

MINERÍA Y MODELOS DE DESARROLLO

Por: Licenciado JORGE LUIS ETCHARRÁN¹

LAS CONSECUENCIAS DE UN MODELO LIMITADO A LA EXTRACCIÓN

Desde lo ambiental, Argentina ha justificado su demanda ante la Corte Internacional de La Haya por la instalación de Botnia, frente al Departamento Gualeguaychú, a la vera del Río Uruguay, de la mal denominada industria papelera.

Este emprendimiento tiene una característica común con los proyectos mineros implementados en nuestro País, ya que se trata de una actividad productiva “extractiva” que no incorpora “valor agregado”. En el caso de la papelera, se exporta pulpa de celulosa para que los finlandeses produzcan papel, en Europa, con destino a la exportación, por ejemplo a la misma República Oriental del Uruguay. En el caso de la minería, el metal extraído, en su mayoría por empresas de capital canadiense, es comercializado por estas en el exterior donde se les agrega valor y se lo vende, tal vez al mercado argentino.

En síntesis, bajo el actual modelo, la actividad minera es una generadora de “commodities” sin posibilidades de inserción en una cadena de valor local, a diferencia de otras actividades primarias que pudieron articularse en cadenas de valor de mayor envergadura, tal es el caso del “cluster” aceitero.

En segundo término, y relacionado con lo expresado en los párrafos anteriores, el sustento de las inversiones bajo un modelo meramente extractivo reside en esquemas impositivos regresivos. La compilación de M. Svampa² da cuenta del exiguo, cuando no inexistente, beneficio económico para la región en la cual se asientan dichos emprendimientos. La justificación de los gobiernos locales es la utilización de mano de obra del lugar, generalmente no calificada, ya que los técnicos y

¹ Jorge L. Etcharrán es Licenciado en Ciencias Químicas, egresado de la Facultad de Ciencias Exactas de la Universidad de Buenos Aires – UBA y Master en Políticas Ambientales y Territoriales, egresado del Instituto de Geografía de la Facultad de Filosofía y Letras de la UBA. Investigador y Docente.

² Svampa, M. y Antonelli, M., “Minería transnacional, narrativas del desarrollo y resistencia social”, Editorial Biblos, 2009.

profesionales que intervienen son personal especializado que forma parte de la mano de obra propia de las empresas intervinientes.

Además, si se realiza un análisis socioeconómico y financiera en horizontes de mediano y largo plazo, este tipo de actividades meramente extractivas impactan en forma negativa sobre otras preexistentes en particular y sobre el medio ambiente en general. Las protestas de los productores viñateros en San Juan o de los sectores vinculados al turismo en Esquel, son similares a las escuchadas en Gualeguaychú y últimamente en Catamarca.

El ciclo de actividades de las empresas extractivas finaliza con el agotamiento, en términos económicos, de las reservas de los minerales objeto de la apropiación por parte de aquellas, dado que prácticamente no desconocidos los casos en que ellas se hacen cargo de los pasivos ambientales o externalidades negativas que generan.

A nivel de provincia con emprendimientos mineros, el balance económico es negativo: escasos ingresos vía impuestos (cuando se aplican) o tasas, comparativamente con las ganancias extraordinarias de las empresas, pérdida de actividades propias del lugar, muchas veces productivas primarias para el autoconsumo, depreciación de recursos naturales, remediación de los "diques de cola", generación de vacíos en el territorio, por migración de la población rural dispersa a centros urbanos o a pueblos rurales, entre diversos impactos y efectos negativos que terminan erosionando los presupuestos de las provincias con explotaciones mineras.

Pero cabe destacar que el impacto de mayor significación concierne a la calidad de vida de los habitantes del territorio en el que se desarrollan las actividades mineras. Como en la sobreexplotación del suelo agropecuario, las actividades extractivas en este esquema productivo profundizan la segregación y fomentan los procesos de migración interna. Y los sectores más pobres, los que no pueden emigrar, terminan pagando con su salud y porvenir el costo de la contaminación. Esta realidad ha sido reflejada en documentales como "La Ganga"³.

Lo territorial y lo ambiental constituyen términos que se expresan en una tensión siempre presente, que se pone en evidencia cuando se analiza cada conflicto en particular. Es menester destacar la necesidad de tener en cuenta ambas dimensiones, pues no se puede considerar lo ambiental sin tener una idea acabada del territorio a transformar y de las consecuencias futuras

³ Director: Lisandro Costa, Productor: Sebastián Arcidiácono, 2007.

de las acciones que se implementen en las comunidades que lo habitan. Sin lugar a dudas, esta tensión debe previamente ser resuelta en el marco del ordenamiento ambiental del territorio, puesto que las acciones privadas o públicas llevadas a cabo fuera de ese marco de referencia, que de cuenta del perfil que se pretende del territorio en cuestión, pueden resultar en un proceso no deseado e incontrolable.

MINERÍA Y REGULACIÓN AMBIENTAL

El tratamiento ambiental de la Minería en Argentina es similar al que reciben temas esenciales como la generación y distribución de energía eléctrica, el gas, el petróleo, el sistema vial. Todos ellos tienen en común que las pautas de manejo están definidas con anterioridad a la sanción de la legislación nacional de presupuestos mínimos establecidos a partir del año 2002, luego de la Reforma de la Constitución Nacional de 1994. Es importante destacar que el Artículo 41 de ella establece que "corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección, y a las provincias, las necesarias para complementarlas, sin que aquéllas alteren las jurisdicciones locales".

Por lo expuesto, cuando se aprobaron las primeras leyes de presupuestos mínimos, todas las regulaciones ambientales de estas áreas estratégicas ya habían sido estipuladas a partir de las iniciativas de los ministerios o secretarías con incumbencias sobre los recursos y actividades relacionadas con ellos. De esta manera, se evitó que cualquier instancia gubernamental ambiental futura pudiera inmiscuirse. En síntesis, las áreas ambientales de dichos ministerios o secretarías, con estructuras específicas en la mayoría de los casos, legalizan la iniciativa política propia sin ninguna restricción de envergadura de índole ambiental. Actúan, en cierta medida, como Juez y Parte.

En el caso de la Minería esta situación es clara. Un proyecto de explotación minera, que involucra a una sola provincia, debe tener una Declaración de Impacto Ambiental (DIA) que permita su implementación. Esa DIA requiere de la opinión de la instancia ambiental provincial, pero el poder de decisión final generalmente queda en manos del organismo gubernamental con incumbencia en la minería. Esto ha sido articulado en la legislación vigente con un objetivo concreto, que el poder de decisión sobre la aprobación e implementación de un proyecto de explotación minera sea resorte de la propia autoridad de aplicación de minería.

ALGUNAS CERTEZAS

Siempre es necesario plantear un esquema articulado para atender el mediano plazo desde una visión estratégica y dar respuesta a las urgencias de la coyuntura. En este marco, no se puede soslayar:

- a) Propugnar una política coherente para el sector, bajo la premisa excluyente de insertar la minería dentro de una cadena de valor local, industrializada, teniendo en cuenta los nuevos actores sociales y económicos que están involucrados a lo largo del territorio. Por ejemplo, que el litio de Olarán, en Jujuy, no se extraiga y que luego lo compremos en los "chips" que importamos para nuestras computadoras.
- b) Reformular el Código Minero vigente y la Ley N585.24 □ de Protección Ambiental. Si bien hay autoridades provinciales que se van a oponer, la salida del esquema productivo dominante exige introducir a la legislación vigente modificaciones sustanciales.
- c) Reformar el sistema impositivo para el sector minero. Asumiendo que estos "commodities" son recursos naturales no renovables; y que por consiguiente su explotación implica una descapitalización. Como primer paso, el esquema ambicioso, el de coadyuvar en el cambio del modelo productivo dominante.
- d) Dado que el sistema de decisión está cuestionado, es imprescindible establecer en la coyuntura un sistema que articule las autoridades de aplicación del Estado. Sería una manera de redireccionar las inversiones a partir de una decisión política integral que tenga en cuenta la inclusión de valor agregado, costos de oportunidad, actividades productivas locales potencialmente afectadas y sectores sociales vulnerables. De este modo, se atendería la nunca resuelta tensión territorio □ ambiente. La importancia de dicho esquema residirá en su capacidad de articulación política; donde la forma operativa del mismo es un aspecto central a discutir.

Certezas para debatir la sustentabilidad del modelo minero futuro; una solución de compromiso entre crecimiento económico, redistribución del ingreso y manejo racional de los recursos naturales.