

PROGRAMA DE ASESORIA PARLAMENTARIA

Fundación Nuevas Generaciones
en cooperación internacional con
Fundación Hanns Seidel¹

Presupuestos mínimos para una explotación minera sustentable

Resumen ejecutivo²

La extracción de mineral en grandes cantidades no debe ser incompatible con el cuidado del medio ambiente, la protección de los valores culturales sociales, el desarrollo local y el crecimiento económico. Por ello en el presente trabajo se proponen ciertos aspectos sobre los cuales la moderna actividad minera debe enfocarse para llevar a cabo sus tareas de manera responsable.

I) Introducción

La minería es una de las actividades o industrias que ha acompañado al ser humano a lo largo de su evolución. Podemos afirmar que la minería nace en la Mesopotamia, cuna de la civilización, hace aproximadamente 5.000 años. Tan ligada está la evolución humana a la minería, que al finalizar las eras líticas de la prehistoria, se denominó a las etapas posteriores con los nombres de los metales que el hombre fue dominando para la fabricación de sus herramientas, armas y útiles de trabajo. Nos encontramos así con que al neolítico le suceden primero la edad de cobre, luego la de bronce y finalmente la de hierro. La facilidad para fabricar utensilios de mejor calidad que los de hueso, madera y piedra, permitió al ser humano ser un cazador y, posteriormente, un agricultor exitoso. Esto conllevó a una mejor calidad de vida y en consecuencia a una mayor adaptabilidad al medio y produjo grandes avances en el grado de evolución. Ello no hubiese

¹ La Fundación Hanns Seidel no necesariamente comparte los dichos y contenidos del presente trabajo

² Trabajo publicado en el mes de enero de 2014

ocurrido nunca si el hombre no se hubiera dedicado a buscar esos minerales, extraerlos y trabajarlos para sacarles provecho.

Hoy la minería es la industria que en cierto modo alimenta a todas la demás. No podríamos imaginar un mundo con automóviles, herramientas, aviones, imprentas, computadoras, edificios, buques, satélites, teléfonos, muebles, represas y todo lo que se nos ocurra, si no fuese gracias a la minería.

La actividad minera, cuando es considerada con una visión parcial, resulta atacada por el impacto negativo que produce en la naturaleza, especialmente cuando se analizan los métodos modernos de extracción. Ello es cierto, pero también lo es el impacto que toda actividad humana causa en el ambiente, y si se analiza comparativamente, la minería no es más contaminante que otras actividades. El volumen de extracción minera actual y las llamadas explotaciones a “cielo abierto” son la respuesta a las demandas de una humanidad que requiere bienes que le han mejorado la calidad de vida y aumentado sus expectativas, los cuales se fabrican con metales y otros minerales extraídos de las entrañas de la Tierra.

Como podemos ver, la minería tiene dos caras, una bonita, la del progreso, la del crecimiento, la de la mejora de los estándares de vida; pero también una que se nos aparece como aborrecible, la de la deforestación, la degradadora de terrenos agrícolas y ganaderos productivos, la arrasadora de paisajes, la contaminadora de recursos hídricos, la alteradora de costumbres locales y la provocadora de cambios sociales.

Pese a esta aparente imposibilidad de reconciliación entre ambas visiones estas dos caras de una misma moneda pueden coexistir y complementarse. De ese modo, a través de un consumo responsable por parte de la población mundial y la adopción de políticas de reutilización y reciclaje de recursos, junto con un manejo sustentable de los yacimientos minerales y un compromiso sincero para minimizar los pasivos ambientales, se pueden reducir en gran medida los impactos negativos sociales y ambientales en nuestro entorno sin resignar los avances y las mejoras que indudablemente debemos agradecerle a la minería.

FUNDACION NUEVAS GENERACIONES

Beruti 2480 (C1117AAD)
Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Argentina)
Tel: (54) (11)4822-7721
contacto@nuevasgeneraciones.com.ar
www.nuevasgeneraciones.com.ar

FUNDACION HANNS SEIDEL

Montevideo 1669 piso 4° depto “C” (C1021AAA)
Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Argentina)
Tel: (54) (11) 4813-8383
argentina@hss.de
www.hss.de/americalatina

Para lograr el equilibrio deseado, resulta imperioso enfocarse en los diversos aspectos en que la minería produce sus impactos, positivos y negativos, y adecuarlos en pos de lograr una mayor responsabilidad y un enfoque verdaderamente sustentable de dicha actividad.

A continuación pasaremos a hacer un breve análisis de aquellos aspectos en que consideramos se debería trabajar y profundizar para alcanzar los objetivos propuestos.

II) Aspecto normativo

El primer recaudo que deben tomar las compañías mineras, es el relativo al cumplimiento de las normas legales. Esto que parece un eufemismo, muchas veces no es satisfecho, puesto que toda la legislación vigente debe ser respetada, sea ella nacional, provincial o municipal. La sustentabilidad de la actividad minera debe comenzar con un extremo respeto por las leyes con contenido ambiental.

Las empresas mineras deben poner especial celo en el cumplimiento de las normas ambientales aplicables a la actividad extractiva. Ya el artículo 41 de la Constitución Nacional traza la directriz que debe imbuir al resto de la legislación argentina. En el ámbito nacional tenemos las leyes 25.675, General de Ambiente; 24.224 de Reordenamiento Minero; 26.639, de Protección de Glaciares; 24.585 de Protección Ambiental para la Actividad Minera; 24.196 de Inversiones Mineras, en especial su artículo 24; y el Código de Minería (t.o. 1997 por Decreto N° 456 y sus modificaciones). Además de las normas nacionales, nos encontramos con que, como ya se adelantó, las provincias y los municipios se reservan amplias facultades legislativas al respecto. No olvidemos que con la reforma de la Constitución Nacional de 1994, el manejo de los recursos naturales ha quedado como una facultad no delegada por las provincias al Gobierno Federal. Por tal motivo, corresponde a las legislaturas provinciales llenar los huecos existentes en la legislación ambiental que deben respetar las empresas mineras en sus territorios. Es deseable que dicha legislación no sea una respuesta oportunista que haga eco de los reclamos polarizados de los grupos de presión ambientalista, pero tampoco deben ser de una laxitud tal que, pese al cumplimiento de la

norma, el ambiente permanezca en un estado de indefensión ante las amenazas reales de contaminación y de remediación de daños a los ecosistemas. Respecto de este último tema, y ante la no reglamentación del seguro ambiental introducido por la ley General de Ambiente, la provincias tienen la oportunidad de suplir las falencias de esta norma de presupuestos mínimos y darse el plexo regulatorio capaz de brindar un marco de contención y remediación ante la ocurrencia de algún tipo de daño.

Es imperioso que la legislación ambiental sea cumplida antes, durante y especialmente luego de finalizada la actividad extractiva. Y el mayor énfasis debe ser puesto en aquellas explotaciones ubicadas en zonas próximas a glaciares y de cursos de agua, o que se hallasen en zonas de actividad sísmica. El motivo de ello es que esas particularidades geográficas aumentan el riesgo de impactar negativamente en el ambiente en caso de no respetarse las medidas de seguridad dispuestas por las leyes.

III) Autorregulación empresaria

En muchos casos, las empresas cuentan con normas internas que se convierten en práctica habitual para la actividad que desarrollan. Estas normas suelen ser diseñadas por la propia empresa o bien pueden responder a estándares prefijados y avalados por entes que certifican su cumplimiento. Tal es el caso, por ejemplo, de las normas ISO. La protección ambiental no es ajena a este tipo de estándares, teniendo la temática ambiental a toda la familia de las ISO 14000. En la mayoría de los casos, esas prácticas o estándares de cumplimiento, son más estrictas que las legislaciones locales. Es por ello que resulta muy importante que las empresas mineras que hubiesen certificado ambientalmente sus prácticas extractivas, no se aparten de estos estándares y metas auto-asumidos. No vemos abusivo el hecho de que si una empresa ha certificado sus prácticas en otros países en los que opera, se le exija la misma certificación para operar en nuestro país. Tampoco consideramos descabellado que una vez asumidos los compromisos referidos a estas certificaciones, el cumplimiento de ellos pueda ser exigido por la autoridad pública. Estas

FUNDACION NUEVAS GENERACIONES

Beruti 2480 (C1117AAD)
Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Argentina)
Tel: (54) (11)4822-7721
contacto@nuevasgeneraciones.com.ar
www.nuevasgeneraciones.com.ar

FUNDACION HANNS SEIDEL

Montevideo 1669 piso 4° depto "C" (C1021AAA)
Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Argentina)
Tel: (54) (11) 4813-8383
argentina@hss.de
www.hss.de/americalatina

exigencias, en principio no deberían afectar las prácticas de las grandes empresas mineras, ya que por lo general estas suelen contar con ese tipo de certificaciones.

IV) Participación ciudadana

Desde hace unos años que la actividad minera no goza de la mejor reputación entre la opinión pública. El trajinar de maquinaria e inmensos camiones por los caminos rurales; el sobrevuelo constante de helicópteros; guardias de seguridad custodiando los campamentos mineros, sus yacimientos y los desplazamientos de sus materiales y personal, y demás situaciones propias de los films de acción, provocan que en torno a la minería haya una especie de velo misterioso que se podría quitar si se propiciase una mayor participación ciudadana. Esta participación, cuando es constructiva y pacífica enriquece a todas las partes involucradas en los conflictos, especialmente ambientales, que se puedan suscitar. Gracias a ella se pueden ahorrar muchos esfuerzos y grandes sumas de dinero. Dejar participar al ciudadano, escucharlo, saber lo que piensa y siente, puede incluso ser de suma ayuda para las empresas extractivas. Por dicho motivo es deseable que esta interacción con la población local se dé antes, durante y luego del cese de la actividad en las minas. Para ello las mineras deberían permitir el ingreso a sus yacimientos, (guardando las debidas normas de seguridad), a los ciudadanos que así lo desearan para que comprueben en primera persona que es lo que sucede dentro del área de explotación. Es bueno que los ciudadanos puedan apreciar con sus propios ojos si los diques de cola pierden líquido, si la flora y fauna local manifiesta algún tipo de anomalía, etc. Esta interacción constructiva debe darse con todos los sectores del ámbito local, sean ellos los meros ciudadanos, pastores religiosos, grupos indígenas, organizaciones civiles, etc.

V) Mano de obra local

El empleo de mano de obra local es un factor que, desde varios puntos de vista puede ser beneficioso tanto para la población como para las empresas mineras.

FUNDACION NUEVAS GENERACIONES

Beruti 2480 (C1117AAD)
Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Argentina)
Tel: (54) (11)4822-7721
contacto@nuevasgeneraciones.com.ar
www.nuevasgeneraciones.com.ar

FUNDACION HANNS SEIDEL

Montevideo 1669 piso 4° depto "C" (C1021AAA)
Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Argentina)
Tel: (54) (11) 4813-8383
argentina@hss.de
www.hss.de/americalatina

En primer lugar, cuanto mayor sea la cantidad de personas vecinas al yacimiento extractivo empleadas por las compañías mineras, mayor será el grado de aceptación que sobre ella se tenga en la zona geográfica en que se encuentre emplazado. Ello traerá aparejado un canal facilitador del diálogo entre los actores locales y redundará en una participación ciudadana mucho menos sesgada en sus críticas. El impacto social positivo será evidente en la medida en que la calidad de vida de los vecinos empleados por las compañías mineras se vea mejorada. A estos ostensibles beneficios para ambas partes, se le agrega a la empresa la ventaja de contar con un costo de empleo menor. Siempre es más costoso traer empleados desde otro lugar y radicarlos lejos de sus hogares. Cuánta mayor sea la representación de la mano de obra local en la nómina laboral de la empresa, menores serán los costos. Asimismo, el hecho de que la mano de obra empleada sea local, hará que las ganancias obtenidas por la misma queden en la zona en lugar de ser enviadas a otros lugares para mantener a una familia que se encuentra a mucha distancia. Este beneficio debería alentar a las autoridades de gobierno locales de las zonas potencialmente explotables a preparar e instruir a la ciudadanía en cuestiones relativas a las labores mineras.

VI) Contratación de proveedores locales

Este tema está vinculado al desarrollado en el punto anterior. Además del empleo de mano de obra local, las empresas mineras deben enfocarse en la contratación de bienes y servicios pasibles de ser brindados y suministrados por agentes y productores locales. En este aspecto, y a igualdad de precios, las empresas deberán enfocarse en agotar las existencias disponibles en la plaza local, para luego proveerse de lo que les siga haciendo falta desde otros lugares. La idea es que las compañías busquen sus suministros lo más cerca posible. Primero en la zona adyacente al yacimiento, luego en la provincia en que él se encuentra, con posterioridad en otras provincias de la región. Si ello no fuese posible en otras provincias del país y finalmente, fuera del país. Somos conscientes de que, por lo general, muchos de los suministros que la explotación de un yacimiento requiere, no se encuentran en sus inmediaciones, o no lo están en las cantidades necesarias. No

FUNDACION NUEVAS GENERACIONES

Beruti 2480 (C1117AAD)
Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Argentina)
Tel: (54) (11)4822-7721
contacto@nuevasgeneraciones.com.ar
www.nuevasgeneraciones.com.ar

FUNDACION HANNS SEIDEL

Montevideo 1669 piso 4° depto "C" (C1021AAA)
Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Argentina)
Tel: (54) (11) 4813-8383
argentina@hss.de
www.hss.de/americalatina

obstante ello, las empresas deberían agotar primeramente las existencias de suministros del lugar antes de buscarlas en otro.

Sin dudas, los casos más simples serán los pertrechos alimentarios y demás elementos de uso diario como los de higiene, limpieza, vestido, calzado, etc. Esta demanda de bienes y servicios locales, incentivará además el progreso en la zona ya que llevará a que muchos jugadores locales decidan ampliar sus explotaciones en vistas a la demanda de las mineras. Es imperioso que las autoridades locales incentiven el desarrollo de los emprendimientos locales con créditos especiales, exenciones fiscales, etc. para que cuenten con la capacidad necesaria como para proveer de la mayor cantidad de bienes y servicios al yacimiento que así se los demandase.

VII) Infraestructura

Las explotaciones mineras se desarrollan en zonas y parajes apartados de los centros urbanos en los cuales la existencia de infraestructura es prácticamente nula. Por tal motivo, en la mayoría de los casos, es necesario llevar a cabo antes y durante el proceso de explotación, grandes obras civiles. Estas obras se traducen en la instalación de centros de salud; trazado de caminos; construcción de puentes; tendido de redes eléctricas; instalación de antenas; construcción de diques, viviendas, almacenes y hasta aeropuertos. Más allá del impacto ambiental que estas obras puedan causar (el cual siempre debe ser el más bajo posible), debe procurarse que además de servir a los fines de la explotación minera también resulten de utilidad para la sociedad en general, incluso después de finalizadas las labores extractivas en la mina. Por tal motivo, es imperioso que dichas obras sean mantenidas en buenas condiciones no solo durante el tiempo que demande el proceso de explotación sino que además, deben seguir en condiciones de operatividad luego del cierre de las minas. De esta manera, el proceso de transformación del entorno causado por la minería y sus actividades afines, dejará a la sociedad una cantidad de bienes antes inexistentes que mejorarían la calidad de vida de todos los lugareños. El Estado debe garantizar la buena conservación de las obras una vez que las empresas mineras hayan cesado su actividad.

FUNDACION NUEVAS GENERACIONES

Beruti 2480 (C1117AAD)
Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Argentina)
Tel: (54) (11)4822-7721
contacto@nuevasgeneraciones.com.ar
www.nuevasgeneraciones.com.ar

FUNDACION HANNS SEIDEL

Montevideo 1669 piso 4° depto "C" (C1021AAA)
Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Argentina)
Tel: (54) (11) 4813-8383
argentina@hss.de
www.hss.de/americalatina

VIII) Desarrollo de las economías locales

La explotación minera lleva a la región en la cual se desarrolla un gran movimiento económico. Tal como ya lo hemos mencionado, inmensas cantidades de insumos y bienes son requeridos por las mineras para poder funcionar, muchos de los cuales podrán ser provistos por los actores locales. Asimismo, mucha de la mano de obra necesaria para llevar a cabo las tareas de extracción provendrá de la población local. No obstante ello, habrá nichos económicos que se verán postergados. En primer lugar, y por más que las empresas mineras adopten políticas de compra local (especialmente de alimentos), las excelentes oportunidades laborales que se ofrezcan provocarán que muchos pequeños agricultores y ganaderos abandonen las explotaciones a las que sus respectivas familias se han dedicado durante generaciones. Lo mismo puede ocurrir con el turismo y los artesanos del tejido, alfarería, herrería, etc. Las bondades de una perspectiva económica pasajera, podrían dejar un nicho, que una vez finalizada la explotación del yacimiento, sería muy difícil de rellenar. Ello sin duda traerá a la región serios problemas económicos y sociales.

Para evitar que dichas desventajas ocurran, las compañías mineras deberían fomentar el desarrollo de estas microeconomías promocionándolas y alentándolas para que sigan produciendo. Las mineras fácilmente pueden abrir puertas a esos productos y bienes elaborados localmente en diversos mercados, incluso externos, algo que hasta ese momento difícilmente podían lograr por sus propios medios. De esta manera, las empresas mineras estarán fortaleciendo la competitividad comercial de estos pequeños actores locales, salvaguardando su cultura y su identidad al tiempo que resulta algo valioso social y económicamente, en especial luego del cierre de la mina.

IX) Respeto por los valores locales

Tal como se explica en el punto VII, las explotaciones mineras generalmente se llevan a cabo en zonas alejadas de los centros urbanos. Las comunidades asentadas en esas zonas tienen un

FUNDACION NUEVAS GENERACIONES

Beruti 2480 (C1117AAD)
Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Argentina)
Tel: (54) (11)4822-7721
contacto@nuevasgeneraciones.com.ar
www.nuevasgeneraciones.com.ar

FUNDACION HANNS SEIDEL

Montevideo 1669 piso 4° depto "C" (C1021AAA)
Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Argentina)
Tel: (54) (11) 4813-8383
argentina@hss.de
www.hss.de/americalatina

conjunto de valores respecto de los cuales se comportan con mucho celo. Esos valores, que pueden ser religiosos, étnicos, culturales o bien una mezcla de todos ellos, son los que le dan la identidad a esos grupos humanos. Debemos tener en cuenta que de por sí estamos refiriéndonos a personas muy aferradas a sus tradiciones y creencias, motivo por el cual, todo lo que atente contra ellas, es considerado una grave afrenta.

Este tema tan sensible debe ser considerado por las empresas mineras con mucha atención. Los trabajos de extracción deben evitar dañar, e incluso amenazar, zonas consideradas sagradas o culturalmente valiosas. Las tareas llevadas a cabo cerca de antiguos cementerios o de lugares de peregrinación y veneración religiosa deben ser salvaguardados al extremo. Lo mismo puede decirse acerca del respeto hacia ciertas fechas del calendario que, por sus connotaciones religiosas o culturales en la región de la mina, pueden ser perturbadas por los trabajos mineros.

También deben considerarse con particular cuidado los hallazgos arqueológicos que puedan saltar a la luz durante la explotación de la mina. A tal fin, las compañías deberían considerar el asesoramiento de universidades respecto de la posible ubicación de sitios arqueológicos en el área y dar cuenta de todo hallazgo que se haga.

Demostrar respeto hacia todo lo que le da identidad a las culturas locales, además de ser un bien en sí mismo, servirá para establecer lazos amistosos con la población de la región, evitándose de este modo, potenciales focos de conflicto, que se puedan sumar a los ya existentes por cuestiones ambientales y sociales.

X) Educación y contención a la población local

La llegada de una mina, siempre trae consigo oportunidades y nuevos conocimientos para la población local. De repente, grupos de personas dedicados desde generaciones a actividades rurales de pequeña escala, o a pequeñas manufacturas de artesanías, tendrán acceso a determinados bienes y servicios de los que no disponían con anterioridad. Esto provocará en ellos cambios radicales en su forma de vida que en muchos casos generará un shock en el ámbito local. Los hijos de quienes

experimenten primeramente estos cambios, no conocerán el anterior modo de vida de sus progenitores, y los más ancianos, que no se beneficiaran con las bondades de la modernidad, se sentirán relegados por sus propios descendientes.

Es aquí donde las empresas mineras deberían redoblar sus esfuerzos en brindar educación a la población local. Esta educación no solo debe apuntar a la formación de quienes sean empleados por las mineras y de sus hijos, dentro de lo que sería un simple programa de escolaridad. Eso es muy bueno y de hecho es algo que la mayoría de las empresas mineras llevan a cabo. Pero en este aspecto nos referimos a algo mucho más profundo. Nos referimos a una educación que debe contener a las personas que antes de la llegada de la compañía minera no tenían noción de los bienes a los que gracias a la minería pasan a tener acceso y de repente se ven inundados por ellos. Pero la situación más grave, entendemos, se dará luego de la etapa de cierre de los yacimientos, con el desfasaje lógico y fatal que ello implica, en el cual una persona se acostumbrara a cierto ritmo de vida, bienes e ingresos que luego podrían desaparecer.

Es por todo lo expuesto que el Estado, junto con las compañías mineras y las organizaciones intermedias, deberán prestar especial atención a la manera de contener y educar a la población local para evitar que el ingreso a un nuevo nivel de vida no los destruya cultural ni físicamente.

XI) La “minería urbana”

Como mencionábamos en la introducción al presente trabajo, la necesidad de explotar cada vez mayor cantidad de minas y con un volumen de extracción gigantesco, responde básicamente a la demanda de bienes por parte de la sociedad. Prácticamente todos los bienes que en la actualidad consumimos cuentan en menor o mayor medida con componentes y materiales conseguidos a través de la actividad minera. Resulta injusto atacar a la minería cuando cambiamos el modelo de teléfono celular cada seis meses o de computadora cada dos años. Lo mismo podemos decir de los automóviles, equipos de TV y música, artículos deportivos, etc. y hasta de los escombros de la construcción. Es por ello que para reducir la necesidad de abrir cada vez más minas, es necesario

FUNDACION NUEVAS GENERACIONES

Beruti 2480 (C1117AAD)
Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Argentina)
Tel: (54) (11)4822-7721
contacto@nuevasgeneraciones.com.ar
www.nuevasgeneraciones.com.ar

FUNDACION HANNS SEIDEL

Montevideo 1669 piso 4° depto “C” (C1021AAA)
Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Argentina)
Tel: (54) (11) 4813-8383
argentina@hss.de
www.hss.de/americalatina

trabajar tanto en las conductas de consumo responsable como en políticas de reutilización y reciclado de materiales.

El Estado Nacional, las Provincias, los municipios, las empresas productoras de bienes, las compañías mineras, las asociaciones civiles y finalmente cada uno de los ciudadanos, deben articular sus esfuerzos en pos de lograr que las aludidas políticas públicas cobren forma. En ello entran en juego la educación y la información. Tanto para enseñar hábitos de consumo responsable como para incentivar y facilitar lo que podríamos llamar una “minería urbana” que sea capaz de recuperar valor de los residuos a los que aludíamos líneas arriba y que generamos todos y cada uno de nosotros.

XII) Reforma del sistema de regalías

La Ley 24.196 de Inversiones Mineras en su artículo 22 contempla a las regalías mineras. Dicha norma establece que las provincias que adhieran al régimen y perciban regalías no podrán hacerlo en un porcentaje superior al 3% del valor en “boca de mina”. A continuación el artículo 22 bis define por valor en “boca de mina”, al obtenido en la primera etapa de comercialización de aquellos minerales y/o metales declarados por el productor una vez descontados los costos de producción tales como transporte, flete y seguros hasta la entrega del producto; costos de trituración, molienda y comercialización; y los costos por fundición y refinación. Esta situación genera un problema de transparencia puesto que el valor “boca de mina” sobre el cual se puede aplicar hasta un máximo del 3 %, no recae sobre el valor de venta o de facturación, sino que para establecerlo debe descontarse una serie de costos operativos, cuyos valores son información exclusiva de las empresas mineras. Por otro lado debe advertirse que las regalías se aplican solamente sobre aquellos minerales extraídos de una mina denunciada y tipificada, sin tener en cuenta a los subproductos de la producción y sus derivados. La ausencia de reglas claras de transparencia y la ausencia del control estatal pueden generar espacios para que en algunos casos se pague menos de lo debido en concepto de regalías. El ejemplo más claro será

el de una mina que declare que solo explota oro y plata, cuando además puede estar extrayendo hierro, iridio, mercurio, cobre, platino, etc.

Por otro lado creemos que el porcentaje sobre el cual se calcule el pago de las regalías mineras debería variar de acuerdo a la composición de la roca de cada yacimiento. Habrá casos en que una explotación tenga mayor contenido de oro y plata y otros en que el cobre y el hierro sean mayores a lo habitual. Es por ello que la situación más justa sería que el porcentaje que las compañías mineras deberían pagar a las provincias en concepto de regalías debería contemplar la calidad del yacimiento en explotación. Por dicho motivo, el actual tope para las regalías del 3% sobre el valor “boca mina” sin tomar en consideración las diferencias que pueden existir entre un yacimiento y otro o respecto de un mineral u otro, puede resultar sumamente injusto, sea por exceso como por resultar sumamente bajo.

XIII) Modificación del esquema tributario para la exportación del mineral

La actividad minera tiene como objeto la extracción de las entrañas de la tierra de una cantidad de minerales encuadrados dentro de lo que se conoce como recursos naturales no renovables (debido a su escasez y finitud). No obstante ello, los impuestos que pesan sobre la exportación de esos minerales son significativamente menores que los que se aplican sobre las exportaciones de recursos renovables como las oleaginosas. A modo de ejemplo podemos mencionar que las retenciones al cobre son del 10% y las que se aplican sobre la exportación del oro, del 5%, mientras que para la soja es del 35%.

La imposibilidad de afectar los derechos adquiridos de las compañías mineras mediante el aumento de la carga tributaria a la actividad que desarrollan, entre las cuales a nuestro entender se debe incluir la de la exportación del mineral extraído, se encuentra contemplado en la Ley 24.196 de Inversiones Mineras. Al respecto, el artículo 8 de dicha norma establece que los emprendimientos inscriptos en el régimen por ella regulado, gozarán de estabilidad fiscal por el término de 30 años a partir de la fecha de presentación de su estudio de factibilidad. En ese sentido, reza expresamente que: “... *la estabilidad fiscal alcanza a todos los tributos, entendiéndose por tales los impuestos directos, tasas y contribuciones impositivas, que tengan*

como sujetos pasivos a las empresas inscriptas, así como también a los derechos, aranceles u otros gravámenes a la importación o exportación". Este principio fue receptado por dos fallos dictados en relación a la pretensión del Estado Nacional de aplicar aumentos en la carga tributaria a empresas mineras amparadas por la estabilidad fiscal de la Ley 24.196. El primero de ellos es "Cerro Vanguardia c/DGI" en el cual la Corte Suprema de Justicia de la Nación resolvió a favor de la estabilidad fiscal contemplada en la Ley de Inversión Minera, ya que se pretendía que pagase más impuesto a las Ganancias. El segundo caso es "Minera del Altiplano S.A. c/ Estado Nacional –PEN y otra s/Amparo" en el cual la Cámara Federal de Apelaciones de la Provincia de Salta, aplicando el mismo principio de estabilidad fiscal consagrado por la ley antes citada, dictaminó en contra de las Notas 130/07 de la Secretaría de Minería y 288/07 de la Secretaría de Comercio Interior que establecen a las mineras la obligación de tributar derechos de exportación.

No obstante compartir los principios arriba expuestos, entendemos que para los nuevos proyectos deben elevarse las alícuotas a los derechos de exportación del mineral extraído que cobra el Estado Nacional. También debería dotarse de elasticidad al plazo de estabilidad fiscal que hoy está fijado en 30 años. Habrá situaciones en que esos 30 años resulten lógicos, otras en las que sea muy poco tiempo, y otros en que resulte excesivo. En Perú el período de estabilidad fiscal es de 15 años y en Honduras, de 10 años. No obstante lo mencionado, consideramos que las modificaciones propuestas deben hacerse, en primer lugar, respetando los derechos adquiridos por las compañías mineras. En tal caso solo, deberían aplicarse a futuro y sobre los emprendimientos que no se hubiesen inscripto con anterioridad a la sanción de las normas que prevean dichos cambios. En segundo lugar consideramos también que deberían ser cambios graduales que contemplen la calidad de cada yacimiento y las inversiones realizadas, ya que no resultaría justo aplicar las mismas retenciones antes de ser alcanzados los gastos de inversión en que se haya incurrido para llevar adelante la actividad ni tener en cuenta la variación en los costos de extracción que puede ocasionar un yacimiento con posibilidad de menores rindes.

Relacionado a los temas fiscales que orbitan en torno a la actividad minera, consideramos que el Congreso Nacional debería replantear la coparticipación de los impuestos que el Estado Nacional cobra a las compañías que llevan a cabo la extracción de minerales. Ello es así puesto que 90% de la carga tributaria que pesa sobre la minería es percibida por el Estado Nacional el cual no devuelve prácticamente nada a las provincias que sufren las externalidades negativas que ocasiona esta actividad. Esta distorsión debe ser subsanada por un principio de justicia distributiva ya que no resulta justo que aquellos a quienes se les extraen los recursos de los cuales son titulares originarios no se les devuelva nada. Recordemos que tal como reza el art. 124 de la Constitución Nacional, a las provincias corresponde el dominio originario de los recursos naturales existentes dentro de su territorio. Vulnerar este derecho y negar la coparticipación de aquellos impuestos que pesan sobre los recursos de ellas extraídos, es una violación al principio de federalismo consagrado en el artículo 1° de nuestra *Carta Magna*.

XIV) Conclusiones. Listado de recomendaciones y presupuestos para una explotación minera sustentable.

A lo largo del presente trabajo, hemos visto que son muchos los aspectos sobre los que se debe trabajar para lograr la sustentabilidad de la actividad minera en Argentina. Para alcanzar dicho objetivo, entendemos que no resultaría posible abordar los cambios necesarios mediante la sanción de una única norma o la modificación de una ley vigente en particular. No obstante ello consideramos que para que la actividad minera pueda ser considerada sustentable debería cumplir mínimamente con los siguientes requisitos:

- Respetar las normas jurídicas, especialmente las de contenido ambiental.-
- Cumplir las normas y metas internas de protección ambiental y sustentabilidad que las propias empresas se hubiesen fijado.-
- Propiciar una mayor participación ciudadana.-
- Emplear mano de obra local para la explotación de la mina.-
- Contratar insumos provistos por proveedores locales.-

- Desarrollar infraestructura que beneficie tanto a la mina como a las comunidades locales.-
- Promocionar el desarrollo de las economías locales.-
- Respetar los valores culturales y religiosos locales.-
- Incentivar la educación de la población local.-
- Contener a la población local ante los cambios en su modo de vida provocados por la mina.-
- Promocionar el recupero de los minerales valiosos que se encuentran en los residuos de artefactos electrónicos.-
- Reformar el sistema de regalías para que se adecuen a la calidad de los yacimientos mineros.-
- Reformar las normas tributarias para la exportación de minerales contemplando las particularidades de cada explotación.

Muchos de los temas aquí enumerados pueden ser abordados desde las legislaturas provinciales, otros en cambio, desde el Congreso Nacional. No podemos ignorar tampoco que habrá situaciones entre las aquí expuestas en que el Estado deberá desarrollar incentivos para que las empresas puedan adoptar las políticas de responsabilidad. Asimismo, los grupos intermedios de la comunidad deberán contar con la flexibilidad suficiente para poder arribar a soluciones consensuadas en los conflictos que puedan generarse.

En algunos casos deberá ser la presencia del Estado la que garantice el logro de las mejoras necesarias. En otros casos, será el libre juego entre la voluntad y la responsabilidad con que se manejen los actores involucrados, de donde surjan las soluciones a los problemas que se susciten.

Como se ve, no hay soluciones sencillas ni mágicas para lograr que la actividad minera sea sustentable. Lo que si queda claro es que ni la vía libre para que las compañías mineras hagan lo que se les antoje sin ningún tipo de control, ni la prohibición de esta industria son una alternativa aceptable. Pretender un lucro extremo sin contemplar el daño que para lograrlo se pueda llegar a ocasionar y la negativa – muchas veces malintencionada- obtusa y cerrada para la radicación de todo intento de emprendimiento extractivo, son incompatibles con un modelo de desarrollo nacional basado en la sustentabilidad.

FUNDACION NUEVAS GENERACIONES

Beruti 2480 (C1117AAD)
Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Argentina)
Tel: (54) (11)4822-7721
contacto@nuevasgeneraciones.com.ar
www.nuevasgeneraciones.com.ar

FUNDACION HANNS SEIDEL

Montevideo 1669 piso 4° depto “C” (C1021AAA)
Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Argentina)
Tel: (54) (11) 4813-8383
argentina@hss.de
www.hss.de/americalatina