

CAPÍTULO 11

PROPUESTAS PARA UNA POLÍTICA MINERA⁸⁰

La política minera en la Argentina debe establecerse reconociendo su enorme potencial de contribución al desarrollo, en el contexto de los desafíos para su concreción compatible con el ambiente.

La existencia de importantes recursos mineros en la Argentina, explotados insuficientemente, es un hecho históricamente reconocido. Esto no es lógico y requiere la identificación de las causas, su discusión abierta y acciones concretas. Cuando estas se instrumenten, deberán ser monitoreables con indicadores duros que faciliten el seguimiento y la corrección de desvíos. No sólo es importante la gestión, sino también la comunicación para una más rápida y continua mejora en la actividad. La Argentina deberá, en algún momento, explotar los recursos de que dispone.

En este capítulo se muestran elementos que permiten medir el potencial, las características de la actividad, su marco regulatorio y tributario, la relación Nación – provincias y el apoyo de las nuevas tecnologías.

Nos referiremos en particular a la minería de gran porte, usualmente llamada como megaminería, ya que es la actividad de más alto potencial y puede ser significativa en la mejora de los indicadores económicos regionales y

⁸⁰ Capítulo elaborado con la colaboración del Ing. Carlos Ayerra y del Dr. Hernán Celorrio.

nacionales. Es también la que presenta el mayor desafío para su concreción.

Características de la actividad

La minería en el mundo se caracteriza por la presencia de empresas especializadas internacionales y por un alto nivel de complejidad financiera y tecnológica para el desarrollo de los proyectos. La previsibilidad es indispensable para lograr la llegada de la producción (*commodities*) al mercado en el tiempo preciso. La aceptación social se requiere para el desarrollo de la actividad, respetando el ambiente., Hay competencia entre proyectos en diversos países que pugnan para atraer las decisiones de inversión. Estos son algunos de los elementos que distinguen a la minería de otras actividades de riesgo, y explican en parte las dificultades de despliegue de nuestro potencial.

El caso argentino tiene características singulares ya que, si bien en nuestro marco regulatorio la minería ha sido caracterizada como de utilidad pública, los intereses políticos no han sido necesariamente consistentes en el apoyo de los proyectos.

La industria extractiva de gas y petróleo es naturalmente aceptada con numerosas facilidades de refinación próximas a grandes centros urbanos. No es así con la actividad minera, típicamente localizada en sectores remotos y carentes de infraestructura básica. Existe una fuerte sensibilidad por la preservación del ambiente. Por ello que la actividad minera debe darle la más alta prioridad, asegurando los más exigentes estándares internacionales en la operación. Asegurado esto, no se debe impedir la ejecución de proyectos de real interés y beneficio regional.

El capítulo “El negocio minero”, del Hernán Celorrio, dentro del libro “Derecho Minero Uruguayo”⁸¹ resume claramente las características de la minería, permitiendo complementar y expandir los conceptos previos. Dentro de su análisis, deseamos destacar por su importancia algunos de sus conceptos relevantes:

Bases económicas: señala las enormes diferencias tecnológicas y económicas entre la minería tradicional, de muy pequeña escala, y la moderna minería. Desde la normativa, el desafío es contemporizar los alcances de las regulaciones tradicionales con las necesidades presentes, y considera adecuado, en el caso argentino, la actualización del Código de Minería mediante legislación específica adicional. En resumen, no se requiere la sanción de un nuevo código. La actividad está en condiciones de desarrollarse con una adecuada, consistente y armónica aplicación nacional y provincial del actual marco regulatorio.

Bases de sustentabilidad: destaca que el normal desarrollo de explotación minera de gran porte requiere la sólida aceptación comunitaria en el área de localización del mismo, y una conformidad genérica nacional, social, basada en la utilidad económica.

Los beneficios de la generación de empleos directos, la ocupación resultante de la provisión de servicios mineros, esencialmente locales, la generación de infraestructura vial y energética indispensable para el desarrollo, son claves para entender la contribución al progreso regional.

También Celorrio asigna alta prioridad a la protección del ambiente, que requiere, frente al impacto de toda actividad industrial y de la Minería en particular, esquemas regulatorios que minimicen los efectos negativos. Pone

⁸¹ *Derecho Minero Uruguayo. (n.d.). Montevideo, Uruguay: Editorial y Librería Jurídica Amalio M. Fernández.*

especial foco en la regulación de la etapa final del ciclo productivo (cierre de minas), que demanda una adecuada compensación ambiental y la atención de la problemática social asociada.

Potencial de la minería argentina

La minería argentina se encuentra en un estado de bajo desarrollo pese a su gran potencial. En su trabajo “Minería y desarrollo”⁸² el equipo liderado por Daniel Gustavo Montamat brinda una perspectiva de nuestras posibilidades:

La Argentina conforma con Chile y Bolivia el “Triángulo del Litio”. Nuestro país es beneficiado con la llegada de inversiones y nuevos proyectos que pueden conducir a convertir a La Argentina en uno de los dos principales productores de carbonato de litio.

Adicionalmente, nuestro país puede convertirse en uno de los cinco mayores reservorios de plata del mundo, y en consecuencia en uno de sus principales productores.

Del mismo modo, podría estar entre los 10 principales países en cuanto a reservas y producción de oro.

La explotación del cobre, tradicional actividad en Chile, ha estado muy relegada en nuestra zona, pero puede llegar a estar en el sexto lugar detrás de Chile, China, Perú, Estados Unidos y Australia.

El despliegue de estas potencialidades habilitaría inversiones de más de 30.000 millones de dólares, exportaciones en el orden de los 11.000 millones de dólares anuales, unos 30.000 nuevos empleos directos, la creación

⁸² *Minería y Desarrollo- El potencial minero argentino, desafíos y oportunidades (Primera ed.). (2015). Artes Gráficas Buschi S. A*

de un total del orden de 55.000 nuevos empleos entre directos e indirectos, que llevarían la fuerza total laboral del sector a más de 120.000 empleos.

Resistencia al desarrollo de la actividad

Países como Canadá, Estados Unidos, Australia son líderes en la actividad, y han desarrollado regulaciones y procedimientos para lograr una explotación racional, compatible con los más altos estándares de protección ambiental. El potencial argentino es significativo, con capacidad para la generación de divisas por exportación, empleo y desarrollo de infraestructuras viales y energéticas regionales. Tenemos confianza en la posibilidad de desplegar este potencial, contribuyendo al progreso en libertad. Por esto, es interesante explorar e identificar algunas de las posibles raíces del subdesarrollo minero argentino.

En la Argentina, las mayores concentraciones poblacionales se encuentran en provincias donde la minería es totalmente secundaria, por lo que resulta fácil encontrar espacios para la oposición a nuevos proyectos., Se requiere en consecuencia para su concreción, de una fuerte decisión política en las provincias interesadas, reales beneficiarias y también responsables por la gestión de los riesgos y eventuales contingencias.

La infraestructura vial y energética se desarrolló con la impronta de la tradicional actividad agropecuaria como la de mayor preponderancia económica, relegando a la actividad minera durante décadas a un rol secundario.

En su disertación en la Academia de Ciencias Morales y Políticas⁸³, el Ing. Juan José Aranguren señalaba paradojas (e hipocresía) de la política, con varias provincias prohibiendo el desarrollo de la actividad o limitándola vía ambigüedades normativas y regulatorias que le quitan la indispensable previsibilidad a los proyectos.

Existen falsos conceptos relativos al ambiente, y prejuicios y falta de conocimiento de la industria que son al mismo tiempo desafíos y oportunidades. Creemos son resolubles desde la gestión y adecuada comunicación.

Marco regulatorio

Como se indicó anteriormente, no se cree necesario un nuevo Código de Minería para el despliegue de la potencia de la actividad. Las leyes específicas sancionadas complementan y actualizan el Código de Minería original y son eficaces para la promoción de la actividad. Sí es necesario lograr una coherencia normativa entre la Nación y las provincias, que son la autoridad de aplicación del marco regulatorio.

Demoras injustificadas en el tratamiento de los estudios de impacto ambiental, demandas irrazonables, descoordinación entre gobiernos provinciales y municipios correspondientes a la zona del proyecto, limitan las posibilidades de concreción y agregan incertidumbre al proceso de aprobación. Por lo tanto, dificultan la toma de decisión de la inversión, que incluye aspectos tan prácticos como definir en qué momento se contrata la maquinaria de construcción.

⁸³ *Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas. (2018, August 07). ANCMYP 80º aniversario | Instituto de Política Ambiental. Retrieved from <https://www.youtube.com/watch?v=BZnk1voqUNs>*

La dificultad de obtener la confianza en llegar en tiempo adecuado al mercado actúa como disuasor para las inversiones que compiten contra proyectos de otros países. Nuestro país cuenta sin embargo con un activo significativo, que es la percepción del respeto del derecho de propiedad en la actividad minera. No es poco en una industria que debe, como en el gas y petróleo, desarrollarse donde se encuentran los yacimientos, sin posibilidad de elegir la conveniencia de zona, gobiernos o países, y que se desenvuelve en un tiempo (décadas) sujetos a potencial volatilidad, y que en consecuencia está más dispuesta a aceptar riesgos políticos pese al compromiso del capital empleado.

Los riesgos de la industria (riesgo comercial en un mercado global que determina los precios de los *commodities*; el riesgo geológico que afecta la exploración y la explotación y el riesgo político) requieren garantías en la legislación del país receptor de las inversiones. Los principales actores de la actividad son empresas que operan en Bolsas, con estrictos estándares en la transparencia de la información sobre proyectos y situación empresarial de modo de proteger a los pequeños inversores que a través de la compra de acciones suman fondos al financiamiento de la actividad. Se suma el financiamiento de instituciones bancarias que analizan los antecedentes y la experiencia de los desarrolladores, y evalúan los riesgos implícitos de los proyectos, incluyendo el político. Este aspecto regulatorio de las empresas en los mercados de capitales, poco difundido en general, actúa como reaseguro respecto del compromiso con la tecnología de explotación y protección al medio, ya que desvíos respecto de estándares internacionales (que suelen ser más severos que las restricciones locales), implica para los actores un altísimo costo en su valor de mercado y en el costo de su financiación: el interés económico y financiero apalanca así la mejor explotación y la integración con la comunidad regional.

La etapa de exploración también requiere del celo regulatorio. En una etapa donde las tecnologías permiten

avanzar con estudios de prefactibilidad sin visitar el campo, la transparencia respecto de la información geológica y sobre derechos establecidos se convierte en clave. El regulador no debe solo atender al cuidado de las prácticas exploratorias sino asegurar diligentemente que se realicen las inversiones comprometidas en las concesiones otorgadas, permitiendo la evaluación y seguimiento de las distintas iniciativas en etapa de exploración y fomentar la competencia entre empresas desarrolladores, dando un nivel de visibilidad que evite la morosidad en el control y el freno al desarrollo (nos referiremos más adelante a parte de este problema: los *coffee miners*).

La adecuada información es base para la transparencia y la competencia, que hacen eficaz y eficiente a la regulación. La actividad del Servicio Geológico Minero Argentino (Segemar)⁸⁴ debe continuar siendo impulsada y alentada. Su misión y visión, que son coincidentes con los principios y valores que creemos impulsarán la actividad, son los siguientes:

Misión: busca producir el conocimiento para dar valor al patrimonio mineral de la Nación, promover el desarrollo integral y armónico de la sociedad y ambiente desde la caracterización de los fenómenos geológicos, el ordenamiento territorial y el desarrollo tecnológico, mediante la provisión de información veraz y adecuada a la sociedad sobre los recursos geológicos, mineros y ambientales del país.

Visión: buscar la excelencia técnico-científica en la generación de la información geológica de base y la aplicación de los recursos naturales en procesos productivos acordes al desarrollo sostenible desde lo socio-económico y ambiental de la Nación. Comprometer los más altos estándares de la ciencia con los fines de un ordenamiento

⁸⁴ *Institucional. (n.d.). Retrieved from*
<http://www.segemar.gov.ar/institucional/>

territorial adecuado y la identificación de sitios de peligrosidad geológica que propicien una base de información apta para un desarrollo geográfico poblacional armónico en Argentina.

Protección del ambiente: Ley de Glaciares

La Ley de Glaciares actualmente vigente fija los objetivos: “establecer los presupuestos mínimos para la protección de los glaciares y del ambiente periglacial con el objeto de preservarlos como reservas estratégicas de recursos hídricos para el consumo humano; para la agricultura y como proveedores de agua para la recarga de cuencas hidrográficas; para la protección de la biodiversidad; como fuente de información científica y como atractivo turístico constituyendo a los glaciares como bienes de carácter público”.

Las metas perseguidas por el legislador no son cuestionables y deben ser mantenidas y respetadas. Tememos que la apertura de la discusión de una nueva ley, que podría resultar ya sea en desprotección ambiental o en el otro extremo en la sobrerregulación de la actividad, también paralizaría nuevos proyectos a la espera de la nueva normativa. Las dificultades de la ley vigente estriban en su reglamentación, particularmente en las zonas grises de definición de glaciares. Por ejemplo, cuál es el volumen mínimo para que una masa sea considerada glaciar o la definición áreas protegidas como ambientes periglaciares. Estas zonas grises son de tal impacto que aún no se ha logrado finalizar el inventario de glaciares y periglaciares indicado por la ley.

Estas ambigüedades demoran proyectos. Deben definirse para lograr una protección del ambiente compatible con los proyectos y los costos ambientales asociados a los mismos.

Es entendible la renuencia de los reguladores locales para definir temas tan sensibles, donde es tan inmediata la previsible reacción de grupos ambientalistas radicalizados como la postergación o cancelación de inversiones que podrían llevarse razonablemente adelante con altos beneficios sociales generales y a nivel local. La ciencia y la academia deben definir estos espacios y la gestión y discusión de cada caso serán responsables de armonizar la aplicación concreta de esas definiciones.

Relación Nación - Provincias

El marco normativo nacional define los principios de la actividad minera y aspectos tributarios (estabilidad tributaria; reintegros de Impuesto al Valor Agregado -IVA-, libre disponibilidad de divisas generadas entre otros), en tanto son las provincias las dueñas de la riqueza y en consecuencia de las regalías por su explotación. Se benefician, además, con las mejoras e inversiones en infraestructura, y la creación de actividad y empleo. Son las provincias la autoridad de aplicación. Son las autoridades provinciales las que deben definir, con el soporte del mandato de sus ciudadanos, la actitud frente a las distintas posibilidades de explotación y de los proyectos dentro de sus jurisdicciones. Los proyectos confirmados deberán contar con el respaldo de los gobernadores y su compromiso en el nivel de decisión necesario para la resolución de los numerosos y previsible asuntos que surgen luego en inversiones de este nivel de complejidad. Entre ellos, es central la decisión provincial respecto a las obras de infraestructura comprometidas. Siempre resulta en una negociación con la empresa minera en una situación de ganar-ganar, ya que el objetivo de una parte es la mejora de la infraestructura provincial y la de la empresa es lograr sustentabilidad de su inversión. Esto contribuye a dar un

marco de racionalidad a la discusión, y modera a lo prudente y razonable las demandas, alejando la posibilidad de corrupción.

El rol de la Nación será hacer visible las decisiones y sus consecuencias. Deberá vigilar la compatibilidad con la norma nacional.

Dinámica provincial y *coffee miners*

Un factor importante es el tiempo necesario para lograr el tratamiento y aprobación de los proyectos mineros a nivel provincial. Por los imprevisibles tiempos burocráticos para el tratamiento de las iniciativas, tanto en sus aspectos técnicos como ambientales. En general resultan en largos períodos de discusión y múltiples y sucesivas observaciones, que tal vez ayudan a los funcionarios a evitar decisiones difíciles y controversiales, pero que implican la postergación o cancelación de muchos emprendimientos.

La dinámica provincial incluye además a los llamados *coffee miners*, quienes tienen concesiones, pero no realizan las inversiones requeridas amparados en la laxitud de los controles, siendo su negocio único esperar al desarrollador genuino, con voluntad y capacidad de inversión, a quien venderle sus derechos al mejor precio posible.

Su presencia es nociva y demora el desarrollo y la verificación de la potencia de los yacimientos en su área concedida. Su capacidad de disuasión del inversor genuino es tanto más significativa cuanto más se encuentre el esquema arraigado a nivel local. Significa un riesgo acentuado de

prácticas corruptas a lo largo de la aprobación de la iniciativa y de la eventual futura explotación.

La tecnología puede limitar enormemente este problema. La autoridad nacional puede contribuir mediante la transparencia por la publicitación de las concesiones de exploración otorgadas, así como de otros derechos de explotación concedidos, de las inversiones realizadas y del estado de esos contratos. De esa forma se fuerza a invertir o a desistir a los morosos y contribuye al control ciudadano. El mapa de concesiones y su estado, sumado al mapa geológico son instrumentos de transparencia y profesionalidad que activamente favorecen la actividad responsable.

Oportunidad: mejora de infraestructuras regionales

La actividad minera, a través de las inversiones empresarias en los proyectos, ofrece oportunidades únicas a nivel provincial, para la mejora de su infraestructura vial y energética.

En general, los yacimientos se encuentran en áreas postergadas, de difícil acceso y sin la indispensable energía. Se requieren accesos viables desde zonas centrales a nivel regional desde donde llegarán equipos, maquinarias y elementos indispensables para el mantenimiento de la operación. También se necesitará infraestructura energética que, en el caso de acordarse su integración a la red local, proporcionará bases de desarrollo. El uso de fuentes alternativas renovables de energía es una tendencia en el sector y agregan valor a la oportunidad. Adicionalmente el agua es un recurso y al mismo tiempo una preocupación a ser atendida. Puede agregar al interés o contras al proyecto.

El nivel de actividad se incrementará fuertemente en etapa de construcción y cambiará su perfil manteniendo un ritmo apreciable durante la etapa de explotación.

La creación de empleo formal, con salarios atractivos, propende a la mejora social y fomenta empresas pequeñas y micro-empresarios comerciales. También encontrará resistencia de sectores informales, que verán afectados sus intereses en cuanto a disponibilidad de fuerza de trabajo precario.

El apoyo de la Nación seguramente favorecerá el más rápido crecimiento de la industria minera. La creciente profesionalización de los cuadros regulatorios profesionales también apuntala ese objetivo, pero nada es comparable a la decisión política regional para el impulso de la actividad.

Decomisionado (cierre de mina)

El fin del ciclo de explotación (cierre de mina) representa desafíos, y al mismo tiempo muestra como contraste los beneficios de la actividad. La comunidad involucrada en el proyecto sufre fuertemente la cesación y requiere de una planificada transición.

La minería moderna prevé cierto grado de rediseño de recursos especializados y con experiencia para mitigar el impacto. Adicionalmente, las tareas previstas para compensación ambiental deben incorporar elementos de compensación social para favorecer la reinserción, para lo que la educación y formación planificadas debe ser la regla.

La extensión de la vida útil de las iniciativas mediante prácticas de fomento, muchas veces irracionales por no responder a criterios económicos, deben contemplarse evaluando sus costos. Deben armonizar el interés local con los recursos impositivos evitando subsidios irrazonables. La decisión al respecto debe mantenerse a nivel provincial.

Comunicación

Es difícil encontrar actores de la actividad que no reconozcan el impacto de la deficiente comunicación en la percepción de la minería en nuestro país. Algunos factores ayudan a comprender los desafíos:

Las grandes corporaciones, en general extranjeras, suelen centralizar corporativamente sus comunicaciones, privilegiando a veces a sus accionistas y financistas frente a los demás actores. Eso demora y hace ineficiente y poco fluida la comunicación local, y dificulta la clarificación y desmentida de versiones infundadas.

Las empresas mineras, con muy pocas excepciones, tanto por motivos reales éticos como por conveniencia en las prácticas de negocios, tienen reglas corporativas, comprometiéndose con las comunidades en las que desarrollan sus actividades. Alinear esas reglas de beneficio social con las percepciones de la comunidad es un desafío que requiere de habilidades de comunicación y gestión de la gerencia local.

Las empresas suelen optar localmente por un perfil de baja difusión y sobre todo de sus riesgos y de las prácticas para su gestión y mitigación. La difusión de riesgos debe contribuir al debate y ser parte de la comunicación habitual. Esto es particularmente importante para enfrentar casos de accidentes o siniestros, que en la minería pueden ocurrir, y lamentablemente ocurren. El sector académico, imparcial, es un interlocutor social relevante.

Inevitablemente, las noticias transmitidas mediáticamente son aquellas que representan hechos inusuales, por lo que la necesaria difusión de las manifestaciones contrarias a la actividad deberá complementarse con información objetiva y de divulgación que centre la discusión en elementos objetivos, ya sea que convaliden o no el reclamo la luz de la información académica objetiva y responsable.

La política debe evitar ambigüedades e hipocresías, y pensar a largo plazo en el bien de las comunidades a la que sirve, saliendo de la conveniencia electoral pasajera y aceptando con responsabilidad su compromiso con la gestión.

La transparencia es la mejor comunicación. Las redes y las nuevas tecnologías deben impulsarla y conducir a los múltiples actores a un nuevo nivel de transmisión de hechos objetivos. Es la comunidad con su diversidad de intereses y perspectivas la que enriquece el debate y ejerce un indirecto pero efectivo control sobre sus gobernantes, autoridades y sobre las mismas empresas.

Propuesta de gestión

En la mencionada disertación del ex ministro de Energía y Minería, Juan José Aranguren, en la Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas, se mencionaron una serie de iniciativas y acciones para el desarrollo de la actividad en armonía con el ambiente. Son significativas al surgir de la experiencia de un actor central con responsabilidad de gestión y alineado con los objetivos de desarrollo racional.

Entre ellas señalamos:

- Evitar fundamentalismos.
- La racionalidad debe prevalecer sobre la emocionalidad.
- Abrir el diálogo sin reservas y propiciar al debate.
- Evitar el uso de la preservación ambiental y de la minería como mercancías políticas.

- Participar de iniciativas globales, que mejoran la transparencia.
- Establecer los beneficios y riesgos de la actividad (en cada proyecto).
- Reacción diligente ante contingencias.

El reconocimiento del subdesarrollo minero argentino es un punto de partida para el cambio.

La experiencia en la Argentina y las características de la actividad global muestran la comunicación y la gestión diligente como pilares de sustento y progreso de la industria.

Una buena gestión implica objetivos específicos (e idealmente demandantes); medibles; alcanzables; relevantes y en marco de tiempo definido (SMART por sus siglas en inglés).

Es deseable poder evaluar a nuestra dirigencia según las mismas prácticas que caracterizan la gestión privada. Eso requiere determinación y disposición al debate para la fijación de objetivos y su tiempo de concreción esperado, y el desarrollo de indicadores de gestión y criterios que permitan hacer el seguimiento de los resultados gestionales y la corrección de los desvíos que surjan: nada menos debe exigirse a quienes nos gobiernan y administran nuestros recursos.

La minería, así conducida y respetando las libertades privadas en su desarrollo, contribuirá significativamente a convertir en realidad el potencial latente de nuestra Argentina, llevando progreso en el respeto de los principios federales de nuestra República.