

Análisis sobre la percepción social de la actividad minera.

Provincia de Río Negro

Informe de conclusiones y recomendaciones.

Noviembre 2023

CONTEXTO SOBRE LA PRODUCCIÓN MINERA

La mayoría de los participantes que están en contra de la actividad minera, consideran que el gobierno provincial actual fomenta el desarrollo minero, ya sea desde la creación de carreras terciarias, universitarias, hasta el trabajo en conjunto con algunas empresas o empresarios. Y no hay radicalidad opositora (no se descarta que debido al silencio del gobierno en los diferentes proyectos que puedan desarrollarse).

Por otra parte, quienes están a favor de la actividad minera consideran que el gobierno actual no la fomenta lo suficiente; y creen que el gobierno debe intervenir de alguna forma para garantizar que los proyectos sean llevados a cabo efectivamente y no queden en meras propuestas.

Tanto las personas que se encuentran a favor y en contra de la actividad minera reconocen esta actividad como fundamental para el avance personal y comunitario. Aun reconociendo que, en distintos grados, afecta a su entorno medioambiental.

En Río Negro, la implementación de un Proyecto de Minería Metalífera en la Provincia tiene un rechazo de 2 a 1 en las zonas andinas y atlánticas. El rechazo es muy alto.

Y menor en la zona de valles, especialmente en Valle Medio donde la aceptación supera en idéntica proporción (2 a 1) al rechazo.

Igualmente, la **“Aceptación de Implementar un Proyecto Sustentable de Minería Metalífera en la Provincia”** y la **“Aceptación de Implementar un Proyecto de Minería Metalífera en la Provincia con Acuerdo Social”** tienen **otra resultado:** se invierte 2 a 1 a favor su aceptación.

Lo sustentable y con acuerdo modifican la percepción pública. Pero curiosamente no mejora la percepción en el Alto Valle este que se mantiene igual.

Igual, está consolidado un rechazo potencial significativo de un tercio, valor que no es poco en un contexto de activación o protesta.

Sin lo sustentable, cualquier proyecto está muerto al nacer.

EJES DISCURSIVOS CENTRALES

El nuevo **paradigma de la sostenibilidad** es determinante e imposible de obviar en todo discurso público. Su legitimidad y aceptación debiera incorporar siempre estos elementos:

1. **La integridad medioambiental** (no poner en peligro al entorno natural).
2. **La equidad social** (igualdad de acceso a recursos y oportunidades).
3. **La prosperidad económica** (ofrecer una calidad de vida razonable).

LA BÚSQUEDA DE LEGITIMIDAD:

Consideraciones para impulsar proyectos mineros.

- A) **Compromiso y garantía articulado de los liderazgos locales y provinciales.** Ninguno puede faltar.
- B) **Que sea una empresa nacional y, si es posible, un emprendimiento mixto público/privado.** Las explotaciones privadas y a su vez extranjeras o multinacionales generan mayores rechazos que emprendimientos nacionales y/o públicos.
- C) **Que se generen procesos de control y de auditoría pública ciudadana y auditoría pública técnica.** El control universitario y de un ente provincial se perciben como obligatorios. El trípode universidad, ciudadanía organizada y estado provincial es clave.
- D) Una condición básica y previa: **procesos institucionalizados de escucha en las localidades.**
- E) **Regulaciones estrictas desde el inicio del proyecto.**
- F) **Garantía de externalidades positivas, controles de externalidades negativas.**
- G) **Acción comunicativa constante.**

DECISIONES POLÍTICAS DERIVADAS Y CONTEXTO PARA LA ACEPTACIÓN

- Decisiones que garanticen la descentralización y los arreglos fiscales entre los distintos niveles de gobierno son claves para los esfuerzos de los gobiernos locales en mejorar el bienestar de las comunidades.
- Condiciones operativas dispuestas por las mismas comunidades. Garantía del pluralismo participativo, desde el diseño del proyecto.
- Estricta regulación y cumplimiento en el desarrollo de externalidades positivas concretas y visibles en las zonas aledañas con contrato de cumplimiento. Sanciones claras para el desarrollo del emprendimiento y para la salida de la empresa una vez agotado el recurso. Controlar y sancionar el cumplimiento intermitente, la superposición legislativa. Gestionar e intervenir en los conflictos recurrentes.
- El beneficio no es la percepción con la que arranca cualquier proyecto por sí mismo. Sí cuando se circunscribe a lo económico. Eso aumenta el apoyo a su nivel más sólido.
- Control y exigencia de estudios y controles sobre el impacto en cuencas hídricas. Los proyectos deberían enfocarse desde el cuidado del agua como derecho humano.
- Acuerdos con comunidades potencialmente afectadas o sensibilizadas (productores rurales agrícola ganadores especialmente).
- Adecuada planificación previa (sobre todo de las condiciones de infraestructura vial).
- El consenso técnico (universitario y especializado) previo es vital. Una mesa técnica de investigadores debe ser prioridad para legitimar proyectos. Es el primer disenso que debe evitarse.

- Portal de transparencia (equivalente a “MapaInversiones” del BID) y establecimiento de procesos de rendición de cuentas a tiempo real. La transparencia en la información, desde el diseño del proyecto mismo.
- Gestión de la información y la expectativa en las comunidades locales, provincial y nacional. Las empresas, por sí mismas, no aparecen como capaces de disipar de forma creíble la desinformación sobre su propia actividad.
- Redistribución clara entre los diferentes sectores sociales y productivos de los beneficios obtenidos por la explotación.
- Regulaciones de externalidades negativas por parte de los gobiernos (infraestructura, desigualdad de costos que se generen, gentrificación, adicciones, prostitución, etc).
- Exigencia de acciones de Responsabilidad Social Empresarial (RSE) en acciones vinculadas a seguridad laboral o capacitaciones a su propia planta de empleados, cuestiones de género, etc.
- Exigencia de incorporación de fuerza laboral local, talentos y recursos de las localidades. Lo mismo para proveedores.
- Exigencia de acciones de Responsabilidad Social Empresarial (RSE) en acciones vinculadas a externalidades positivas: infraestructura, educación y capacitación, salud, espacio público, cultura e identidad local.
- Instalación de un relato ambientalista nacional e internacional como paradigma de época. Hay esperanza de un trabajo responsable como en otros países. El descreimiento no es central en esta etapa para esperar acciones de rechazo radicalizadas sino más bien atadas a disconformidades en la negociación ciudadana.
- No regionalizar ni generalizar. Proyecto por proyecto sería recomendable en esta etapa. Concentrar el debate, localizarlo. No expandirlo. Evitar situaciones plebiscitarias provinciales.
- El gobierno de JSRN presenta una importante debilidad para generar confianza. Aunque destacan de que sí puede tener el liderazgo para emprender la actividad. Importa -y mucho- una

actitud proactiva en el tema en las zonas donde se desarrollarán los potenciales proyectos.

- El clima de opinión es negativo sobre la provincia: las principales problemáticas son la falta de trabajo, la crisis económica, la salud pública, la educación pública, la inseguridad, la sobreexplotación del turismo y el aumento de los costos de vida. Ello quita hace más dificultosa la creación de expectativas relacionadas a la garantía que la provincia pueda ofrecer
- Evitar situaciones y/o negociaciones donde no intervenga ninguna autoridad estatal y donde las negociaciones queden configuradas como acuerdos entre privados (empresas y ciudadanía), no normadas, bilaterales y asimétricas.
- Campaña segmentada en términos laborales, educativos y aspiracionales en jóvenes. En los diferentes sectores se menciona que el trabajo en el sector petrolero es aspiracional entre los/as jóvenes de los sectores populares de la provincia (“ser petrolero”), lo que deja al resto de las actividades productivas y de servicios rezagados del interés y la valoración social y laboral.
- Una mención generalizada y persistente respecto a entender el cambio en la matriz productiva de la provincia durante las últimas décadas, que disminuyó la importancia de la actividad frutícola en los valles fluviales y relegó casi completamente la importancia de la actividad ganadera extensiva en la meseta. La idea de que cada región hace una cosa diferente, turismo en la comarca, fruticultura en valles, pesca en la costa, etc., incorporando ahora el desarrollo productivo mineral y petrolero. Existe posibilidad de explorar proyectos de minería principalmente en la zona de la meseta, para generar mayor inserción económica y productiva tanto de la zona como para la provincia. Se ve potencialidad en esa región también para su crecimiento, alejado de zonas urbanas y turísticas.
- La actividad minera no define para ningún momento la identidad (y una tradición) productiva provincial. El “pasado minero” es escasamente mencionado y, además, se circunscribe al enclave

territorial y temporal de explotación de hierro en Sierra Grande, sobre el que se tiene una opinión muy desfavorable dados los “pasivos” ambientales y sociales que dejaron sus cierres. Río Negro no existe como provincia minera en el imaginario provincial. Es algo a trabajar a larga plazo. Existe un importante desconocimiento sobre los emprendimientos mineros actuales en actividad. Asimismo, se observa un desconocimiento importante sobre los minerales disponibles en la Provincia. Destacan que pueden producir beneficios económicos y puestos de trabajo, pero puede producir un aumento del costo de vida (como sucede en las zonas petroleras de la Patagonia).

- La consideración (“aceptación”) del desarrollo de la minería en los sectores empresariales y productivos está determinada por la opinión de que cualquier actividad que dinamice la economía y genere nuevas fuentes de empleo es buena, siempre que se desarrolle con una adecuada planificación previa (sobre todo de las condiciones de infraestructura vial). La planificación y acciones tendientes a exteriorizarla son centrales. *“No hay una matriz clara”, “no hay un rumbo”, “no hay una planificación integral”, “falta de implementación de políticas públicas actuales”, “falta compromiso, hay muchas obras que quedan varadas años sin que se terminen*
- El consenso legislativo (aun con unanimidad), no se corresponde al consenso o aceptación social. Son dos cosas diferentes. Nunca confundirlas o compensar una con la otra.
- No se conocen organizaciones ambientalistas que estén trabajando el tema minería en la agenda pública. Dan mayor crédito y credibilidad a organizaciones que puedan ser de origen local, antes que ONGs o grupos foráneos. Ambos grupos (pro y anti) comparten la visión de una minería sustentable, como una actividad que protege al ambiente y cuida recursos esenciales como el agua. Los ambientalistas de afuera no son bien vistos (en sus reclamos y protestas).
- Las comunidades donde se desplegarían los proyectos se perviven “en retroceso”, vinculado, principalmente a la escasez de fuentes de

trabajo, la falta de inversión, ausencia del Estado, déficit en el acceso a la salud y educación, con pocas posibilidades de desarrollo de un proyecto de vida. Comunidad apagada. Destacan la vida tranquila de pueblo, el paisaje y la naturaleza. Cuidado con exagerar el anclaje pasado y nostálgico porque es un trauma local. Más visión de futuro que de pasado.

ELEMENTOS PARA CONSIDERAR EL POTENCIAL DE CONFLICTIVIDAD

- A) El problema no es la minería sino el “extractivismo contaminante”.**
- B) No desestimar nunca el poder de organización de comunidades previamente desorganizadas.
- C) Condiciones para una menor conflictividad:
 - lejanía de centros urbanos,
 - baja densidad demográfica,
 - bajo tejido asociativo de comunidades, especialmente indígenas.

Según la medición de Calidad de Vida en Pueblos y Ciudades del Interior, la sociedad participa así en:

- Actos de protesta y marchas 15% (18% en la Patagonia).
- Cortes de ruta 4% (algo menor en Patagonia).
- Petición o protesta digital firmando documentos 32%.
- Quejas digitales en redes 36%.

Ello implica que, de darse proyectos, la polémica y el aumento de protesta, digital en primer término y callejera, es central.

Alberto Weretilneck es visto por la mayoría de los entrevistados como una persona capaz de generar consenso e impulsar las actividades mineras, a pesar de que su rol como político les genera desconfianza habiendo perdido algo de confianza.

Tres críticas -a modo de síntesis- sobre las que puede reaccionar Alberto Weretilneck como impulsor de proyectos mineros.

“No escucha mucho a la gente, toma decisiones solo”. Generar un sólido e institucionalizado proceso de escucha *in situ*, en las localidades donde se gestarán los proyectos. La cercanía debe ser la primera reacción a la falta de escucha.

“No es una cara nueva y cuando estuvo no funcionó bien, y nos dejó a la gobernadora de ahora”. Tener una respuesta clara y diferenciadora de lo que sucedió y no sucedió en el gobierno de Arabela Carreras. Marcar un antes y un después en el proceso de cara a nuevos proyectos productivos.

“No he escuchado sus propuestas sobre minería”. Dejar claro sus posturas. Públicamente debe quedar claro qué pretende, a posteriori de los procesos de escucha.

Algunas experiencias a considerar (que ejemplifican consideraciones previas).

En el norte argentino, las comunidades presentaron un amparo contra los gobiernos tanto de Jujuy y Salta demandando que las empresas respetaran el derecho a la consulta previa, libre e informada para la minería conforme al Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el gobierno provincial rechazó esa decisión.

La respuesta de la iniciativa privada fue entablar mecanismos de diálogo parcializado, buscando debilitar la cohesión interna del movimiento local. Aún en este escenario, el gobierno provincial decidió avanzar con una nueva licitación para proyectos mineros en las regiones de Salinas Grandes y Laguna de Guayatayoc desde inicios de 2019.

La estrategia gubernamental estuvo fuertemente influenciada por una característica estructural del proyecto minero en Jujuy: la distancia geográfica de los emprendimientos con los grandes centros urbanos. Esto traía consigo una facilidad: al no verse comprometidos grandes conglomerados urbanos en la materialización de la propuesta extractiva, se aumentaban los costes vinculados tanto a la visibilidad pública de los reclamos y se dislocaba severamente la consistencia de una potencial alianza anti-minera.

Orocobre, incentivada por el gobierno local, eligió para Jujuy una estrategia mixta, pero con mayor énfasis en la oferta de garantías simbólicas, menos costosas y más maleables en la dirección de sus propios intereses con la interacción con medios de comunicación locales y la instalación de un relato ambientalista internacional (baterías de autos eléctricos para cuidar el ambiente) y la potencia de lo local conectado a cadenas de valor internacionales; generación de eventos temáticos con especialistas; y los reportes corporativos. Hay referencias recurrentes a iniciativas de mejoramiento de infraestructuras locales donde la empresa participa: acceso universal a zonas verdes y espacios públicos seguros, inclusivos y accesibles, en particular para las mujeres y los niños, las personas de edad y las personas con discapacidad” y la protección de “la biodiversidad de la región en donde opera la Compañía, y asegurar una rehabilitación medioambiental responsable. Las colaboraciones con la comunidad en materia de provisión de infraestructura comunitaria componen el cuarto y último anillo de la estrategia de la legitimación de la minería en la zona. La empresa minera estructuró un convenio con el Ministerio de Educación provincial y las comunidades, colaborando para implementar una Escuela Secundaria virtual.

En Salta, informes empresariales tratan de homologar como responsabilidad social empresaria acciones vinculadas a seguridad laboral o capacitaciones a su propia planta de empleados. Colectas, recaudaciones, otorgamiento de kits de higiene y participación en voluntariados y agremiaciones internas de la empresa vinculadas a cuestiones de género. Las mismas versan en acciones como el otorgamiento de ayudas puntuales para provisión de aguas para las escuelas, establecimiento de ámbitos virtuales de capacitación universitaria y aportes en

forma de material e infraestructura escolar a desarrollos pedagógicos puntuales, como la tecnicatura en electromecánica.

Si la externalidad negativa del cobre y el oro es la utilización de sustancias nocivas, el litio cuenta con un daño gradual pero perdurable de la capa de ozono allí donde se produce y un consumo de agua crítico para regiones con tendencia a la desertificación.

Formas de voluntariado, capacitaciones específicas, aportes a infraestructuras locales y vínculos con el mundo educativo local aparecen nuevamente como las herramientas preferentes de las empresas en Catamarca para cumplimentar su aporte a la responsabilidad social empresaria. La vía preferida continúa siendo, en semejanza con el patrón regional, el tratar de alterar la percepción ciudadana sobre la legitimidad de la organización, a la vez que moldear expectativas sobre los resultados finales de la intervención de la empresa. La incorporación de talentos locales, por un lado y el desarrollo de infraestructuras locales (pero relacionadas con la industria) como parques fotovoltaicos y tendido cloacal forman parte principal de la oferta de legitimación pública de la operatoria de las empresas en territorio catamarqueño.

A diferencia de los casos precedentes citados, el caso Tritón en Santa Cruz configuró una estrategia de confluencia con autoridades provinciales no basada en acciones conjuntas afirmativas, sea en materia de seguridad o protección social. En 2010 se realizó una medida de fuerza gremial denunciando condiciones laborales, la carga horaria impuesta y la falta de control provincial, luego de haberse producido la muerte de tres trabajadores por accidentes en el yacimiento. También formó parte de los planteos el escaso origen local de los trabajadores en el yacimiento, incumpliendo la ley provincial N° 3141, en la cual se establece la exigencia de contratar al 70% de mano de obra local, con al menos tres años de residencia.

La ausencia de coordinación positiva y direccionada entre empresa, gobiernos provinciales y autoridades municipales llevó a situaciones de agravamiento de inseguridad en las mismas plantas, como la ocurrida en pleno proceso de cierre

en abril de 2023, donde la empresa fue asaltada y privada de una cantidad considerable de lingotes de oro.

La experiencia en gobernador Gregores deja una advertencia sobre la gestión del conflicto. Ni a nivel municipal ni a nivel provincial se dio seguimiento estricto, ni hubo un compromiso ni plan de acción para el cumplimiento de la normativa vigente. Las autoridades no establecieron instituciones o mecanismos de mediación estables y sólo intensificaron su presencia ante la inminencia del cierre de la planta, la cual no se pudo evitar.

Caso Las Bambas en Perú. En estas negociaciones no intervenía ninguna autoridad estatal y las negociaciones quedaban configuradas como acuerdos entre privados. Por este formato, resultó muy difícil establecer todas las formas de acuerdos o contratos que se celebraron entre Xstrata con cada una de las comunidades involucradas, lo cual añadió una dosis de enmarañamiento extra en potenciales resoluciones de conflicto.

El hermetismo de la empresa para brindar esta información no hizo más que potenciar la dinámica de choque entre el proyecto minero y las comunidades, ante la ausencia de árbitros estatales. La disolución de la autoridad competencial local con sus respectivos recursos derivó en ausencia de presencia estatal efectiva, la instauración de negociaciones privadas, no normadas, bilaterales y asimétricas entre actores. El cumplimiento intermitente, la superposición legislativa, y los conflictos recurrentes.

En el caso del Complejo de Páramo de Santurbán en Colombia, la pasividad inicial de las autoridades y la ausencia de coordinación entre corporación y gobierno generó un vacío que fue rápidamente aprovechado por los detractores del proyecto minero. una parte importante de quienes habitan el territorio de Santurbán, especialmente en California, mostraban apoyo al proyecto Angosturas, y contrarrestaban acciones colectivas ambientalistas. Las bases para esta postura eran claras y fuertemente económico-productivas: escasas alternativas de generación de ingreso en comparación a las posibilidades que

ofertaba la minería industrial, la ausencia de formas de estatalidad efectiva a nivel local y la venta masiva de títulos mineros de pequeña escala a la empresa Greystar (Villamizar et al, 2020). Esto último trajo como consecuencia la conversión de mineros independientes a empleados en la empresa minera, profundizando su predominio. El proyecto Angosturas fue construyendo de esta manera, socialmente, su centralidad como vector de viabilidad productiva regional.

El Proyecto Collahuasi en la región Tarapacá, Chile realizó estudios referidos a la regularización de los caudales de agua, observando que las vertientes no habían variado. El diagnóstico de los órganos técnicos de la Dirección General de Aguas (DGA), organismo estatal dependiente del Ministerio de Obras Públicas (MOP) fue que el agua se perdía por fallas en los canales de riego, y no por actividades relacionadas con las operaciones de la empresa minera. cobra especialmente relevancia la cuestión hídrica en los debates y contenciosos regionales asociados a la minería. En el proceso de reestructuración tripartita entre comunidades, Estado nacional y empresa, se decidió la reinversión de estanques de almacenamiento, las denominadas “cochas”, construidas desde finales del siglo XIX, y canales de regadío. A partir de estos descubrimientos bajo coordinación tripartita, Collahuasi llegó a un acuerdo con los agricultores en torno al desarrollo un proyecto orientado a reparar los canales para evitar la infiltración y recuperar capacidad de riego.

Caso Proyecto Navidad, Provincia de Chubut. El objetivo de la ley era triple: en primer lugar, la propuesta buscaba favorecer la contratación de un 80% de la fuerza de trabajo en la provincia, por parte de las empresas mineras y eventualmente, sus proveedores. En segundo lugar, incentivaba incremento de los controles de la regulación hídrica. Y finalmente, en tercer lugar, preveía la utilización de un 2% de las regalías para favorecer a los sindicatos comprometidos en la actividad. Pese a estas finalidades propuestas, el proyecto estuvo rodeado de complicaciones legislativas, desde sospechas de sobornos hasta acciones de lobby en todos los sentidos. Pese a la coincidencia entre

gobernador e intendentes en la defensa del proyecto, las principales ciudades de la provincia eran testigo de marchas que recibían soporte incluso de entidades técnico-públicas de carácter nacional en sentido contrario al proyecto, aun tratándose de la oportunidad de trabajar con una de las reservas de plata más grandes del planeta, con una potencial vida útil de entre 14 y 18 años. La Mesa Técnica de investigadores del Centro Nacional Patagónico, organismo asociado al CONICET, emitió un informe en presentaban objeciones al proyecto. Uno de los puntos clave para entender el rechazo final pese a su aprobación en el legislativo local (empujado por una ola de incidentes callejeros sin antecedentes) es que el mismo se dio entre maniobras parlamentarias para forzar su aprobación, pero, además, en un contexto de problemas de servicios públicos (educación, por ejemplo) que debilitaban el argumento del Estado provincial como contralor de la empresa minera.

En Mendoza, En resumidas cuentas, los actores, tanto corporativos como públicos en favor de la minería, no lograron contrarrestar la sucesiva avanzada jurídica que, escalonadamente, fue construyendo tejido legal y sentido común en la opinión pública tanto a nivel local como a nivel provincial.

En lo que respecta a las personas entrevistadas, en una primera instancia caracterizan y describen a su comunidad con aspectos negativos, se repiten calificativos como: “sin progreso”, “en retroceso”, vinculado, principalmente a la escasez de fuentes de trabajo, la falta de inversión, ausencia del Estado, déficit en el acceso a la salud y educación, con pocas posibilidades de desarrollo de un proyecto de vida. Comunidad apagada.

Destacan también la solidaridad de la gente, la vida tranquila de pueblo, en menor medida el paisaje y la naturaleza. La vida en familia, el vincularse y pasar tiempo con familiares fue un aspecto que varios miembros mencionaron tanto positivamente y negativamente.

Cuidado con exagerar el anclaje pasado y nostálgico de Sierra Grande como el esplendor del pueblo con la actividad de la mina de hierro. Pero en parte puede ser positivo esa etapa de desarrollo. Pero el cierre sigue siendo un trauma local.

En menor medida participantes de Ingeniero Jacobacci señalaban una problemática en particular vinculada a la ganadería y a los pequeños campos; los mismos dejaban de ser rentables para actividades ganaderas o frutihortícolas, por falta de posibilidad de competencia con los grandes productores y terminaban vendiendo esas tierras para actividades extractivistas. Más la sequía.

Ambos pueblos al ser mineros tenían muy en claro de cómo pretenden que sea el vínculo de la comunidad con la empresa minera. Algunos miembros consideraban incluso que las empresas mineras deben garantizar beneficios para la comunidad más allá de las fuentes de trabajo y las condiciones seguras para sus empleados. Se le exige casi como al Estado que estos beneficios se materialicen en obras públicas, viviendas, creación de hospitales, mejoras de las rutas.

La principal conclusión de este proceso de entrevistas, a la que también arribaban los entrevistados al finalizar la entrevista, es que conciben a la actividad minera como necesaria para el desarrollo y crecimiento de toda la población. Tanto las personas que se encuentran a favor y en contra de la actividad minera reconocen esta actividad como fundamental para el avance personal y comunitario. Aun reconociendo que, en distintos grados, afecta a su entorno medioambiental.