



Juicio Ciudadano sobre
Minería a Cielo Abierto

CONCLUSIONES DEL JUICIO CIUDADANO SOBRE MINERÍA A CIELO ABIERTO EN URUGUAY

Un proceso de reflexión y deliberación ciudadana

Diciembre 2011

<http://juiciociudadano.org/mineria>

Panel Ciudadano

Andrés Alliaume (Montevideo)
Ana Bello (Montevideo)
Valentín Cota (Montevideo)
Mary Figueredo (Florida)
Carmen Ipuche (Treinta y Tres)
Juan Carlos Lena (Colonia)
Mayra Muñoz (Canelones)
Alejandro Niski (Montevideo)
Fernando Ríos (Tacuarembó)
Gricelda Rodríguez (Rivera)
Daiver Rodríguez (Rocha)
Miguel Sosa (Montevideo)

Equipo organizador

Marila Lázaro
Micaela Trimble
Alejandra Umpiérrez
Lucia Ziegler

Unidad de Ciencia y Desarrollo

Facultad de Ciencias

Luis Claro
Marcia Guimaraes
Marcos Gutiérrez
Patricia Solari
Curso *Actividades Ciencia y Comunidad*
Generación 2010 y 2011

Gustavo Pereyra
Fernanda Diab

Departamento de Filosofía de la Práctica

Facultad de Humanidades y Ciencias

De la Educación

Facilitación

Lucía Battezzore
Instituto de Facilitación y Cambio
<http://iifac.org>

Colaboraron

Laura Agote
Sabina Goldaracena
Oscar Nievas

CONCLUSIONES del PANEL CIUDADANO

Introducción

Los Juicios Ciudadanos son iniciativas de participación ciudadana en temas de Ciencia y Tecnología cuya implementación ha venido aumentando en varios países durante las últimas dos décadas. El enfoque se centra en un grupo de ciudadanos no expertos en la temática a analizar, que se reúnen para intercambiar información, consultar con expertos y deliberar en torno a un tema científico-tecnológico controvertido con el objetivo de llegar a una serie de recomendaciones consensuadas que puedan ser un insumo para el proceso político de toma de decisiones sobre el tema en cuestión.

Este “juicio” no tiene como objetivo llegar a un veredicto. La acepción de juicio, en este caso, refiere a la construcción de opinión a partir de argumentos y no al sentido legal del término. Es por eso que se trató de un juicio ciudadano “sobre” la minería a cielo abierto y no un juicio “a” la minería a cielo abierto, ya que aquí no se juzgaba la actividad como tal. Por el contrario, se estuvo construyendo una mirada reflexiva, a partir de información balanceada, desde el inicio del proceso hasta la instancia final abierta al público.

Este juicio ciudadano, el segundo que se realiza en nuestro país, duró cuatro meses en los cuales realizamos extensas reuniones, donde se analizaba toda la información existente y a partir de ella se elaboraron nuevas y más complejas preguntas.

El proceso de trabajo se inició con un informe elaborado por la organización y revisado por el panel asesor, integrado por especialistas de diversas disciplinas y con diferentes enfoques sobre el tema minería. El Panel Asesor tenía como cometido velar por la multiplicidad de enfoques y la calidad técnica y balance de la información. Luego, durante las reuniones de trabajo, se conformaron subgrupos, se realizaron rondas de exposición de ideas, se buscaron nuevas fuentes de información, intentando abarcar la complejidad del tema, multiplicando los puntos de vista con el fin de llegar a la instancia final abierta al público con una lista de preguntas que permitieran alcanzar conclusiones. Estas preguntas fueron dirigidas a un conjunto de especialistas de varias áreas de conocimiento, con diversos enfoques sobre el tema.

Fue así que, en la instancia final abierta al público, respondieron nuestras preguntas, académicos, actores políticos, sociales y otros implicados en el tema. Es importante aclarar que, si bien contamos con la presencia de muchos expertos e implicados, algunos actores políticos, representantes de las empresas mineras y de sus sindicatos de trabajadores, se excusaron por no poder participar. Entendemos que sus aportes y puntos de vista hubieran enriquecido la instancia final, haciéndola más plural. Algunos actores políticos nos enviaron sus respuestas por escrito, lo cual fue muy valorado, pero notamos que las exposiciones orales brindaron más dinamismo y la posibilidad de hacer nuevos aportes y despertar nuevas reflexiones y preguntas. La mayoría de las preguntas fueron respondidas por varias personas, quienes tenían la posibilidad de

vincular y/o comparar su exposición con la de los anteriores. Además, en algunos casos, el tiempo permitió que realizáramos otras consultas que fueron disparadas durante las exposiciones.

En este proceso aprendimos a participar, a debatir, a cuestionar, a escuchar diferentes posturas y enfoques, lo que nos enriqueció como personas. Todo esto se realizó en un ámbito de respeto, a pesar de las diferentes opiniones que podíamos encontrar en los integrantes del panel.

Ciudadanos de todo el país tuvieron la posibilidad de hacer llegar sus inquietudes a través de la página Web (www.juiciociudadano.org/mineria), las que nosotros recogimos para incorporar a la totalidad de las preguntas. A pesar de esto, nos preocupa la escasa respuesta que tuvo la ciudadanía frente a esta oportunidad, lo que nos lleva a reflexionar sobre la apatía o falta de costumbre a involucrarse en procesos de participación que van más allá de defender una postura.

Consideraciones de este Panel Ciudadano

Según los especialistas que respondieron sobre democracia, resolución de conflictos y participación ciudadana, la integridad del proceso democrático debe combinar tres componentes: la participación, el debate público y la decisión eficaz, en un delicado equilibrio que no genere discusiones interminables y estériles, pero que tampoco quede urgido por la inmediatez de los tiempos económicos, sobre todo en decisiones de este tipo.

Por otra parte, señalan los especialistas, que, en el entendido de que la vida en comunidad es un conflicto permanente y que la calidad de la convivencia está en los modos de gestionar el mismo, es que se hace necesario volver a procesos de debates deliberativos, de calidad, amplios, y tener en cuenta que para que sean productivos deben cumplir con tres virtudes básicas: tolerancia y respeto por el otro, capacidad de asumir un punto de vista imparcial (en pos de intereses generales), y la posibilidad de revisar la propia posición descartando la intransigencia. También se debería tratar de evitar vocabulario tendencioso, no manipular la información y discutir con argumentos sin atacar a las personas y suponiendo la honestidad intelectual de los que sostienen una opinión contraria.

En base a este tipo de consideraciones el Panel Ciudadano trabajó a lo largo de este proceso, alcanzando algunos consensos básicos que queremos transmitir. Esperamos que sirvan de motivación para otros ciudadanos que se quieran implicar en este tipo de mecanismo de participación y de insumos para los actores políticos.

Minería de Gran Porte

Si bien la minería, en particular la minería a cielo abierto, es una actividad centenaria en el país (extracción de áridos para la construcción; arcillas, arenas, piedra partida, rocas ornamentales y semi-preciosas: ágatas y amatistas, calizas para cemento y cal, minería metálica como la de oro), la magnitud e impactos sobre la matriz productiva del país, el territorio, la sociedad y el ambiente que implican estos nuevos megaproyectos que están en consideración, hacen necesario un intenso e informado debate, con la más amplia participación ciudadana. Un debate que garantice que las decisiones tomadas en una u otra dirección obtengan el más amplio consenso técnico, político y social.

Entendemos, a partir de las presentaciones de los especialistas en desarrollo que participaron, que no existen, o no se conocen en el país hasta el momento planes o estrategias de desarrollo a mediano y largo plazo que permitan, en base a metas deseables del desarrollo, decidir cuales inversiones se adaptan o no a nuestro país. Parece constatarse que, si existen planes, ellos son sectoriales y sin la conjugación necesaria que evite que se superpongan o se anulen entre sí. El diseño y análisis de escenarios posibles con y sin minería de gran porte (y con los emprendimientos productivos que sean), incluyendo dimensiones económicas pero también sociales, ambientales, etc., deberían ser una práctica común de planificación a largo plazo. Y no tenemos evidencias de que este tipo de estudio de escenarios se haya realizado en el caso de la minería de gran porte.

Existe un consenso en los especialistas que participaron (y en el Panel Ciudadano) a considerar que el desarrollo debe ser medido en las múltiples dimensiones de la vida y no sólo en términos de aumento del PBI. En esta línea, Mahbub Ul Haq, economista paquistaní, uno de los fundadores de la teoría de desarrollo humano, plantea que el objetivo del desarrollo es crear un ambiente que permita que las personas disfruten vidas largas saludables y creativas, incluyendo criterios tan intangibles como “satisfacción con la vida”, que, además, pueden variar con el tiempo. También Amartya Sen, economista indio, premio Nobel de economía y gestor de un enfoque conocido como “desarrollo como libertad”, ha definido desarrollo como el proceso de expansión de las capacidades humanas, lo que implica aumento de autonomía y justicia. Sen, no define el desarrollo en base a la renta, sino por la capacidad de las personas en transformar esa renta en aquello que ellas consideran necesario para llevar la vida que quieren llevar (objetivo así del desarrollo).

Encontramos que en la mayoría de las áreas de estudio sobre el tema, no existen o no son del todo precisos, los estudios de línea de base (lo que hay y cómo funciona) que permitan a los tomadores de decisiones hacer los cálculos de pérdidas y ganancias relacionadas a los impactos de los proyectos.

No hay antecedentes a gran escala en Uruguay sobre cómo restaurar o evitar que se dañen ecosistemas de los que no tenemos aún cabal idea de cómo funcionan.

Tampoco parece haber en el país, por variados motivos, la cantidad y diversidad de especialistas para monitorear y hacer cumplir en tiempo y forma los procesos

de control y seguimiento necesarios. Esta situación la podemos extrapolar a cualquier inversión o emprendimiento de esta magnitud que se pudiera instalar en el futuro en el país.

Seguramente esta omisión de planes, estudios y demás, nos inhabilite para marcarles a las empresas privadas normas de cuidado ambiental precisas. Por ejemplo, no contar con un mapa geológico actualizado y con la suficiente precisión que nos permita tener idea del potencial minero que el Uruguay posee, lo que daría posibilidades de evaluar cuándo, cómo y dónde instalar un emprendimiento minero.

También se evalúa como una carencia el que Uruguay no cuente con un relevamiento preciso sobre su patrimonio histórico, arqueológico e inmaterial, lo que nos pone en peligro de perder en forma definitiva las huellas de este rico pasado. Ya que la instalación de un proyecto minero a cielo abierto de gran porte, en una zona en la que existen sitios históricos, yacimientos arqueológicos desconocidos y otros conocidos pero no estudiados, podría implicar su destrucción si no se toman las medidas adecuadas.

Asimismo, si bien hay legislación sobre aspectos vinculados a la minería, la misma no es suficiente y además la falta de reglamentación hace que sea inoperante en muchos casos. Por ejemplo, los delitos ambientales no están regulados a pesar de existir proyectos al respecto. Uruguay no ha ratificado el convenio internacional 176 de la OIT (sobre seguridad y salud en las minas). En el orden sindical, según representantes del PIT CNT, no hay normativa específica en el país para emprendimientos de este tipo que permitan dar debida protección a los trabajadores del sector y sus familias, y la existente no está actualizada en relación a los cambios en la industria. Sin embargo, la Inspección de Trabajo ha elaborado un proyecto de decreto de reglamentación que es más amplio que la normativa del convenio de la OIT y que será enviado al Ministerio de Industria Energía y Minería y al Ministerio de Salud Pública para su consideración (en este caso entendemos que la aprobación de este proyecto es imprescindible para la rama de actividad).

Encontramos positivos los esfuerzos de las autoridades en el sentido de establecer un régimen impositivo específico para los emprendimientos de gran porte, que asegure tasas efectivas de naturaleza progresiva vinculadas a la rentabilidad del negocio. En relación con esto, vemos necesario que en la discusión político-parlamentaria exista un consenso básico entre los partidos políticos, para la creación de fondos en beneficio de las futuras generaciones, dado que se trata de un recurso no renovable que pertenece a los uruguayos actuales y futuros, por lo que no se deberían beneficiar únicamente las generaciones actuales.

La cantidad y magnitud de los conflictos sociales que se han suscitado en las zonas en que se están llevando a cabo las tareas de prospección, son una clara señal de que el tema merece ser tratado con la suficiente y debida profundidad. Que la resolución final de estos conflictos traiga mejoras para el conjunto de la población dependerá en gran medida de las formas de gestionarlos y del diálogo social que se promueva en la búsqueda de soluciones.

Ya que la existencia del recurso está asegurada, en este caso no habría “ventana de oportunidad” que se pueda cerrar y se podría considerar la posibilidad de esperar a que se realicen estudios y proyecciones de escenarios de desarrollo en relación a la minería más profundos y consensuados, así como deliberaciones públicas más amplias. Entendemos que en nada afecta a la imagen de país serio prepararse de forma adecuada.

El proyecto de la minera Aratirí

El proyecto minero de Aratirí se enmarca dentro de los mega-proyectos mencionados anteriormente, definidos en Uruguay como emprendimientos mineros de gran porte.

El “sacrificio ambiental” que implica, el hecho de que sea una actividad que explota un recurso finito, la falta de capacitación y recursos humanos preparados ante este nuevo desafío, el cambio profundo de la matriz productiva, la enorme cantidad de dinero que entraría al país, las capacidades industriales que podrían desarrollarse a partir de ésta, los encadenamientos productivos hacia atrás y hacia delante que se plantean, hace que el análisis sea en algunos aspectos casi imposible de abarcar.

El proyecto implica, no solo las zonas mineras propiamente dichas, sino una extensión de ductos de transporte y una terminal portuaria. Cada uno de estos componentes presentan nuevos desafíos para nuestro país: diseños industriales de gran complejidad, necesidad de estudios sobre, por ejemplo, calidad de las aguas y suelos circundantes, sobre especies y ecosistemas afectados, estudios antropológicos y sociales sobre los territorios a intervenir que ayuden a prevenir los impactos de una actividad que tiene una vida útil acotada.

En el análisis detallado por algunos especialistas sobre los informes de impacto ambiental presentados por la minera Aratirí a la DINAMA, se han transmitido varios aspectos controvertidos. A continuación destacamos algunos:

a) Existen notorias diferencias en la determinación de la superficie y extensión del área a ocupar por los diferentes componentes del proyecto. Esto trae aparejado algunas incertidumbres, como la de los propietarios de las tierras en relación a cómo los va a perjudicar o beneficiar el proyecto y sobre el valor de la tierra, lo que conlleva a especulaciones varias.

b) Vinculado a ello se ha mencionado que existe un plan de ordenamiento territorial municipal (al menos en Treinta y Tres) que no ha sido tenido en cuenta a la hora de la planificación minera. Desde la DINOT sin embargo se nos informó que están en proceso de elaboración las directrices departamentales de ordenamiento territorial.

c) No hay un estudio de riesgo integral para las maniobras de los buques en la terminal portuaria. Según se dice en el informe, en los trabajos de dragado se estaría removiendo algún tipo de arcilla debajo de la arena, que no sería dispersada por las corrientes naturales. No está suficientemente estudiada cuál sería la dinámica acuática una vez instalado el muelle de atraque y no se establece si se ganaría o perdería arena de la costa.

d) El mineroducto atraviesa áreas de particular interés para la conservación como, la Laguna Negra (a ingresar próximamente al SNAP), parte de la Reserva de la Biósfera de la UNESCO, lagunas costeras reconocidas como sitio RAMSAR (protección intergubernamental de humedales).

e) El mineroducto necesitará purgarse en algún momento, para ello se prevé un emisor subacuático que descargará en el mar. No se explicita cuáles son los componentes de esos residuos y no está prevista la construcción de una planta de tratamiento de aguas para el vertido.

f) El proyecto prevé el uso de grandes cantidades de agua dulce, siendo este un importante recurso que se usaría sin costo alguno. No se encuentra ninguna previsión para la reparación y restitución del recurso luego de su utilización.

g) No se presentó informe de impacto arqueológico (requisito para la Evaluación de Impacto Ambiental) lo que pone en riesgo nuestro patrimonio histórico protegido por varias leyes y convenciones de la UNESCO ratificadas por nuestro país.

h) La utilización de energía por parte de la minera implicará un aumento del 20% de lo que el Uruguay consume. Las implicancias que este consumo pueda tener sobre los costos de generación, las tarifas y sobre aspectos inflacionarios no parecen conformar a los especialistas consultados.

En suma

Creemos que no sería responsable tomar una decisión respecto a proyectos de minería de gran porte sin antes contar con conocimiento más profundo sobre pérdidas y ganancias (costos y beneficios que incluyan aspectos sociales y aspectos ambientales) y consensuar ciertos aspectos por parte de la sociedad a través de debates públicos.

Entendemos que el Uruguay se debe una discusión en profundidad, con la más alta participación y el mayor nivel técnico posible, a los efectos de decidir sobre este y otros proyectos de inversión. Si bien el futuro de un país es una construcción permanente, debemos sentar las bases y los mecanismos para encaminar los proyectos que nos permitan alcanzar el mejor y más consensuado desarrollo posible.

Queremos dejar explícito que la postura de este Panel Ciudadano respecto a la minería de gran porte, no es un sí o un no, ya que se trata de una postura crítica y responsable sobre el tema, la cual involucra muchas variables, que hacen imposible una esquematización de esta actividad a un nivel tan mínimo.

Recomendaciones

- Si el desarrollo se considera un proyecto colectivo la sociedad debe participar en la definición de sus metas por lo que proponemos la implementación de trabajos estadísticos (de consulta ciudadana) sobre cuáles son las dimensiones y fines del desarrollo que le interesan a los uruguayos.
- Entendemos necesaria la inmediata creación de comisiones *ad hoc* a los efectos de diseñar estrategias de desarrollo. Las mismas deberían integrarse con los mejores expertos, con tiempo y recursos suficientes, generando así insumos para los tomadores de decisiones. Sería necesario proyectar y analizar escenarios y construirlos con información relevante a partir de consensos técnicos sobre lo que pasaría y pasa con las estrategias de desarrollo actuales (ganadería, forestación, agricultura, etc.). Aunque la decisión sea política, esto debe ser un insumo más, al igual que los resultados de las deliberaciones y diálogos ciudadanos. Estos modelos o guías de desarrollo debieran contar con el más alto consenso ciudadano a los efectos de que una vez aceptados se puedan minimizar los perjuicios para los que en una u otra dirección resulten perjudicados por los cambios.
- Crear grupos de estudio sobre los diferentes aspectos implicados en los emprendimientos de minería de gran porte, conjuntamente con mecanismos de participación ciudadana como este juicio ciudadano u otros similares. Una democracia más deliberativa es central en temas que nos afectarán a todos por muchas décadas y que afectarán a generaciones futuras.
- En ese sentido el Estado debe garantizar que estos procesos de deliberación ciudadana trasciendan el ámbito de la democracia representativa y debe realizar los mayores esfuerzos por construir opinión informada de la mayor cantidad de ciudadanos posibles, en la forma más amplia, participativa y transparente.
- Consensuar políticas a largo plazo, haciendo una planificación evolutiva, pensando con “las luces largas”, aún sabiendo que no se puede ver el futuro, pero que la participación informada de la sociedad en conjunto con los expertos darán mayores garantías sobre las decisiones que nos competen a los actuales y a los futuros ciudadanos.
- Teniendo en cuenta que las últimas modificaciones del Código Minero prevén la creación de comisiones de seguimiento, sugerimos que éstas deberían ser predominantemente técnicas, estar más allá de los intereses políticos coyunturales, operativas, ejecutivas y económicamente independientes. A su vez, deberían estar representadas las comunidades involucradas.

- Como la experiencia internacional indica, es complejo generar cadenas de valor solo a partir del recurso y menos en períodos de tiempo relativamente cortos como el planteado (entre 12 y 20 años) cuando se necesita previsión de materia prima para períodos más prolongados. El país debería ser cuidadoso en el caso de negocios o actividades de alto impacto y volátiles como esta. Por ejemplo, la concentración del hierro en cuestión es relativamente baja frente a la existente en otros lugares del mundo, lo que lleva a pensar que ante cualquier cambio en el escenario internacional esta condición nos dejaría fuera de competencia.
- Nos encontramos ante la necesidad de contar con más información sobre los cuestionamientos realizados públicamente por el fiscal Enrique Viana, acerca de los posibles compromisos comerciales de la empresa con nuestro país y su relación con los tratados de inversión.
- Ante los posibles impactos ambientales que este tipo de emprendimientos pueden provocar, vemos la necesidad de contar con legislación sobre delitos ambientales y convalidar el rol de los seguros ambientales, que permitan mitigar y evitar problemas irreversibles. En este sentido una buena medida sería incorporar las externalidades al proyecto de inversión y utilizar análisis multicriterios para evaluar costos-beneficios de la actividad.
- Creemos necesaria la ratificación del convenio internacional 176 de la OIT y su reglamentación.

Notas y agradecimientos

Todos los antecedentes, consideraciones y recomendaciones que se manejan en este documento están basadas en el análisis de la información, documentos y opiniones de expertos e implicados, las cuales se encuentran a disposición del público en la página Web: www.juiciociudadano.org/minería.

Queremos agradecer a las autoridades de la UdelaR, la unidad de Ciencia y Desarrollo de FCIEN y el Departamento de Filosofía de la Práctica de la FHCE, quienes se implicaron en un tema de tanta controversia e importancia para la ciudadanía. También para todos los expertos e implicados que nos brindaron su tiempo y sus conocimientos.

Para nosotros fue un espacio de aprendizaje integral, fuimos actores privilegiados de un proceso de construcción democrática que entendemos fundamental para sentar las bases de una sociedad mejor. De allí que estamos a disposición de quienes lo requieran para comunicar y difundir lo que hemos aprendido.

Financiado por



Apoyos

