

PAPER

EL ROL DEL ESTADO EN LA REGULACIÓN AMBIENTAL DE LA MINERÍA A CIELO ABIERTO EN LA PROVINCIA DE CATAMARCA, ARGENTINA

PETROCELLI, Santiagosantiagopetrocelli@gmail.com

Centro de Investigación Hábitat y Municipio (CIHaM), FADU, UBA

Resumen

En los últimos años del siglo 20, en el marco de la transnacionalización del mercado mundial, el incremento de la demanda y precio de las commodities por el intenso proceso de urbanización iniciado en China y las menores exigencias tributarias y ambientales de países periféricos respecto de países centrales, se intensificaron las presiones sobre el ambiente natural latinoamericano con un notable incremento en las tasas de explotación de la naturaleza.

Junto al renovado protagonismo que asumió el modelo extractivista en América Latina, se inició el despliegue de la minería a cielo abierto en Argentina. La misma consiste en una actividad extractiva especializada, de capital intensivo (no trabajo intensivo), basada en la extracción y comercialización de metales y minerales a gran escala, comandada por grandes corporaciones transnacionales. El método empleado para la extracción de minerales, que difiere respecto de la minería tradicional, acarrea serios riesgos ambientales. Al respecto, se han denunciado filtraciones de cianuro, arsénico y ácido sulfúrico en aguas superficiales, napas subterráneas y suelos en general. Además, la actividad consume elevadas cantidades de energía eléctrica y de agua en zonas donde el recurso es limitado para satisfacer las demandas de las comunidades locales.

Frente a los avances de la economía extractiva intensiva, Estados, empresas transnacionales y movimientos sociales establecieron una pugna por imprimir sus estrategias e intereses en un territorio atravesado por una,

UNIDAD | PLANEAMIENTO URBANO Y REGIONAL

cada vez más compleja, dinámica de procesos y voluntades superpuestas. En ese marco, el Estado es un actor decisivo, coordina y es árbitro de estas disputas sobre el uso, configuración y usufructo del ambiente.

El objetivo de este trabajo es analizar el rol que ha asumido el Estado Argentino en la regulación y gestión ambiental de la minería a cielo abierto, a nivel nacional y en la Provincia de Catamarca, tomando como estudio de caso el emprendimiento Minera Alumbrera, orientado hacia la extracción y exportación de cobre y oro. Para ello, se identificaron los rasgos más salientes del proceso productivo de la minería a cielo abierto y particularmente de Minera Alumbrera, una serie de impactos ambientales vinculados a su despliegue, las nociones e implicancias ambientales que subyacen en la legislación que regula la actividad, el tipo de articulación inter-escalar que se establece entre los ámbitos de Gobierno Nacional y Provincial y los procesos de gestión ambiental que vinculan al Estado Argentino con la empresa minera.

Palabras clave: economía extractiva, gestión ambiental, minería a cielo abierto, rol del estado, territorio

Introducción

En el presente trabajo¹ se comprende al ambiente como objeto de estudio, como un sistema global complejo, de múltiples y variadas interacciones, dinámico y adaptativo en el tiempo y frente a las contingencias, conformado por los subsistemas físico, biológico, social, económico, político y cultural en que vive el hombre y demás organismos.

Desde el arribo de los colonizadores europeos, acaecieron en América Latina significativas disputas por el uso y usufructo del ambiente. Las cuales derivaron en la organización del espacio latinoamericano asociado al despliegue de una economía extractiva orientada a abastecer una demanda global de bienes naturales.

A comienzos del siglo 21, en el marco de la transnacionalización del mercado mundial y del incremento en la demanda y precio de las commodities por el intenso proceso de urbanización iniciado en China, se produjo un renovado protagonismo del modelo extractivista en América Latina. En este modelo tiene un lugar destacado la minería a cielo abierto, que se constituye en una actividad extractiva especializada, de capital intensivo (no trabajo intensivo), basada en la extracción y comercialización de

1-Este trabajo se nutre de las clases dictadas por el Dr. José R. Dadon en el marco del Seminario "Ciudad, Desarrollo y Gestión Ambiental" del Doctorado de la Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo de la UBA, entre mayo y Junio del año 2017, a quien se le agradece sus contribuciones.

UNIDAD | PLANEAMIENTO URBANO Y REGIONAL

metales y minerales a gran escala, usualmente comandada por grandes corporaciones transnacionales que se despliegan en función de lógicas globales.

El mayor conflicto ambiental que plantea este tipo de minería a gran escala deviene del método utilizado para la extracción de minerales. El mismo difiere del empleado por la minería tradicional debido a que los minerales remanentes ya no se encuentran concentrados en vetas, sino que en pequeñas partículas distribuidas en rocas montañosas. Por ello, para su extracción se requiere de la voladura de grandes porciones de montaña para luego, mediante la utilización de componentes químicos de alta capacidad contaminante y un elevado consumo de agua, poder capturar y separar los metales de los restos de roca (Svampa, 2009). Además, la actividad insume un elevado consumo de energía eléctrica y suele instalarse en sitios donde el agua ya es un bien escaso para las necesidades de las comunidades locales.

La renovada especialización regional de América Latina como productora de recursos naturales para abastecer al mercado mundial, condujo a una intensificación de las presiones sobre el ambiente natural con un notable incremento en las tasas de explotación de la naturaleza, sin considerar su reproducción, bajo una lógica extractiva intensiva y rápida en la cual los capitales que comandan los emprendimientos abandonan el lugar al agotar los recursos naturales. Esto es lo que Galafassi (2012) denomina “economía de rapiña”. Al respecto, David Harvey (2005) señala que el capital avanza sobre las formas previas de desarrollo regional, recolonizando territorios y redefiniendo la explotación de sus recursos, derivando en una sostenida degradación del ambiente natural. Estos procesos involucran la apropiación y el usufructo de porciones valiosas de ecosistemas, territorios y bienes comunes aún no privatizados.

Frente a los avances de la economía extractiva intensiva, Estados, empresas transnacionales y movimientos sociales establecieron una pugna por imprimir sus estrategias e intereses en un territorio atravesado por una, cada vez más compleja, dinámica de procesos y voluntades superpuestas en el uso, configuración y usufructo del ambiente. En ese marco, el Estado interviniendo - en forma directa y en forma indirecta - es un actor decisivo, coordina y es árbitro entre los conflictos o contradicciones en el uso, configuración y usufructo del ambiente que puedan surgir entre los diferentes actores (Schweitzer, 2016).

Se entiende que son los Estados quienes viabilizan que empresas transnacionales dedicadas a la producción y comercialización de bienes primarios penetren en sus territorios. El rol del Estado como promotor en lo local de la concreción de los intereses globales (Naranjo Aristizabal, 2014) se expresa en relación con su posibilidad de establecer nuevos órdenes normativos y de autoridad, necesarios para dinamizar la consolidación de estos intereses en el escenario interno.

El Estado Argentino, a finales del siglo 20 promovió el ingreso de capitales transnacionales a distintos sectores de la economía, tal fue el caso de la minería. Las inversiones para emprendimientos de minería a cielo abierto comenzaron a arribar al país acompañadas de una adecuación del marco normativo para el sector. Finalmente, la explotación minera a cielo abierto irrumpió en el escenario argentino a mediados de la década del 90´ de la mano de Minera Alumbrera en la Provincia de Catamarca.

UNIDAD | PLANEAMIENTO URBANO Y REGIONAL

En base a los cinco paradigmas ambientales trabajados por Colby (1991) y Pérez Bustamante (2007), a partir de los cuales se podría explicar la relación entre las sociedades y la naturaleza, subyace la hipótesis de que en la legislación minera argentina predomina el Paradigma de la Protección Ambiental. El mismo, de marcado sesgo antropocéntrico, surge a partir del reconocimiento de la contaminación ambiental y la degradación ecosistémica derivada de las actividades humanas, y es aquel en donde el Estado asume la responsabilidad de abordar los impactos que las actividades del hombre generan en la naturaleza.

En términos de gestión pública, el despliegue del Paradigma de la Protección Ambiental se vincula con el desarrollo de instrumentos normativos, legales y técnicos enfocados en evaluar y establecer relaciones aceptables (o no) del tipo costo-beneficio de la contaminación ambiental en función del desarrollo económico y social. La estrategia principal de este paradigma consiste en la legalización del ambiente como una exterioridad económica, siendo parte de sus estrategias la prescripción de nuevas soluciones tecnológicas para mitigar impactos negativos. Los impactos negativos de la actividad antrópica se trabajan de manera correctiva-defensiva, y las amenazas más relevantes respecto del desarrollo de la gestión ambiental bajo este paradigma son los efectos en la salud y en las especies interpeladas por actividades económicas. Uno de los cuestionamientos que se le realiza a este tipo de enfoque ambiental es la prevalencia que en la práctica se le ha otorgado a la viabilidad económica de las actividades productivas en detrimento de garantizar la resiliencia de los sistemas naturales.

En este trabajo se busca indagar en el rol que ha asumido el Estado argentino en la regulación y gestión ambiental minera, a nivel nacional y en la Provincia de Catamarca, tomando como estudio de caso el emprendimiento Minera Alumbra, orientado hacia la extracción y exportación de cobre y oro. Para ello, se identificaron los rasgos más salientes del proceso productivo de Minera Alumbra, una serie de impactos ambientales vinculados al despliegue de la actividad, las nociones e implicancias ambientales que subyacen en la legislación que regula la actividad minera, el tipo de articulación inter-escalar que se establece entre los ámbitos de gobierno Nacional y Provincial y los procesos de gestión ambiental que vinculan al Estado Argentino con la empresa minera.

Minera Alumbra en territorio catamarqueño

En 1997 comenzó la explotación de Bajo La Alumbra, uno de los principales yacimientos metalíferos del mundo, que se puso en marcha en el marco de la Ley Nacional N° 24.196 de Inversiones Mineras. Si bien la explotación comenzó en 1997, en 1994 ya había comenzado el proceso de construcción de la mina, del equipamiento, los servicios y la infraestructura necesarios para la explotación, logística y comercialización del producto.

Según información de la empresa, la mina produce un promedio anual de 400.000 toneladas de concentrado que contienen aproximadamente 100.000 toneladas de cobre y 300.000 onzas troy de oro (Minera Alumbra, 2017). La misma es operada por Glencore, una de las empresas líderes en el mundo en la provisión de una larga

UNIDAD | PLANEAMIENTO URBANO Y REGIONAL

lista de commodities y materias primas, con sucursales en más de 50 países². Según datos del año 2015, el 49% de las exportaciones tuvieron por destino Alemania, el 17% Japón, el 14,5% España y otro tanto Bulgaria, Suiza, Chile, Canadá y Finlandia³.

La mina se encuentra al Noroeste de la Provincia de Catamarca, a 400 Km de San Fernando del Valle de Catamarca y a 320 Km de San Miguel de Tucumán. El producto extraído en Catamarca es trasladado por mineraloducto a Tucumán para su filtrado y concentrado, y luego en tren hacia un puerto privado de Minera Alumbraera sobre el Río Paraná, al Norte del Gran Rosario. Desde allí, y sin incorporación de valor agregado en el país⁴, se despacha a mercados internacionales el cobre y el oro que se extrae en Catamarca.

Para la extracción se requiere el uso de maquinaria especializada y grandes cuantías de agua y energía. La roca se separa del macizo rocoso fundamentalmente mediante explosivos y se transporta a través de una flota camiones de gran porte. El material rocoso extraído es dividido entre el que continúa el proceso productivo hacia la planta concentradora y aquél que no posee contenidos significativos de minerales y se acumula como residuo en escombreras o depósito de estériles. Según entrevista realizada a la Directora de la Dirección Provincial de Gestión Ambiental Minera (DIPGAM) de la Provincia de Catamarca⁵, la superficie de las escombreras de Minera La Alumbraera se estiman en 700 hectáreas. Se señaló además que el volumen del material que pasa a depósito de estériles suele guardar una relación de uno a uno con el volumen de material que continúa el proceso productivo hacia la planta concentradora.

En la planta concentradora se desarrolla la separación por flotación del cobre y el oro del resto de los minerales. El proceso es realizado con grandes volúmenes de agua y aditivos químicos de alta capacidad contaminante. En este proceso se obtienen dos productos diferenciados: a) Concentrado de cobre y oro, cuyo volumen guarda una relación aproximada del 0,30%⁶ de todo el material que ingresa a la planta concentradora. El mismo, mediante un mineraloducto y con el agregado de agua se lo traslada a una Planta de Filtros localizada en la Provincia de Tucumán. b) Resto de los minerales no utilizados, que son enviados como desecho a un dique de cola. El dique de cola de Minera La Alumbraera ocupa aproximadamente 900 hectáreas⁷ de superficie.

En relación a efectos ambientales vinculados al proceso productivo, distintos movimientos socioambientales han denunciado filtraciones de cianuro, arsénico y

2-<http://www.glencore.com/who-we-are/about-us/our-activities-around-the-world/>

3-<http://www.alumbraera.com.ar/desarrollo-sostenible/temas-relevantes/beneficios-economicos/exportaciones/>

4-La fundición y refinación del producto minero no se realiza en el país.

5-En diciembre del año 2015

6-Entrevista realizada a la Directora de la Dirección Provincial de Gestión Ambiental Minera (DIPGAM) en Diciembre de 2015

7-Entrevista realizada a la Directora de la Dirección Provincial de Gestión Ambiental Minera (DIPGAM) en Diciembre de 2015

UNIDAD | PLANEAMIENTO URBANO Y REGIONAL

ácido sulfúrico, que contaminan aguas superficiales, napas subterráneas y suelos en general. Además, la actividad consume elevadas cantidades de energía eléctrica y de agua en zonas donde el recurso es limitado para el propio uso de las comunidades locales. Minera Alumbraera emplea un promedio de 2,7 millones de litros de agua por segundo⁸ y, según el Ente Nacional de Regulación de la Electricidad, el consumo de energía se aproxima al 87% del consumo total de la Provincia de Catamarca (Gómez Lende, 2003).

Si bien la explotación de la mina se realiza fuera de sectores urbanos, los impactos que genera su proceso productivo, especialmente por las demandas de recursos naturales, el traslado de camiones y por el manejo de sustancias que se esparcen en el aire y en el agua, van más allá del perímetro de las instalaciones físicas del emprendimiento y se traducen en efectos sobre la salud y el ambiente, la dinámica urbana y rural, entre otros aspectos.

En la localidad de Andalgalá, próxima a la boca de mina, el Secretario de Obras Públicas del Municipio indicó⁹ que allí la problemática ambiental minera se vincula con la contaminación del agua, el aire, la tierra y problemas de salud. Además, el funcionario señaló que existen procesos migratorios de las familias asentadas en las áreas rurales más cercanas a la mina. Un caso extremo de proceso emigratorio producto de los impactos socioambientales de la actividad, significó la desaparición del pueblo Vis Vis. Por otro lado, el trazado del mineraloducto hacia Tucumán, que atraviesa núcleos poblacionales, ríos y arroyos constituye un factor de riesgo relevante.

El rol del Estado Argentino en la regulación y gestión ambiental de la minería a cielo abierto

Desde mediados de los años '70 del siglo pasado, en América Latina se comenzó a implementar un conjunto de medidas políticas y económicas de carácter neoliberal que condujo a un corrimiento del rol del Estado y a generar las condiciones para ampliar la presencia del mercado y el sector privado en diferentes sectores. En Argentina, la Ley de Reforma del Estado en el año 1989 formalizó estas políticas. Esto no implicó una mera retracción del Estado sino un cambio de rol, articulando actores, facilitando la concreción de proyectos, la privatización de actividades y de servicios, reservándose para sí funciones de regulación. Fue en ese marco que se reglamentaron las actividades mineras.

El ámbito nacional

La actividad minera cuenta con un código propio, el Código de Minería establecido en el año 1886, que rige sobre los derechos, obligaciones y procedimientos referentes a la adquisición, explotación y aprovechamiento de las sustancias minerales (Art. 1). El

8-<http://www.lanacion.com.ar/1902463-la-principal-mina-a-cielo-abierto-de-la-argentina-prepara-su-cierre>

9-En entrevista realizada en el año 2014

UNIDAD | PLANEAMIENTO URBANO Y REGIONAL

mismo reconoce el dominio estatal de los recursos mineros y a la vez prohíbe al Estado explotar en forma directa las minas (Art. 9), siendo su deber conceder la actividad empresarial a particulares para su explotación mediante la concesión legal, y vigilar el cumplimiento de la Ley en cuanto a distribución y explotación de recursos mineros (Catalano, 1999).

En el año 1993 se sancionó una batería de normativas mineras a nivel nacional. Una de ellas es la Ley Nacional Inversiones Mineras (Ley 24.196/1993) que establece un conjunto de beneficios a los inversores mineros con el objetivo de promover la instalación de nuevos proyectos en el territorio nacional. Entre ellos, beneficios impositivos en impuesto a las ganancias, sobre los Activos y derechos a la importación, y la fijación del porcentaje máximo que las provincias pueden cobrar en concepto de regalías. La Ley se validó en los territorios provinciales, entre ellos en Catamarca, mediante adhesión expresa de sus gobiernos, con el dictado de sucesivas leyes que fijaron normas legales de aplicación.

El Cap. VII trata sobre la Conservación del Medio Ambiente y establece que las empresas deben constituir una previsión especial para subsanar efectos negativos que pudieran generarse por el desarrollo de la actividad. Se establece que el importe anual de dicha previsión queda a criterio de la empresa, y se considerará como cargo deducible en la determinación del impuesto a las ganancias¹⁰. De esta manera, el Estado reconoce la posibilidad fáctica de contaminación, vista como un problema a resolverse con recursos económicos luego de consumarse.

En 1993, también se sancionó el Acuerdo Federal Minero (Ley 24.228/1993), que les confiere a las provincias la potestad de transferir a la actividad privada los procesos de exploración y explotación minera, eximiendo a las empresas del pago de impuestos nacionales y obligando a las provincias a eliminar gravámenes y tasas municipales que afecten directamente a la actividad minera. A su vez, se establece que el Estado Nacional y las Provincias tomarán las medidas necesarias para evitar distorsiones en las tarifas de energía eléctrica, gas, combustibles y transporte que pudieran afectar a la actividad minera.

Con la Reforma constitucional de 1994 se consagró el dominio originario de las provincias sobre los recursos naturales existentes en su territorio (Art. 124), aunque se le ha reservado a la Nación el derecho de establecer lineamientos de mínima sobre su gestión. También se reconoció en la esfera sub-nacional la potestad de resolver conflictos vinculados al manejo de recursos naturales. Con ello, las provincias se asentaron como legítimas destinatarias del sistema de regalías que había sido fijado en el régimen de inversiones mineras.

La cuestión ambiental tuvo su lugar específico en la nueva Constitución Nacional (CN), cuyo Artículo 41 establece que:

Todos los habitantes gozan del derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras; y

10-Hasta una suma equivalente al cinco por ciento (5 %) de los costos operativos de extracción y beneficio

UNIDAD | PLANEAMIENTO URBANO Y REGIONAL

tienen el deber de preservarlo. El daño ambiental generará prioritariamente la obligación de recomponer, según lo establezca la ley. Las autoridades proveerán a la protección de este derecho, a la utilización racional de los recursos naturales, a la preservación del patrimonio natural y cultural y de la diversidad biológica, y a la información y educación ambientales. (...) (Art.41 CN).

Al respecto del mencionado artículo caben una serie de interpretaciones desde la perspectiva ambiental, entre ellas, el derecho ambiental se instaló como un derecho individual, pero que a diferencia del derecho a la propiedad incide sobre toda la comunidad, “todos los habitantes” (Art.41 CN). En cuanto a la interpretación de la palabra ambiente sujeta a derecho constitucional, su definición no se agota en el entorno físico, sino que abarca lo relacionado con la vida, subsistencia, desarrollo y patrimonio natural y cultural.

Por otro lado, la CN se refiere a un ambiente “equilibrado” (Art.41 CN), una concepción que atrasa más de cien años la discusión científica sobre la cuestión ambiental. Esta noción de equilibrio fue rechazada por la comunidad científica desde la Teoría de la Evolución publicada por Darwin a mediados del siglo 19. Desde entonces, el ambiente lejos de entenderse como un sistema equilibrado, se lo concibe dinámico y adaptativo.

La conceptualización constitucional de ambiente emerge en clave antropocéntrica al referirse a un ambiente “sano” (Art.41 CN). El ambiente en sí mismo no es sano ni deja de serlo, puede o no ser sano para determinadas actividades antrópicas. En el mismo sentido, se establece que el ambiente debe ser “apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes (...)” (Art.41 CN) sin aludirse límites a la utilización de los bienes naturales. Lo cual implica la posibilidad de conceder sobre-explotación de recursos naturales mientras se justifique en el desarrollo del bienestar humano presente y futuro.

En la CN subyace la idea de que el desarrollo económico inevitablemente conlleva a efectos ambientales indeseables, al establecerse que “El daño ambiental generará prioritariamente la obligación de recomponer, según lo establezca la ley.” (Art.41 CN). Con este postulado, se adhiere a una noción ambiental vinculada a “el que contamina paga”, que también podría interpretarse como “el que puede pagar, puede contaminar”.

Se entiende que el Artículo 41 de la Constitución Nacional, que incorpora la noción de derecho ambiental al marco legal argentino, no se centra en el ambiente como objeto de derecho. La conservación ambiental resulta condicionada por el desarrollo económico, y el ambiente concebido como una externalidad económica.

En 1995, se sancionó la Ley Ambiental Minera de Protección Ambiental (Ley 24.585/1995), la cual establece que la protección del ambiente y la conservación del patrimonio natural y cultural quedarán sujetas a las disposiciones del título complementario que se comenta a continuación y del Art. 41 de la CN. El Título complementario respecto De la protección ambiental para la actividad minera especifica que la autoridad de aplicación dispuesta por el título será aquella que las

UNIDAD | PLANEAMIENTO URBANO Y REGIONAL

provincias determinen en el ámbito de su jurisdicción (Art. 5), a la vez que presenta los instrumentos de gestión ambiental. Se establece la presentación de un Informe de Impacto Ambiental por parte de los responsables (Art. 6) que será evaluado por la autoridad de aplicación y se aprobará mediante una Declaración Jurada de Impacto Ambiental (DJIA) para cada una de las etapas del proyecto o de implementación efectiva (Art. 7). En el caso de la etapa de prospección, se establece en “deberá contener el tipo de acciones a desarrollar y el eventual riesgo de impacto ambiental (...). Para la etapa de exploración, (...) deberá contener una descripción de los métodos a emplear y las medidas de protección ambiental que resultaren necesarias.” (Art. 8). A su vez, se estipula que la Declaración Jurada de Impacto Ambiental deberá ser actualizada como máximo en forma bianual (Art. 11).

En 1995, también tuvo lugar la Ley de Actualización Minera (Ley 24.498/1995), que reforma parte del Código de Minería y dictamina que los agentes mineros deben presentar un plan de restauración del espacio natural afectado por los residuos minerales y a neutralizar, conservar o preservar la zona de explotación, así como brindar información relativa a reservas y producción (Art.4).

En cumplimiento del Art. 41 de la CN, que reconoce el derecho a un ambiente sano, equilibrado y apto para el desarrollo humano, junto con el deber de la Nación de dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección ambiental, en 2002 se sancionó la Ley General del Ambiente (Ley 25.675/2002). La Ley establece principios rectores para las políticas ambientales y objetivos de la política ambiental nacional, entre ellos:

- (a) asegurar la preservación, conservación, recuperación y mejoramiento de la calidad de los recursos ambientales, tanto naturales como culturales, en la realización de las diferentes actividades antrópicas; (d) Promover el uso racional y sustentable de los recursos naturales; (e) Mantener el equilibrio¹¹ y dinámica de los sistemas ecológicos; (...) (g) Prevenir los efectos nocivos o peligrosos que las actividades antrópicas generan sobre el ambiente (...) (k) Establecer procedimientos y mecanismos adecuados para la minimización de riesgos ambientales, para la prevención y mitigación de emergencias ambientales y para la recomposición de los daños causados por la contaminación ambiental. (Ley 25.675/2002)*

La Ley General del Ambiente (LGA) no se aplica directamente en el territorio, sino que fija los mínimos exigibles en términos ambientales para las subsiguientes leyes provinciales. Entonces, si una Provincia no establece su propio marco de regulación ambiental (por ej.: Ley General del Ambiente, Ley de Recursos Hídricos o Ley de Bosques), la Ley General del Ambiente dictada por el Congreso de la Nación no tiene efecto alguno. La LGA tampoco obliga a las provincias a establecer sus propias leyes de presupuestos mínimos ambientales.

11-Vuelve a la noción anacrónica de equilibrio ambiental a la que se hizo referencia para el Art. 41 de la CN.

UNIDAD | PLANEAMIENTO URBANO Y REGIONAL

La LGA fija que su interpretación y aplicación, así como de cualquier otra norma de política ambiental, queda sujeta al cumplimiento de una serie de principios. A continuación se hace referencia sólo a tres de ellos: de sustentabilidad, de responsabilidad y precautorio (Art. 4).

La definición del principio de sustentabilidad retoma la postura ambiental antropocéntrica que subyace en el Art. 41 de la CN, ya que la LGA lo define en base a que "el desarrollo tanto económico como social y el aprovechamiento de los recursos naturales deben realizarse mediante una gestión apropiada sin comprometer a las presentes y futuras generaciones" (Ley 25.675/2002), quedando con ello en evidencia que la conservación de los recursos naturales no es una cuestión prioritaria frente al desarrollo económico y social.

El principio de responsabilidad también se vincula con el mencionado Art. 41 de la CN, desde la perspectiva asociada a "el que contamina paga", postulándose que "quién genere efectos degradantes ambientalmente, sea en la actualidad o a futuro, es el responsable de las acciones preventivas y correctivas para su recomposición, sin perjuicio de la vigencia de los sistemas de responsabilidad que correspondan" (Ley 25.675/2002).

Por su lado, el principio precautorio sólo expresa que ante la falta de información o certeza científica no se puede justificar la postergación de medidas de prevención (Ley 25.675/2002). Además, no exime la posibilidad de fundar en otras razones, por ejemplo económica, la no aplicación de estas medidas.

El nivel sub-nacional. La Provincia de Catamarca

En 1983, la Provincia modificó el Régimen de Inversión Minera (Decreto Ley 4.007). Allí, se declara de Interés Provincial el desarrollo permanente y auto-sostenido de las actividades mineras, se manifiesta el objetivo de contribuir al desarrollo de la Provincia a partir del aumento de la producción mineral y de satisfacer las normas vigentes sobre contaminación ambiental, salubridad, higiene y seguridad industrial.

En la Constitución de la Provincia de Catamarca (1988), se plantea garantizar la iniciativa privada, armonizándola con los derechos de las personas y la comunidad, y fomentar actividades productivas, entre ellas la minera, con créditos, exenciones impositivas, adjudicación de tierras fiscales y subsidios en tarifas públicas (Art. 55).

La Provincia fija que los minerales y las fuentes naturales de energía, con excepción de las vegetales, pertenecen al dominio público de la Provincia (Art. 66). En materia minera, el gobierno "propenderá obligatoriamente a la extracción de los minerales y al establecimiento de plantas de concentración e industrialización mineral en las zonas estratégicas y económicas convenientes." (Art. 67).

A diferencia de la Constitución Nacional, la catamarqueña no establece el derecho ambiental de su población. Mientras proclama el deber del Estado respecto de fomentar la extracción mineral, deja un vacío sobre su marco regulatorio en materia ambiental, e indica que le corresponde al Poder Legislativo "Elaborar normas protectoras del medio ambiente, sistema ecológico y patrimonio natural, asegurando la preservación del medio, manteniendo la interrelación de sus componentes

UNIDAD | PLANEAMIENTO URBANO Y REGIONAL

naturales (...)” (Art. 110). Nuevamente, subyace la noción anacrónica de equilibrio ambiental a la que se hizo referencia para el Art. 41 de la CN.

A partir del análisis del marco regulatorio que establece la Provincia de Catamarca sobre la actividad minera, se destaca que siendo esta una Provincia auto-proclamada como minera en su propia Constitución escasee de un marco regulatorio relativamente amplio en materia ambiental minera. Tampoco existe en la jurisdicción provincial una ley general del ambiente, por lo tanto no tienen efecto los presupuestos mínimos establecidos en la LGA dictada por el Congreso de la Nación.

En cuanto a la evolución institucional vinculada a la gestión minera provincial, en 1997 la Autoridad de Aplicación Provincial tenía el rango de Dirección (Dirección de Minería) y dependía del Ministerio de Producción. En 2005 recién se elevó a un rango ministerial como Secretaria de Estado de Minería (SEM).

La SEM debe velar por el control y ejecución de la Ley, se apoya en el Código de Minería y sus competencias son fiscalizar, controlar, monitorear, inspeccionar, auditar, sancionar, promover y desarrollar la actividad minera mediante el estricto cumplimiento de las normativas vigentes, en materia de medio ambiente, salud, higiene y seguridad laboral. Es el área que recibe el Informe de Impacto Ambiental que realiza la empresa minera, lo evalúa y en función de ello otorga (o no) la Declaración de Impacto Ambiental que habilita (o no) el inicio a las actividades. A su vez, la autoridad provincial competente debe realizar monitoreos periódicos para verificar el cumplimiento de las condiciones y obligaciones ambientales exigibles y cumplir con las auditorías ambientales¹².

La SEM cuenta con la Subsecretaria de Minería y tres Direcciones: a) La Dirección Provincial de Minería: que se encarga de fomentar la minería y cuenta con un área de Registro Gráfico y Fiscalización, la división de Policía Minera, el Departamento de Producción y el de Estudios y Proyectos. b) La Dirección de Promoción Social Minera. c) La Dirección Provincial de Gestión Ambiental Minera (DiPGAM), la cual cuenta con un Departamento de Evaluación de Proyectos, un Departamento de Geoquímica Ambiental y un Departamento de Evaluación de Programas Especiales que lleva a cabo monitoreos ambientales y coordina las evaluaciones de impacto.

Respecto al control y regulación estatal efectiva sobre la actividad, el Coordinador de Gabinete del Ministerio de Producción de Catamarca¹³ señaló que hasta el año 2011 la minería

era un tabú, (...) Catamarca estuvo años haciendo minería y realmente no sabía cuál era el impacto de la minería (...). Las gestiones anteriores eran muy light. (...) Este gobierno, por orden directa de la gobernadora (Corpacci), ha implementado un sistema de control (...) y hoy sabemos realmente, día a día, cual es el impacto, que es lo que hace, que es lo que pasa, que es lo que se saca y que es lo que no se saca.

12-Fuente: <http://noticiasmineras.com/legislacion-ambiental-mineria-argentina/>

13-En entrevista realizada en el Ministerio de Producción del Gobierno de la Provincia de Catamarca en diciembre del 2015.

Consideraciones finales

Se observó que durante la década del 90´ se ha modificado el marco normativo e instrumental a nivel nacional con la finalidad de fomentar el sector minero, ofreciendo amplios beneficios económicos e impositivos a los inversores. Al mismo tiempo, se han descentralizado competencias ambientales hacia el nivel sub-nacional. En la Provincia de Catamarca, la descentralización de funciones no fue acompañada de estrategias de fortalecimiento institucional en gestión ambiental, al punto que el Coordinador de Gabinete del Ministerio de Producción reconoció que hasta el año 2011 la minería era un tabú para el Gobierno Provincial.

La velocidad con la que Minera Alumbra se ha apoderado de los recursos del yacimiento, ha superado - por escasa capacidad de gestión, intención u omisión del Gobierno Provincial - los tiempos para normar, institucionalizar y establecer procesos de gestión en materia ambiental. En el entramado normativo de la Provincia, la vocación minera se sobrepone al derecho ambiental de la población. La posible tensión entre marco normativo minero y marco normativo ambiental se resuelve en favor del primero.

Se ha visto comprobada la hipótesis inicial referida a que la legislación que regula la actividad de Minera Alumbra responde al Paradigma de la Protección Ambiental. Se observó que desde la perspectiva de la legislación nacional y catamarqueña, el ser humano se posiciona como un agente externo de la naturaleza, que se relaciona con el ambiente de manera utilitaria, como si este fuera sólo un recurso. Las normativas analizadas abordan la naturaleza en función de los beneficios o perjuicios que pudieran ocasionarle a la sociedad, estableciendo de manera implícita relaciones de “costo ambiental / beneficios sociales y económicos” para la identificación, análisis y evaluación de los impactos ambientales, así como para la valoración de los bienes naturales en general.

A modo de reflexión final, y de cara al avance de la economía extractiva intensiva en nuestros territorios, se entiende que se vuelve cada vez más urgente un reposicionamiento del rol del Estado en materia de regulación y gestión ambiental, a la vez que un fortalecimiento institucional para llevarlo a cabo.

Se estima que resulta perentorio que el Estado migre hacia un enfoque que, en lugar de concebir utilitariamente al ambiente como externalidad económica y atender de manera correctiva-defensiva los impactos negativos de la actividad humana, establezca al ambiente como objeto de derecho y actúe sobre los procedimientos y despliegue de las actividades en el territorio en base a principios vinculados con la resiliencia ecológica, la justicia socioambiental y la equidad intergeneracional en la configuración, uso y usufructo del ambiente.

Para lo dicho anteriormente, se comprende que los paradigmas ambientales que orienten la gestión del territorio en los distintos niveles del Estado, deben articular de manera integral y junto a los avances de las ciencias ambientales, una perspectiva (a) multidimensional: biológica, física, social, económica, productiva, política, institucional y cultural; (b) multi-temporal: para la identificación de dinámicas positivas y negativas; (c) y multiescalar: para reconocer procesos ambientales en sus distintas escalas de afectación.

Bibliografía

- CATALANO, Edmundo. 1999. Código de minería comentado. Buenos Aires: Zavallía.
- COLBY, M. (1991). La administración ambiental en el desarrollo: Evolución de los paradigmas. El Trimestre Económico, Núm. 31. ISSN 0041-3011. Fondo de cultura económica. México
- CÓDIGO DE MINERÍA de 1886
- CONSTITUCIÓN NACIONAL ARGENTINA. Reformada 1994
- CONSTITUCIÓN DE LA PROVINCIA DE CATAMARCA. Ratificada 1988
- GALAFASSI, G. (2012). Entre viejos y nuevos cercamientos La acumulación originaria y las políticas de extracción de recursos y ocupación del territorio. En COMPOSTO, Claudia y Pérez Roig, Diego (comps). Revista Theomai. Trazos de sangre y fuego: ¿continuidad de la acumulación originaria en nuestra época? N°26.
- GÓMEZ LENDE, S. (2003) Acontecer solidario y productividad espacial. La minería metalífera en la Provincia de Catamarca durante la década de los noventa: el caso de Minera La Alumbraera, Boletín de estudios geográficos N°98.
- HARVEY, D. (2005). El nuevo imperialismo. Acumulación mediante desposesión. En Herramienta, N° 29, pp. 7-21. Buenos Aires.
- Ley N° 1919/86 Código Minero.
- Ley N° 24.196/93 Régimen de Inversiones Mineras.
- Ley N° 24.224/ 93 Ley de Reordenamiento Minero.
- Ley N° 24.228/93 Ley de Acuerdo Federal Minero.
- Ley N° 24.402/94 Ley de Financiamiento y Devolución Anticipada del IVA.
- Ley N° 24.585/95 Ley de Protección Ambiental.
- Ley n° 24.498/95 Ley de Actualización Minera
- Ley N° 24.466/95 Ley del Banco Nacional de Información Geológica.
- Ley N° 25.161/99 Ley modificatoria de la Ley de Inversiones Mineras.
- Ley N° 25.429/01 Ley modificatoria de la Ley de Inversiones Mineras.
- Ley N° 25.675/02 Ley General de Ambiente.
- Ley N° 26.331/07 Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos.
- Ley N° 26.639/10 Régimen de Presupuestos Mínimos para la Preservación de los Glaciares y del Ambiente Periglacial.
- Ley N° 2.577/73 Ley de Aguas
- Decreto Ley N°4.007/83 Régimen de Inversión Minera.
- Ley N° 4.759/93 Adhesión a la ley nacional 24.196.

UNIDAD | PLANEAMIENTO URBANO Y REGIONAL

Ley N°5.046/01 Adhesión Acuerdo Federal Minero.

Decreto N° 01/03 Distribución departamental regalías mineras.

Ley N° 5.128/04 Reparto secundario de las regalías mineras.

NARANJO ARISTIZÁBAL, S. (2014) Conflictos territoriales generados por las macro políticas y sus respectivos impactos, en relación con los pobladores del territorio donde éstas se materializan. Estudio de caso del Megaproyecto de la Hidroeléctrica El Quimbo. Tesis de Maestría. Universidad Nacional de Colombia Bogotá, Colombia

PERES BUSTAMANTE (2007). Los derechos de la sustentabilidad: desarrollo, consumo y ambiente. Colihue; ISBN 978-950-563-402-6. Buenos Aires.

SCHWEITZER, M. (2016); "Transporte y producción del territorio en el litoral portuario del Sur de la Provincia de Santa Fe. Tensión entre estrategias globales y transformaciones locales." Tesis doctoral no publicada, Universidad de Buenos Aires, Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo.

SVAMPA M.; ANTONELLI M. (2009) -editoras-. Minería transnacional, narrativas del desarrollo y resistencias sociales. ISBN 978-950-786-709-5. Ed. Biblios. Buenos Aires.