esta primera etapa es de asistencialismo directo, por ejemplo: instalación de red de internet en escuelas, donaciones de material didáctico, de herramientas para la producción, ampliación del micro hospital de Rodeo, apoyo de eventos culturales y deportivos. Actualmente está ensayando una política de promoción social y productiva vía terceros, como por ejemplo la formación de recursos humanos orientados a la construcción –previendo la demanda que producirá Pascua Lama– en conjunto con el gremio UOCRA, transportistas de sustancias peligrosas con la Dirección de Transportes, entre otros.

4.3. Participación y relaciones Estado, Comunidad, Empresa

Más allá de las limitaciones que impone la legislación minera a la participación, podemos decir que, idealmente, en la relación entre las operaciones mineras y las comunidades pueden reconocerse tres actores principales: la comunidad local, los gobiernos (provincial y nacional) y la empresa minera, resultando en una “relación trilateral”. Sin embargo, como lo ilustra la experiencia latinoamericana¹⁵, los triángulos de dos lados tipifican esta relación ya que en su gran mayoría los gobiernos han “abdicado” su responsabilidad respecto a las comunidades locales cediéndolas a las empresas. Así, los gobiernos mantienen estrechas relaciones con las empresas en cuanto a la implementación y monitoreo de las minas, en lo fiscal, en lo ambiental, los aspectos laborales y demás normas legales, desconociendo que la sustentabilidad sólo es posible cuando los miembros de la comunidad se sienten socios de las decisiones que afectan sus vidas. Las palabras del ministro de Infraestructura y Ambiente de la Nación Arq. Julio De Vido, expresadas en el discurso con motivo del inicio de las operaciones del yacimiento Veladero: “para nosotros no es un acontecimiento menor. Le pido a la empresa que cuide el medio ambiente y cuide al pueblo”¹⁶, son más que elocuentes respecto a esta posición política del Estado Nacional.

¹⁵ Estudio de casos en operaciones mineras de Chile, Bolivia y Perú en Mc Mahon, G. y Remy, F. “Grandes minas y la comunidad”. Ed. Alfaomega/ IDRC/CRDI, Banco Mundial. Colombia, 2003.

¹⁶ Diario de Cuyo, pág. 1. 12-10-05, San Juan.

A la comunidad le corresponde el rol de juez y actor. De esta manera es posible controlar las actividades de la empresa sobre sus intereses y colaborar en acciones para su desarrollo. Es claro que el gobierno tiene un papel importante en el desarrollo de las comunidades locales aún en el caso en que se limite a incrementar las transferencias del ingreso fiscal generado por la mina hacia los gobiernos locales.

A la Empresa, actualmente, se le exige el rol de actor responsable, entendido como una manera de hacer negocios con ética y valores. La responsabilidad social empresaria tiene un significado más extenso que la filantropía y las meras donaciones. “Los aspectos básicos de esta forma son: la transferencia en cuanto a la información de lo que se hace, el respecto por los derechos humanos y, obviamente los laborales; la protección del medio ambiente; la lucha contra la corrupción y el monitoreo e informe de cómo se cumple con estos parámetros. En la responsabilidad social empresaria hay un triángulo virtuoso que todavía no está cabalmente instalado en la Argentina y que tiene como vértice el desarrollo sustentable, la responsabilidad social de la empresa y una triple producción de resultados (valor económico, valor social y cuidado del medio ambiente).”¹⁷ De esta manera adquiere relevancia la clase de vínculos —calidad y cantidad— que se establece con la comunidad, los organismos no gubernamentales y el gobierno, y la transparencia a través de la información que entrega a la comunidad.

El papel que juega la actividad minera en la sustentabilidad del desarrollo nos lleva a reconocer que las responsabilidades deben ser compartidas, que no es un asunto de "culpas", sino de roles y funciones claramente identificadas y complementarios entre sí. No se trata de culpar exclusivamente al operador minero por los impactos que su actividad genera, ni al Estado por su imperiosa necesidad de promover la inversión para generar crecimiento, ni a la comunidad por sus reclamos orientados a mejorar sus condiciones para una mejor calidad de vida. La responsabilidad compartida obliga a construir entre todos los actores una visión de país, una visión de desarrollo y una visión de sustentabilidad. Solo así podremos eliminar esas "fronteras difusas" de lo que creemos debe corresponder al operador, al Estado o a la comunidad de manera aislada, lo que generalmente conduce a la inacción. Obliga por otro lado a eliminar las barreras que nos impiden avanzar y vencer los límites que nos impiden crear. Nos demanda, finalmente, reconocer nuestra calidad de actores sociales que deben regirse bajo normas de respeto y solidaridad.

5- A modo de conclusiones

La sustentabilidad plantea retos complejos. No es la sola integración de sus tres variables, sino la integración de las distintas visiones de sustentabilidad que cada actor posee. No es tan simple como integrar los tres lados que conforman el triángulo —protección del medio ambiente, equidad, desarrollo económico— sino tan complejo que puede involucrar la integración de tantos triángulos como actores existen en el proceso, los cuales deben ser dinamizados, no por fuerzas centrífugas que llevan al riesgo de

¹⁷ Castillo, Teresa ¿Existe la responsabilidad Social empresaria en la Argentina?. Revista Rumbos, pág. 10. Diario de Cuyo.

visiones aislacionistas, sino por fuerzas centrípetas orientadas hacia un núcleo, el de la sustentabilidad del desarrollo.

La historia de los grandes proyectos mineros muestra su potencial como poderoso agente de cambio local, pero las más de las veces también muestra cómo las comunidades implicadas se han visto afectadas por impactos de diversa entidad sin recibir ningún beneficio directo a cambio de la pérdida de su capital natural. Más aún, la mayoría continúa viviendo en condiciones de pobreza e inequidad que no guardan relación alguna con los flujos de inversión que tienen lugar en la zona.

Usualmente se cita el caso canadiense como un ejemplo de minería sustentable y promotora de desarrollo. Más esta tendencia evidenciada por la actividad en el país del Norte en los últimos años, ha demostrado ser el resultado de la política implementada desde el Estado para fortalecer institucionalmente a los gobiernos locales sobre procesos de planificación y gestión participativas. Cosa que no sólo no ocurre en nuestro contexto, sino que además está lejos de vislumbrarse.

La gran minería, entonces, podrá contribuir al desarrollo sustentable local si en primer lugar sostenemos como premisa la existencia de un Estado presente y activo que vele por los intereses de la ciudadanía, que ejerza su poder de policía y oriente los procesos de desarrollo.

El segundo lugar, es un requisito ineludible la reforma al Código de minería en el marco de la ley Nacional General del Ambiente 25.675, sancionada en el año 2002, al reconocer la falta de adecuación de la ley minera con la ley general del ambiente en lo referido a: Derecho al acceso de la información, Falta de audiencia pública, Regulación atinente al daño ambiental: responsabilidad, recomposición, legitimación judicial para obtenerla.

Por otra parte, aun existen vacíos importantes en los marcos jurídicos de otros recursos involucrados en la explotación minera como el del agua, suelo, vegetación autóctona, hay superposición de competencias ambientales entre distintas entidades públicas y en la capacidad técnica y económicas de muchos organismos para fiscalizar y dar cumplimiento a las normas ambientales en el ámbito local, donde impacta la minería.

Finalmente, el Estado debiera desarrollar instrumentos de planificación que superen las limitaciones de las EIA mineras y contemplen en toda su complejidad el impacto de las actividades humanas sobre el ambiente. Esto es, enfoques más integrados de gestión pública de los recursos naturales con el desarrollo de los diferentes sectores productivos. Articular los instrumentos de gestión ambiental y territorial nos permitiría realizar un abordaje integrado, es decir, caracterizar la situación actual y dimensionar su problemática con el fin de generar conocimientos para la acción. Esto es lo que nosotros hemos denominado *gestión PARA el desarrollo*. Sólo así pensamos que es posible hablar de una minería que podría generar beneficios locales sostenibles. Para ello:

- La explotación de los recursos no renovables deberá no amenazar al ambiente ni a los recursos renovables de los cuales dependen las comunidades afectadas, en relación, fundamentalmente, con el uso compartido de los recursos agua y suelo;

- La actividad promoverá el crecimiento equilibrado y la protección del ambiente mediante compromisos razonables que consideren todos los costos y beneficios en el proceso de toma de decisiones; y reconocerá que sus actividades afectan la estructura socioeconómica y cultural de las comunidades locales y regionales;
- Se evitará el despilfarro en el uso de los recursos por usar técnicas mineras ineficientes;
- La sociedad o comunidad local deberá estar informada y ser consciente de sus derechos, especialmente sobre el uso y manejo del agua y el suelo. En este sentido la movilización de una comunidad informada permite dar curso a acciones de desarrollo y a evitar las acciones paternalistas de las empresas. Puesto que, en general, las acciones sociales llevadas a cabo por las mismas responden a la presión de grupos de interés (locales, nacionales o internacionales) que inciden directamente en la política corporativa de las empresas y cuyo objetivo es el de evitar y/o reducir el conflicto.
- Los recursos que provengan de la minería, producto de las regalías, serán utilizados localmente para generar actividades productivas sostenibles en el largo plazo. Ejemplo de esto sería el desarrollo de infraestructura que pueda ser utilizada por otras actividades como la formación de recursos humanos, el fomento de actividades de innovación productiva, el turismo, entre otras;
- Los gobiernos locales trabajarán en el fortalecimiento institucional, a fin de mejorar su participación en temas de desarrollo y de ordenamiento territorial;
- El Estado y la comunidad organizada exigirán a las empresas que lleven a la práctica el discurso sobre sustentabilidad que expresan en su discurso corporativo;
- Las empresas deberán desarrollar intervenciones pro activas de largo plazo que inicien el proceso de desarrollo, al proveer fondos a ONGs u otras instituciones que brinden asesoramiento y capacitación a los miembros de la comunidad local;
- Las empresas se proyectarán a largo plazo, incluyendo el cierre de la mina. Esto permitirá tener en claro el tipo de capacitación y programas que proporcionarían beneficios sostenibles a la comunidad. No se trata de ofrecer a las comunidades un paquete de beneficios sino de maximizar los beneficios que recibe.

Todo esto implica construir una institucionalidad pública ágil, eficaz y transparente, cuyo buen funcionamiento sea garantía de protección de los derechos de los grupos más vulnerables. En síntesis, buscar maneras de acercar la gestión ambiental a la promoción del desarrollo.

6- Bibliografía

- Henríquez, María (1995) “Elaboración de líneas de Gestión: definición de la problemática ambiental y las condiciones sociales de soporte”. Informe Final Beca Perfeccionamiento, UN de San Juan.
- IDRC (2002) “Minería, Minerales y Desarrollo Sustentable en América del Sur”. Informe Regional del Proyecto MMSD. Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo, Canadá. Enero 2002.

- IIPM-IDRC (2004/ 05) “Minería y Desarrollo Sustentable”. N° 1, 2 y 3. Iniciativa de Investigación sobre Políticas Mineras. Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo, Canadá. www.iipm-mpri.org
- Mc Mahon, G. y Remy, F. (2003) “Grandes minas y la comunidad”. Ed. Alfaomega/ IDRC/CRDI, Banco Mundial. Colombia.
- IDRC (2002) “Minería, Minerales y Desarrollo Sustentable en América del Sur”. Informe Regional del Proyecto MMSD. Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo, Canadá.
- IIPM- IDRC (2004-05) “Minería y Desarrollo Sustentable”. N° 1, 2 y 3. Iniciativa de Investigación sobre Políticas Mineras- Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo, Canadá. www.iipm-mpri.org
- Nozica, De Paolis, Henríquez y otros (1996) "Ambiente y procesos de deterioro. Formulación de líneas de gestión para el desarrollo sustentable del Valle de Tulum". UN de San Juan.
- Nozica, Matar, Henríquez y otros (2001) “Evaluación regional de impacto ambiental minero. Estudio de caso: Proyecto Pachón”. San Juan.
- Nozica, Graciela, Henríquez, María G. y Taber, Elena (2003) “La evaluación de impacto ambiental en la planificación territorial. Proyecto Pachón. Calingasta, San Juan. Argentina”. II Seminario Internacional "La interdisciplina en el ordenamiento territorial. Centro de Investigación y Formación para el ordenamiento Territorial, UN de Cuyo. Mendoza. Argentina. Publicación digital.
- Nozica, Graciela, Henríquez, María G. y Taber, Elena (2003) “Limitaciones que impone el marco legal minero a la gestión ambiental. Estudio de la provincia de San Juan”. III Reunión Nacional Ambiental 2003. Programa de Estudios Ambientales PRODEA, Universidad Nacional de San Juan. Publicación digital. San Juan, Argentina. octubre de 2003.