

**SUSTENTARNOS**  
VIVIR EL PRESENTE CUIDANDO EL FUTURO

Con sede en Tucumán, Argentina, desde el año 2015, Fundación Sustentarnos se dedica al cuidado del medio ambiente.

Con espíritu de paz, la ONG prioriza la construcción de consensos a través de plataformas de diálogo público-privada, con enfoque multidisciplinario.

Fundación Sustentarnos es hospedera de GWP en Argentina, y participa en redes de trabajo, tales como la Comisión de emergencia hídrica en legislatura de Tucumán, y la Comisión cambio climático, ambiente y desarrollo sustentable del Consejo consultivo de la sociedad civil para la Cancillería Argentina.

[facebook.com/sustentarnos](https://facebook.com/sustentarnos)

La emergencia de los conflictos ambientales, caracterizados por multiplicidad de actores indeterminados y cuestiones científicas inciertas, excede la capacidad de respuesta del sistema judicial tradicional, siendo necesario el abordaje de estos conflictos por mecanismos focalizados en el diálogo, como la mediación.

La mediación ambiental es una herramienta de diálogo y construcción de consensos que concuerda con el Principio 10 de la Declaración de Río de 1992 y con el Acuerdo Escazú (ratificado por Argentina en Ley 27.566 24/09/2020), en cuanto tiene en cuenta la participación de todos los sujetos interesados en la toma de decisiones sobre asuntos ambientales.

En esto coincide con los postulados de la Gestión integrada de recursos hídricos –GIRH–, una herramienta de la gobernanza del agua promovida por GWP– FADA, que prevé la participación de todos los usuarios de la cuenca.



MEDIACIÓN AMBIENTAL EN CONFLICTOS MINEROS

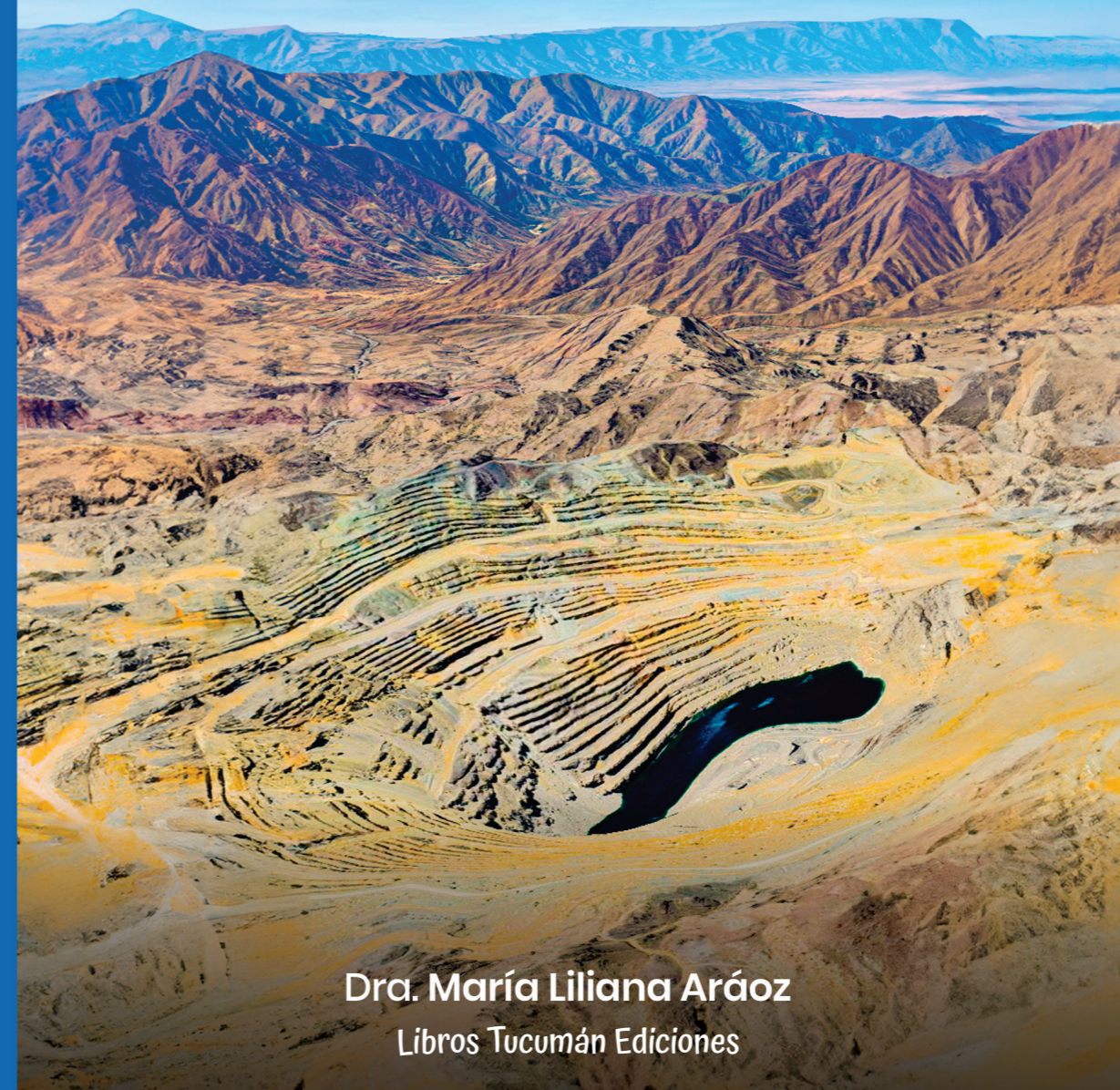
ESTUDIO DE CASO: MINERA ALUMBRERA



# MEDIACIÓN AMBIENTAL

## EN CONFLICTOS MINEROS

### ESTUDIO DE CASO: MINERA ALUMBRERA



**Dra. María Liliana Aráoz**  
Libros Tucumán Ediciones

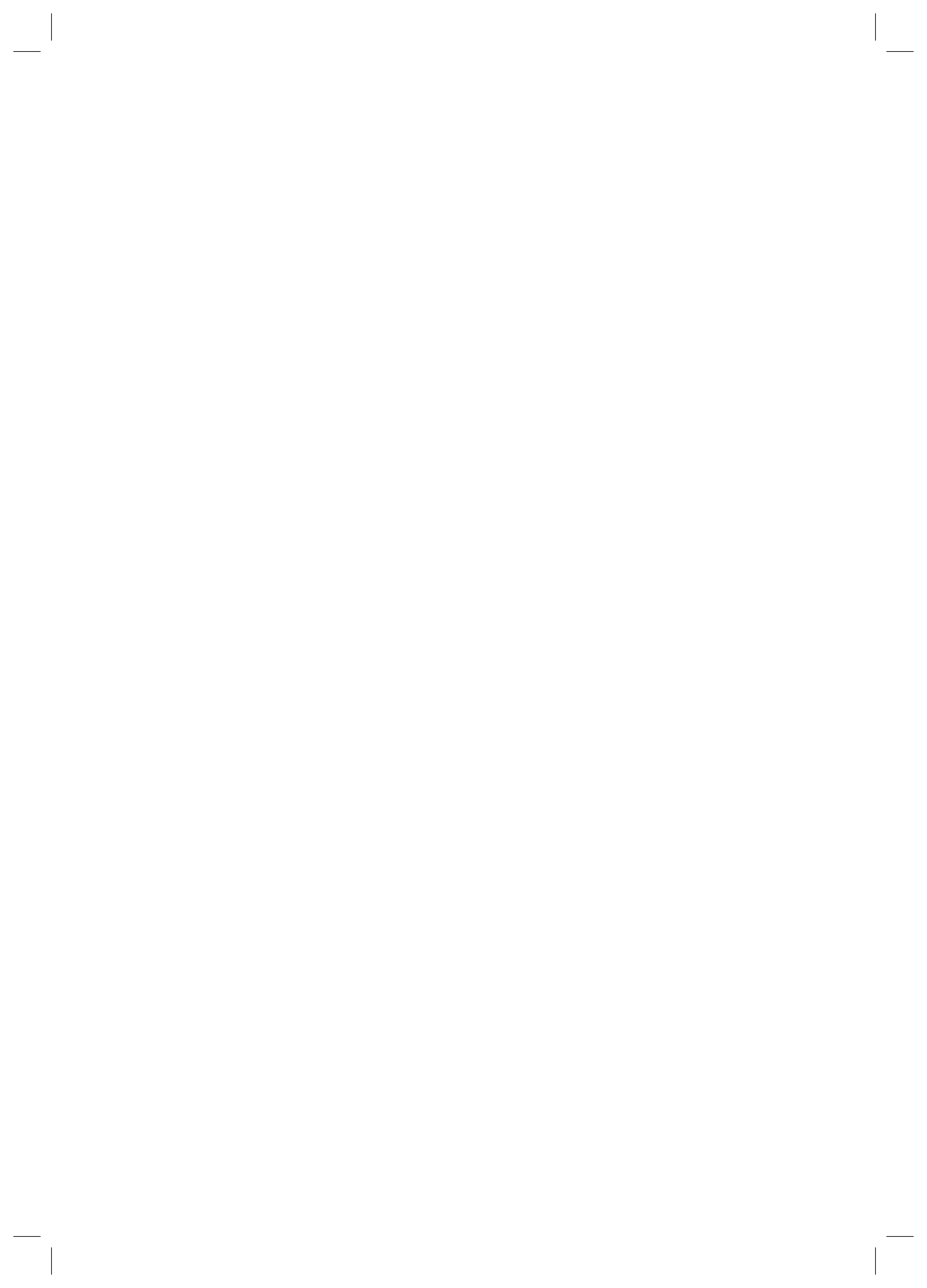


**Dra. María Liliana Aráoz.** Abogada, mediadora judicial en Poder Judicial de Tucumán, Argentina, Mediadora en CEMAFET, Doctora en Derecho por la UNT. Presidente de Fundación Sustentarnos. Becaria del Centro de Estudios Canadienses. Consultora Ambiental.

Trabajó como asesora en la Comisión de medio ambiente de la Legislatura de Tucumán. Participó en proyectos de investigación científica y como disertante en congresos en áreas de derecho ambiental.

Tiene publicaciones en materia ambiental y de mediación. En materia de diálogo y construcción de paz, formó parte de la mesa de diálogo inter religioso de Tucumán, participando también en la organización del congreso de diálogo inter religioso y del encuentro de ecumenismo del congreso Eucarístico Nacional, celebrados en la provincia de Tucumán.



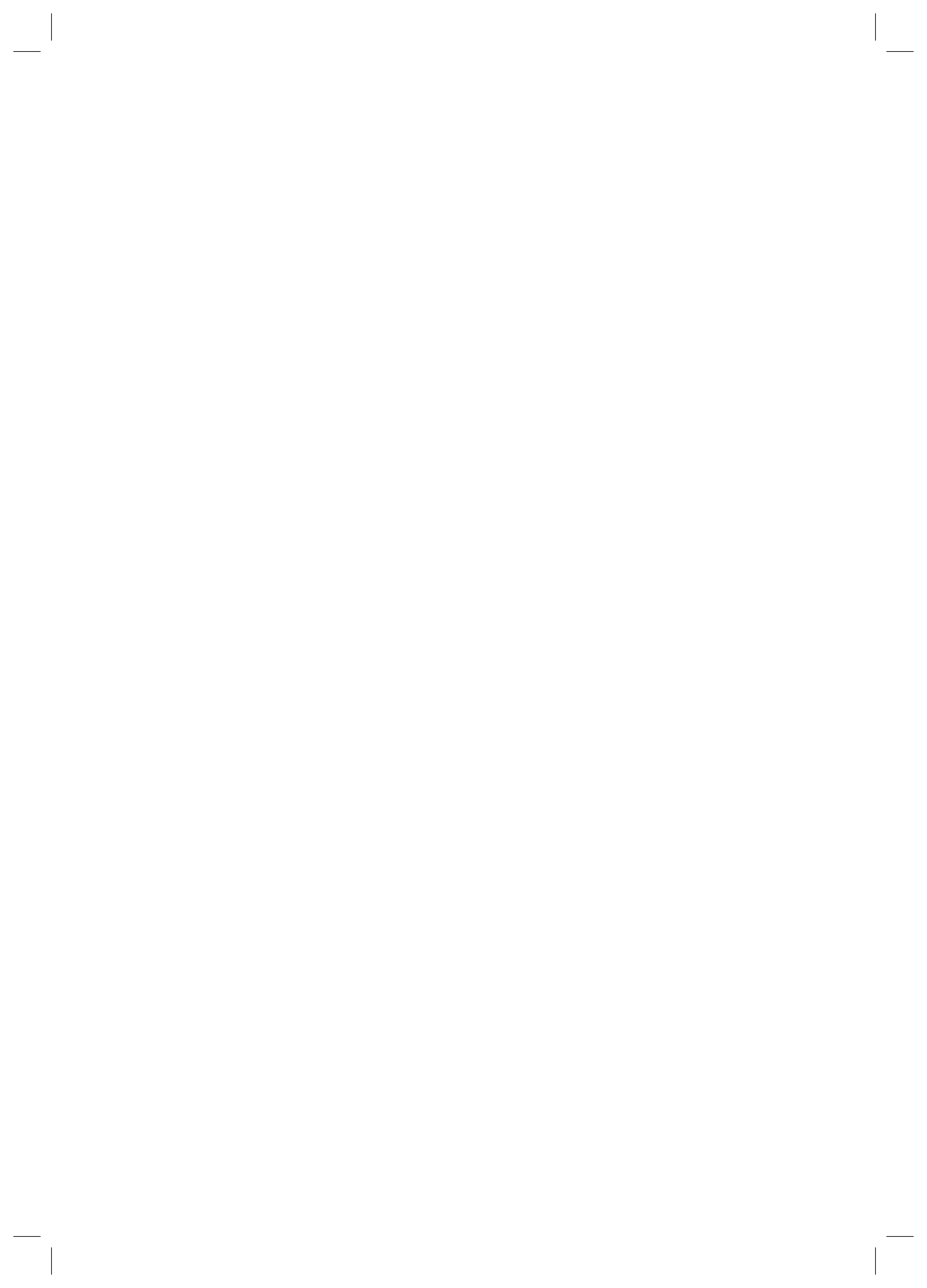




# **Mediación Ambiental en Conflictos Mineros**

**Estudio de caso: Minera Alumbraera**





UNIVERSIDAD NACIONAL DE TUCUMÁN  
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES

# **MEDIACION AMBIENTAL EN CONFLICTOS MINEROS**

**Estudio de caso: Minera Alumbraera**

**María Liliana Aráoz**

Doctorado en Derecho

Tesis presentada para la obtención del grado de Doctora  
San Miguel de Tucumán, Argentina, Año 2024



Libros Tucumán  
Ediciones



Aráoz, María Liliana

Mediación Ambiental en Conflictos Mineros. Estudio de caso:  
Minera Alumbra. Tesis presentada para la obtención del grado  
de Doctora en Derecho por la Universidad Nacional de Tucumán.  
1º ed. Libros Tucumán Ediciones, 2024.

416 p. ; 23 x 16 cm.

Colección Tesis

ISBN 978-631-90462-6-7

1. Mediación. 2. Derecho Ambiental . 3. Conflicto Ambiental  
CDD 344.046

Arte de Tapa: creación colaborativa de Estudio Kroma  
y Libros Tucumán Ediciones

Estudio Kroma - Diseño y Comunicación  
[www.estudiokroma.com](http://www.estudiokroma.com)

© 2024 - María Liliana Aráoz  
Todos los derechos reservados

© 2024 - Libros Tucumán Ediciones  
[www.LibrosTucuman.com.ar](http://www.LibrosTucuman.com.ar)

# AUTORIDADES

RECTOR:

Ing. Sergio PAGANI

VICERRECTOR

Dra. Mercedes del Valle LEAL

DECANA

Dra. M. Cristina GRUNAUER

VICE DECANO

Dr. Miguel MARCOTULLIO

DIRECTOR DE TESIS

Dr. RubénVEIGA

CODIRECTOR DE TESIS

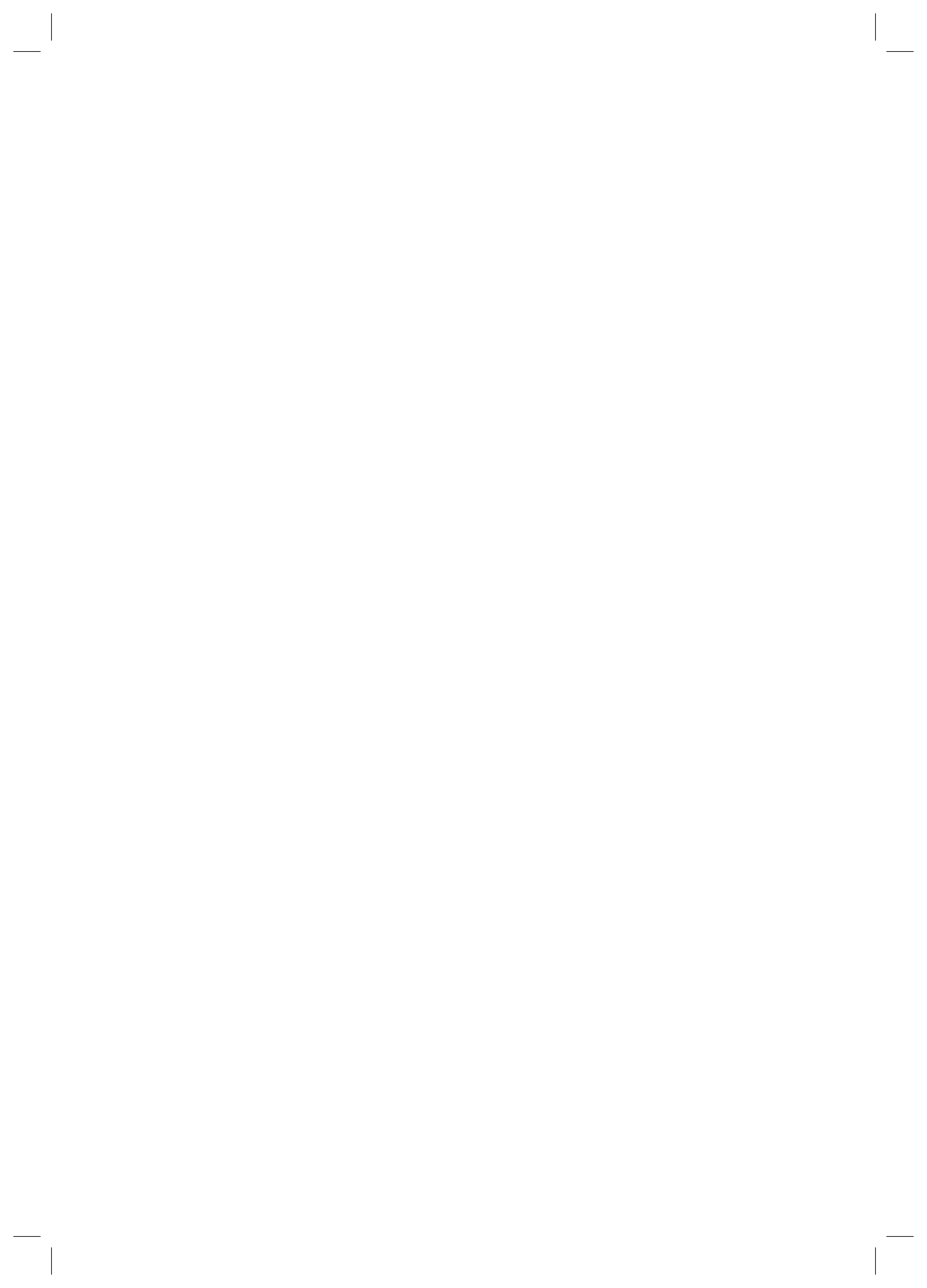
Dr. Oscar FLORES

COMISIÓN DE SEGUIMIENTO

Dr. Mario LEAL

Dr. Augusto GONZALEZ NAVARRO

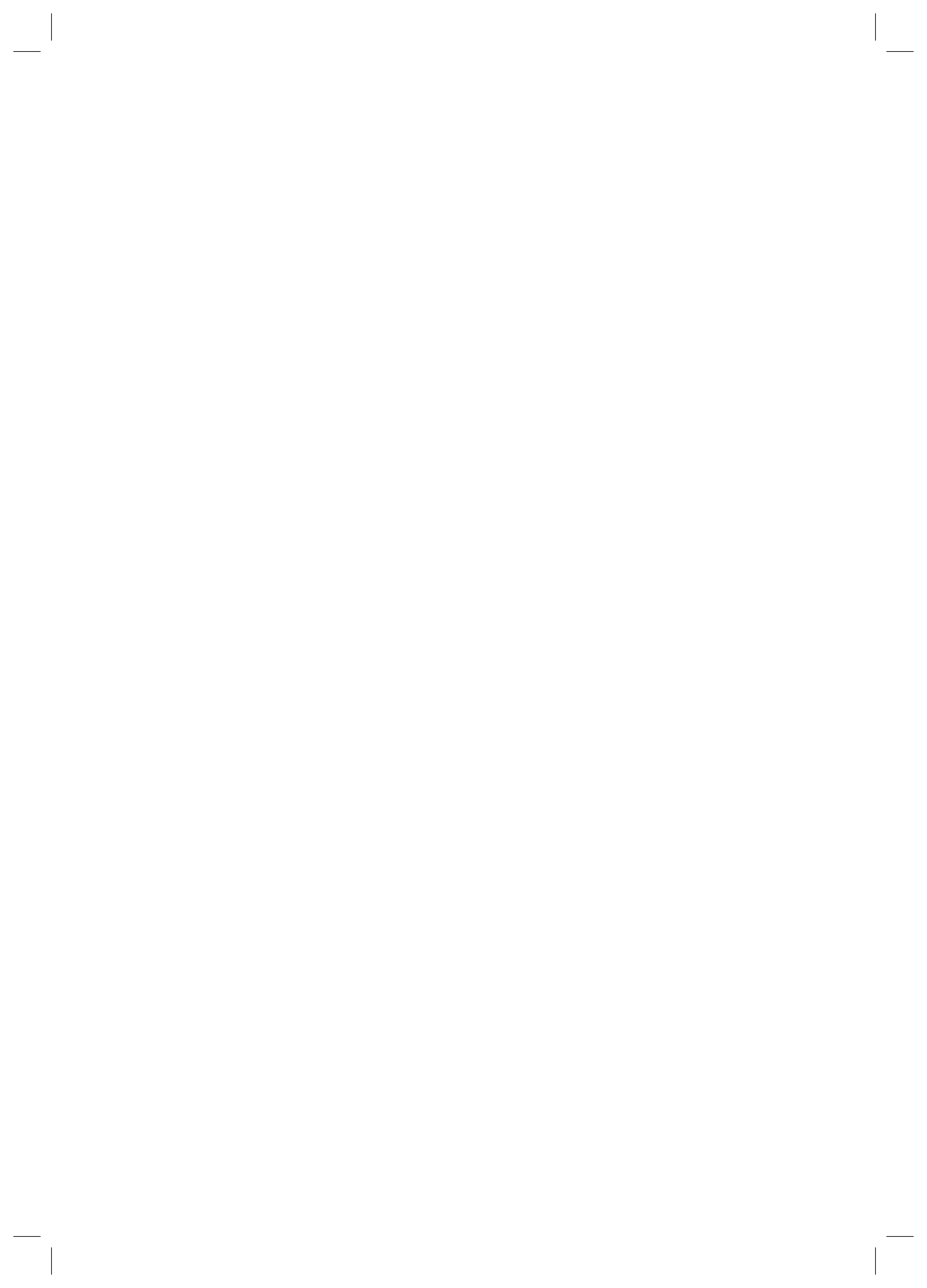




# AGRADECIMIENTOS

A mi tía Silvia por transmitirme el sentido de la Justicia,  
A mi hijo Estanislao por motivarme a cuidar de las generaciones futuras,  
A mi madre, padre y hermanos por recomponer el ambiente dañado.  
A los que comparten sus saberes con generosidad.  
María Liliana Aráoz





*A los que creen en el diálogo  
para que reine la Paz*



## INFORME DEL JURADO

En la tesis presentada podemos observar que desde el inicio de la investigación se procura dejar en claro el propósito, la metodología y los criterios a utilizar. De ello da cuenta el resumen formulado y la sección introductoria. Con un estilo prolijo y cuidadoso, la organización, secuencia, y presentación del trabajo cumple con las pautas de una tesis doctoral. Tiene coherencia textual. Las ideas están bien plasmadas, argumentadas y ensambladas.

Asimismo, las diferentes postulaciones se encuentran estructuradas bajo un orden lógico por lo que el trabajo sigue una secuencia a partir del estudio del caso de la Minera La Alumbraera. De manera especial se resalta el trabajo pormenorizado de detección de actores involucrados con su respectiva descripción, posicionamiento y estrategia.

Los instrumentos metodológicos de carácter cualitativos no han consistido en contar con simples reportes de información (como suele acontecer), sino que esta tesis se integra con un análisis crítico de la información para poder dar cuenta de las dos afirmaciones que plantea la hipótesis. Todos ellos fueron utilizados correctamente lo que le asigna el sustento probatorio necesario.

Los objetivos propuestos han sido descritos con un riguroso criterio que luego en el desarrollo de la tesis se ha logrado desenvolver y que, además, ha sido trazado desde el inicio y que se percibe plasmado tanto con el marco teórico como en

los fines propuestos. Hay una notoria concordancia que logra combinar la metodología con los objetivos planteados.

La hipótesis -en sus dos afirmaciones- sobre la que ha trabajado ha sido clara y sintética.

Vale resaltar que una tesis jurídica es un trabajo original que reinterpreta, innova y genera conocimiento. Se trata de una aseveración de una idea que, de manera fundamentada, se expone en forma concreta y abierta. Todo ello fue logrado de modo correcto por la tesista.

En el trabajo investigativo propiamente dicho es valorable el profuso desarrollo del enfoque desde la conflictología que incluye -entre otras variables- a la conflictividad en sus diferentes variables, la cuestión medioambiental (o lo socio ambiental y el respectivo impacto), la explotación minera (o el extractivismo) el lugar potencial de la mediación (desarrolla las diferentes formas e instrumentos dentro de los procesos colaborativos), el rol del Estado (en sus tres poderes) y el papel de la empresa con la responsabilidad empresarial (o la empresa y los derechos humanos) y la importancia que se le otorga a la participación ciudadana. Todo ello sin dejar de lado que se encuentra enmarcarlo dentro de la cuestión política Regional que, con buen criterio, no toma partido pero sí refleja un compromiso comprensible en una tesis con alto contenido controversial y político como lo viene representando el extractivismo en Latinoamérica, incluso apelando en la presente tarea investigativa a ejemplos que aporta casos emblemáticos regionales.

También es de valorar, el análisis crítico al sistema judicial que abarca a la justicia (como tal y como sistema) en términos generales, la justicia con competencia en cuestiones socio ambientales con sus respectivos instrumentos procesales como lo precautorio y los procesos de incidencia colectiva, de modo más particular y, desde lo situado, trae la casuística

y práctica judicial de las provincias de Catamarca y Tucumán, en forma específica.

Es dable hacer notar que se ha desmenuzado, de modo meticuloso y exhaustivo, capítulos, títulos, subtítulos y acápi-tes que integran la demostración y estructura de su propuesta. A su vez, se cumple con las pautas requeridas de escritura para una tesis doctoral.

El tema es original, claro y pertinente por su vigencia en un contexto que es, además, de interés general y de interés político institucional. Se encuentra analizado con profundidad. Cuenta con una forma asertiva y un estilo apropiado. A su vez, las conceptualizaciones fueron muy bien logradas.

Lo normativo ha sido claramente expuesto y con amplio desarrollo y rigor desde las ciencias jurídicas. También la casuística, la doctrina, principios rectores y jurisprudencia que han sido invocados son pertinentes y se encuentran alineados con el desarrollo integral de la tesis.

La bibliografía es adecuada, actualizada y amplia. La variedad de autoras y autores consultados y el material específico dan cuenta de la amplitud de búsqueda que da sustento al desarrollo teórico efectuado.

La conclusión es concreta, factible, taxativa y explícita.

El trabajo posee la dosis necesaria de aporte y elaboración propia, desde una visión crítica, que debe ser ponderada para bien. También representa un valioso agregado para la comunidad académica, que de modo especial impacta al campo de la gestión de conflictos, con un correlato social- comunitario, jurídico y político institucional.

Aspecto crítico: En el desarrollo de la tesis se podría haber expresado con precisión el sustento "ius filosófico" que adscribe la tesista para postular su visión jurídica y detallar con más precisión los instrumentos metodológicos con los que trabajó. Esto de ningún modo representa una objeción al



esfuerzo investigativo plasmado y la tarea realizada en esta investigación.

Por ello concluyo que el trabajo debe ser ACEPTADO sin modificaciones.

Dr. Alejandro Marcelo Nató

# RESUMEN

Con esta tesis se propone analizar la prevención y resolución de conflictos ambientales relacionados con la actividad minera, desde una perspectiva jurídica, poniendo especial interés en la Mediación como mecanismo de resolución pacífica de controversias y como medio de hacer efectiva la tutela del derecho ambiental.

A lo largo de este trabajo de investigación, se abordará la problemática ambiental planteada por el desarrollo del emprendimiento minero “Alumbrera” que inició actividades en la década de 1990.

Planteado el conflicto ambiental por los impactos negativos de la actividad minera, se presentan la evolución del derecho ambiental en Argentina a partir de la Declaración de Rio de Janeiro de 1992 y los mecanismos de resolución de conflictos disponibles en el sistema judicial argentino.

Comprendido el régimen legal aplicable a las cuestiones ambientales, y constatadas las falencias de los mecanismos jurisdiccionales en trámite para el tratamiento de conflictos complejos como el ambiental, se describe de qué modo se podría mediar en estos casos.

Para aplicar la mediación a las cuestiones ambientales se propone el método que presenta Cristopher Moore, resultando la mediación el método de resolución de conflictos más adecuado para el consenso y la participación de todos los actores interesados. La mediación ambiental cumple con los postulados

del tratado regional de Escazu sobre el principio 10 de la Declaración de Rio, garantizando el acceso a información, la participación ciudadana en la toma de decisiones sobre asuntos ambientales y el acceso a justicia en estos temas.

**Palabras Claves:** Conflicto Ambiental + medioambiente + mediación+ minería.

# SECCIÓN INTRODUCTORIA

## JUSTIFICACIÓN DEL PROBLEMA

De los datos que recaba y difunde el Observatorio de conflictos por recursos naturales (OCRN)<sup>1</sup>, solo en Argentina se identifican conflictos socioambientales en la mayoría de los emprendimientos de industrias extractivas, y en casi todos los emprendimientos por actividad minera.

Los conflictos ambientales resultan de interés para esta tesista en tanto mediadora judicial y presidente de fundación Sustentarnos. La búsqueda de mecanismos para alcanzar justicia en asuntos relacionados con el uso y aprovechamiento de los recursos naturales es de vital importancia para la vigencia del derecho ambiental.

Adoptamos la definición de acceso a la justicia, que ofrece el Observatorio de conflictividad civil y acceso a la justicia (OCCA) creado por el Centro de Estudios de las Américas

---

1 Entre los objetivos del Observatorio de Conflictos por Recursos Naturales (OCRN) se encuentra el de identificar los conflictos por recursos agotables, no renovables o escasos existentes o con posibilidades de desarrollarse y las manifestaciones particulares que los mantienen vigentes. Una de sus tareas consiste en Recolectar información pública útil tendiente a la detección temprana de escenarios de crisis o conflicto, así como de riesgos, amenazas y oportunidades en el campo de estudio referido. <https://ocrn.info/pages/presentacion/> ISSN 2422-6939 Suscriptores 7060 Modificación Jue 09 Abr 2020 15:12 Contactos L. R. Schrott y E. I. Miodownik. El OCRN se constituyó como grupo de trabajo el 27 de septiembre de 2010 y en la actualidad funciona bajo los auspicios del Instituto Tecnológico del Medio Ambiente y el Fondo Verde Internacional.

(CEJA) en el año 2017. Concidimos en que “Acceso a la justicia” es “La posibilidad de las personas de acudir y obtener una respuesta efectiva por parte de mecanismos institucionalizados de resolución de conflicto que sean formal y materialmente útiles para la tutela de sus derechos”.

La emergencia de los conflictos ambientales, caracterizados por multiplicidad de actores indeterminados y cuestiones científicas inciertas, excede la capacidad de respuesta del sistema judicial tradicional, siendo necesario el abordaje de estos conflictos por mecanismos focalizados en el diálogo, como la mediación.

De trascendental importancia para la comunidad Tucumana (en especial por sus implicancias en el sector público, académico de la UNT y sociedad civil) y para la comunidad Catamarqueña, es el caso de minera Alumbreira por la envergadura del emprendimiento a cielo abierto y por su desarrollo a la par del derecho ambiental argentino instaurado con la reforma constitucional 1994. Desde el inicio del emprendimiento minero y durante su desarrollo se suscitaron diversos conflictos que fueron canalizados por mecanismos jurisdiccionales que hasta el año 2020 no llegaron a solucionar el problema. Estos juicios ni si quiera llegaron a una sentencia que pudiera dar por concluido al menos la instancia judicial.

Las deficiencias del sistema judicial argentino para dar respuesta efectiva a los afectados en conflictos ambientales, y la necesaria aplicación del principio 10 de la Declaración de Rio 1992 –a través del Acuerdo de Escazu– sobre la importancia de la participación ciudadana en la toma de decisiones sobre asuntos ambientales, torna de trascendental importancia la búsqueda de mecanismos de solución de controversias acordes con la complejidad de los conflictos por los recursos naturales.

## **PREGUNTA DE INVESTIGACION**

¿Para abordar conflictos ambientales, es la mediación un mecanismo más eficaz que los mecanismos jurisdiccionales?

¿De qué modo podría desarrollarse la mediación en asuntos ambientales?

## **PROBLEMA DE TESIS**

Los conflictos ambientales no están siendo gestionados eficazmente por los mecanismos jurisdiccionales (juicio), por lo que se propone el abordaje de estos conflictos por mecanismos amistosos como la mediación.

## **OBJETO**

Este trabajo se propone: Analizar la prevención y resolución de Conflictos Ambientales relacionados con la actividad minera, desde una perspectiva jurídica, poniendo especial interés en la Mediación, como mecanismo de resolución pacífica de controversias y como medio de hacer efectiva la tutela del derecho ambiental.

## **PROYECTO**

Optimizar la gestión de conflictos ambientales a través de la mediación.



## HIPOTESIS

1- La mediación responde eficazmente a la complejidad de las cuestiones medio ambientales, contribuyendo a la vigencia del derecho ambiental.

2- Los mecanismos jurisdiccionales (juicio ordinario y proceso de amparo) se muestran ineficaces para alcanzar la paz en conflictos ambientales.

## ESTADO DE LA CUESTION

En materia de resolución de conflictos ambientales, dentro de América latina, lo más reciente y completo es la obra de Lloret, J. S. (2021). *Manual de litigación en casos civiles complejos medioambientales*. Chile: Centro de Estudios de justicia de las Américas.

En el tema de mediación ambiental específicamente, Estados Unidos cuenta con trabajos de investigación desde la década de 1970, entre los más citados se encuentran:

*Nakagawa, John D., "Environmental Mediation: A New Strategy for Environmental Conflict Resolution"(1980). Open Access Master's Theses. Paper 611. <https://digitalcommons.uri.edu/theses/611>*

*MLA APA Chicago BibTeX. Busterud, J. Mediation: the state of the art. United States: N. p., 1980. Web.*

*Amy, D.J. Environmental mediation: An alternative approach to policy stalemates. Policy Sci 15, 345–365 (1983). <https://doi.org/10.1007/BF00146007>*

*Sorensen, J.H., Soderstrom, J. & Carnes, S.A. Sweet for the sour: Incentives in environmental mediation. Environmental Management 8, 287–294 (1984). <https://doi.org/10.1007/BF01868028>*

Bingham G. *Resolving Environmental Disputes: A Decade of Experience*. 1986 Conservation Foundation. Washington, DC 20036

Blackburn, J Walton. "Environmental Mediation as an Alternative to Litigation" *Policy Studies Journal*; Urbana, Ill. Tomo 16, N.º 3, (Spring 1988): 562.

Blackford Carolyn, *A review of environmental mediation: theory and practice*, Information Paper N° 34, Centre for Resource Management, Lincoln University. February 1992

El autor que se sigue en nuestra tesis es:

Moore, C. (2008). *El proceso de mediación. Métodos prácticos para la resolución de conflictos*. Buenos Aires: Granica.

Y aunque no es profundizado en nuestro trabajo, ha llegado a nuestro conocimiento el abordaje de conflictos ambientales que se está haciendo en Europa por medio de la justicia ambiental restaurativa:

*Environmental Justice Restoring the future. Towards a restorative environmental justice praxis*. edited by Emanuela Biffi and Brunida Pali. *EFRJ Newsletter. European Forum for Restorative Justice*. 2019, Leuven, Belgium. [Eutorumrj.org](http://Eutorumrj.org)

## RECORTE TEMPORAL

Al inicio de la investigación se quiso tomar como recorte temporal el período comprendido entre la Conferencia internacional de Rio de 1992 y la Conferencia de Rio+20 del año 2012; pero las demoras en el seguimiento de los sucesivos tutores llevaron a actualizar constantemente el tema hasta el año 2024.

## HOJA DE RUTA

Al tiempo de la finalización del presente trabajo de investigación, en Europa se habla de Justicia restaurativa de la tierra (*Earth Restorative Justice*) y de abordajes restaurativos para daños ecológicos (*Restorative approaches to ecological harms*). Se explora si la Justicia Restaurativa (una visión renovada del derecho penal) puede desempeñar un papel en la curación de daños ecológicos.

Asimismo, el movimiento emergente transnacional denominado “derechos de la naturaleza” o “jurisprudencia de la tierra” promueve el otorgamiento de capacidad legal a entidades consideradas “cosas” en el derecho privado, como son por ejemplo: los animales, los ríos, las montañas y los bosques; para que les sean reconocidos los mismos derechos de las personas ante la ley, en especial al momento de defender sus intereses intrínsecos ante los tribunales.

Aunque el presente trabajo de investigación no tuvo en cuenta estos novedosos conceptos en su marco teórico inicial allá por el año 2012, puede decirse que concluye mirando hacia esos mismos horizontes. Por tratarse de una investigación individual, sin ningún tipo de subsidio, el trabajo ha tomado desde 2012 al 2020, casi diez años.

En el año 2015 un cambio en la legislación argentina obligó a revisar lo escrito sobre derecho ambiental, pues el nuevo código civil y comercial de la nación ahora reconoce a los “derechos de incidencia colectiva” como el “derecho a un ambiente sano y equilibrado”, con preeminencia sobre los derechos individuales.

El interés puesto en la práctica de la resolución de conflictos ambientales me llevó a trabajar como asesora en la Comisión de medioambiente de la Legislatura de Tucumán y después a fundar la Fundación Sustentarnos, dedicada al cuidado del

ambiente. A través de estas funciones en el ámbito público continué explorando la factibilidad de los mecanismos amistosos de resolución de controversias en asuntos ambientales, participando en eventos académicos de diferentes disciplinas, identificando actores claves, definiendo intereses y necesidades de cada uno, y construyendo redes para sustentar diálogos en relaciones de confianza mutua.

La labor en Fundación Sustentarnos me condujo a explorar mecanismos de diálogo en asuntos ambientales, como las plataformas multisectoriales de gestión de recursos y de cuencas, lo que sustenta cada vez más la opción por la mediación ambiental para el abordaje de conflictos relacionados con el ambiente.

Asimismo, la búsqueda de financiamiento para proyectos de restauración de ambientes dañados me llevó a estudiar al fideicomiso como un mecanismo financiero que a la vez puede servir de forma a un acuerdo de mediación ambiental.

Si consideramos que la condena en un juicio ambiental debe ser la recomposición del ambiente dañado, la negociación de un fideicomiso ambiental, como mecanismo para financiar proyectos de recomposición de ambientes dañados, bien puede ocurrir durante una mediación ambiental como mecanismo de resolución de conflictos.

Por la novedad del tema fue difícil encontrar especialistas que pudieran dirigir la investigación, pero todo aquel que pudo se brindó con generosidad. Lo que empezó como tesis de magister en relaciones internacionales, con el tiempo, la oferta académica de la Facultad de Derecho de la UNT, y la dedicación empeñadas en grupos de investigación, terminó en una tesis doctoral en derecho, con la participación de dos directores uno por cada área de estudio: mediación y derecho ambiental.

## **ESTRUCTURA DEL TRABAJO – Cómo se organizan los temas**

El resultado de la investigación cualitativa se presenta en cuatro capítulos dedicados a presentar las variables que se consideran para fundar la hipótesis que se defiende, más el capítulo final que corresponde a las conclusiones.

Las hipótesis verificadas aquí son: que la mediación responde eficazmente a la complejidad de las cuestiones medio ambientales, contribuyendo a la vigencia del derecho ambiental; y que los mecanismos jurisdiccionales (juicio ordinario y proceso de amparo) se muestran ineficaces para alcanzar la paz en conflictos ambientales

En consecuencia, en el primer capítulo se presenta la variable “teoría del conflicto” con la definición del concepto de conflicto ambiental y sus características. En este mismo capítulo se presenta el caso de análisis que sirve como hilo conductor en la búsqueda de soluciones al conflicto ambiental por actividad minera.

En el segundo capítulo se desarrolla la variable del marco legal aplicable a los conflictos ambientales, el “derecho ambiental” con sus principios e instrumentos, y en especial analizando el concepto de daño ambiental y la cuestión de la responsabilidad por daño ambiental.

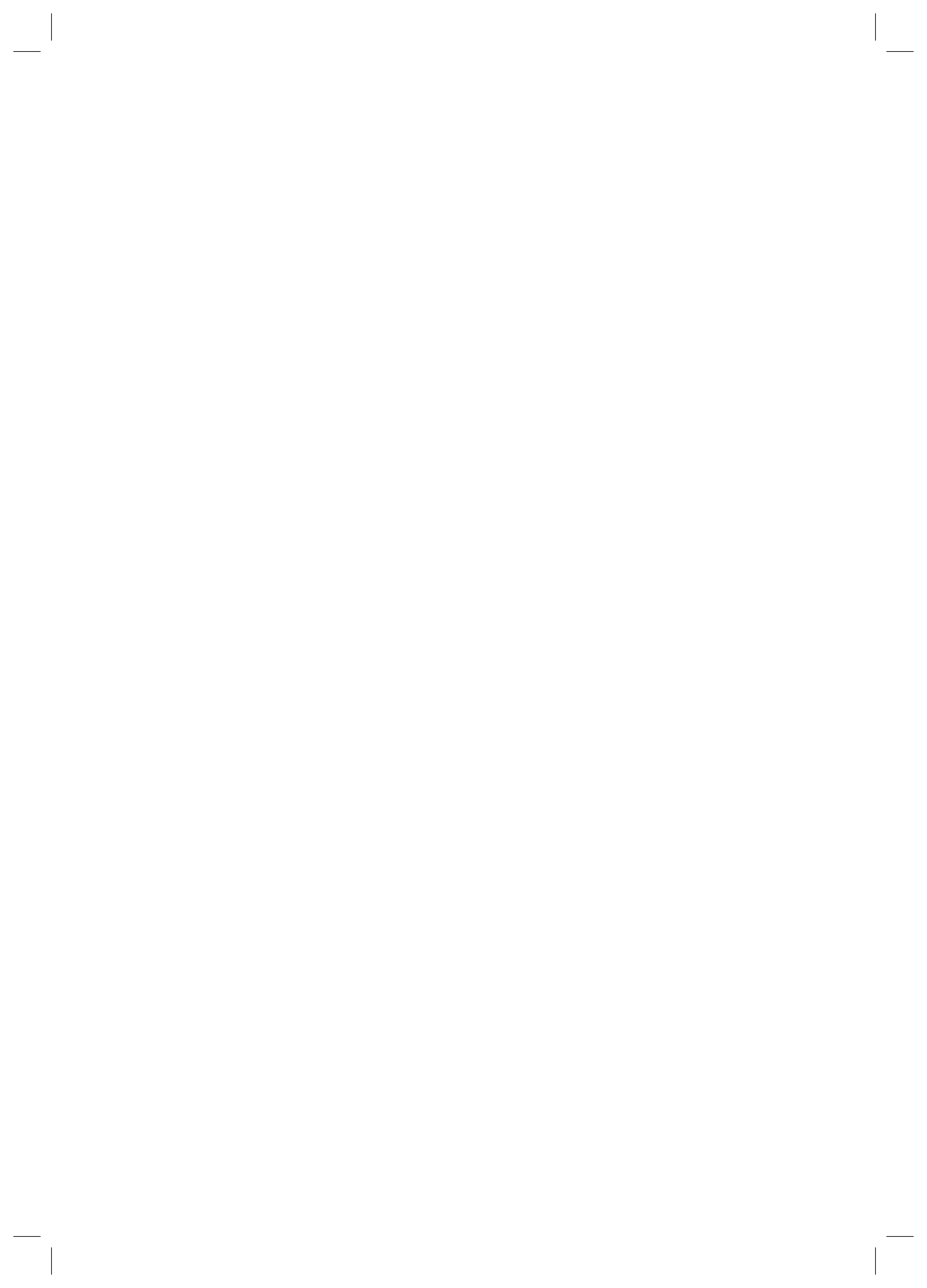
En los dos capítulos siguientes se aborda la variable de “mecanismos de resolución de conflictos”. Siendo el capítulo tercero dedicado a presentar los procesos de resolución de conflictos/ controversias, ahondando en cómo cada proceso adversarial/jurisdiccional aborda el conflicto ambiental. Aquí se ofrecen las acciones judiciales disponibles en el derecho argentino para reclamar por daño ambiental, y al mismo tiempo se muestra la ineficacia de los procesos jurisdiccionales para dar respuesta a los conflictos ambientales. El capítulo tres cierra con la vía que tiene un ciudadano argentino para recurrir

ante organismos internacionales por incumplimiento de las obligaciones asumidas por el Estado Argentino en tratados de derecho ambiental.

Continuando con la variable “mecanismos de resolución de conflictos”, el capítulo cuarto se aboca a los procesos colaborativos de resolución de conflictos, dentro del cual se expone el método de Christopher Moore para el abordaje de los conflictos ambientales; el que es tenido como marco teórico de esta tesis, para el análisis del caso en estudio.

Finalmente en el capítulo quinto se ofrecen las conclusiones de este trabajo de investigación.





# CAPÍTULO I

## CONFLICTO AMBIENTAL

I. DEFINICIÓN DE CONFLICTO AMBIENTAL. CAUSAS: RECURSOS NATURALES - II. VISIÓN POSITIVA DEL CONFLICTO – III. ANÁLISIS ESTÁTICO Y DINÁMICO DEL CONFLICTO – IV. HISTORIA DEL CONFLICTO – V. TIPOS DE CONFLICTO – VI. MULTIPARTES: POSICIONES, INTERESES. RECURSOS DE PODER – VII. TEMAS COMPLEJOS – VIII. CICLO DE VIDA DE UN CONFLICTO. ESCALADAS Y DESESCALADAS – IX. OPORTUNIDAD PARA MEDIAR – X. CONFLICTIVIDAD EN AMÉRICA LATINA Y ARGENTINA.

### **1.1. DEFINICIÓN DE CONFLICTO AMBIENTAL. CAUSAS: RECURSOS NATURALES**

Resulta útil acordar, en primer término, una definición del concepto de “Conflicto ambiental” que nos permita luego, identificar el objeto de estudio y análisis para comprenderlo en su contexto global.

De acuerdo con la FAO<sup>2</sup>, se está frente a un conflicto ambiental cuando se producen desacuerdos y diferencias en el acceso, control y utilización de los recursos naturales. Los

---

2 FAO- Organización de las NNUU para la Alimentación y la Agricultura es un organismo especializado de las Naciones Unidas que tiene un departamento dedicado a los recursos naturales y el ambiente.

desacuerdos y diferencias tienen que ver con quién, cómo y para qué se accede, se controla y se utilizan los recursos naturales de una sociedad humana. Recursos que, desde hace poco más de 20 años, resultan escasos o limitados para satisfacer las necesidades crecientes de los hombres, lo que reedita la discusión acerca del modelo más acorde para resolver el problema económico.<sup>3</sup> Delimitar las necesidades humanas a satisfacerse implica hablar de “calidad de vida”; poder discernir entre necesidades esenciales y meros deseos. El objetivo del desarrollo de los Estados sería que sus ciudadanos tengan “calidad de vida”, esto es: que los recursos naturales de que disponen alcancen para satisfacer las necesidades de las personas y con esto sientan que tienen una óptima calidad de vida. Pero la meta es ambiciosa pues pretende alcanzar, no sólo a esta generación de hombres sino también a las venideras, con una visión de futuro, que conduce a buscar un modelo de desarrollo que sea “sustentable”. Y es sobre éste punto que no hay acuerdo, pues diferentes ideologías se disputan el contenido del concepto de “Desarrollo sustentable”

La falta de acuerdo se da entre partes, seres humanos—individuos o grupos humanos— que se interrelacionan dentro de un entramado social en una serie de sistemas y subsistemas que van de lo micro a lo macro: individuo, familia, sociedad (pequeña comunidad, estado nación, región). Cada uno de ellos percibe la contradicción que anida en el asunto de los recursos naturales y de las necesidades humanas, de acuerdo a sus creencias, supuestos y experiencias de vida, luego, adopta una actitud en base a esa percepción y un comportamiento

---

3 Durante la guerra fría dos modelos económicos se disputaron la hegemonía: El comunismo o socialismo y el libre mercado o economía de mercado, resultando el último triunfante luego de una lucha ideológica que tuvo sus escenarios en las periferias de cada bloque (Bloque Oriental:URRSS y Bloque occidental: USA)

que, en interacción con los otros, resulta en conflicto.<sup>4</sup> La contradicción se da en que cada parte percibe que su interés es divergente al del otro o cree que sus actuales aspiraciones no pueden lograrse simultáneamente con las del otro.<sup>5</sup> El conflicto es un proceso co-construido por las partes, en base a sus comportamientos que tienen que ver con sus actitudes y en última instancia con las percepciones que tienen del asunto. A la manera de narrativas, cada parte cuenta una historia de lo que sucede que en contradicción con la de los otros genera conflicto. El conflicto no sólo se construye por “lo que sucede” sino por el significado que los seres humanos atribuimos a “eso que sucede”. Y esos significados están basados en nuestra cultura, y la experiencia y el conocimiento que tenemos acumulado.<sup>6</sup>

### **1.1.1. Actividad minera en Argentina – liberalismo y colonización**

Un conflicto es considerado ambiental cuando versa sobre un recurso natural, cuando se cree que una actividad humana, en proyecto, en acción o pasada, puede afectar negativamente un recurso natural como el aire, suelo o agua, y a través de ellos, la salud humana. Tal lo que ocurre con la actividad minera en

---

4 Galtum (1998) propone entender el conflicto desde tres perspectivas concluyentes: la contradicción de objetivos existentes entre las partes, la actitud con las que estas perciben la contradicción, y el comportamiento con el que las partes interactúan.

5 Concepción constructiva de conflicto, como divergencia de intereses percibida, o la creencia de que las actuales aspiraciones de las partes no pueden lograrse simultáneamente. (Pruitt, Dean y Jeff Rubin Social conflict: Escalaton, Staalenate and Settlement. 2 Ed. Mc Graw Hill, NY. 1994)

6 Según la Teoría de la narratividad y de la modalidad de pensamiento narrativo de Jerome Brunner (1997), la realidad se construye a través de narrativas. Desde esta perspectiva, los conflictos a través de los cuales las personas experimentan los asuntos humanos toman la forma de las narraciones que usamos para contar cosas sobre ellos. El modelo circular narrativo de Sara Cobb adhiere a ésta teoría.

Argentina y en Latinoamérica. El desacuerdo entre las partes (stakeholders o grupos de interés) tiene que ver con incluir o no a la industria minera entre las actividades que promueven un desarrollo sustentable. La discusión se inserta dentro del proceso de cambio de la economía mundial, en curso. La industria minera, que era considerada promotora del desarrollo en los 90 hoy parece no serlo de manera sustentable.<sup>7</sup> Veamos en qué consiste esta actividad y cuáles son sus impactos en el ambiente.

La industria minera pertenece a la categoría denominada “extractiva” de recursos naturales. Entre los materiales y minerales que produce o extrae de la tierra (plata, platino, cobre, hierro, cinc, metales raros utilizados en la industria aero espacial, etc) el máspreciado es el oro. El oro, reserva de valor internacional, tiene escasos usos industriales, se lo utiliza en joyería. Más del 80% del oro extraído cada año es transformado en artículos de “bijouterie”; de modo que la joyería constituye el principal motor de la demanda mundial de este noble metal. El metal obtenido en la industria minera es solo una ínfima cantidad del total de tierra removida para obtenerlo; en el caso del oro se pueden generar hasta dos toneladas de desechos por cada gramo de oro.

El desarrollo minero es promovido por un sector de la sociedad como positivo por los impactos económicos medibles en términos de aumento de ingresos por regalías y oportunidades de empleo; y por otro lado criticado por sus impactos negativos al ambiente.<sup>8</sup> Pero la oposición a la minería no tiene en cuenta sólo el aspecto ambiental del impacto sino también la connotación social del despojo y del saqueo de las riquezas, que se asocia con la pobreza.

---

7 Ver historia del conflicto.

8 La cuestión de los desechos y demás impactos que produce la minería aurífera serán tratados en el capítulo II –Estudio de impacto ambiental.

La Argentina comparte con el resto de los países americanos, la historia de la conquista del nuevo mundo por las Casas Reales que gobernaban en Europa. Esta historia de nuestra cultura condiciona la percepción de la actividad minera en algunos sectores de la sociedad. En el territorio ubicado en el extremo sur de América, que luego daría en llamarse Argentina, habitaban distintos núcleos de aborígenes: diaguitas, calchaquies, querandies, comechingones, mapuches, onas, etc. Estas culturas fueron, a partir del descubrimiento del continente americano, objeto de lo que se llamó el “proceso de colonización” por parte de los conquistadores españoles. A diferencia de lo que sucedió en Canadá con los colonizadores franceses e ingleses, que no se mezclaron con las razas indígenas (manteniéndose como grupos coexistentes), los españoles sí se mezclaron con las razas originarias (dando lugar al mestizaje), pero al mismo tiempo los combatió.

Ya desde tiempos muy lejanos, la importancia de los metales pesados (oro, plata y platino) condujo a los reinos de Europa, extendidos por toda América, a procurar su extracción y posterior traslado desde sus colonias hacia el viejo mundo. Las minas fueron la principal fuente de ingresos para la Corona española proveniente de Indias.

Constituido el Estado Nación, en la República Argentina, hubo algunos descubrimientos de minas de oro: en 1803 en Famatina y 1863 en Mendoza. Con el paso del tiempo, disminuyó el interés por la minería, ya que la explotación de las sustancias necesitaba ser sostenida por aportes de capital e infraestructura (camino, vías férreas) que el país no poseía. Todo cambió en la década de 1990 cuando el estado nacional, se propuso y se dedicó a promover y captar inversiones extranjeras (provenientes de Canadá, USA, Suiza y Australia), para activar la industria minera, considerada entonces motor del desarrollo de las zonas más apartadas de la Argentina. Estas



inversiones se radicaron en provincias como: Jujuy, Salta, Catamarca, La Rioja, San Juan, etc., ubicadas en la cordillera o pre-cordillera de los Andes, donde se encuentra la mayor cantidad de minerales, entre ellos el oro.

La política económica neoliberal del gobierno de la nación Argentina fue concordante con la de otros países de Latinoamérica, que también adhirieron a los principios de la Cumbre de las Américas (OEA) en 1994. En dicha cumbre de presidentes (motivada por la Cumbre de Rio de 1992 de NNUU sobre Medioambiente y Desarrollo) se estableció un pacto para el desarrollo y la prosperidad, a través de la integración económica para erradicar la pobreza y la discriminación en el hemisferio y para garantizar el desarrollo sostenible y al mismo tiempo proteger al medio ambiente. Todo esto basado en el fortalecimiento de las democracias de las Américas.<sup>9</sup>

En los comienzos del segundo milenio, el contraste entre economías de mercado desarrolladas (desde donde provienen las inversiones) y economías o países en desarrollo (destino de las inversiones y donde se encuentran los recursos naturales) reedita la experiencia pasada de la conquista de una cultura “civilizada” sobre las culturas “menos evolucionadas” generando lo que se ha dado en llamar: Conflicto norte-sur. En él las naciones desarrolladas económicamente, aparecen como imponiendo un modelo económico liberal o neoliberal, que sería el responsable del fracaso y la pobreza de las naciones menos desarrolladas económicamente. Estados Unidos aparece como el gendarme de este modelo económico, social y cultural que se ha impuesto como hegemónico al finalizar el período de la guerra fría.

En América latina, con el movimiento indigenista en marcha, la minería, especialmente la aurífera, aparece cargada

---

9 Del tema de la Cumbre de las Américas OEA y su relación con la política económica que considera a la minería como clave para el desarrollo nos ocuparemos en el capítulo II- Pasma I y II

de connotaciones negativas relacionadas con el saqueo y la miseria de los pueblos donde se asienta la actividad. Así, el conflicto no solo se construye con “lo que sucede” con la minería (impactos al ambiente) sino también con el significado que los seres humanos atribuimos a “eso que sucede” (saqueo de riquezas).

## 1.2. VISIÓN POSITIVA DEL CONFLICTO

Remo Entelman,<sup>10</sup> distingue entre relaciones sociales de cooperación y de confrontación. Sitúa al conflicto entre las últimas, pues una situación de conflicto se da cuando dos actores pugnan por objetivos incompatibles o que son percibidos como tales por alguno de ellos o por ambos. Este surge a causa de cierta inestabilidad del status quo y de una percepción de injusticia por parte de los actores afectados. Así, el conflicto adquiere características más complejas, presentándose como fenómeno social directamente relacionado con procesos de cambio social. Al implicar intrínsecamente manifestaciones de cambio, los conflictos son dinámicos y tienen una energía que puede manifestarse en consecuencias positivas o negativas. Es positivo en tanto síntoma de vitalidad en una comunidad y a su vez da cuenta de injusticias o de desequilibrios. Por otro lado permite identificar la necesidad de cambios y orientar su dirección. Sin embargo el conflicto también posee su aspecto negativo, ya que trae consigo la semilla de la violencia, la intolerancia y el autoritarismo.

La visión positiva del conflicto consiste en visualizarlo y tratarlo como crisis que ofrece una oportunidad para el cambio.

---

10 Entelman, Remo *Teoría de conflictos. Hacia un nuevo paradigma*. Editorial Gedisa. Barcelona, 2002

En este sentido corresponde su tratamiento con los mecanismos que permitan su resolución y transformación a través de procesos colaborativos.

### **1.3. ANÁLISIS ESTÁTICO Y DINÁMICO DEL CONFLICTO**

#### **1.3.1. Aspectos del conflicto**

Entelman distingue en sus descripciones teóricas del conflicto, dos aspectos: Estático y dinámico.

El *análisis estático* del conflicto se refiere a la descripción del poder de los actores: recursos para obtener sus objetivos y costos; la intensidad de los recursos de poder que cada uno utiliza; Identificación clara de actores e intereses; la vinculación existente entre ellos al margen del conflicto, la evaluación del conflicto como instrumento en el desarrollo, mantenimiento y perfeccionamiento de las relaciones sociales.

El *análisis dinámico* del conflicto estudia cómo se relacionan los elementos de conducta de los actores que anteceden al nacimiento del conflicto. Se trata de concebir con claridad la conducta de cada parte o de cada actor, como uno de los términos de una sucesión de conductas realizadas alternativamente por una u otra, en la que cada una de ellas resulta algo así como la causa de la siguiente. Porque en efecto, ésta se concibe y decide sobre la base de la conducta ajena. O, más bien, sobre la base de la percepción que cada actor tiene de la conducta ajena. En estas investigaciones aparecen los conceptos de escalada y desescalada (paso de una intensidad menor a otra mayor o viceversa) y el estancamiento o tregua.

Continúa con la distinción de los niveles de la conducta conflictual: intelectual, emocional y volitivo. El nivel intelectual

es aquel donde se dan los procesos racionales de acuerdo o desacuerdo. El nivel emocional o sentimental es aquel donde la hostilidad se contrapone a la actitud benevolente o amistosa. Y el nivel volitivo es donde se efectiviza la alternativa de realizar actos positivos frente a la posibilidad de producir actos negativos. Luego se analizan los objetivos del conflicto, diferenciando los “simbólicos” de los “reales”. Los objetivos simbólicos son los que se denuncian pero esconden tras de ellos otro. Los objetivos reales pueden ser concretos (bienes de cualquier naturaleza al que los actores le adjudican valor) o trascendentes (el valor mismo aparece como el objetivo o meta del conflicto).

Siguiendo a John Paul Lederach, intentaremos delinear el tratamiento del conflicto minero a lo largo de este capítulo, procurando responder a los siguientes interrogantes:<sup>11</sup>

¿Quiénes están involucrados?

¿Cuál es el problema, qué desean uno y otros?

¿Cómo han intentado resolver el problema hasta ahora y cuáles fueron los resultados?

### **1.3.2. Modos de abordar un conflicto**

Tendremos en cuenta asimismo los distintos modos de abordar un conflicto, esto es, las estrategias que cada actor puede desarrollar para abordar la conflictividad en cada caso específico:

---

11 Lo que sigue es el pensamiento de John Paul Lederach sobre la transformación de los conflictos, expuesta en: “Ciudadanía y minería. Estrategias para la transformación democrática de conflictos socioambientales” publicado por Fundación Cambio Democrático junto a FARN dentro del proyecto denominado: “Fortalecimiento de los actores de la sociedad civil para el ejercicio del derecho al agua y el control social de la actividad minera en la región de Cuyo y NOA” Buenos Aires, 2010

*Poder.* Coerción; fuerza; violencia. Capacidad de hacer que otros hagan algo a pesar de sus intereses.

*Derechos.* Leyes, razón

*Intereses.* Negociación

*Evitación*

Y que en los conflictos sociales, generalmente, las partes recurren a todos ellos. Así pues:

En una *confrontación basada en la lógica del poder* los actores involucrados reclaman de forma imperativa a sus contrapartes atender sus demandas o satisfacer sus necesidades a través de vías de hecho. Así, desarrollan estrategias coercitivas basadas en la acción directa como bloqueos de camino, desobediencia civil, manifestaciones callejeras, amenazas directas, represión policial o violencia política. Este modo de abordaje del conflicto puede ser más o menos sujeto a derecho, dependiendo del nivel de polarización y violencia imperantes.

*Confrontación basada en el derecho:* en estos casos los actores involucrados buscan resolver el conflicto apelando a actuaciones administrativas, judiciales o políticas. Consideran que a través de reglas y procesos estructurados –como un proceso judicial, electoral, legislativo o administrativo– se podrá dirimir una situación conflictiva sobre la base de criterios objetivos establecidos por la ley o la tradición. La conducción del proceso está en manos de un tercero que arbitra entre las partes definiendo quien tiene la ley o el criterio objetivo de su lado.

*Intereses y necesidades. De la confrontación a la negociación:* Los actores involucrados participan en procesos y espacios institucionales o ad hoc de diálogo y búsqueda de consenso para resolver los problemas vinculados a los causales del conflicto. Estos espacios pueden ser meramente de diálogo a partir del intercambio de perspectivas e información, o bien donde se toman decisiones y por tanto se producen dinámicas de negociación para abordar conflictos puntuales. El diálogo se

distingue de la negociación, en tanto el primero refiere a un proceso conversacional que busca construir confianza, intercambiar impresiones sobre la problemática que enfrenta a las partes y generar condiciones para avanzar en la solución negociada de la disputa.

Por *negociación*, en cambio, entendemos un proceso conversacional de toma de decisiones en el que las partes intentan encontrar vías para resolver sus problemas comunes y satisfacer sus necesidades, intereses y objetivos a través de la construcción de consenso. Los procesos de negociación pueden ser más o menos duros o adversariales, pero cuentan con un denominador común, el hecho de que se utiliza la comunicación directa para llevarlos a cabo. Ejemplos de esta modalidad de abordaje de conflictos son el diálogo democrático, la concertación política, los talleres de resolución de problemas sociales, los procesos de incidencia colaborativa, la planificación participativa, los procesos de deliberación pública o el diálogo social.

Otra modalidad es la *evitación*: aquí los actores involucrados, a pesar de poseer intereses encontrados, encapsulan el conflicto y no realizan actividades ni expresan declaraciones públicas respecto a los problemas emergentes como tampoco responden a los reclamos de sus contrapartes o participan en espacios abocados a abordar los problemas identificados. Un actor puede implementar estrategias diferenciales dependiendo de la relación con sus contrapartes. Mientras que en relación a cierto grupo, la estrategia de abordaje del conflicto puede basarse en el diálogo, con otro grupo de actores el abordaje será confrontativo o evitativo. Un actor puede tener una estrategia oscilante entre la confrontación y el diálogo, en particular cuando se atraviesan ciclos de conflictividad manifiesta.

## **1.4. HISTORIA DEL CONFLICTO**

### **1.4.1. Antecedentes históricos del emprendimiento. Importancia del caso de Minera Alumbraera**

La alumbraera es uno de los sectores de la pertenencia Minera “Abel Peirano” confirmada por Ley 14.777 para la empresa YMAD (Yacimientos Mineros Agua de Dionisio). Para conocer los antecedentes históricos del emprendimiento se puede consultar la obra “Farallón Negro: Epopeya de un sueño minero” de Florencio Gilberto Aceñolaza, geólogo de la UNT y su representante ante YMAD, quien recoge las instancias administrativas que transitaron el descubridor del yacimiento Abel Peirano, junto a la Universidad Nacional de Tucumán, con el gobierno de la provincia de Catamarca y el Gobierno Nacional Argentino, hasta la creación de la mencionada empresa interestadual YMAD, titular del yacimiento.

La creación de YMAD vino a resolver el conflicto que se suscitó cuando el científico Peirano donó a la Universidad Nacional de Tucumán los derechos del descubrimiento de la mina, con la intención de que esta institución la explotara; pasando por alto la prohibición dispuesta por el código de minería en su art. 9, en cuanto establece que el Estado (nacional y provincial) no puede explotar ni disponer de las minas. Este impedimento incluye a la Universidad, como organismo del Estado Nacional. Para salvar esta situación el mismo Peirano se había servido de personas de confianza que solicitaron a su nombre permisos de cateo en orden a una eventual concesión legal.

En el período que va desde el año 1936 en que Peirano inició las recorridas por el distrito de Hualfín con miras a identificar el área mineralizada, hasta el año 1958 en que se crea

YMAD, se desarrollaron tareas de exploración del yacimiento minero Aguas de Dionisio dirigidas por el descubridor de la mina desde la UNT, con el apoyo de la Dirección Nacional de Minería y la Dirección General de Fabricaciones Militares. A pesar de los sucesivos cambios políticos que tuvieron lugar en el contexto de la segunda guerra mundial (presidencia de Perón, golpe militar, presidencia de Frondizzi) la industria minera era promovida por los sucesivos gobiernos como parte del desarrollo siderúrgico argentino.

El caso de la minera la Alumbreira es paradigmático, no sólo porque el emprendimiento es el más grande del país (hasta que se concrete el de Pascua Lama en San Juan-Chile) sino también porque se trata de un caso testigo, que ilustra la ausencia de capacidades del pueblo argentino (pueblo: individuo – nación) para vincularse con una actividad extractiva de gran envergadura.

Esta primera experiencia ocurrida en la región del NOA dejó algunas enseñanzas:

En primer lugar puso sobre la mesa a la cuestión ambiental, que movilizó a la ciudadanía a conformar organizaciones intermedias que reclaman mayor participación ciudadana en las decisiones públicas y mayor transparencia en la gestión de gobierno, especialmente de la información sobre el impacto que las actividades industriales producen en el ambiente.

Después de él, los legisladores de varias provincias del país sancionaron la prohibición de la minería a cielo abierto y comenzaron a plantearse la posibilidad de revisar las leyes, que derivan de los acuerdos internacionales con los que se diseñó la política nacional de promoción de inversiones mineras, según las cuales deben fallar los jueces para evitar reclamos internacionales.



## 1.4.2. Temas en disputa

El conflicto de Minera La Alumbreira comprende varios temas o asuntos directamente relacionados con las distintas fases de la operatoria minera.<sup>12</sup> En términos generales se refieren a cuestiones de contaminación ambiental y de reparto de beneficios, que surgen en cada etapa de la actividad minera. En cada etapa del emprendimiento surgen diversas cuestiones:

*a-Instalación de la infraestructura necesaria:* El electroducto que va desde la localidad de El Bracho, pasando por Tafí del Valle, Tucumán, hasta la mina, generaría ruidos molestos y afectaría el patrimonio histórico;

*b-Explotación del recurso minero:* Las cuestiones vinculadas al riesgo de fallas y ruptura del dique de cola y el supuesto uso de cianuro. El consumo de agua dulce y afectación de ríos y napas subterráneas en provincia de Catamarca;

*c-Traslado del preparado hacia la planta de procesamiento:* Las posibles derrames de concentrado tras rupturas del mineraloducto que va desde Catamarca a Tucumán;

*d-Procesamiento del metal:* La cuestión de la planta de procesamiento en la localidad de Ranchillos que arroja sus desechos al Canal DP2, y que deriva en el dique El Frontal en la localidad de Termas de Río Hondo, provincia de Santiago del Estero;

*e-Traslados del preparado desde Tucumán hacia el puerto de Rosario,* provincia de Santa Fe: trayecto en tren;

*f-Embarque a China para su refinamiento:* Administración de Aduanas, porcentaje de regalías según boca de mina, minerales no declarados, ausencia de control de carga;

*g-Comercialización en el exterior:* Beneficios para inversores –YMAD-UNT– Imagen del saqueo;

---

12 Ver mapa del Proyecto Minero en Anexo Imágenes 2.1

*h-Saneamiento posterior al cierre de mina y Seguro Ambiental:* Obligación de contratar un seguro ambiental que garantice el financiamiento de la recomposición y reparación del ambiente dañado a raíz de eventuales filtraciones en el dique de cola posteriores al cierre de la mina.

Salvo en los puntos a y g, el resto de las cuestiones han sido judicializadas en distintos fueros provinciales y federales.

La cuestión de la fisura de la base del dique de cola que filtraría hacia napas subterráneas que nutren al río Vis vis se encuentra radicada en el Juzgado provincial de Catamarca. Esta causa derivó en una medida cautelar que ordena la suspensión de actividades hasta tanto se acredite la contratación de seguro ambiental. Dicha medida fue rechazada por la Cámara Federal de Apelaciones por lo que el reclamo culminó en un fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación fundado en el Principio precautorio.

La cuestión de la contaminación del dique El Frontal contra las industrias tucumanas, incluida la minera, se halla en la justicia provincial de Santiago del Estero y llegó incluso a la Corte Suprema de Justicia de la Nación para pasar luego al terreno político.<sup>13</sup>

Las cuestiones penales restantes: defraudación, contrabando y contaminación de aguas por derrames del mineraloducto se haya radicadas en los tribunales federales.

La cuestión de la contaminación de aguas, investigada en la justicia federal de Tucumán, fue llevada ante la Comisión interamericana de derechos humanos de la Organización de Estados Americanos (CIDH - OEA) para denunciar al Estado argentino por retardo de justicia.<sup>14</sup>

---

13 “La causa por contaminación queda en suspenso. Santiago del Estero pedirá a la Corte de la Nación que no avancen los plazos procesales en la demanda contra industriales tucumanos. Tucumán deberá clausurar los ingenios que arrojen vinaza al río. La Secretaría de Ambiente de la Nación actuará como garante. La Gaceta, 30/12/2011

14 “El fiscal Antonio Gómez pide definiciones en la causa contra Minera Alumbreira” El Siglo 19/09/2011 Las actuaciones del fiscal apuntan a que la justicia fe-

### 1.4.3. Negociación entre el gobierno provincial y la multinacional minera, con intervención del gobierno nacional– Año 2002 a 2005

Dejando para más adelante –en el capítulo IV– el desarrollo de la mesa de diálogo que tuvo lugar en el año 2012, a continuación, exploraremos el momento en que se dio la disputa o controversia pública en relación a uno de los temas del conflicto la Alumbreira y que fue resuelto a través de una negociación entre el gobierno provincial y la multinacional minera, con intervención del gobierno nacional. Seguiremos los pasos de la negociación, de los archivos de prensa del diario la Gaceta,<sup>15</sup> que fue el escenario de la disputa en torno al impacto ambiental del electro-ducto.

Si bien la negociación<sup>16</sup> resolvió el conflicto social en relación a este tema solamente, durante el proceso tomaron trascendencia también los otros asuntos del conflicto de la Alumbreira; los que funcionaron como elementos de presión por parte del ejecutivo provincial contra la empresa minera y posteriormente por parte de las ONGs contra el gobierno provincial.

*El problema social surge en noviembre de 2002, cuando el defensor del pueblo de Santiago del Estero, Daniel Beltrán, presentó una acción de amparo ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación contra la provincia de Tucumán, e inició acciones legales contra empresas tucumanas por daño ecológico,*

---

deral de nuestro país dicte el auto de procesamiento, solicitado hace 13 años, contra el vicepresidente de la empresa, Julian Rooney y eleve la causa a juicio oral.

- 15 Según el slogan de una campaña publicitaria del diario: “Si, es verdad, lo dice la Gaceta”...
- 16 Aunque los registros de prensa mencionan expresamente el término “negociación”, podría decirse que la participación del gobierno nacional la convierte en una suerte de mediación, pues facilitó la comunicación entre las partes, al tiempo que hizo reflexionar al gobierno de la provincia, utilizando tal vez la herramienta de “agente de la realidad”.

económico y a la salud, provocado por el vertido de desechos industriales al Dique El Frontal, a través del canal derivador DP2. La planta procesadora de minera la Alumbreira figuraba, junto a los ingenios, papeleras y citrícolas, en la lista de las empresas presuntamente responsables.<sup>17</sup>

Para evitar que la querrela llegue a *un juicio que podría costar millones*, el defensor del pueblo de la provincia de Tucumán, Juan Eduardo Rojas, recurrió a su par de la Nación, Eduardo Mondino, para que oficie como mediador en la controversia con la provincia vecina. A fines de marzo de 2003, el defensor del pueblo de Santiago del Estero informó a la prensa que el amparo había sido rechazado por la Corte suprema de justicia de la Nación Argentina (CSJN).<sup>18</sup>

Tres meses más tarde, la compañía de comunicaciones mineras Editorial RN, consciente de que “No hay ningún emprendimiento viable sin el consentimiento de la comunidad en la cual se desarrolla”, organiza en la Sociedad Rural de Tucumán el “primer encuentro de infraestructura y minería del NOA”. Esta herramienta comunicacional<sup>19</sup> sirvió para que la ciudadanía tomara conocimiento de que la promoción de la actividad minera constituía una política de Estado para la Nación.<sup>20</sup> En esa oportunidad, el secretario de minería de la nación explicó los cuatro ejes de la política federal para fortalecer el sector: Fortalecer el desarrollo productivo; revisar

---

17 “Termenses se unen contra la contaminación de el Frontal” La Gaceta 7/11/2002.

18 “Controversia en Termas por la contaminación”. La Gaceta, 28/03/2003.

19 Otras herramientas comunicacionales: Publicaciones periódicas con soporte papel o virtual, revistas institucionales y educativas, anuario específico, charlas en y a las comunidades interesadas, cursos, talleres, conferencias presenciales, video conferencias, organización y participación en congresos nacionales e internacionales.

20 “Se fortalecerá la actividad minera. Jorge Mayoral habló sobre la inauguración de plantas mineras en el Noroeste Argentino” La Gaceta, 26/06/2003.

escenarios jurídicos y fiscales para atraer inversiones al país; reivindicar el modelo productivo nacional en materia minera<sup>21</sup> y trabajar consensuadamente con el sector inversor en la problemática del medioambiente y en la relación entre producción y comunidad. De modo que la posición del gobierno nacional era a favor de la actividad minera, manifestando a su vez un interés en que las cuestiones ambientales con las industrias se resolvieran por consenso.

El peligro de una demanda millonaria contra la provincia de Tucumán, y sus industriales, que aún subsiste,<sup>22</sup> despertó el interés del gobernador José Alperovich en un convenio que la empresa Alumbreira había firmado en 1995 con la administración anterior (del ex gobernador Julio Miranda) por resarcimiento del daño ambiental<sup>23</sup> provocado por la construcción del electro-ducto que transportaría 500.000 voltios de energía eléctrica desde la estación de El Bracho hacia la mina (infraestructura previa a la instalación de la minera). El “convenio de compensación ambiental” establecía para la multinacional, la obligación de construir tres plantas de tratamiento de residuos, de las cuales sólo existía una en la villa veraniega El Mollar.

Así las cosas, en julio de 2004, el gobernador Alperovich intimó a la firma minera para que en el perentorio plazo de 15 días cumpliera con lo pactado, bajo la amenaza de iniciar

---

21 “Se reactivaría el proyecto minero Agua Rica. Sería mayor al de la Alumbreira”. La Gaceta, 15/02/2003.

22 En diciembre de 2011, ante la inmensa mortandad de peces en el dique, la provincia de Santiago del Estero volvió a la marcha con sus reclamos ante la Corte. Inmediatamente el gobierno nacional garantizó un pacto entre ambas provincias en el que la provincia de Tucumán se compromete a evitar que sus industriales viertan sus desechos a la cuenca Salí-Dulce.

23 El daño al ambiente consistía en ruidos molestos a los vecinos de la estación eléctrica, alteración del paisaje natural en los cerros de Tafí del Valle por cuanto las torres de alta tensión se colocaron en sitios arqueológicos.

acciones legales por incumplimiento contractual.<sup>24</sup> En el emplazamiento realizado por el medio de prensa escrito, el gobernador sostuvo que le daría seguridad jurídica a la firma extranjera, pero antes, desde el gobierno defenderían los intereses de la provincia para preservar el medioambiente con todos los medios legales que tuvieran.

Por su parte, el entonces Fiscal de Estado, (hoy vocal de la Corte Suprema de Justicia de la provincia) Antonio Estofán expresó en la nota “*la existencia del perjuicio ambiental está comprobada y aceptada por la firma, lo que queda por determinar es la magnitud del daño para que se traduzca en un monto indemnizatorio*”.<sup>25</sup>

Al mes siguiente se anuncia la apertura de las negociaciones entre el gobernador y el vicepresidente de la firma minera, Julian Rooney con una primera reunión pedida por la empresa. El gobernador afirmaba entonces: “*No queremos dinero, sino que cumplan con las obras que se habían comprometido a realizar*”...<sup>26</sup> Pero el monto de las tres obras pactadas en 1995 (\$ 1,2 millones) le pareció exiguo al ejecutivo como resarcimiento por daño ambiental, por lo que en esa primera reunión no hubo acuerdo.

En septiembre de 2004, el Gobernador de Tucumán rechaza un nuevo ofrecimiento de la empresa de generar electricidad para las localidades de El Mollar y Tafí del Valle a partir del electro-ducto por valor de \$ 3 millones.<sup>27</sup> Se muestra molesto,

---

24 “Alperovich le dio un plazo de 15 días a la Minera Alumbreira para resarcir el daño al medio ambiente”. La Gaceta, 21/07/2004.

25 En principio, la responsabilidad por daño ambiental genera la obligación de recomponer y en última instancia el resarcimiento económico se traduce en un monto que ingresa a un fondo ... Esto es lo que establece la ley general del ambiente según la cual un juez debe fallar al dirimir una controversia. Este tema se desarrollará en el capítulo siguiente.

26 “Abrirán negociaciones con Minera Alumbreira”. La Gaceta 13/08/2004

27 “Iniciarán una acción judicial por daños contra Minera Alumbreira” La Gaceta, 6/9/2004.

por lo que despliega una serie de actuaciones con el fin de mejorar su posición frente a los directivos de la empresa, a los que considera unos “soberbios”. Aseguró que estaban acostumbrados a manejar al ejecutivo y añadió “*la empresa minera no quiere reconocer el tremendo daño que causó: en Catamarca hizo un buraco; en los Valles no hay mas pájaros. Hizo un desastre*”. Luego vaticinó: “*Creían que iban a sacarla fácil, pero vamos a ponerle abogados para defender intereses de la provincia*”.<sup>28</sup>

Con las declaraciones del gobernador, se produce una escalada que lleva las cosas a nuevos rumbos y a la aparición de nuevos actores. La estrategia del gobernador consistía en: negociaciones a cargo del ministro de producción, José Manuel Paz que, de fracasar, llevaría a un juicio contra la empresa. Aunque en un primer momento el juicio habría sido por “incumplimiento de contrato”, la nueva carátula del expediente sería “*por daño al ambiente*”.

El gobierno de la provincia necesitaba fijar un monto que le pareciera justo por eso contrató a Juan Gonzales, ex director de Medio Ambiente del ex gobernador Julio Miranda y querellante en la causa abierta en tribunales federales por la cuestión del mineraloducto. Lo contrató para que coordinara los equipos técnicos que recabarían información para el eventual juicio. La determinación del daño estaba a cargo de la oficina de Recursos Naturales e hídricos, Minería y Medioambiente de la provincia y luego se recurría a una consultora especializada en pasivos ambientales.<sup>29</sup> Entre tanto, se contactan con la Cámara Empresaria de medio ambiente para explorar cuán capacitados estaban los técnicos del país para efectuar un análisis en materia ambiental.<sup>30</sup>

---

28 “Estaban acostumbrados a manejar al ejecutivo”. La Gaceta 7/09/2004

29 “Preparativos para demandar a Minera Alumbrera en 30 días”. La Gaceta 20/09/2004.

30 “Consultarán a una firma que se especializa en daño ambiental”. La Gaceta

A fines de noviembre de 2004 el gobierno reclama \$ 25 millones a cuenta del monto total a determinarse.<sup>31</sup> La firma minera contesta entonces que sólo se ajustaría al convenio suscripto con la administración anterior”.<sup>32</sup> Estimaba la empresa que la provincia reclamaba un pago millonario compuesto de: \$15 millones en obras públicas, más \$ 7 millones para luz eléctrica en los valles.<sup>33</sup>

A principios de enero de 2005 el poder ejecutivo anuncia que el plazo para que la empresa presente una propuesta de solución extrajudicial estaba próximo a vencer y a los días se publica que “Minera Alumbreira invertirá \$ 22 millones en la provincia”<sup>34</sup> La nota de la Gaceta informaba que tras seis meses de confrontaciones públicas, el gobierno de la provincia y directivos de la Minera llegaban a un Acuerdo Resarcitorio.

En cuanto a los montos, John Evans, gerente general y Alberto Olivero, gerente de RRHH de Xstrata Cooper, informaban un monto de \$ 11 millones en salud y educación y el mejoramiento de la planta del Mollar y extensión de la red para abastecer de energía a Tafí del Valle. Todo esto como parte de un programa de Responsabilidad Empresarial que no guardaba relación con la compensación ambiental pedida por el ejecutivo. El objeto de este aporte era que se refleje en el corto plazo un beneficio directo para la comunidad. Por su parte, Alperovich informó a la prensa los siguientes montos: \$ 15 millones para obras y \$ 7 millones para usar el electroducto.

---

22/09/2004. “Piden dos nuevos presupuestos por daños ambientales a consultoras”. La Gaceta 31/10/2004.

31 “El gobierno demanda a minera Alumbreira”. La Gaceta, 23/11/2004.

32 “El gobierno reclama \$25 millones a Minera Alumbreira”. La Gaceta, 24/11/2004.

33 “Reclaman un pago millonario” La Gaceta, 29/12/2004.

34 “Minera Alumbreira invertirá \$ 22 millones en la provincia”. La Gaceta, 6/01/2005.



Este acuerdo —cuya naturaleza jurídica no era clara (resarcitorio o aporte de carácter social)— que de alguna manera resolvía el asunto del electroducto, provocó una erupción de ambientalismo en la sociedad tucumana. La federación de Organizaciones ambientalistas (FOAT) objetó el acuerdo, pidió conocer detalles, recordó el principio de reparación de la ley 6.253, recalcó los ruidos molestos que todavía padecían los vecinos de la central termoeléctrica del Bracho y sugirieron que cualquier acuerdo sea previamente consultado con las comunidades afectadas (transparencia y participación ciudadana).<sup>35</sup>

Desde la legislatura tucumana, asomó su voz el legislador Sangenis (presidente de la comisión de medioambiente), mencionando las causas judiciales contra la minera, radicadas en los tribunales federales con asiento en la provincia de Tucumán, cuyos ribetes pasaron a ventilarse en la prensa.<sup>36</sup> El legislador se cargó de la connotación del saqueo manifestando: “*Vinieron por nuestro oro, plata, cobre y otros metales destruyendo todo a su paso, en una reedición del daño que causaron los conquistadores a nuestros pueblos originarios con igual desprecio por su cultura, sus derechos y sus instituciones*”. También la senadora tucumana, Delia Pinchetti de Sierra Morales se propuso demandar al poder ejecutivo provincial por la contaminación de aguas en zonas de Alumbreira.<sup>37</sup>

---

35 “Objetan el acuerdo con la minera”. La Gaceta, 8/01/2005.

36 Declaró ante la justicia el titular de Alumbreira”. La Gaceta, 18/02/2005. “Veintidós meses tardaron en citar a un empresario. Demoras por las dificultades para conseguir información sobre los directivos de la compañía. La Gaceta, 19/02/2005. “También investigan a la Alumbreira en Santa Fe”. La Gaceta, 20/02/2005. “Fiscales verdes”. La Gaceta, 23/02/2005. “Un fiscal pide leyes para apresar a los que contaminan”. La Gaceta 28/02/2005; “El juez Terán visitará el canal DP2 por la causa Minera alumbreira”. La Gaceta, 09/03/2005. “Insisten en que la minera contamina”. La Gaceta, 11/03/2005.

37 “Detectaron contaminación en los ríos del sur tucumano”. La Gaceta, 27/02/2005.

Por su parte, la empresa se defendía diciendo que no contaminaba y aclaraba que el acuerdo no era resarcitorio sino que el aporte correspondía a una política de responsabilidad social de la empresa.<sup>38</sup>

Ante tanto revuelo, el Poder Ejecutivo provincial pidió asesoramiento a la Secretaría de Minería de la Nación para que le indicara qué instituciones eran idóneas para realizar los estudios de impacto ambiental correspondientes, antes de firmar el acuerdo. El Fiscal de Estado comentaba que en el contenido del acuerdo se preveía una cláusula por la cual la empresa se comprometía a mejorar los controles ambientales de su actividad.<sup>39</sup> Pronto, el Secretario de minería de la Nación, Jorge Mayoral, intervino como veedor en las negociaciones con la minera y fue muy criticado cuando manifestó que: *“De los estudios que se harán surgirá si existen o no problemas, pero estamos convencidos de que la empresa lleva adelante las tareas conforme a la regla que esta actividad requiere en cualquier lugar del mundo...Somos optimistas de que la empresa trabaja bien”*.<sup>40</sup> El funcionario nacional ofreció a las mejores universidades del país para realizar los estudios e insistió en que: *“No existe un escenario apocalíptico como plantean algunos agoreros”* en clara alusión al legislador tucumano.

De inmediato, la Federación de ONGs ambientalistas (FOAT) cuestionó la actuación del funcionario nacional y pidió una audiencia para explicar al ejecutivo en qué consistía el daño irreparable que la compañía causaba a la comunidad.<sup>41</sup>

---

38 “La causa contra la minera es inconsistente”. La Gaceta, 23/02/2005. “Alumbrera insiste en que no contamina”. La Gaceta, 23/02/2005.

39 “Estofan dice que no se firma acuerdo alguno con la minera”. La Gaceta, 24/02/2005.

40 “La Nación intervendrá en las negociaciones con la minera como veedor”, La Gaceta, 17/03/2005. “Según la Nación, Minera Alumbrera trabaja en regla”, La Gaceta, 07/04/2005. “La firma minera elogió el aval que le dio la Nación”. La Gaceta, 08/04/2005.

41 “Cuestionan al funcionario que elogió a la minera”, La Gaceta, 2/04/2005

Finalmente, otro funcionario de la Nación intervino en el asunto para despejar todas las dudas que quedaran pendientes.<sup>42</sup> En mayo de 2005 el director de Auditoría de la Procuración del Tesoro, Sergio Lázaro Peppe, disertó en los tribunales federales durante un seminario denominado “El abogado del estado”. En dicha oportunidad, el funcionario del tesoro explicó que las inversiones extranjeras vinieron a nuestro país en los 90 gracias a la firma de “Acuerdos bilaterales de protección recíproca de inversiones”. En virtud de estos acuerdos, las empresas inversoras extranjeras estarían legitimadas para recurrir al CIADI (Centro internacional para resolución de Disputas sobre inversiones - órgano del Banco Mundial) para dirimir controversias relativas a inversiones, que pudieran tener con el Estado receptor de la inversión.<sup>43</sup> Por eso, advirtió que en la controversia de la Provincia con la Alumbreira debía tenerse mucho cuidado pues: *“Cualquier restricción puede terminar en una demanda internacional contra la Nación”*.

El funcionario de la procuración el tesoro reconoció que, desde el momento de la reforma constitucional de 1994, en que las Asociaciones civiles (ONGs) podían actuar judicialmente en defensa de intereses difusos, se estaban promoviendo numerosas acciones para que el Estado haga cesar procesos de contaminación muy graves, pero insistió en que en el caso de la Alumbreira, la cuestión debía ser manejada con mucha prudencia y con muy buen asesoramiento jurídico porque no se trataba de un tema común.

Súbitamente, la prensa escrita dejó de mencionar el asunto y en septiembre de 2005 se conoció un convenio firmado por el gobernador de la provincia de Tucumán, y Jonnie Dunn Evans,

---

42 “Los litigios contra la Nación suman u\$s 45 millones”, La Gaceta, 2/05/2005; “La Nación enfrenta más de un millón de demandas”, La Gaceta, 02/05/2005.

43 Art. 9 inc 5 del Convenio entre la República Argentina y la Confederación Suiza para la promoción y protección recíproca de inversiones.” Idem con Canada.

gerente general de la firma internacional. Por el acuerdo, minera Alumbreira donaba \$ 11 millones a Tucumán para obras de interés social. La suma se desembolsaría en el transcurso de los años: 2005 (\$ 791.000), 2006 (\$ 6,7 millones) y 2007 (\$ 3,5 millones).

*“Estamos satisfechos de poder concretar una ayuda social a través de obras muy sensibles para la comunidad de Tucumán, las cuales están completamente alineadas con la política de Responsabilidad Social Empresaria de Minera Alumbreira, que también desarrollamos en Catamarca”,* manifestó Evans, tras suscribir el pacto con el mandatario.

Alperovich agradeció el gesto de la empresa y aclaró que el Gobierno “no manejaría un peso de esa suma”. Indicó que el Ministerio de Salud había aportado los proyectos y que la firma se haría cargo de los trabajos, los que serían supervisados por equipos técnicos de la provincia. *“Aquí no hay nada raro; estamos en tiempo electoral y se pueden decir muchas cosas, pero no, se trata de una ayuda social que venimos negociando hace seis meses”,* acotó. Recalcó también que el aporte económico de la minera *“no tiene nada que ver”* con el daño ambiental en los Valles. Los trabajos se realizarían en el hospital Padilla (\$ 1,1 millón), hospital de Niños (\$ 490.000), Obarrio (\$ 1,1 millón), Hospicio del Carmen (\$ 1,8 millón), Centro de Salud (\$ 1,2 millón) y en nosocomios del interior.

*“Este aporte no tiene nada que ver con la contaminación ambiental. Nosotros reafirmamos que no contaminamos, y esperamos que el informe que pidió Tucumán a tres universidades nos dé la razón lo antes posible”,* agregó Montaldi (gerente de asuntos provinciales de Minera Alumbreira). Añadió que si ese trabajo indica que existe un impacto negativo, la empresa está dispuesta *“a corregir los errores que pueda tener”*. *“Pero confiamos en que no sucederá”,* dijo.

Sin duda, los ribetes del relato muestran a las claras que las comunidades locales no estaban preparadas para reaccionar

frente a las consecuencias sociales, culturales y medioambientales de semejante emprendimiento. Tal lo que había advertido la UNESCO en un informe del año 1997.<sup>44</sup> Quizá ahora no solo podemos aprender de nuestros errores sino también de la experiencia de otros países que han operado con “acuerdos de impacto y beneficio”<sup>45</sup> en los que se pone especial cuidado de la confidencialidad.

## 1.5. TIPOS DE CONFLICTO

Para Christopher Moore<sup>46</sup> los conflictos pueden clasificarse según sus causas en cinco categorías:

*Conflictos de datos:* son determinados por la falta de información, información errónea, diferentes opiniones acerca de lo que es importante, diferentes interpretaciones de los datos, diferentes procedimientos de evaluación.

*Conflictos de intereses:* son provocados por el carácter competitivo percibido o real.

*Conflictos de valores:* son provocados por diferentes criterios de evaluación de las ideas o el comportamiento; metas valiosas intrínsecamente excluyentes; diferentes modos de vida, de ideología o de religión.

*Conflictos de relaciones:* son provocados por emociones intensas, percepciones erróneas o los estereotipos, la comunicación mediocre o error en la comunicación, y el comportamiento negativo repetido.

*Conflictos estructurales:* provienen de pautas destructivas de comportamiento; desigualdad del control, la propiedad o la

---

44 “La UNESCO advirtió a la minera sobre el riesgo”. La Gaceta, 01/10/2004.

45 En Canadá se negociaron con éxito, “acuerdos de impacto y beneficio” entre las empresas mineras y las comunidades indígenas, afectadas por los proyectos.

46 Moore, Christopher: *El proceso de Mediación. Métodos prácticos para la resolución de conflictos* 1Ed. 1 reimp.-Buenos Aires: Granica, 2008. Pag. 63

distribución de recursos; desigualdad en el poder y la autoridad; los factores geográficos, físicos o ambientales que estorban la cooperación; las restricciones de tiempo.

En el caso en análisis se puede apreciar que concurren varias causas a la vez.

En primer lugar, en un conflicto ambiental puede apreciarse un *conflicto de datos*. Existe información científica y tecnológica de difícil acceso y comprensión por parte de la sociedad civil afectada por el proyecto minero. Datos acerca de la naturaleza y alcances de la actividad productiva, operativa de las multinacionales, cuestiones financieras, tributarias y ambientales, son necesarios y deben interpretarse con apertura mental, dejando de lado preconceptos y estereotipos provenientes de posiciones ideológicas y mitos populares.

En segundo lugar, aparece claramente un *conflicto de intereses*. Intereses económicos de riqueza y productividad; intereses ecológicos de conservación de la biosfera y el ecosistema; e intereses sociales de condiciones de vida y de trabajo humano digno, se entremezclan en una serie de discusiones, disputándose su primacía en importancia. Sin percatarse de que todos ellos conforman y deben equilibrarse para alcanzar en interés concurrente del desarrollo sostenible.

En tercer término, se puede apreciar un claro *conflicto de valores*. Diversas maneras de resolver el problema económico de adecuar recursos naturales y necesidades humanas: capitalismo y socialismo, conducen a promover o demonizar los emprendimientos o inversiones privadas, generando en el último caso la percepción del saqueo de las riquezas nacionales por capitales extranjeros. Así también, modos de vida como el de las comunidades indígenas, tan arraigados al entorno natural, ofrecen una concepción más ecocentrista que antropocentrista, a la hora de cuidar el medioambiente. Si se quiere, puede verse también una diferencia en cuanto a la religión, en cuanto al sentido de la

existencia y lugar dónde deposita el hombre su confianza, si en el dinero o en un ser supremo como Dios.

Sin duda en un conflicto ambiental, por las causas precedentes, habrá también un *conflicto de relaciones*, pues la falta de comunicación, fundada en actitudes individualistas de autosuficiencia y omnipotencia en grandes estructuras como las multinacionales, conlleva a reacciones confrontativas y de rechazo por parte de la sociedad civil afectada por el emprendimiento. Esto, sumado a percepciones y estereotipos, elucubrados a partir de ciertas concepciones ideológicas y paradigmas, producen una relación de tipo confrontativa entre las partes.

Finalmente, los conflictos ambientales son la manifestación de los *conflictos estructurales* más profundos de una sociedad dada. A nivel global: Conflictos estructurales norte-sur, entre países industrializados y tecnológicamente desarrollados (inversores mineros), de un lado, y países proveedores de materia prima y escaso desarrollo tecnológico, del otro lado. A nivel nacional: Conflictos entre las provincias dueñas de los recursos naturales que se explotan, y el gobierno nacional que percibe los beneficios fiscales de las empresas multinacionales; estos son conflictos por el régimen de coparticipación y reparto de beneficios fiscales entre Nación y Provincia. Sin dejar de mencionar, a nivel local, la corrupción en el manejo de la cosa pública, que conduce a la injusta distribución de beneficios entre los pobladores de las localidades y municipios donde se encuentran los recursos naturales que se explotan. Esto último, nos lleva a recordar que el problema ambiental no es un problema tecnológico, sino moral.

## 1.6. MULTIPARTES: POSICIONES, INTERESES,<sup>47</sup> RECURSOS DE PODER

A continuación se ofrece una versión actualizada del cuadro provisto por el sitio web “Mapa de conflictos mineros”.<sup>48</sup>

### Características Generales

<b>CASO</b>	ALUMBRERA
<b>LOCALIZACIÓN</b>	CATAMARCA Departamentos: Belén y Andalgalá. Localidades más cercanas: Hualfín, Andalgalá (150 km al NO), Belén, Tinogasta, Mina Capillitas, Amanao, Chaquiago, Farallón Negro. Coordenadas aproximadas del sitio: 27° 19” S; 66° 36” W; 2300-2650 msnm. Otras provincias implicadas: TUCUMÁN, SANTIAGO DEL ESTERO, SANTA FE.
<b>PRODUCTO</b>	Concentrado minerales de cobre, molibdeno, oro y metal dore.

47 El tema de los intereses se desarrollará en el capítulo IV, bajo el título “Rol del mediador, pasos y etapas de la mediación – Elegir una estrategia para orientar la mediación.”

48 “Mapa de conflictos mineros. Construcción colaborativa de información pública”, del programa: *Plataforma de diálogo para una minería responsable en Argentina*, de la Fundación Cambio Democrático. <http://www.mapaconflictominero.org.ar/provincias/catamarca/alumbrera.html>



<b>EMPRESA</b>	<p>MINERA ALUMBRERA (UTE con YMAD), la compañía que explota el “proyecto la Alumbreira” es operada por la compañía Xstrata de origen suizo, la cual posee el 50% de la inversión, y las empresas canadienses Goldcorp y Yamana Gold Resources que cuentan con el 37.5%- y 12.5% respectivamente. Conforme a su participación en los beneficios del contrato de UTE, Yacimientos Mineros Agua de Dionisio (YMAD) percibe el 20% de las utilidades generadas por el proyecto. YMAD está conformada por la Provincia de Catamarca, el Estado Nacional y la Universidad Nacional de Tucumán, que es propietaria de los derechos de exploración y explotación de la mina. (Fte. Secretaria Minería de la Nación) Sitio web: <a href="http://www.alumbreira.com.ar">www.alumbreira.com.ar</a></p>
<b>MONTO DE INVERSIÓN</b>	<p>\$ 3720 millones - Fte. La minería en números – Secretaria de Minería de la Nación</p>
<b>FASE DEL PROYECTO</b>	<p>En actividad desde 1994. En 2012 llegando al final de su vida útil, proyecta una ampliación con otro proyecto asociado: AGUA RICA- Alumbreira gestionó un estudio de factibilidad y costos de desarrollo con opción de compra por cuatro años, de los derechos de Xstrata. El estudio de Impacto ambiental se realiza una vez que se levante la medida judicial de no innovar de fecha 15/02/2010. Se planea utilizar la infraestructura de la Alumbreira conectando los dos proyectos por medio de una cinta transportadora de 35 km de largo. LG, el Ancasti 2/09/2011.</p>

## Mapa de Actores del Emprendimiento

Actor	Descripción	Posicionamiento	Estrategia
<b>Sector Gubernamental</b>			
Intendencia de Andalgalá	El Intendente José Perea pertenecía al Frente para la Victoria.	Favorable Desde su gestión se buscaba favorecer la actividad y se destacaba que querían “una minería responsable y controlada”, argumentaba que la actividad genera fuentes de trabajo y mejores servicios, entre otras cuestiones.	Evasión: Sostenía que la decisión sobre la producción minera no era de Andalgalá, sino de la Nación y la Provincia.  Diálogo Luego se alineó a la estrategia de diálogo de las autoridades provinciales. Participó públicamente en foros de debate sobre la minería.
	El intendente (Año 2012) Alejandro Páez	2012 Desfavorable: El intendente electo de Andalgalá denuncia que su pueblo vive sumido en la miseria, al lado de minas de oro que producen ganancias de miles de millones de dólares.	2012 Confrontación basada en el Derecho: Presenta Acciones judiciales para impedir la instalación de Aguas Ricas.  Critica la política social de la Alumbreira

<p>Gobernador de Catamarca</p>	<p>Anterior: Eduardo Brizuela Del Moral</p> <p>Actual: (Año 2012) Lucía Corpacci</p>	<p>Favorable</p> <p>Hace hincapié en la tradición minera de la provincia y en el desarrollo económico que ésta implica para Catamarca.</p> <p>2012 - Favorable</p> <p>Idem al anterior. Señala la necesidad de una minería responsable con reglas claras e información pública sobre el impacto ambiental de la minería.</p>	<p>Diálogo</p> <p>Se ha posicionado como mediador entre las partes y propicia espacios de debate entre autoridades y la ciudadanía. Insiste en la necesidad de información a la sociedad sobre la actividad minera</p> <p>2012- Diálogo</p> <p>Idem al anterior. Resalta que el asunto es propio de los catamarqueños y pueden solucionarlo entre todos porque se conocen.</p>
<p>La secretaria de Estado de Minería de Catamarca</p>	<p>Responsable de la implementación de políticas nacionales idóneas para generar oportunidades para la promoción de inversiones que permitan la exploración de las reservas y la explotación de los yacimientos</p>	<p>Favorable</p> <p>Promueve e incentiva la actividad minera, argumentando que aporta beneficios para la recaudación del departamento y de la provincia.</p>	<p>Diálogo</p> <p>Genera espacios de intercambio de información con el sector minero, como la organización de eventos (Norminera 2008) y participación en debates públicos. Iniciativas de información a la población y controles, como el convenio con FUNCEL.</p>

<p>Defensor del Pueblo de Tucumán</p>	<p>Tiene entre sus deberes la defensa, protección y promoción de los derechos humanos y demás derechos e intereses individuales, colectivos y difusos tutelados en la Constitución provincial, la Constitución Nacional, los Tratados Internacionales y las leyes.</p>	<p>Desfavorable</p> <p>Considera que la actividad es contaminante, por lo cual desde su rol busca proteger los recursos naturales afectados por ésta.</p>	<p>Confrontación</p> <p>Ha presentado acciones judiciales por su cuenta y/o apoyo a las denuncias de la Sociedad Civil.</p>
<p>Gobernador de la Provincia de Tucumán</p>	<p>El Gobernador José Alperovich fue reelecto en el año 2007 y pertenece al Partido Justicialista.</p>	<p>Favorable Con Condiciones</p> <p>Se relaciona con empresas mineras, pero busca resarcimientos en casos de daños ambientales.</p>	<p>Diálogo</p> <p>Entre julio de 2004 y septiembre de 2005 participó de una negociación relacionada con la cuestión del electroducto construido en 1995 y que lleva energía a la minera desde la estación eléctrica de El Bracho.(Ver historia del conflicto)</p>

<p>Gobernador de la Provincia de Santiago del Estero</p>	<p>Gerardo Zamora es Gobernador desde 2005, y pertenecía a la UCR, aunque era y continúa cercano al Gobierno Nacional. Era Presidente del Comité Provincia de la Unión Cívica Radical y fue expulsado del partido en septiembre de 2010</p>	<p>Favorable con Condiciones</p> <p>Firma convenios con empresas mineras, con cláusulas de resarcimiento por daños ambientales.</p>	<p>No se ha encontrado información</p>
<p>Defensor del Pueblo de Santiago del Estero</p>	<p>Sus objetivos están destacados por la Constitución Nacional y Provincial, más las leyes referidas a este organismo. Básicamente, debe defender y promover los derechos colectivos tutelados en la Constitución</p>	<p>Desfavorable</p> <p>Se muestra en contra de la actividad por la contaminación que esta causaría en los recursos naturales.</p>	<p>Confrontación</p> <p>Participa de la causa que se le sigue a Alumbraera por la contaminación de la Cuenca Salí-Dulce, aunque a partir del año 2011 ha enfocado sus esfuerzos en controlar y mitigar la contaminación que proviene de los ingenios y destilerías de Tucumán.</p>

<p>Gobierno de la Nación Argentina</p>	<p>Presidente Dr. Carlos Saúl Menem, en la década de los 90, adhiere a los postulados de la política económica de privatizaciones, apertura y desregulación de mercados y promoción de inversiones extranjeras. A través de acuerdos internacionales (PASMA I y II) genera las condiciones de estabilidad, necesarias para la instalación en Argentina de los inversores mineros. Minera Alumbrera, uno de los primeros emprendimientos de la década.</p> <p>Presidente Néstor Kirchner rechaza el modelo promovido por Menem, pero conserva las inversiones mineras como fuente de recursos del estado.</p> <p>Presidenta Cristina Fernández de Kirchner continúa el modelo social instaurado por su esposo, así como el estímulo a la actividad minera.</p>	<p>Favorable. La minería aparece como actividad productiva de alto rendimiento. Su desarrollo es estimulado por los sucesivos gobiernos como política de estado, con la intención de generar riqueza y desarrollo en las zonas con menor índice de crecimiento del país, allí donde se localizan estos emprendimientos.</p>	<p>Diálogo.</p> <p>En agosto de 2010 y noviembre de 2012, el Congreso de la Nación invita al diálogo y a la discusión sobre la megaminería en Argentina.</p> <p>En diciembre de 2010 Cristina Kirchner firma el “acuerdo nacional de promoción del diálogo social en la industria minera”; una mesa formal de diálogo entre todos los sectores, para alcanzar por consenso soluciones a los problemas que surjan, tanto en lo laboral, como en lo ambiental, con el objeto de garantizar la estabilidad de la actividad minera en el país.</p>
--	---	---	--

<b>Sector Empresarial</b>			
Minera Alumbrera LTD	Empresa que opera el yacimiento de Bajo de la Alumbrera, conformada por Xstrata de origen suizo (50%) y las empresas Wheaton River (canadiense)-37.5%-y Northern Orion 12.5%. Concesión de Yacimientos Mineros Agua de Dionisio – YMAD	Favorable  Destaca la creación de fuentes de trabajo gracias a la actividad (tanto directa como indirectamente). Argumenta que mejora la infraestructura local.	Diálogo  Promueve abiertamente la minería en eventos y lleva adelante diversas acciones en el marco de la Responsabilidad Social Empresaria.  Evitación - Diálogo. Hasta el año 2012, fecha en que Xstrata se abre al diálogo, no se habían registrado contactos con sectores de la Sociedad Civil contrarios al emprendimiento.
<b>Sector Social</b>			
Obispado de Catamarca (Vicario Gral. De la Diócesis de Catamarca)	El Obispado promueve el dialogo entre sectores en conflicto para la solución de las problemáticas de la sociedad.	Favorable con condiciones  No se manifiesta en contra de la actividad, sino que busca encarar una discusión objetiva sobre la problemática minera y su desarrollo.	Diálogo  Promueve espacios de diálogo e intercambio de información multisectorial.
Autoconvocados de Andalgalá	Agrupación de vecinos que se manifiestan, básicamente, por la preservación de los recursos naturales de la zona, especialmente el agua.	Desfavorable  Piden la inmediata suspensión de la actividad minera en la provincia por considerarla altamente contaminante.	Confrontación  Realizan marchas y manifestaciones públicas exigiendo el cierre de la mina.

<p>Auto-convo-cados de Tino-gasta</p>	<p>Conjunto de vecinos que exponen públicamente la defensa del medio ambiente y los recursos naturales.</p>	<p>Desfavorable Reclaman el cierre de la mina por las repetidas denuncias de contaminación causada por la actividad.</p>	<p>Confrontación Participa de marchas, y otras actividades como cortes de ruta que dirigen a la Mina</p>
<p>Asamblea Socio Ambiental de San Fernando del Valle de Catamarca</p>	<p>Agrupación que defiende la preservación de los recursos naturales de la zona, frente a la contaminación que generaría la actividad minera.</p>	<p>Desfavorable Piden el cierre de la mina para preservar recursos naturales, y fomentar otras actividades económicas compatibles con el medio ambiente.</p>	<p>No se ha encontrado información</p>
<p>Asociación Civil Los Algarrobos</p>	<p>Es una ONG ambientalista dedicada a promover el concepto de sustentabilidad. Forma parte de la Unión Mundial para la Conservación de la Naturaleza (UICN) y busca promocionar y alcanzar el desarrollo sustentable en la región de las provincias andinas y del centro del territorio argentino</p>	<p>Favorable Destaca y busca promover el desarrollo local de la mano de la actividad minera y la preservación del ambiente.</p>	<p>Diálogo Participa con Alumbrera Limited de talleres de capacitación docente, y otras actividades. Esta organización es apoyada por diferentes empresas mineras.</p>



<p>Federación de Organizaciones Ambientalistas no gubernamentales de Tucumán (FOAT)</p>	<p>Organización surgida en 1987, con motivo de la cumbre de Rio 1992. Estuvo inactiva entre 1991 y 2003, período en que operaba en Tucumán el Consejo Provincial de Economía y Ambiente (CPEA), encargado de otorgar el apto ambiental. En 2003, la FOAT reanuda sus actividades, incorporando entre sus miembros a los sectores expulsados del CPEA. Queda conformado, a partir de entonces, por colegios profesionales, agrupaciones indígenas y asociaciones civiles ecologistas, entre ellas: PRO-ECO y Fuerzas Vivas de Concepción.</p>	<p>Escéptica</p> <p>A favor de la industria pero con respeto por el medio ambiente.</p>	<p>Confrontación – diálogo</p> <p>A pesar de haber sido invitados por el Fiscal Gomez, la Federación no ha participado de las causas penales en contra de la Alumbreira.</p> <p>Tampoco participan ni promueven los cortes de rutas y demás medidas de acción directa; salvo algunos miembros del grupo Pro-Eco, que se opone a la mesa de diálogo que transcurre entre abril y diciembre de 2012.</p> <p>Aceptan la invitación a dialogar. En la mesa de diálogo afirman el deseo de generar canales de diálogo para disminuir la conflictividad social, en pos de solucionar asimismo el problema de la “criminalización de la protesta social”.</p>
<p>Asamblea Ambiental del NOA ASANOA</p>	<p>Organización que nuclea organizaciones sociales del NOA, y son miembros activos de la UAC.</p>	<p>Desfavorable</p> <p>Se oponía a la actividad minera a cielo abierto por considerarla altamente contaminante.</p>	<p>Confrontación</p> <p>Convocaba y participaba de manifestaciones públicas exigiendo el cierre de Alumbreira. Realizaba reuniones con diferentes asambleas y grupos.</p>

## Sector Académico

<p>Univer- sidad de San Martín – UNSAM</p>	<p>Universidad nacional que actúa en conjunto con empresas y organizaciones en el marco de convenios firmados con estas instituciones relacionados a la capacitación, entre otras actividades.</p>	<p>Sin Posición Pública</p> <p>No se ha pronunciado públicamente ni a favor ni en contra de la actividad</p>	<p>Evitación</p> <p>Luego de participar de programas de capacitación docente, asistencia tecnológica a escuelas, entre otras, no ha renovado los convenios dada la fuerte presión social.</p>
<p>Univer- sidad de Buenos Aires (UBA)</p>	<p>Universidad Nacional que forma parte del la CIN, junto con todos los Rectores de todas las universidades nacionales.</p>	<p>No se ha encontrado información</p>	<p>Evitación</p> <p>El Consejo Superior de la UBA decidió aceptar los fondos provenientes de YMAD, por parte de Alumbarrera, según lo establecido por la Ley 14.771.</p> <p>Confrontación</p> <p>Sectores estudiantiles y docentes han rechazado la aceptación de los fondos, por provenir de una actividad contaminante, y han realizado diferentes escarches públicos.</p>

<p>Univer- sidad Nacional de Tucumán (UNT)</p>	<p>Compone Yacimientos Mineros Aguas de Dionisio (YMAD), junto con el Gobierno de Catamarca y el Gobierno Nacional, en unión transitoria con minera la Alumbrera.</p> <p>La presencia de la UNT se debe a que, en la década de 1940, el Dr. Abel Peirano donó los derechos del descubrimiento de la mina a dicha institución educativa. La propiedad minera de YMAD comprende un ámbito de 342 km2 de superficie, que corresponde a la mina “Abel Peirano”.</p> <p>Dentro de la Mina “Abel Peirano” se encuentran, entre otros, el yacimiento vetiforme “Farallón negro”, que es explotado directamente por la empresa YMAD; y el yacimiento diseminado “La Alumbrera”, que es operado por contrato, por la empresa “Minera Alumbrera”, subsidiaria de la internacional X-Strata.</p> <p>El emprendimiento “Agua rica”, en Andalgalá, no forma parte de la mina “Abel Peirano”, pero su explotación podría realizarse utilizando las instalaciones del emprendimiento “La alumbrera”.</p>	<p>Favorable</p> <p>Defiende la sustentabilidad de la actividad minera.</p> <p>Destaca la presencia del Dr. En geología Florencio Gilberto Aceñolaza, catedrático de la Facultad de Cs Naturales de la UNT, diputado nacional en los 90 y representante de la UNT en YMAD.</p>	<p>Diálogo.</p> <p>Organiza ciclos de charla y rodas de debate e información sobre la actividad minera. Además realiza controles de la contaminación de la mina</p> <p>Confrontación:</p> <p>Sectores estudiantiles objetan obras edilicias con fondos provenientes de utilidades de la Alumbrera por considerar que contamina. Se denuncian malversaciones de fondos.</p> <p>Evitación:</p> <p>Ausente en la mesa de diálogo del año 2012.</p>
--	---	--	---

## 1.7. TEMAS COMPLEJOS. ESTADÍSTICAS DE CAO- BM

Los conflictos ambientales presentan como característica fundamental el hecho de referirse a temas complejos. Temas que exigen un estudio interdisciplinario por implicar cuestiones económicas, ecológicas y sociales. Según las estadísticas de la CAO<sup>49</sup> (The office of Compliance Advisor Ombusman – Organismo del Banco Mundial):

El 40% de los conflictos sobre cuestiones ambientales relacionadas con inversiones extranjeras ocurren *en América latina*, donde se puede apreciar a la sociedad civil movilizada regionalmente.

La mayoría de los reclamos ambientales se dirigen contra cuatro *sectores industriales*: Industrias extractivas (32%), infraestructura (29%), agroindustria (21%) y manufacturas; por su intensidad en el uso de los recursos naturales: agua y tierra.

El 80 % de los conflictos incluyen *cuestiones socioeconómicas* causadas por cuestiones vinculadas al acceso y distribución de beneficios de los proyectos de inversión extranjera.

El 4 % de los conflictos tiene que ver con *el agua*. En el caso específico de los proyectos mineros el porcentaje es mayor (90%). Y pueden referirse a:

*Contaminación, calidad del agua, cantidad de agua, acceso al agua, uso, costo del agua, etc.*

---

49 La CAO es un mecanismo independiente para proyectos subvencionados por las agencias del sector privado del Banco Mundial: la Corporación Financiera Internacional (International Finance Corporation -IFI) y la Agencia multilateral de Garantía de Inversiones (Multilateral Investment Guarantee Agency – MIGA). IFI y MIGA promueven la reducción de la pobreza a través del desarrollo del sector privado en diversos países del mundo. Si la población siente que un proyecto financiado por el Banco Mundial la afecta negativamente, puede recurrir al mecanismo de la CAO para resolver el conflicto. La CAO trabaja con todas las partes, para alcanzar de manera conjunta una solución social y ambientalmente aceptable. Sobre el mecanismo de la CAO, se hará mención en el capítulo IV.

*Falta de confianza en la ciencia y los estándares: estudios de impacto ambiental poco confiables, falta de controles estatales de rigor, etc.*

Como se verá a lo largo de este trabajo, el conflicto de la Alumbreira se enmarca entre los de mayor índice.

## **1.8. CICLO DE VIDA DE UN CONFLICTO. ESCALADAS Y DESESCALADAS**

Un modelo que permite visualizar el ciclo de vida de un conflicto es el propuesto por Adam Curle<sup>50</sup> que provee una secuencia que va describiendo el conflicto desde su estado latente en su progresión hacia la crisis. La matriz es útil para ubicar donde estamos en un conflicto dado y para sugerir las actividades potenciales que podríamos querer realizar en un tiempo determinado.

### **Nivel 1: Conflicto Latente o Problema social**

Se da cuando el conflicto, por estar latente, es aún un problema social. Existe una situación de frustración o insatisfacción de necesidades o intereses de un grupo social, una contradicción de intereses o valores con otros grupos o el riesgo de daño colectivo provocado por acción u omisión por parte del Estado. Sin embargo ésta no se ha traducido en acción confrontativa por ninguno de los actores involucrados. El conflicto está latente, ya que existen factores estructurales o contextuales que provocan dicha contradicción de intereses aunque, sin embargo, éste no se hace visible en el espacio público.

---

50 Curle, Adam, *Making Peace*, (London: Tavistock Press, 1971) desarrollado en "Ciudadanía y minería..."

## **Nivel 2: Disputa o Controversia Pública**

La manifestación del conflicto social se produce cuando los actores sociales generan acciones públicas de promoción y rechazo de una decisión / omisión por parte del Estado y confrontan a través de procesos públicos (institucionales o espontáneos) en función de sus posiciones contradictorias.

La contradicción o riesgo percibido por parte de un grupo de actores respecto de una situación dada lleva a que se manifiesten señales explícitas de malestar. Estos reivindican en el espacio público sus intereses, amparándose en los derechos que los resguardan. Identifican responsables de su malestar en terceros involucrados, usualmente invocando la rectificación de la situación percibida como injusta. Se producen debates en torno a la cuestión en el espacio público con un rol de gran relevancia por parte de los medios de comunicación. El antagonismo entre las partes es visible y se conforman coaliciones en torno a los clivajes que dividen las posiciones. Las controversias pueden sostenerse en el tiempo, o ser coyunturales. Usualmente giran en torno a un tema central pero se desarrollan en el marco de una conflictividad contextual que involucra otros temas colaterales. Es el caso del asunto del mineraloducto relatado mas arriba.

*Factores dinamizadores de la escalada hacia la crisis o violencia:*

*Polarización:* ocurre cuando a partir del análisis de las posiciones y estrategias de los actores involucrados, predominan posiciones rígidas, narrativas excluyentes y comportamientos hostiles.

*Relaciones Asimétricas:* se producen cuando un lado (coalición) posee una efectividad considerablemente mayor que el otro en la incidencia sobre decisiones públicas. Esto incentiva al sector débil a tomar acciones drásticas con el propósito de “hacerse escuchar” por parte del decisor o inclinar la relación de poder a su favor.

### **Nivel 3: Crisis**

La crisis ocurre cuando la conflictividad se desborda de los canales institucionales previstos normativamente para su tratamiento (Constitución Nacional, legislación vigente). Las crisis son generadas usualmente por una acción manifiesta sustantiva de un actor involucrado que polariza y dispara una aceleración de hechos orientada a obtener un resultado favorable. Un disparador de la decisión que provoca la crisis puede ser la ocurrencia de un daño contextual que convierta el riesgo identificado en niveles anteriores, en un perjuicio concreto colectivo (una comunidad) o individual (a una persona) capaz de provocar una movilización de las coaliciones en pugna. La crisis suele presentar una situación de equilibrio dinámico de fuerzas que incentiva a los actores a avanzar en una salida negociada.

A causa del aumento de la incertidumbre con los consecuentes costos vinculados a la búsqueda de seguridad unilateral por parte de los actores, el reclamo por parte de terceros actores para que las partes se avengan a procesos negociados se hace más intenso. Si bien la polarización provoca mayor dificultad al interior de las coaliciones generadas, distintas voces que funcionan como terceros internos y externos suelen promover procesos institucionales que reencaucen el conflicto ejerciendo roles de tercer lado.

### **Nivel 4: Violencia**

Las crisis pueden provocar –inmediatamente o después de un tiempo y si no se contienen sus factores de escalada– una situación de violencia directa. Esta situación presenta usualmente la combinación de contextos de enfrentamiento físico entre los grupos en litigio y/o represión estatal sostenida. Por lo general, existe una suspensión de hecho o de derecho de las garantías constitucionales y suelen lesionarse de forma

sistemática los derechos humanos en aras de la búsqueda del restablecimiento del orden y la paz social.

## 1.9. OPORTUNIDAD PARA MEDIAR

Siguiendo a Christopher Moore<sup>51</sup> puede incluirse un mediador en las negociaciones cuando:

Los sentimientos de las partes son intensos e impiden un arreglo; como cuando el gobernador tilda de soberbios a los gerentes de la empresa.

La comunicación entre las partes es mediocre tanto por la cantidad como por la calidad, y las partes no pueden modificar por sí mismas la situación;

Las percepciones erróneas o los estereotipos están estorbando la realización de intercambios productivos; como ocurre con la idea del saqueo idéntico al de la conquista.

Las formas repetitivas de comportamientos negativos están elevando obstáculos; como cuando el gobernador acusa a la empresa de haber hecho un buraco en Catamarca.

Hay desacuerdos graves acerca de los datos, qué información es importante, cómo se la obtiene, y cómo se la evaluará; como cuando no se sabe a quién encargar un estudio de impacto ambiental para que determine la cuantía del daño al ambiente.

Hay muchas cuestiones en disputa y las partes discrepan acerca del orden y la combinación en que se las evaluará; como cuando se ventilan las causas judiciales en curso.

Hay intereses aparentes o reales que son incompatibles, y que las partes reconcilian con dificultad; como el del desarrollo económico y social de las comunidades.

---

51 Moore, Christopher: *El proceso de Mediación. Métodos prácticos para la resolución de conflictos* 1Ed. 1 reimp.-Buenos Aires: Granica, 2008. Pag. 40



Las diferencias de valor aparentes o no significativas dividen a las partes.

Las partes no tienen un procedimiento de negociación, están usando el procedimiento equivocado, o no utilizan el procedimiento más ventajoso posible; como se da en este caso por cuanto, en la provincia no había precedentes de mecanismos colaborativos de solución de controversias. Además, no le cabe al conflicto la aplicación de mecanismos como la CAO, por cuanto no se trata de un emprendimiento en el que participe el Banco Mundial.

Las partes están teniendo dificultades para iniciar negociaciones o han llegado a un callejón sin salida en su regateo.

Todas estas condiciones se dieron en el asunto del electroducto para que interviniera el Estado nacional en las negociaciones entre la provincia de Tucumán y la empresa minera La Alumbreira.

## **1.10. CONFLICTIVIDAD EN AMÉRICA LATINA Y ARGENTINA**

Según un análisis de la conflictividad socio ambiental en la Argentina,<sup>52</sup> el modelo de desarrollo imperante, basado en un insustentable y desigual aprovechamiento de los bienes y servicios ambientales provistos por el planeta, se encuentra en crisis.

Existe una situación de injusticia social, por cuanto hay sectores de la sociedad que aunque localizados en territorios con recursos naturales de gran valor productivo, se encuentran muy empobrecidos; mientras que otros sectores urbanos se enriquecen con la explotación de esos recursos. Esta situación

---

52 Robledo, Juliana. "Análisis de la conflictividad socio-ambiental en Argentina: El conflicto minero, emergente de la nueva conflictividad socio-ambiental en Argentina". Fundación Cambio Democrático. FARN.2009.

le otorga a dicho modelo una propensión estructural a la aparición de recurrentes conflictos sociales y ambientales.

Este modelo que es cultural, político y económico impide la inclusión efectiva de la ciudadanía y en particular de los grupos sociales pobres y/o periféricos (comunidades locales, pueblos indígenas, trabajadores, pequeños empresarios) al proceso de toma de decisiones que afectan su vida. Estos, aunque mayoritarios, tienden entonces a cargar con los costos e impactos negativos asociados a dichas decisiones amenazantes a la vida de sus generaciones futuras.

América Latina, por su profunda desigualdad social y económica y su fragilidad institucional, afronta dificultades mayores para el abordaje democrático de dicha conflictividad. Cada vez más numerosos y complejos, los conflictos públicos emergen a nivel local y desbordan la capacidad regulatoria propia de las instituciones políticas tradicionales de la democracia representativa (Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial). Estos conflictos constituyen oportunidades de cambio social y desarrollo pero, al no ser manejados de forma apropiada destruyen el espacio público en tanto ágora donde los ciudadanos deliberan y accionan de forma colectiva (Baumann 2001)

El errático proceso de democratización latinoamericano acompañado por el ajuste estructural de los años 90, generó, entre otros fenómenos, un fortalecimiento de la acción colectiva de la sociedad civil, en particular a través de la movilización y protesta social. Inscriptos también en procesos globales, diversos actores sociales comenzaron a demostrar su oposición a los efectos convulsionantes de la aplicación del modelo neoliberal sobre la economía local, la seguridad social y el aprovechamiento exógeno de los recursos naturales de los territorios.

Tomando en cuenta que la aplicación de ese modelo en la región ha priorizado la producción de bienes primarios con escaso valor agregado, y por ende la explotación intensiva de

recursos naturales, no sorprende entonces que los conflictos socio-ambientales más importantes hayan girado en torno a las políticas y proyectos de extracción de recursos naturales (principalmente de petróleo, gas, minería, madera y recursos marinos), al régimen de propiedad y uso de la tierra, y al acceso a fuentes de agua.

Argentina no es la excepción. En el país se evidencia un clima político de alta tensión en la proliferación de conflictos sociales asociados a diferentes temas públicos; políticos, gremiales que tienden a escalar rápidamente y al no encontrar un canal de transformación justo y pacífico se vuelven recurrentes en el tiempo. La conflictividad socio-ambiental parece condensar a todos ellos y por ende interpela la capacidad política de construcción de consenso y transformación de conflictos de los actores sociales involucrados.

# CAPÍTULO II

## MARCO LEGAL E INSTITUCIONAL DE LA PROBLEMÁTICA AMBIENTAL

I. INDUSTRIA MINERA Y MEDIO AMBIENTE: PASMA I Y II  
- II. GÉNESIS Y EVOLUCIÓN DEL DERECHO AMBIENTAL. PRINCIPIOS Y OBJETIVOS DE POLÍTICA PÚBLICA AMBIENTAL  
- III. ESTUDIO DE IMPACTO AMBIENTAL - IV. DAÑO AMBIENTAL  
- V. RESPONSABILIDAD SOCIAL EMPRESARIA - VI. RESPONSABILIDAD DEL ESTADO, ART. 41 C.N.

### **2.1. INDUSTRIA MINERA Y MEDIO AMBIENTE. PASMA I Y II**

El conflicto delineado en el capítulo anterior constituye un leading case en la problemática ambiental argentina. Este caso lidera la serie de conflictos socio ambientales por actividad minera, en los que se patentiza la crisis de adaptación al cambio en el modelo de desarrollo del país, a partir de los 90. En ese momento, la industria minera se incorpora a las políticas de estado, como actividad esencial para el crecimiento de los países en desarrollo.

Por un lado, las empresas mineras multinacionales, responsables de la riqueza de sus naciones, se vieron obligadas

a buscar nuevos mercados, pues en sus países de origen,<sup>53</sup> los recursos naturales que ellas explotan habían comenzado a agotarse, y las normativas ambientales se habían vuelto más rigurosas. Estas empresas encontraron en los países en desarrollo de América latina, ricos en recursos naturales, como Argentina, el destino ideal para sus inversiones.

Por otro lado, al finalizar la guerra fría, con el triunfo del capitalismo frente al comunismo, se produjo una apertura masiva de las economías de los países en desarrollo. Estos países se prepararon entonces para competir entre ellos con el objetivo de captar esas inversiones extranjeras que los conduciría al desarrollo. Para esto recurrieron a la asistencia técnica y financiera del Banco Mundial, a través de sus programas de financiamiento de “Proyectos de Asistencia al Sector Minero” (Mining Development Technical Assistance Project), conocidos en Argentina, como PASMA I y II.<sup>54</sup>

Por medio de estos instrumentos se realiza la reforma integral de las políticas públicas para el sector minero en Argentina.<sup>55</sup> Las políticas públicas para el sector debían buscar que el entorno de la inversión fuera menos riesgoso para inversores y financistas, lo que le permitiría al Estado obtener a su vez, una mayor participación en los beneficios.

---

53 Principalmente Canadá y Estados Unidos.

54 *Document of the World Bank: Report N° 24362 “Implementation Completion Report (SCL-42820) on a loan in the amount of us\$ 39.5 million to the Republic of Argentina for a Second Mining Development Technical Assistance Project”* November 15, 2002 pag. 31 a 35.- Ver línea del tiempo, año 1992 “Inicia la reforma del sector minero en Argentina con el apoyo del Banco Mundial”

55 El Art. 75 inc 19 de la CN Argentina establece que corresponde al Congreso de la nación “Proveer lo conducente al desarrollo humano, al progreso económico con justicia social, a la productividad de la economía nacional, a la generación de empleo (...) Proveer al crecimiento armónico de la Nación (...) promover políticas diferenciadas que tiendan a equilibrar el desigual desarrollo relativo de provincias y regiones...”

### 2.1.1. Ejes de la reforma minera

Tal como lo indica REMY<sup>56</sup> la reforma del sector de la industria minera se apoyaba en cuatro ejes: 1- Reforma tributaria y legal, 2- Reforma institucional, 3- Reforma de la empresa y privatización, 4- Preocupaciones ambientales y sociales.

**Reforma tributaria y legal** que garantice: a) Seguridad en la tenencia de los derechos de exploración y explotación, lo que significa que la empresa que realizó la exploración tiene opción de continuar con la explotación o bien transferir su título a otra empresa. b) Claridad y transparencia de la ley, lo que significa requisitos y procedimientos uniformes y no discrecionales para la obtención, manutención y expiración de derechos de exploración y explotación de minas (derechos mineros) c) acceso a los recursos mineros, lo que implica: un mercado abierto de concesiones, sin barreras, y donde rija el principio según el cual “el primero en llegar es el primero en ser atendido”, la liberación de la tierra que el Estado ha reservado para sí, y el trato igualitario para empresas estatales y privadas. d) Acceso a divisas en moneda extranjera según las cotizaciones de mercado, para el pago de importaciones, cancelación de préstamos y repatriación de beneficios. e) un régimen tributario estable y justo que dé a los inversionistas la seguridad de que los impuestos sobre los cuales han basado su evaluación económica no cambiarán significativamente durante el tiempo que dure el proyecto.

En Argentina, las leyes que instrumentan estos objetivos de política son: Ley 24.196 de “Inversiones Mineras”; Ley 24.224

---

56 REMY, Felix, “Reforma e Inversión en la Minería, una perspectiva global” en *Recursos Naturales y Desarrollo, un diálogo Canadiense-Latinoamericano*. Consorcio de Investigación Económica y Social, Atenea Impresiones, Lima, Perú. Año 2000. Pág. 197 a 248.

de “Reordenamiento Minero”; Ley 24.228 “Acuerdo Federal Minero” sancionadas durante 1993; Reformas al código Minero, mediante Ley: 24.498 de “Actualización Minera” del año 1995 y el “Tratado entre Argentina y Chile sobre complementación minera” que rige sobre los recursos naturales (mineros) compartidos, firmado en 1997.

**Reforma Institucional** que articule las funciones del Estado en su limitado rol de propietario- regulador. Estas funciones serían: a) Establecer una política sectorial, con sus objetivos y estrategia; b) Dictar normas y regulaciones; c) Administrar los derechos mineros; d) Proteger al medioambiente; e) Promover iniciativas privadas en el sector minero y f) Proveer información geológica y técnica confiable.

Esta reforma se concretó en Argentina a través de los mencionados PASMA I y II. Estos préstamos de Banco Mundial, se destinaron al desarrollo de las capacidades institucionales en nación y provincias. Lo que implicó brindar: entrenamientos y motivación del personal (modificando las mentalidades cerradas y de control absoluto, hacia un comportamiento más abierto, orientado hacia el cliente); infraestructura edilicia, muebles, vehículos, compra de equipos y hardware, publicación de información; y mejoras en el sistema de topografía y catastro minero.

Nótese que en la enumeración de las funciones no figura lo concerniente al desarrollo económico y social de las comunidades locales donde se asientan los proyectos mineros. Esta función de proveer al desarrollo local de las comunidades, omitida entre las funciones que le conciernen al Estado, fue asumida por las empresas en sus programas de “Responsabilidad Social Empresaria”. Tal como se verá más adelante, esta idea vino a dar una salida a los conflictos socio-ambientales entre comunidades y empresas, que se generaron en torno a esta omisión.

**Reforma de la empresa estatal y privatización** que asegure un mejor desempeño financiero y tecnológico. Las empresas mineras de propiedad estatal no han contado con los capitales suficientes para explotar sus recursos no renovables, ubicados en áreas remotas que implican pesadas responsabilidades sociales y obras de infraestructura; ni han podido invertir en tecnologías nuevas y ecológicamente benignas para realizar las operaciones mineras, que son por su naturaleza ecológicamente destructivas.

En ejemplo de esta reforma puede verse en la asociación que YMAD<sup>57</sup> hizo con empresas privadas de capitales extranjeros constituyendo una Unión Transitoria de Empresas (UTE) denominada “Minera la Alumbreira Limited”, el 27 de abril de 1994. Si bien no configura una privatización, como la de YPF (Yacimientos Petrolíferos Fiscales) sí implica la participación del sector privado en la explotación de un proyecto cuyo titular es el Estado.

**Preocupaciones ambientales y sociales** plasmadas en políticas sociales y ambientales claras y en estándares confiables administrados por instituciones competentes. La ausencia de estos mecanismos de protección ambiental constituyen un disuasivo para la inversión minera, particularmente porque los bancos internacionales, como el Banco Mundial, exigen a las empresas prestatarias una conducta rigurosa en materia ambiental y social. La empresa minera moderna enfrenta el desafío de: a) Crear condiciones para la minería que impliquen un mínimo de perturbación al medio ambiente, a la comunidad local y los pueblos indígenas; y b) Trabajar en un estrecho contacto con la comunidad local por un desarrollo sostenible a largo plazo.

Al momento de realizarse la reestructuración del sector minero en Argentina, no había ningún instrumento de gestión

---

57 Ley 14.771 Constitución de YMAD en el año 1959.



o protección ambiental (La Ley General del Ambiente se sancionó recién en el año 2002); por lo que PASMA I y II<sup>58</sup> incluyó entre sus componentes al manejo ambiental, diseñando la ley de protección ambiental para la actividad minera<sup>59</sup> y creando las Unidades de Gestión Ambiental Minera Provinciales (UGAPs.)

Como regla general, lo óptimo sería un manejo integral de la cuestión ambiental, desde una institución gubernamental independiente que contemple a cada sector de la industria en un marco general de protección ambiental. Pero como en la Argentina de la década del noventa, a) no existía aun una ley general del ambiente, b) las agencias ambientales nacionales y provinciales no tenían (ni tienen aún) un desarrollo óptimo de sus capacidades de control, y c) había una urgente necesidad de dar una respuesta a los desafíos de la reforma minera en curso, se procedió a realizar una política ambiental referida sólo al sector minero.

Con el apoyo del Banco Mundial se crearon unidades mineras ambientales (UGAPs) en 17 provincias y su personal fue entrenado; se unificaron los procedimientos para la evaluación de los Estudios de Impacto Ambiental (EIA); se estableció un sistema federal de información ambiental; se realizaron estudios ambientales de base (ecológicos y sociales) en distritos con potencial minero, que servirían como marco de referencia para evaluar los posibles impactos de un proyecto, y se invirtió en infraestructura, equipos y hardwares.

---

58 Ib Idem. Document of the World Bank: Report N° 24362 "Implementation Completion Report (SCL-42820) on a loan in the amount of us\$ 39.5 million to the Republic of Argentina for a Second Mining Development Technical Assistance Project" November 15, 2002 pag.4 -10, 14,33. / "A Mining Strategy for Latin América and the Caribbean", World Bank Technical paper n° 345, 1996, fue considerado e incorporado al proyecto PASMA II.-

59 En Argentina Ley 24.585 de "Protección Ambiental para la actividad minera" que modifica al art 282 del Código de Minería e incorpora como título complementario lo referido al ámbito de aplicación y alcances, los instrumentos de gestión ambiental, las normas de protección y conservación ambiental, y la educación y defensa ambiental.

Como parte del entrenamiento y fortalecimiento institucional en evaluación de impactos socioeconómicos de proyectos de inversión minera, se realizaron dos estudios pilotos de base en las áreas de influencia de los proyectos “Bajo de la Alumbrera” (Catamarca), y “Veladero- Pascua Lama” (San Juan). Estas áreas fueron seleccionadas por cuanto la primera era representativa de una operación a gran escala en marcha, desarrollada bajo el cuidado ambiental federal y provincial, pero sin una participación social activa; y la segunda por cuanto era un gran proyecto por implementarse.

Considerando la importancia de la contribución de la inversión minera al desarrollo local y regional, estos estudios pilotos de base se proponían: a) Identificar posibles impactos sociales, culturales, macro y micro económicos, financieros, fiscales, entre otros; b) Identificar los principales grupos de interés en el proyecto, tales como trabajadores, proveedores, dueños de las compañías y accionistas, organizaciones no gubernamentales, infraestructura, y gobiernos locales y provinciales; c) realizar estadísticas y otros indicadores que permitan evaluar de manera objetiva los costos y beneficios de los impactos para cada grupo de interés.

Como resultado de este estudio<sup>60</sup> se identificaron los asuntos clave de cada grupo de interés, incluyendo expectativas y percepciones de la población, aspectos fiscales, impactos en el empleo, desarrollo de pequeñas empresas, desarrollo potencial en infraestructura, necesidad de mecanismos de participación ciudadana en los comienzos de un proyecto, etc. Pero el resultado final de esta experiencia piloto consiste en haber

---

60 Algunos de los resultados de los estudios pilotos realizados están incorporados en un estudio no publicado, para el otorgamiento de un préstamo MIGA solicitado por la Alumbrera al Banco Mundial en 1997. MIGA es una agencia del Banco Mundial, que tiene como objetivo promover y facilitar flujos de inversión productiva extranjera hacia países en desarrollo, a través de la provisión de seguros de riesgo político (garantías) y asistencia técnica.

desarrollado una metodología de trabajo que puede ser implementada para la evaluación de proyectos en el futuro.

De esta manera aparece enlazada la preocupación por el ambiente al desarrollo de la actividad minera en la región, y el caso de la Alumbreira resulta paradigmático.<sup>61</sup>

## 2.1.2. Marco normativo del sector minero en argentina<sup>62</sup>

Ley No 1919, Código de Minería (1886)

Ley No. 24.196, de Inversiones Mineras (1993)

- 
- 61 Una industria minera ambientalmente racional es aquella que explota los recursos minerales con máxima eficacia económica sin dañar la salud humana, afectando las comunidades locales o diversidad biológica, pero manteniendo la estabilidad ecológica. Es responsabilidad de los gobiernos la de transformar esta visión en acciones prácticas. Sin embargo, la administración ambiental del sector minero debe formar parte de un sistema de gestión ambiental nacional más amplio que establezca las políticas, la legislación y los procedimientos de ejecución. Un organismo ambiental central puede funcionar satisfactoriamente (Chile), pero en muchos países funciona mal debido a la burocracia, la falta de conocimientos técnicos, y la falta de contacto con y de comprensión de la actividad minera. Esto hace que sean permisivos y de control lento e inferior. Por otro lado, dejar la responsabilidad ambiental en un ministerio de minería implica un riesgo de control de laxo debido al inherente conflicto de intereses. Sin embargo, dado que la administración de las cuestiones ambientales es totalmente distinto de otros temas dentro de un ministerio de la minería, el enfoque sectorial sería probablemente aceptable y preferible como un paso inicial en aquellos países con una débil capacidad institucional ambiental. Ofrece fácil acceso a la experiencia técnica, una mejor comprensión de los temas involucrados, y conduce a la superior coordinación entre permisos técnicos y ambientales. Sin embargo, una iniciativa sectorial tiene que ser visto como una solución temporal y complementarse con un programa de fortalecimiento del organismo ambiental central. Tan pronto como la competencia y la madurez en materia de medio ambiente evolucionen, la responsabilidad de la supervisión y el control debe ser asumida por el organismo central. Incluso si la entidad minera toma la delantera en un principio, los esfuerzos conjuntos son deseables y el fortalecimiento de la agencia ambiental global es necesario. De esta manera el organismo ambiental central será capaz de asumir plenas responsabilidades. "Informe Técnico del Banco Mundial 345 pág. 70.
- 62 Cuadro extraído del estudio sectorial 1.EG.33.6 "Componente Industria minera", elaborado por Virginia Moori Koenig y Carlos Bianco (miembros de FUNDES) en marzo de 2003. /Préstamo BID 925/OC-AR. Pre II. Coordinación del

Ley No 24.224, de Reordenamiento Minero (1993)  
Ley No 24.402, de Financiamiento y Devolución Anticipada del IVA (1994)  
Ley No 24.228, Acuerdo Federal Minero (1995)  
Ley No 24.498, de Actualización Minera (1995)  
Ley No 24.585, de Protección Ambiental (1995)  
Ley No 25.429, de Actualización de Inversiones Mineras (2001, no reglamentada)  
El Tratado de Integración y Complementación Minera entre Argentina y Chile (1997, en curso de aprobación parlamentaria)

## **2.2. GENESIS Y EVOLUCION DEL DERECHO AMBIENTAL. PRINCIPIOS Y OBJETIVOS DE POLÍTICA PÚBLICA AMBIENTAL**

El Derecho Ambiental es el marco jurídico ordenador de los sistemas –político, económico, social, de producción, tecnológico, internacional y administrativo– que propenden al Desarrollo Sustentable,<sup>63</sup> en cuanto rige la relación económica entre el hombre y su entorno. Ha surgido en el siglo XX como respuesta a la preocupación de la comunidad internacional por el estado deplorable de los recursos naturales, sustento necesario para garantizar la calidad de vida de toda la humanidad. El

---

Estudio: Oficina de la CEPAL-ONU en Bs As, a solicitud de la Secretaría de Política Económica, Ministerio de Economía de la Nación. /Este informe concluye que “el nuevo marco regulatorio se acompañó de un fortalecimiento de las instituciones públicas vinculadas a la minería y de una reorganización y mejoramiento de la información requerida por el sector. En especial destaca el fortalecimiento de las 23 UGAPs por su importancia estratégica en la evaluación de los estudios de impacto ambiental y en la compleja gestión de monitoreo de los efectos ambientales. Sin embargo, debe señalarse que más allá de cómo se evalúen las acciones implementadas en esa dirección existen problemas de sustentabilidad y riesgo de pérdida o abandono de los logros alcanzados”. Pag.12

63 El concepto de Desarrollo Sustentable surge del informe Bruntland.

interés jurídico protegido por este derecho, es el “ambiente”, frente a los problemas que genera la pobreza y las modalidades insustentables de consumo e industrialización.

El derecho ambiental impacta en el sistema jurídico alterando a las antiguas instituciones y llamando a la integración de los sectores fragmentados o especializados, desde el enfoque sistémico de la complejidad y la multidisciplinariedad, según directrices o principios que no son resultado de construcciones teóricas, sino que nacen a partir de necesidades prácticas de supervivencia y convivencia armónica. Los principios de derecho ambiental constituyen a la vez: base de legislación, metas a alcanzar y pautas de interpretación frente a conductas individuales.<sup>64</sup>

La preocupación de los Estados por las dificultades que se le presentan a la ciencia económica para resolver el problema objeto de su estudio, esto es, la manera en que el hombre utiliza una cantidad limitada de recursos naturales para satisfacer sus necesidades ilimitadas,<sup>65</sup> ha trascendido hacia el ámbito de las ciencias políticas y del derecho. La alarma sobre las fallas del modelo económico imperante vino de las ciencias naturales, y pronto la comunidad internacional se organizó para atender el asunto, entendiendo que la solución vendría de un cambio del sistema hacia un modelo de desarrollo económico denominado “Desarrollo sustentable”.

Desde mediados del siglo XX, en una serie de conferencias y tratados internacionales se fue gestando el Derecho Ambiental. Incluso cabe valorar el impacto y repercusiones de la Carta Encíclica *Laudato Si* en el Derecho Ambiental internacional.

---

64 Mal Green, Guillermo y Spensley, James W. “Aproximación a una teoría de los Principios del Derecho Ambiental”. La Ley 1994-D 986

65 Tradicionalmente la economía ha buscado la forma de maximizar el uso de los recursos en función de necesidades humanas ilimitadas. Actualmente y en respuesta al problema ambiental, han surgido teorías que apuntan a limitar las necesidades humanas diferenciando entre aspiraciones (lujo, confort, placer) y verdaderas necesidades (alimenticias, salud, vivienda, sanidad, etc.)

## Hitos del Derecho Ambiental Internacional

- 1972 Declaración de Estocolmo. “**Cumbre sobre Medio Humano**”.
- 1983 Informe Brundtland, de la Comisión mundial sobre medioambiente y desarrollo
- 1992 Declaración de Rio + Programa 21 + Ejecución del Programa 21 + 3 convenios multilaterales sobre: Cambio climático, Diversidad biológica, y lucha contra la desertificación. “**Cumbre sobre medio ambiente y el desarrollo; Cumbre para la tierra.**”
- 2002 Declaración de Johannesburgo + Plan de aplicación de decisiones de Johannesburgo. “**Cumbre sobre Desarrollo sostenible**”.
- 2005 Declaración del Milenio de las Naciones Unidas. **Objetivos del Milenio**
- 2012 Declaración de Rio + 20. “**Cumbre sobre Desarrollo sostenible**”.
- **2015 Carta Encíclica Laudato Si.**

### 2.2.1. Declaración de Estocolmo de 1972

La Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Humano, celebrada en Estocolmo en 1972, consciente de la necesidad de un criterio y unos principios comunes que ofrezcan a los pueblos del mundo inspiración y guía para preservar y mejorar el medio humano, estableció en su declaración, una serie de 7 Proclamas y 26 Principios, junto con un Plan de Acción, que incluye un Programa global de Evaluación del Medio Humano; actividades de ordenación del medio humano y medidas auxiliares en la evaluación y ordenación, mediante Recomendaciones sobre cada uno de los *temas de la agenda ambiental*:

Recom. 1 a 18 - Asentamientos humanos;  
Recom. 19 a 69 - Recursos naturales;  
Recom. 51 a 53 - Recursos hídricos;  
Recom. 56 - Minería;  
Recom. 57 - Energía;  
Recom. 68 - Asesoramiento a gobiernos sobre métodos para la planificación y ordenación integrada de recursos naturales, con arreglo a las circunstancias concretas de cada país.

Recom. 70 a 85 - Agentes contaminantes;

Recom. 86 a 94 - Contaminación del mar;

Recom. 95 a 101 - Aspectos educacionales, informativos, sociales y culturales de las cuestiones relativas al medio;

Recom. 102 a 109 - El Desarrollo y el medio. Encomienda a las organizaciones regionales, como la OEA, las tareas de:  
1- Identificación de principales problemas ambientales de la región y problemas especiales de países menos adelantados.  
2- Evaluación de soluciones administrativas, técnicas y jurídicas.  
3- Crear una red de información.  
4- Capacitación de personal.  
5- Formulación de criterios, conceptos y terminología del medio humano mediante actividades interdisciplinarias.  
6-Suministro y coordinación de asistencia técnica.

De las Proclamas surge que el Hombre es obra y artífice del medio que lo rodea. Este medio o entorno natural y artificial es esencial para el bienestar humano, por lo que su protección y mejora es una cuestión fundamental, presente en el deseo de los pueblos y en el deber de los gobiernos. La capacidad del hombre de transformar lo que lo rodea debe ser utilizada con discernimiento, para evitar daños al equilibrio de la biosfera que puedan afectar a las generaciones futuras.

El documento expresa la tesis de que los problemas ambientales en el mundo tienen diferentes causas o motivaciones en los dos extremos de la brecha entre países desarrollados y subdesarrollados. En los primeros, los problemas ambientales

serían una consecuencia de la industrialización y el desarrollo tecnológico, mientras que en los países subdesarrollados, los problemas ambientales se expresarían en términos de bajos niveles de calidad de vida (alimentación, vivienda, educación, sanidad e higiene).

### **2.2.2. Informe Brundtland**

En 1987, el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), que había sido creado en 1972 tras la Declaración de Estocolmo, transmitió a la Asamblea General de NNUU el Informe titulado “Nuestro futuro común”, conocido también como Informe Brundtland, por el apellido de la funcionaria noruega que presidía la Comisión mundial sobre el medio ambiente y desarrollo, responsable del documento.

El informe tenía como objeto:

Proponer estrategias de desarrollo sustentable a largo plazo (año 2000 y más allá)

Recomendar formas de cooperación entre Estados, hacia un objetivo común –Desarrollo Sustentable– que tenga en cuenta la interrelación entre población, recursos, ambiente y desarrollo.

Considerar formas y medios de abordar la problemática ambiental.

Ayudar a definir percepciones compartidas sobre asuntos ambientales y una agenda sobre acciones a emprender a largo plazo.



### 2.2.2.1. Concepto de Desarrollo sustentable

Brundtland ofrece en el discurso de apertura los conceptos de Ambiente y Desarrollo:

“Ambiente” es donde vivimos.

“Desarrollo” es lo que hacemos para mejorar nuestra calidad de vida.

Expresa la realidad de que muchos modelos de desarrollo de países industrializados son insustentables, por lo que advierte la necesidad de un nuevo modelo de crecimiento económico que sea sostenido y al mismo tiempo social y ambientalmente sustentable. Adopta un enfoque interdisciplinario e integrado de la cuestión global y concibe el derecho fundamental a un ambiente sano y apto para la vida.

Brundtland invita a un cambio, a un esfuerzo común para hacer efectivo ese derecho fundamental, a través de:

Nuevas normas de comportamiento en todos los niveles y en el interés de todos.

Cambios de actitudes, valores sociales y aspiraciones a partir de la educación, debate y participación pública; y en base a un...

Cambio de perspectiva sobre la tierra, que debe ser vista como un sistema, para poder reconciliar aspectos humanos con las leyes de la naturaleza, de manera de construir un futuro más próspero, justo y seguro; a través de políticas que mantengan y expandan la base de recursos ambientales.

El desafío para los Estados consiste en asegurarse de que los nuevos valores estén reflejados adecuadamente en los principios y operaciones de las estructuras políticas y económicas nacionales e internacionales.

El Desarrollo Sustentable requiere:

Un sistema político que asegure la efectiva participación de los ciudadanos en la toma de decisiones. Se tiende a sustituir la democracia representativa por una democracia participativa.

Un sistema económico capaz de generar beneficios y conocimientos tecnológicos sobre bases sustentables.

Un sistema social que provea soluciones equitativas a las tensiones propias de un desarrollo no armónico o desigual.

Un sistema de producción que respete la obligación de preservar la base ecológica del desarrollo.

Un sistema tecnológico que busque continuamente soluciones nuevas.

Un sistema internacional que genere modelos sustentables de comercio y finanzas.

Un sistema administrativo flexible con capacidad de autocorrección.

### **2.2.2.2 Principios de derecho ambiental**

Además del concepto de Desarrollo sustentable, el informe ofrece un sumario de los Principios legales propuestos por el grupo de expertos en derecho ambiental de la Comisión Mundial de Ambiente y Desarrollo (WCED- World Commission on Environment and Development)

(1 a 8) - *Principios Generales. Derechos y responsabilidades.*

*DDHH fundamental* – Todos los seres humanos tienen el derecho fundamental a un ambiente adecuado para su salud y bienestar.

*Equidad intergeneracional*- Los Estados deben usar y conservar el ambiente y los recursos naturales en beneficio de las generaciones presentes y futuras.

*Conservación y uso sustentable* – Los Estados mantendrán los ecosistemas y procesos ecológicos esenciales para el funcionamiento de la biosfera, preservarán la diversidad biológica, y observarán el principio de producción óptima sustentable en el uso de recursos naturales vivos y ecosistemas.

*Estándares ambientales y monitoreo* – Los Estados deben establecer estándares adecuados de protección ambiental y monitorear cambios; hacer publicar información relevante sobre calidad ambiental y uso de recursos.

*Evaluación previa de impacto ambiental* – Los Estados deben realizar o requerir evaluación previa de impacto ambiental en las actividades propuestas que puedan afectar significativamente el ambiente o el uso de un recurso natural.

*Notificación previa, acceso a la justicia y diligencia debida* – Los Estados deben informar previamente a todas las personas potencialmente afectadas por una actividad planificada y garantizarle el acceso a un proceso administrativo o judicial por reclamos.

*Desarrollo sustentable y asistencia* - Los Estados asegurarán que la conservación de ambiente sea parte integrante de la planificación e implementación de actividades para el desarrollo; y proveerán asistencia a otros Estados, especialmente países en desarrollo, para la protección ambiental y el desarrollo sustentable.

*Obligación genérica de cooperar* – Los Estados deben cooperar de buena fe con otros Estados en la implementación de los derechos y obligaciones precedentes.

(9 a 20)- *Derechos y Obligaciones relacionados con recursos naturales compartidos.*

21) *Responsabilidad Estatal* – Los Estados deben cesar las actividades que violen obligaciones internacionales vinculadas con el ambiente y deben compensar por los daños que causen.

22) *Resolución pacífica de disputas*- Los Estados deberán arreglar las disputas ambientales por medios pacíficos.

### 2.2.3. Cumbre para la tierra, Rio de Janeiro 1992

El 22 de diciembre de 1989, la Asamblea General de las Naciones Unidas pidió que se celebrara una reunión mundial en la cual pudieran elaborarse estrategias para detener e invertir los efectos de la degradación del medio ambiente “en el contexto de la intensificación de los esfuerzos nacionales e internacionales hechos para promover un desarrollo sostenible y ambientalmente racional en todos los países.” El *Programa 21*, aprobado el 14 de junio de 1992 por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, es la respuesta que ha dado la comunidad internacional a esa petición. Se trata de un programa de acción amplio al que desde ese momento hasta el siglo XXI darán aplicación los gobiernos, los organismos de desarrollo, las organizaciones de las Naciones Unidas y grupos del sector independiente en todas las áreas en las cuales la actividad económica humana tenga efectos sobre el medio ambiente.

El Programa debe estudiarse juntamente con la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo y los principios para la ordenación sostenible de los bosques. El programa y tres convenios multilaterales sobre Cambio climático, Diversidad biológica, y lucha contra la desertificación fueron aprobados en la Conferencia, conocida como Cumbre para la Tierra, celebrada en Río de Janeiro (Brasil) del 3 al 14 de junio de 1992.

## 2.2.4. Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo <sup>66</sup>

Como se dijo precedentemente, entre el 3 y el 14 de junio de 1992 se llevó a cabo en Rio de Janeiro la Cumbre para la tierra, un encuentro mundial que produjo entre otros documentos: una Declaración de principios para la cooperación entre los Estados, entre los sectores claves de las sociedades y entre las personas.

Reforzando el objetivo propuesto en la Conferencia de Estocolmo en 1972, de establecer una alianza mundial para preservar y mejorar el medio humano, la Declaración de Rio de 1992 proclama una serie de 27 principios que sirven de guía e inspiración para las políticas públicas y decisiones que los Estados y las personas adopten para alcanzar el desarrollo sustentable.

Tales principios parten de una concepción humanista del derecho ambiental, en contraposición a la concepción eco-centrista del ecologismo conservacionista. Así lo expresa el primer principio que consagra al hombre como centro de las preocupaciones relacionadas con el desarrollo sostenible y le reconoce un derecho a una vida saludable y productiva, en armonía con la naturaleza.

En consonancia con el humanismo de su concepción, se proclama que los Estados son soberanos de sus recursos naturales pero deben disponer de ellos con cuidado de no dañar el medioambiente, y de modo especial el de otros Estados –Ppio. 2–.

El resto de los principios orientan sobre el modo en que los Estados procurarán alcanzar el desarrollo sostenible. Lo que implica tener en cuenta: la equidad intergeneracional –Ppio 3–; responsabilidades diferenciadas según el nivel de desarrollo de los Estados –Ppio 7–; transferencia de tecnología y

---

66 Ver Declaración de Rio 1992 en sitio oficial de Naciones Unidas.

ciencia de países desarrollados a países en desarrollo –Ppios 6 y 9– ; reducir y eliminar modalidades de producción y consumo insostenible –Ppio 8–; evitar transferencia de sustancias peligrosas –Ppio 14–; Notificar situaciones de emergencia ambiental –Ppios 18 y 19

Se entiende que la paz, el desarrollo y la protección del medio ambiente son interdependientes e inseparables –Ppio 25– . En este sentido, la erradicación de la pobreza es requisito esencial para el desarrollo sostenible, y la solución pacífica de conflictos se impone sobre la guerra, enemiga del desarrollo sostenible –Ppios 5, 24 y 27–

La protección del medioambiente constituye parte integrante del proceso de desarrollo, el que implica la participación de todos los ciudadanos interesados, especialmente las mujeres, jóvenes y los indígenas por sus aptitudes diferenciadas –Ppios 4, 10, 20, 21 y 22–

Participar en la toma de decisiones sobre cuestiones ambientales y desarrollo implica el acceso a la información sobre el peligro que encierran determinadas actividades humanas. Participar implica para el Estado la obligación de proveer procedimientos y procesos adecuados para canalizar las discusiones y debates en los ámbitos administrativo y judicial. Por ejemplo: procesos de evaluación de impacto ambiental.

En las decisiones que se adopten debe tenerse en cuenta el principio de precaución y la obligación de internalizar los costos ambientales (externalidades negativas) para el contaminador –Ppio 15 y 16– Todas las acciones han de fundarse en la cooperación de buena fe y con espíritu de solidaridad. –Ppio 27–

## 2.2.5. Carta Encíclica Laudato Si

En junio de 2015, el Papa Francisco presentó su Carta Encíclica “Laudato si” Sobre el cuidado de la casa común.<sup>67</sup> Este documento firmado el 24 de mayo, solemnidad de Pentecostés, del año 2015 interpela no sólo a los cristianos, sino a cada persona que habita este planeta (Núm. 3) a un cambio de actitudes, fundadas en motivaciones y exigencias de la fe, para encarar el desafío urgente de proteger nuestra casa común, la naturaleza, la creación.

El Papa Francisco, autoridad máxima de la Iglesia católica apostólica romana, y del Estado Vaticano, actor indiscutido de la política internacional, ha tenido en cuenta los diagnósticos y análisis científicos sobre la delicada situación ambiental planetaria – contaminación, residuos y cultura del descarte; cambio climático; escases y contaminación de agua; pérdida de la biodiversidad; caos urbano; inequidad social- así como las reflexiones e invocaciones de sus predecesores Beato Pablo VI, San Juan Pablo II y Benedicto XVI; y las del Patriarca de la Iglesia católica ortodoxa Bartolomé.

En la misma línea teológica y filosófica de sus predecesores, y con una visión sistémica e interdisciplinaria de la complejidad propia de la problemática ambiental, Francisco resalta que la crisis ambiental tiene raíces éticas y espirituales, que nos invitan a encontrar soluciones no solo en la técnica, sino en un cambio actitudinal profundo del ser humano; quien actuando con responsabilidad produzca procesos de diálogo transparentes en la toma de decisiones políticas, sociales y económicas, que conduzcan hacia un desarrollo sostenible e

---

67 “Laudato Si, mi Signore- Alabado seas, mi señor”, cantaba San Francisco de Asís... Así comienza la redacción de la Carta Encíclica. Francisco, Papa *Laudato Si: sobre el cuidado de la casa común*. 1ª ed. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Conferencia Episcopal Argentina Oficina del Libro, 2015.

integral –económico, moral y cultural– que tenga especial cuidado por el medioambiente.

El cambio actitudinal consiste en apostar por otros estilos de vida, modelos de producción y de consumo, que sean diferentes al modelo consumista compulsivo del paradigma tecno-económico. Se trata de abandonar el antropocentrismo dominador por un humanismo responsable y cuidadoso de la naturaleza –*Hermana nuestra madre tierra*– (Núm. 1). Este cambio de paradigma implica que el ser humano sea capaz de concebir a los bienes de la creación, no sólo como recursos naturales que sirven a los fines inmediatos del uso y consumo; sino que perciba otros significados de su ambiente natural, como reflejos de la bondad y belleza de Dios. Todo lo cual implica una verdadera *Conversión ecológica global* (Núm. 5).

Esta conversión ecológica global debe darse de manera integral, en los distintos aspectos: ambiental, económico, social y cultural, ya que no hay dos crisis separadas, una ambiental y otra social, sino una sola compleja crisis socio-ambiental. (Núm. 139). Por ese motivo, la conversión o cambio actitudinal debe darse en todas y cada una de las esferas de relaciones o ambientes sociales, ya que “cualquier menoscabo de la solidaridad y del civismo produce daños ambientales. En ese sentido, la ecología social es necesariamente institucional, y alcanza progresivamente las distintas dimensiones que van desde el grupo social primario, la familia, pasando por la comunidad local y la nación, hasta la vida internacional. Dentro de cada uno de los niveles sociales y entre ellos, se desarrollan las instituciones que regulan las relaciones humanas. Todo lo que las daña entraña efectos nocivos, como la pérdida de la libertad, la injusticia y la violencia” (Núm. 142).

En la Carta se mencionan los esfuerzos infructuosos de la política internacional para resolver las graves dificultades ambientales y sociales. En el marco de la ONU se intentaron



diferentes formas de gestión internacional del ambiente, tales como: programar una agricultura sostenible y diversificada, desarrollar formas renovables de energía, fomentar una mayor eficiencia energética, promover una gestión adecuada de los recursos forestales y marítimos y asegurar a todos el acceso al agua potable. (Núm. 164). Señala también la Carta que las negociaciones internacionales no pueden avanzar significativamente por las posiciones de los países que privilegian sus intereses nacionales sobre el bien común global. (Núm. 168)

Para el cambio propuesto por la Encíclica se puede recurrir a la Fe, la que puede proveer de motivaciones y exigencias a la conducta de los creyentes según el modelo de San Francisco de Asís (Núm. 218),...” porque lo que el Evangelio nos enseña tiene consecuencias en nuestra forma de pensar, sentir y vivir”... “porque no será posible comprometerse en cosas grandes sólo con doctrinas sin una mística que nos anime, sin unos móviles interiores que impulsan, motivan, alientan y dan sentido a la acción personal y comunitaria” ... “No siempre los cristianos hemos recogido y desarrollado las riquezas que Dios ha dado a la Iglesia, donde la espiritualidad no está desconectada del propio cuerpo ni de la naturaleza o de las realidades de este mundo, sino que se vive con ellas y en ellas, en comunión con todo lo que nos rodea. (Núm. 216).

### **2.2.6. Contrastes de la Encíclica Laudato Si, con la Declaración de Río 92**

De una lectura y análisis comparativo entre la Declaración de Río 92 junto a sus antecedentes, y la Carta Encíclica Laudato si, surgen varios puntos. En primer lugar, cabe considerar que ninguno de los documentos es vinculante para sus destinatarios (Estados y ciudadanos miembros de la ONU; y habitantes

del planeta, por cuanto sus textos solo expresan deseos y proclaman principios de acción para la protección y cuidado del medioambiente.

En segundo término, la Declaración de Rio 92 puede considerarse fuente de la Carta Encíclica, por cuanto ésta última profundiza muchos de los conceptos y postulados de aquella. Tales los principios 1. Ser humano centro de las preocupaciones; 3. Equidad intergeneracional; 4. La protección del medioambiente es parte del desarrollo; 5. Erradicar la pobreza como requisito indispensable del desarrollo; 7. Responsabilidades comunes pero diferenciadas; 8. Reducir y eliminar modalidades de producción y consumo insostenibles; 10. Dialogo participativo en la toma de decisiones sobre medioambiente; 15. Principio precautorio; 17. Evaluación de Impacto ambiental; 22. Papel fundamental de las comunidades indígenas.

En tercer lugar, y en cuanto a lo que cada documento se propone, cabe decir que por medio de la Declaración de Rio 92, la comunidad internacional se propone recomendar estrategias de desarrollo, formas de cooperación entre Estados hacia el objetivo común del Desarrollo sustentable, sobre la base de la interacción entre población, recursos, ambiente y desarrollo. Mientras que a través de la Carta Encíclica, la Iglesia reconoce que hay discusiones sobre cuestiones relacionadas con el ambiente donde es difícil alcanzar consensos; y luego de expresar que no pretende definir cuestiones científicas ni sustituir a la política, invita a un debate honesto y transparente, para que las necesidades particulares y la ideología no afecten al bien común.

En cuarto lugar, si bien ambos documentos invitan a un cambio de actitudes, valores y comportamientos, la Declaración de Rio aspira a que estos cambios actitudinales de cuidado al ambiente se vean reflejados en las estructuras políticas y económicas, nacionales e internacionales; mientras que la

Carta Encíclica busca profundizar esos cambios de valores en el centro mismo de la cultura, la ética y la religión, en la inteligencia de que todos los sistemas están interconectados de manera interdependiente.

Finalmente, puede decirse que aun cuando la Declaración de Río se refiera a la relación económica entre el hombre y la naturaleza (con un sentido utilitario de los recursos naturales), y en cambio la Carta encíclica considere un nuevo actor en medio de la relación del hombre con la naturaleza (interpretando a los bienes de la naturaleza como expresión de belleza y de bondad de Dios creador), ambas manifestaciones pueden considerarse fuentes del Derecho ambiental, porque expresan principios de derecho ambiental, en cuanto base de legislación, metas a alcanzar y pautas de interpretación frente a conductas individuales.

Ciertamente la Encíclica Laudato Si puede considerarse fuente de derecho ambiental por cuanto busca la integración de los sectores fragmentados o especializados de la realidad y de la vida del hombre (espíritu y naturaleza), desde el enfoque sistémico de la complejidad y la multidisciplinariedad, según directrices o principios que no son resultado de construcciones teóricas, sino que nacen a partir de necesidades prácticas de supervivencia y convivencia armónica.

### **2.2.7. Cumbre de Río + 20. Evaluación de los compromisos asumidos en 1992. Informe de Comisión Económica para América Latina (CEPAL)**

“En 1992, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, también llamada “Cumbre para la Tierra” o “Cumbre de Río”, supuso un punto de inflexión en cuanto a la sensibilización sobre la problemática ambiental,

al establecer las bases para el avance global hacia el desarrollo sostenible. Los países de América Latina y el Caribe —a través de sus gobiernos, la sociedad civil y el sector privado— asumieron con entusiasmo los compromisos acordados en la Conferencia y pusieron en marcha diversas medidas destinadas a cumplir con sus postulados. En 2012, *la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible (Río+20 en alusión al tiempo transcurrido desde la Cumbre para la Tierra) tuvo por objeto reafirmar el compromiso político de los países con el desarrollo sostenible*. Para tal fin, se evaluaron los avances logrados hasta el momento y las lagunas que aún persistían en la aplicación de los resultados de las principales cumbres en la esfera del desarrollo sostenible y se encararon los desafíos nuevos y emergentes”.<sup>68</sup>

### **2.2.7.1. Informe de Comisión Económica para América Latina (CEPAL) sobre la región**

En cuanto al fortalecimiento del pilar ambiental, uno de los tres —junto al económico y al social— sobre los que se apoya el desarrollo sostenible, el informe de la CEPAL señala que:

En 1992, el más débil de los tres pilares del desarrollo sostenible era el ambiental, lo que se reflejó en la importancia que dio la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo a su fortalecimiento, en aspectos como la legislación y las políticas ambientales y de responsabilidad por el daño, el criterio de precaución, la internalización de los costos económicos, el principio de que el que contamina paga y la evaluación de impacto ambiental.

---

68 Informe CEPAL: “La sostenibilidad del desarrollo a 20 años de la Cumbre para la tierra. Avances, brechas y lineamientos estratégicos para América Latina y el Caribe”. LC/L. 3346/ Rev.1, Marzo de 2012 Naciones Unidas, pág. 13

Desde entonces, los países de América Latina y el Caribe han realizado significativos avances en la gestión del medio ambiente. Han proliferado y se han consolidado las instituciones, públicas, privadas y de la sociedad civil, dedicadas al medio ambiente y se observan también progresos en las políticas públicas e iniciativas del sector privado, en el desarrollo de legislación ambiental y en la adhesión de los países de la región a los acuerdos ambientales internacionales y su participación en las instituciones internacionales y regionales para el desarrollo sostenible que han sido foros para el tratamiento de las cuestiones ambientales de manera integrada con las del desarrollo.

Con respecto a la Legislación e instituciones ambientales: En la actualidad los derechos y deberes sobre el medio ambiente se encuentran consagrados en la mayoría de las constituciones políticas de los países de América Latina y el Caribe.<sup>69</sup> Además, en todos los países de la región se han dictado leyes generales o leyes marco sobre el medio ambiente, algunas de las cuales ya han sido objeto de procesos de reforma. A estas leyes generales se ha sumado un amplio cuerpo de legislación complementaria que incorpora instrumentos y principios contenidos en la Declaración de Río. En algunos países se han adoptado estrategias ambientales nacionales, o se ha incorporado un componente ambiental a los planes nacionales de desarrollo. Sin embargo, las instituciones ambientales aún tienen dificultades para asegurar su representatividad dentro de los presupuestos públicos (Naciones Unidas, 2010).

---

69 El fenómeno del “constitutionalismo verde” en América latina comprende las reformas a las constituciones de Panamá (1972), Cuba (1976), Perú (1979, sustituida en 1993), Ecuador (1979, sustituida en 1998), Chile (1980), Honduras (1982), Haití (1982), El Salvador (1983), Guatemala (1985), Nicaragua (1987), Brasil (1988), Colombia (1991), Paraguay (1992), Argentina (1994) Costa Rica (1994), Bolivia (1994), Uruguay (1996), Venezuela (1999), México (1999) y Ecuador (2008). CAFFERATTA, Néstor A. “Instituciones de derecho ambiental latinoamericano”, Revista de Derecho Público, Derecho Ambiental II, Ed. Rubinzal- Culzoni, 2009

Desde 1992 también ha habido un fuerte aumento de las instituciones nacionales dedicadas al medioambiente o al desarrollo sostenible. Todos los países de la región tienen actualmente un ministerio, secretaría o equivalente dedicado al medio ambiente, en algunos casos vinculado a temas relacionados, como agricultura, vivienda, energía, recursos naturales u otros. Sin embargo, a menudo estos organismos se encuentran en una situación en la que se les otorga menos prioridad que a otras esferas de las políticas públicas, por ejemplo, en lo que se refiere a la asignación de recursos financieros y humanos. De hecho, el gasto público destinado a medio ambiente, como porcentaje del PIB, no ha superado el 1% durante la primera década del siglo (Naciones Unidas, 2010). Lo observado en la esfera nacional se aplica también a las esferas estatales o provinciales. Las autoridades locales tienen un papel crítico en la gestión ambiental, ya que el ámbito de acción frente a muchos problemas ambientales es la esfera local. Ellas están reconocidas de manera explícita en el Programa 21.

En muchos de los países de la región existen deficiencias en la coordinación y coherencia entre las políticas y las decisiones del aparato público en materia ambiental, pues mientras se despliegan esfuerzos significativos en beneficio del medio ambiente, se mantienen vigentes políticas (como los subsidios a los combustibles fósiles, por ejemplo) que permiten la continuidad de comportamientos ineficientes o que agravan los problemas que la legislación ambiental busca resolver. La dificultad para asegurar la coordinación y coherencia de las políticas se puede atribuir, al menos parcialmente, a fallas de información que conducen a una inadecuada asignación de recursos. La separación y jerarquización entre los objetivos de protección ambiental, por una parte, y otros objetivos de políticas públicas (crecimiento, empleo o reducción de la pobreza, por ejemplo), por otra parte, es el resultado de fallas en la

consideración de la importancia que reviste el medio ambiente para sostener la actividad económica y la prosperidad a largo plazo y redonda en múltiples costos ambientales y de salud en el corto plazo<sup>70</sup> (Naciones Unidas, 2010).

En los últimos años se han desarrollado algunas experiencias exitosas de coordinación de políticas a través de comités u otras formas de agrupación de instituciones, que reúnen a varias entidades de gobierno para abordar temas específicos. Por ejemplo: las microrregiones para ejecutar funciones públicas de interés común, los comités de cuencas hidrográficas, y los consorcios intermunicipales para la gestión de asuntos determinados.

---

70 En cuanto a experiencias en el uso de instrumentos económicos en la gestión ambiental. Varios países de la región introdujeron a partir de los años noventa instrumentos económicos para complementar las estrategias de regulación directa que caracterizan el marco legal ambiental. Los tipos de instrumentos aplicados incluyen impuestos, tarifas por el uso de recursos naturales y sobre emisiones, subsidios, créditos fiscales, incentivos fiscales y financiamiento especial para actividades con impactos ambientales positivos, licencias transables y certificación. Sin embargo, a partir del análisis de estas experiencias puede constatarse que las autoridades ambientales han enfrentado diversas barreras para su aplicación, incluyendo entornos institucionales desfavorables y problemas de coordinación de políticas dentro del aparato público (Acquatella, 2001). El resultado de no incorporar plenamente los costos ambientales es que las actividades contaminantes o degradantes del ambiente y perjudiciales para la salud se tornan más rentables de lo que serían si sus costos se asumieran en toda su magnitud. Al no hacerlo, estos costos son efectivamente pagados por los afectados (en la forma de daños en salud y gastos para su atención o en pérdidas productivas) y, por lo tanto, las señales de precios no son las correctas para un desarrollo sostenible. A las señales de precios se suman las insuficiencias en las metodologías de evaluación de las inversiones públicas y privadas, que excluyen los costos ambientales y de salud. *Idem Informe CEPAL*, págs. 102 a 106.

### **2.2.7.2. Informe sobre los progresos concretos realizados por la República Argentina en materia de implementación de los principios de Río**

Entre los aportes que la Argentina hizo para ser incluidos en el documento de compilación, que serviría de base para la preparación del documento de la Conferencia de Desarrollo Sostenible (Río + 20),<sup>71</sup> se encuentra el Informe sobre los progresos concretos realizados por la República Argentina en materia de implementación de los principios de Río, por parte de los organismos del estado. En anexo III, la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación, dependiente de la Jefatura de Gabinete de Ministros, informa:

#### **Avances desde Río 92 en la región. MERCOSUR**

La Argentina integra el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), como Estado Parte, desde su conformación en el año 1991 hasta nuestros días. Al año de constituirse el bloque, fue creada la Reunión Especializada de Medio Ambiente, dependiente del Grupo Mercado Común (GMC). Uno de sus principales resultados fue la aprobación de las “Directrices Básicas de Política Ambiental”. La República Argentina las incorporó a su ordenamiento jurídico nacional. Luego están la Resolución 10/94 GMC y el subgrupo de trabajo n° 6 sobre medioambiente; y el acuerdo marco del Mercosur sobre medioambiente 1995

#### **Avances a nivel nacional**

##### *a. Marco Constitucional*

La primera década desde Río 92 a Río +10 se caracteriza por una serie de cambios en la institucionalidad del tema ambiental en la República Argentina, uno de esos cambios por

---

71 La posición argentina en Río + 20 fue de rotunda oposición a las propuestas de “economía verde” y de fortalecimiento del PNUMA como órgano supranacional de control de políticas ambientales.



demás trascendentes es la incorporación del tema en la reforma constitucional del año 1994.<sup>72</sup> El Art. 41 de dicha Constitución establece: “(...) 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 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.

Corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección, y a las provincias, las necesarias para complementarlas, sin que aquéllas alteren las jurisdicciones locales.

Se prohíbe el ingreso al territorio nacional de residuos actual o potencialmente peligrosos, y de los radiactivos (...).”

En el Art. 42 se incluye además otros aspectos relacionados con la temática: “(...) Los consumidores y usuarios de bienes y servicios tienen derecho, en la relación de consumo, a la protección de su salud, seguridad e intereses económicos; a una información adecuada y veraz; a la libertad de elección, y a condiciones de trato equitativo y digno (...).”

Por su parte en el Art. 43 de la misma se consagra el amparo: “(...) Toda persona puede interponer acción expedita

---

72 La doctrina argentina ha dedicado excelsas líneas al fenómeno de la “constitucionalización del ambiente”. Entre los numerosos trabajos de investigación merecen destacarse los abordajes que Eduardo Pigretti, Mario Valls, Daniel Sabsay Dino Bellorio Clabot y Marcelo López Alfonsín han hecho sobre los capítulos relacionados con los derechos de incidencia colectiva; el concepto y contenido del derecho a un ambiente sano; el reparto de competencias ambientales entre Nación y Provincias; el amparo ambiental; y el daño ambiental.

y rápida de amparo, siempre que no exista otro medio judicial más idóneo, contra todo acto u omisión de autoridades públicas o de particulares, que en forma actual o inminente lesione, restrinja, altere o amenace, con arbitrariedad o ilegalidad manifiesta, derechos y garantías reconocidos por esta Constitución, un tratado o una ley. En el caso, el juez podrá declarar la inconstitucionalidad de la norma en que se funde el acto u omisión lesiva. Podrán interponer esta acción contra cualquier forma de discriminación y en lo relativo a los derechos que protegen al ambiente, a la competencia, al usuario y al consumidor, así como a los derechos de incidencia colectiva en general, el afectado, el defensor del pueblo y las asociaciones que propendan a esos fines, registradas conforme a la ley, la que determinará los requisitos y formas de su organización (...)”.

En el marco constitucional es imprescindible tener en cuenta el Art. 124, en cuanto establece: “Las provincias podrán crear regiones para el desarrollo económico y social y establecer órganos con facultades para el cumplimiento de sus fines, y podrán también celebrar convenios internacionales en tanto no sean incompatibles con la política exterior de la Nación y no afecten las facultades delegadas al Gobierno federal o el crédito público de la Nación; con conocimiento del Congreso Nacional. La ciudad de Buenos Aires tendrá el régimen que se establezca a tal efecto. Corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio”.

La reforma de 1994 también ha sido trascendente en el reconocimiento de la preexistencia étnica y cultural de los pueblos indígenas (Art. 75 inc. 17) y en tal sentido encomienda al Congreso de la Nación asegurar la participación de los pueblos originarios en la gestión referida a sus recursos naturales y a los demás intereses que los afecten.

Asimismo, la República Argentina ha ratificado los siguientes tratados:

- Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (aprobada por Ley 24.295)
- Protocolo de Kyoto (aprobado por Ley 25.438)
- Convención de las Naciones Unidas sobre la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural (aprobada por Ley 21.836)
- Protocolo de Montreal relativo a las Sustancias que Agotan la Capa de Ozono (aprobado por Ley 25.389)
- Acuerdo Marco sobre Medio Ambiente del MERCOSUR (aprobado por Ley 25.841)
- Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación y la Sequía (aprobada por Ley 24.701)
- Convención de Basilea (aprobado por Ley 23.922)
- Convención de las Naciones Unidas sobre Diversidad Biológica (aprobada por Ley 24.375)
- Protocolo al Tratado Antártico sobre Protección del Medio Ambiente (aprobado por Ley 24.216)
- Convención sobre Humedales de Importancia Internacional (aprobada por Ley 23.919)
- Convenio de Viena para protección de la Capa de Ozono (aprobado por Ley 23.724)

*b. Normas de presupuestos mínimos de protección ambiental.*

Asimismo, el Congreso Nacional elaboró diversas normativas referidas al ambiente de las cuales se ha seleccionado las de presupuestos mínimos por su importancia desde el orden jurídico:

Ley N<sup>a</sup> 25.675. Ley General del Ambiente. Sancionada 6 de noviembre de 2002. BO 28/11/2002: Ley marco que regula los alcances de presupuestos mínimos. Provee un marco de referencia para la interpretación y aplicación de las leyes de presupuestos mínimos sectoriales. Establece los objetivos, principios e instrumentos de la política y la gestión ambiental, que deberán ser integrados en las previsiones de carácter

ambiental por los distintos niveles de gobierno a través de todas sus decisiones y actividades, asegurando y afianzando su cumplimiento.

Por otra parte, regula el daño ambiental de incidencia colectiva en consonancia con lo previsto por la Carta Magna. Establece la obligatoriedad de contratar garantías financieras para aquellas actividades riesgosas para el ambiente, crea el Fondo de Compensación Ambiental destinado a garantizar la prevención y mitigación del daño ambiental.

Establece en su primera parte (Artículos 1 a 7) las políticas, objetivos y principios ambientales que son plenamente operativos y no necesitan reglamentación.

A su vez, la Ley dispone cuáles deben ser los instrumentos o herramientas de gestión fundamentales para desarrollar la política ambiental nacional. Ellos son (Artículo 8): el Ordenamiento Ambiental del Territorio (Artículos 9 y 10); la Evaluación del Impacto Ambiental (Artículos 11, 12, 13 y 21); el Sistema de control sobre el desarrollo de las actividades antrópicas; la Educación Ambiental (Artículos 14 y 15); la Información Ambiental (Artículos 16, 17 y 18) y el Régimen Económico de Promoción del Desarrollo Sustentable.

- Ley N° 25.612 B.O. 29/07/2002. Gestión Integral de Residuos Industriales y de Actividades de Servicios.
- Ley N° 25.670 B.O. 19/11/ 2002. Gestión y Eliminación de PCBs.
- Ley N° 25.688 B.O. 03/01/2003 Régimen de Gestión Ambiental de Aguas.
- Ley N° 25.831 B.O. 07/01/2004 Régimen de Libre Acceso a la Información Pública Ambiental.
- Ley N° 25.916 B.O. 07/09/2004 Gestión Integral de Residuos Domiciliarios.
- Ley N° 26.331 B.O. 26/12/2007 Protección Ambiental de los Bosques Nativos.

- Ley N° 26.562 B.O. 16/12/2009. Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental para control de actividades de quema en todo el territorio nacional.
- Ley N° 26.639. B.O. 28/10/2010. Régimen de Presupuestos Mínimos para la Preservación de los Glaciares y del Ambiente Periglacial.
- Ley N° 26.815 B.O. 16/01/2013 Presupuestos mínimos de protección ambiental en materia de incendios forestales y rurales en el ámbito del territorio nacional.
- Ley N° 27.520. B.O. 20/11/2019 Presupuestos mínimos de adaptación y mitigación al cambio climático.
- Ley N° 27.621 B.O. 13/05/2021 Implementación de la educación ambiental integral.

*c. Otra Normativa Nacional*

Dado que el dominio originario de los recursos naturales corresponde a cada provincia en el ámbito de su territorio, de acuerdo a lo establecido en la Constitución Nacional, la totalidad de las provincias argentinas cuentan con leyes referidas al ambiente y han incorporado a sus constituciones provinciales la temática.

*d. Creación del Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA)*

El 31 de agosto de 1990, en la ciudad de la Rioja se crea el COFEMA, un organismo con personería jurídica de derecho público que coordina la elaboración de la política ambiental entre los Estados Miembros.

No es un dato menor que la iniciativa la hayan tomado los estados provinciales, a partir de la visión de posicionar a los asuntos ambientales en la agenda política del país y que apreciaban que la desigual evolución de las políticas ambientales locales o regionales, las asimetrías legales y la propia

exigencia de los tiempos instalaban al ambiente como un tema trascendente.

El Federalismo Ambiental debe ser entendido como un sistema en el que se articulan conjuntamente las provincias y el Gobierno Nacional. El Consejo Federal de Medio Ambiente es el ámbito institucional de encuentro federal, a los fines de abordar los problemas y las soluciones del ambiente en la totalidad del territorio nacional teniendo en consideración las escalas locales, provinciales, regionales, nacionales e internacionales.

La consolidación del COFEMA surge del nuevo significado de la relación nación/provincias, colocándolo no sólo como centro de coordinación y concertación, como lo estipula la Ley General del Ambiente, sino además definiendo las prioridades comunes de acción en materia ambiental en base a acuerdos mínimos, el consenso de políticas, metas y resultados esperados, tanto en lo preventivo como lo correctivo, así como también la asignación de los recursos correspondientes.

*e. Código Civil y Comercial de la Nación\**

Aunque este punto no forme parte del informe de avances de la República Argentina en materia de implementación de los principios de Rio ante la cumbre de Rio +20, sin duda constituye un gran progreso en esta materia, pues el Código Civil y Comercial de la nación (CCCN) sancionado por ley 26.994 para regir a partir del 1 de enero de 2016, señala un límite a los derechos individuales frente a los nuevos derechos de incidencia colectiva, incluido entre estos últimos el derecho al ambiente sano. Así lo consagra el Art. 14 CCCN: “Derechos individuales y de incidencia colectiva. En este código se reconocen: a) derechos individuales; b) derechos de incidencia colectiva. La ley no ampara el ejercicio abusivo de los derechos individuales cuando puedan afectar al ambiente y a los derechos de incidencia colectiva en general.”

Consecuentemente, prosigue con esta limitación en la Sección 3° el Art. 240 CCCN: “Límites al ejercicio de los derechos individuales sobre los bienes. El ejercicio de los derechos individuales sobre los bienes mencionados en las secciones 1° y 2° –bienes privados y del dominio público– debe ser compatible con los derechos de incidencia colectiva. Debe conformarse a las normas del derecho administrativo nacional y local dictadas en el interés público y no debe afectar el funcionamiento ni la sustentabilidad de los ecosistemas de la flora, la fauna, la biodiversidad, el agua, los valores culturales, el paisaje, entre otros, según los criterios previstos en la ley especial.”

Tal como lo explica Ricardo Lorenzetti, uno de los autores de la reforma legislativa: “Los códigos tradicionales regulan únicamente los derechos individuales. En el código Civil y Comercial se reconoce la categoría de derechos de incidencia colectiva (Art. 14 CCCN) y se introducen criterios para armonizar los derechos individuales con la integridad de lo colectivo mediante la figura del abuso del derecho (art. 14 CCCN) y el ejercicio compatible con la sustentabilidad (art. 240 CCCN). El paradigma colectivo pone el acento en las relaciones grupales y en los bienes colectivos.”<sup>73</sup>

Por su parte, Nestor Cafferata<sup>74</sup> señala en el Art. 2 CCCN otro aspecto que contribuye a la tutela adecuada del ambiente: el régimen hermenéutico jurídico que relaciona ineludiblemente la norma codificada con la Constitución (Art. 41 y 43 CN), tratados sobre derechos humanos (el derecho ambiental es un

---

73 LORENZETTI, Ricardo L., *Presentación del Proyecto, Código civil y comercial de la Nación*, Ed. Rubinzal Culzoni, 2012, pag. 12. Cita de CAFFERATTA Néstor A. “Derecho ambiental en el código civil y comercial de la Nación”, *Suplemento especial: Código civil y comercial de la nación*, La Ley, Noviembre 2014, pág.285.

74 CAFFERATTA Néstor A. “Derecho ambiental en el código civil y comercial de la Nación”, *Suplemento especial: Código civil y comercial de la nación*, La Ley, Noviembre 2014, pág. 273 a 296.

derecho humano o fundamental del hombre), los principios y los valores jurídicos (el derecho ambiental tiene principios propios consagrados en los arts. 4 y 5 de la Ley 25675 General del ambiente).<sup>75</sup>

Finalmente cabe mencionar el reconocimiento que el Art. 18 CCCN hace de las comunidades indígenas con personería jurídica reconocida conforme Art. 75 inc. 17 CN; actores siempre presentes en conflictos socio-ambientales por su especial derecho a participar en la gestión referida a los recursos naturales que componen su propiedad comunitaria.

### **2.2.8. Los principios de derecho ambiental en la ley general del ambiente, como ley de política ambiental**

En las leyes de presupuestos mínimos, como la ley general del ambiente n° 25.675, encontramos objetivos de políticas y metas generales. Estas disposiciones no son reglas jurídicas de efecto directo sobre el ciudadano, sino mandatos para órganos políticos, que sirven para guiar la gestión del bien jurídico de que se trate. De hecho, esta ley se titula “Política Ambiental Nacional. Presupuestos mínimos para gestión sustentable del ambiente”

Resulta importante distinguir, como lo hace Gabriela García Minella en cita de José Alberto Esain,<sup>76</sup> entre las disposiciones o normas legales que contienen principios rectores de política social y económica, por una parte, y por otra parte,

---

75 Art. 2 CCCN: “Interpretación. La ley debe ser interpretada teniendo en cuenta sus palabras, sus finalidades, las leyes análogas, las disposiciones que surgen de los tratados sobre derechos humanos, los principios y valores jurídicos, de modo coherente con todo el ordenamiento.”

76 Esain, José Alberto *Competencias ambientales. El sistema federal ambiental. Fuentes. Distribución y alcances de las funciones administrativas, legislativas y jurisdiccionales. Presupuestos mínimos de protección*. Ed. Abeledo Perrot, pág. 616



aquellas normas jurídicas que siendo de aplicación directa para el ciudadano crean derechos y obligaciones en cabeza de éstos y del Estado. En la primera categoría encontramos a los principios enumerados en el art. 4 de la Ley general del ambiente, que contienen mandatos dirigidos a los poderes públicos para que regulen la materia específica, y hagan efectivo el contenido jurídico de la norma.<sup>77</sup>

Los principios que sirven de guía para los decisores políticos, administrativos y judiciales son: 1- Principio de congruencia entre distintas categorías de normas ambientales; 2- Principio de prevención de daños al ambiente; 3- Principio precautorio ante la falta de información o certeza científica; 4- Principio de equidad intergeneracional que asegure la existencia de los recursos naturales de los que deben servirse también las generaciones futuras; 5- Principio de progresividad para la adecuación de las actividades productivas a los objetivos de cuidado ambiental; 6- Principio de responsabilidad del generador de los efectos nocivos al ambiente; 7- Principio de subsidiariedad de Estado en relación a los particulares sobre los que recae el deber de cuidar el ambiente; 8- Principio de sustentabilidad del desarrollo económico evitando el agotamiento de los recursos naturales; 9- Principio de solidaridad entre jurisdicciones para evitar efectos nocivos transfronterizos; 10- Principio de cooperación en el aprovechamiento racional y equitativo de un recurso natural compartido.<sup>78</sup>

---

77 Escapa al propósito de esta obra el estudio pormenorizado de cada uno de los principios enumerados en el artículo 4 de la ley 25.675, aunque en el punto siguiente se hará una mención especial del principio Precautorio por su impacto en el caso de Minera Alumbreira. Para un estudio profundo del principio precautorio puede consultarse a BESTANI Adriana, "Principio de Precaución", Ed Astrea, año 2012.

78 ARTÍCULO 4º Ley 25675 — La interpretación y aplicación de la presente ley, y de toda otra norma a través de la cual se ejecute la política Ambiental, estarán sujetas al cumplimiento de los siguientes principios:  
Principio de congruencia: La legislación provincial y municipal referida a lo am-

Los principios enumerados en el Art. 4 de la ley 25.675 estan encargados de dar sustento dogmático y legal a la disciplina ambiental. Estos principios procuran alcanzar los objetivos sociales, políticos y económicos ennumerados en el Art. 2 Ley 25.675.<sup>79</sup> Y para concretar estos ideales de la política

---

biental deberá ser adecuada a los principios y normas fijadas en la presente ley; en caso de que así no fuere, éste prevalecerá sobre toda otra norma que se le oponga.

Principio de prevención: Las causas y las fuentes de los problemas ambientales se atenderán en forma prioritaria e integrada, tratando de prevenir los efectos negativos que sobre el ambiente se pueden producir.

Principio precautorio: Cuando haya peligro de daño grave o irreversible la ausencia de información o certeza científica no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces, en función de los costos, para impedir la degradación del medio ambiente. .

Principio de equidad intergeneracional: Los responsables de la protección ambiental deberán velar por el uso y goce apropiado del ambiente por parte de las generaciones presentes y futuras.

Principio de progresividad: Los objetivos ambientales deberán ser logrados en forma gradual, a través de metas interinas y finales, proyectadas en un cronograma temporal que facilite la adecuación correspondiente a las actividades relacionadas con esos objetivos

79 **ARTICULO 2º** Ley 25.675 - La política ambiental nacional deberá cumplir los siguientes objetivos:

- 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;
- b) Promover el mejoramiento de la calidad de vida de las generaciones presentes y futuras, en forma prioritaria;
- c) Fomentar la participación social en los procesos de toma de decisión;
- d) Promover el uso racional y sustentable de los recursos naturales;
- e) Mantener el equilibrio y dinámica de los sistemas ecológicos;
- f) Asegurar la conservación de la diversidad biológica;
- g) Prevenir los efectos nocivos o peligrosos que las actividades antrópicas generan sobre el ambiente para posibilitar la sustentabilidad ecológica, económica y social del desarrollo;
- h) Promover cambios en los valores y conductas sociales que posibiliten el desarrollo sustentable, a través de una educación ambiental, tanto en el sistema formal como en el no formal;
- i) Organizar e integrar la información ambiental y asegurar el libre acceso de la población a la misma;
- j) Establecer un sistema federal de coordinación interjurisdiccional, para la implementación de políticas ambientales de escala nacional y regional;
- k) Establecer procedimientos y mecanismos adecuados para la minimización

ambiental, se instauran en el Art. 8 Ley 25.675<sup>80</sup> una serie de instrumentos de política y gestión ambiental. Tanto los objetivos, como los principios y los instrumentos son elementos de la política ambiental.

### **2.2.9. Aplicación del principio precautorio en el caso de Minera Alumbreira. Fallo de la CSJN en causa: Cruz Felipa y otros c/ Minera Alumbreira Ltd. s/ Sumarísimo**

En el capítulo 1, punto IV “Historia del conflicto” vimos que el conflicto socio-ambiental de Minera Alumbreira comprende varios temas o asuntos que se desencadenan a lo largo de las distintas fases de la operatoria minera. Durante la fase de explotación del recurso minero surgieron situaciones de contaminación de recursos naturales en la provincia de Catamarca que llevaron a distintas manifestaciones de fuerza de los actores implicados, especialmente en la ciudad de Andalgalá.

El reclamo de vecinos de la ciudad de Andalgalá, que pedían el cese de actividades mineras por contaminación de aguas subterráneas, logró encausarse en un proceso judicial que tramitó ante la Justicia Federal y que al cabo de varios años logró un fallo favorable. El caso “Cruz Felipa y otros c/ Minera Alumbreira Ltd. s/ sumarísimo” obtuvo el 23 de febrero de 2016

---

de riesgos ambientales, para la prevención y mitigación de emergencias ambientales y para la recomposición de los daños causados por la contaminación ambiental.

80 ARTICULO 8º Ley 25.675 - Los instrumentos de la política y la gestión ambiental serán los siguientes:

1. El ordenamiento ambiental del territorio.
2. La evaluación de impacto ambiental.
3. El sistema de control sobre el desarrollo de las actividades antrópicas.
4. La educación ambiental.
5. El sistema de diagnóstico e información ambiental.
6. El régimen económico de promoción del desarrollo sustentable.

un fallo en el que la Corte Suprema de Justicia de la Nación –CSJN– hizo aplicación del principio Precautorio y ordenó la suspensión de actividades de la empresa minera hasta tanto se determine, mediante pericias in situ, el alcance de la contaminación ambiental ocasionada por la ruptura del dique de cola y se cumpla asimismo con la ley general del ambiente en cuanto a la exigencia de contratar un seguro de daño ambiental para solventar la reparación del daño sufrido por el ambiente.

El fallo de la CSJN hace visibles las falencias del proceso judicial penal para abordar un conflicto ambiental, y señala a los jueces la obligación constitucional que como funcionarios del Estado les cabe en garantizar el ejercicio del derecho colectivo a un Ambiente sano. Los jueces federales habían rechazado la medida cautelar porque entendían que se vulneraba el principio procesal de la *defensa en juicio*, por cuanto el objeto de la medida solicitada coincidía con el objeto de la demanda y que otorgarla importaba hacer lugar a la acción de fondo. Consideraban que debía analizarse las pruebas aportadas por ambas partes, cosa que no podía hacerse en el trámite de la medida cautelar. Fundado en estos motivos, los jueces federales, no solo denegaron la medida cautelar sino también el recurso extraordinario planteado por la actora junto al Fiscal general, por lo que ambos recurrieron en queja a la CSJN.

Cumplidos los recaudos procesales de “gravamen irreparable” y “gravedad institucional” del reclamo venido en queja, la Corte dejó sin efecto por arbitraria la decisión adoptada por los tribunales federales, y consideró descalificable como acto jurisdiccional a dicha sentencia por cuanto omitió aplicar el *principio precautorio* establecido en la Ley general del ambiente. La Corte consideró que al denegar la medida precautoria de suspensión de la actividad minera se incurrió en arbitrariedad porque mediante una afirmación meramente dogmática –enunciación del principio de defensa en juicio– se prescindió de la

normativa aplicable –Ley general del ambiente– y se omitió valorar pruebas decisivas para la solución del pleito, como el peritaje oficial que demuestra el daño y la contaminación del medioambiente alegados.

La Corte hizo incapie en que las medidas cautelares, cuya denegatoria en principio no da lugar a recurso extraordinario, en materia ambiental constituyen medios idóneos para hacer efectivos los propósitos y fines establecidos por el Art. 41 de la CN, por lo que su denegatoria deja sin defensa efectiva al ambiente. Este es el sentido por el cual el Art. 32 de la Ley general del ambiente otorga facultades especiales a los jueces a fin de proteger efectivamente el interés general, tal es la facultad de disponer medidas precautorias urgentes aun sin petición de parte e incluso inaudita parte.

La Corte también señala que “la aplicación del principio de Precaución implica un juicio de ponderación que exige al juez considerar que todo aquel que cause un daño ambiental es responsable de restablecer las cosas al estado anterior a su producción, y que el reconocimiento constitucional del derecho a un ambiente sano no configura una mera expresión de buenos y deseables propósitos para las generaciones por venir, supeditados en su eficacia a una potestad discrecional de los poderes públicos...”<sup>81</sup> Con esto la Corte le recuerda al juez que cuando haya peligro de daño grave e irreversible la ausencia de información o certeza científica no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces, en función de los costos, para impedir la degradación del ambiente –Art. 4 Ley 25.675–.

El principio Precautorio o de cautela, supone que “cuando existan sospechas fundadas acerca de que algún producto o actividad pueda constituir un peligro de daño grave e irreversible,

---

81 Fallo de la CSJN recaído el 23/02/2016 en Cruz, Felipa y otros c/ Minera Alumbra Ltd.y otros s/ sumarísimo. Fallos 339:142.

aun cuando no se tenga a mano una prueba definitiva o contundente de la existencia misma de tal riesgo, esta falta de certidumbre científica no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces para impedir que el daño se produzca.”<sup>82</sup>

Esta enunciación del principio de Precaución es analizada exhaustivamente por Adriana Bestani, quien enseña que el principio precautorio es uno de los modos que está adoptando la sociedad actual para encarar la gestión de riesgos vinculados con la incertidumbre científica. El principio data de la década del 70 adquirió proyección internacional al incluirse dentro de sistema de Naciones unidas, en el principio 15 de la Declaración de Rio 1992. Se diferencia del principio de prevención en la certidumbre y previsibilidad de un daño. Así el principio de prevención tiende a evitar un daño futuro pero cierto y mensurable; en cambio el principio de precaución apunta a impedir la creación de un riesgo con efectos todavía desconocidos y por lo tanto imprevisibles, opera en el ámbito signado por la incertidumbre.

Son elementos del principio Precautorio: la incertidumbre científica; la evaluación científica del riesgo de producción de un daño; y el nivel irreversible de gravedad del daño. La aplicación del principio precautorio trae aparejada la inversión de la carga de la prueba en el proceso judicial. Quien introduce la actividad potencialmente dañina debe probar su inocuidad. Esta es la base del nuevo principio procesal: “In dubio, pro natura”.

---

82 BESTANI Adriana, *Principio de Precaución*, Ed Astrea, año 2012 pág. 3.

## 2.3. ESTUDIO DE IMPACTO AMBIENTAL, EVALUACIÓN Y DECLARACIÓN

### 2.3.1. Instrumento de política ambiental

La política ambiental constituye el conjunto de acciones que se diseñan para ordenar las cuestiones ambientales. Estas acciones se plasman en instrumentos jurídicos estatales que pueden traducirse en leyes, tratados internacionales e interprovinciales, actos de la Administración Pública o planes de acción. En estos marcos jurídicos podemos encontrar herramientas de gestión ambiental, tales como la “Evaluación de impacto ambiental” (EIA).<sup>83</sup>

Según Ana de la Vega de Diaz Ricci,<sup>84</sup> los antecedentes de la Evaluación de Impacto Ambiental se remontan a los EEUU, a través de la *National Environmental Policy Act* (NEPA) de 1969. Luego, en 1987, el Consejo de Administración del PNUMA (Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente) emitió la decisión 14/25 que orientó las Evaluaciones de Impacto Ambiental en muchos países. Posteriormente, la Declaración de

---

83 Por ejemplo, los Art 8 y 11 al 13 de la Ley 25.675- de Presupuestos mínimos de protección ambiental o Ley General del Ambiente (LGA) que tratan sobre este instrumento de política y gestión ambiental. Otros instrumentos mencionados en la LGA son: el ordenamiento ambiental del territorio, el sistema de control sobre actividades antrópicas, la educación ambiental, el régimen económico de promoción del desarrollo sustentable y la autogestión del Art 26

84 De la Vega de Diaz Ricci, Ana María. “La evaluación de Impacto Ambiental como procedimiento administrativo” presentado en Seminario interno del Grupo de Investigación sobre Derecho Ambiental, dirigido por Dr. Raul Diaz Ricci, Proyecto CIUNT, Facultad de Derecho, UNT. Año 2008.- Según el sitio web [epa.gov.nepa](http://epa.gov.nepa) los ciudadanos pueden participar en el proceso de Evaluación de impacto ambiental en dos momentos: al iniciar un análisis de impacto ambiental y al publicarse el documento para su revisión por distintos medios: sitio web, registros, diarios y mailing. Y participan por medio de audiencias públicas, video conferencias, workshops, al escribir comentarios en encuestas abiertas de un proyecto identificado con nombre, agencia proponente, localización, persona de contacto.

Río de Janeiro de 1992 recomendó en el Principio 17, la adopción de las medidas necesarias para aplicar las evaluaciones de impacto ambiental, en concordancia con los principios 12, 19 y 21. Finalmente, el PNUMA-ORPALC (Oficina Regional para América Latina del Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente) propuso el modelo de Ley de evaluación de impacto ambiental para la región, que fue sometido a la consideración del PARLATINO (Parlamento Latinoamericano) y aprobado con modificaciones por la Comisión de Medio Ambiente.

Según estos antecedentes, la Evaluación de Impacto Ambiental es un instrumento de gestión para prevenir o mitigar conflictos ambientales. Es también una condición necesaria, aunque no suficiente para alcanzar un desarrollo sustentable.

Siguiendo el plan de gestión sostenible establecido en el Art. 41 de la Constitución Nacional Argentina (reformada en 1994), la Ley 25.675 (LGA, año 2002) entendida como “política pública” ordena en su artículo 2º los objetivos de la política ambiental nacional. Entre estos objetivos de política, se encuentra el de prevención (inc. g) y para su consecución se establece la “Evaluación de Impacto Ambiental”, como mecanismo legal para prevenir los daños ambientales potenciales.

### **2.3.2. Procedimiento de EIA**

En cuanto al procedimiento para la Evaluación de Impacto Ambiental, la LGA, al ser de presupuestos mínimos, requiere la sanción de una ley nacional especial que lo reglamente exhaustivamente. Los arts 11, 12 y 13 de la LGA establecen presupuestos mínimos para la reglamentación del procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental (actividades comprendidas y requisitos mínimos del estudio de impacto ambiental). También se refieren indirectamente a él los arts. 16, 19, 20 y



21, que tratan sobre los principios de Acceso a la Información y Participación ciudadana.<sup>85</sup>

Básicamente el proceso de Evaluación de Impacto Ambiental implica tres instancias que no deben confundirse:

1) Estudio de Impacto Ambiental (EsIA): Análisis técnico integrado e interdisciplinario, en el que se identifican y valoran los impactos ambientales (económicos, sociales y ecológicos) de la actividad propuesta.

2) Evaluación de Impacto Ambiental (EIA): Procedimiento administrativo dirigido a predecir, interpretar, prevenir y comunicar el impacto ambiental derivado de una determinada actividad humana. En esta instancia el particular presenta el EsIA para su evaluación por parte de la autoridad pública, la que habilita mecanismos de participación ciudadana para que otorguen “licencia social” al proyecto.

3) Declaración de Impacto Ambiental (DIA): Dictamen resultante del procedimiento administrativo de evaluación de impacto ambiental, emitido por el organismo ambiental competente, una vez revisado el estudio de impacto ambiental, y analizados los resultados de la evaluación donde se haya oído a la ciudadanía mediante mecanismos participativos.

Aunque no se haya dictado aún una ley nacional especial que reglamente el procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental, las provincias y varios municipios ya han reglamentado en sus respectivas jurisdicciones este procedimiento. Muchas de ellas instrumentaron este procedimiento incluso antes de la sanción de la LGA.<sup>86</sup>

---

85 Fuente: ESAIN, José Alberto. *Competencias ambientales. El sistema federal ambiental. Fuentes, Distribución y alcance de las funciones administrativas, legislativas y jurisdiccionales. Presupuestos mínimos de protección*. Abeledo Perrot. Buenos Aires, Argentina, 2008 pág. 637-642

86 Así lo hizo Tucumán, Ley 6253 Ref. 7459 y 7873 “de medio ambiente. Normas para su conservación y defensa” del 16 de septiembre de 1991; y Decreto 2204/3 del 25/10/91. En virtud de esta normativa, en 1995, el Consejo

### 2.3.3. Estudio de Impacto Ambiental de Minera Alumbraera- Experiencia piloto en entrenamiento de las UGAPS

A nivel federal el procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental se reglamentó especialmente para la actividad minera en 1995, como parte de las reformas estructurales del sector.

Cabe señalar que al momento de la reforma, el perfil ambiental de Argentina se definía como “País sin sistema de gestión ambiental (EMS) o con sistema de gestión ambiental en estado embrionario, y capacidad nacional variable” (en inglés: grupo 4: “*Countries with no or embryonic Environmental Management System (EMS) and varying national capability*”).<sup>87</sup> En esta categoría figuraban los países con un bajo nivel en: 1- Preocupación ambiental, 2- Marco legal ambiental, 3- Información de base sobre el estado del ambiente y los recursos naturales, 4- Desarrollo de las capacidades administrativas, 5- Eficiencia en el manejo o gestión de los recursos ambientales, 6- Desarrollo de recursos humanos, 7-Urgencia en la implementación del cuidado al ambiente por la vigencia de actividad minera y 8- Minería informal. Aunque, a diferencia de otros países en su grupo (Ecuador y Panamá), Argentina presentaba un nivel alto en recursos humanos desarrollados y mediana urgencia en implementar los cuidados del ambiente, dada la gradual incorporación de las inversiones mineras en la economía del país.

---

Provincial de Economía y Ambiente solicitó sin éxito a la empresa Alumbraera que presentara el Estudio de Impacto Ambiental de la instalación del electroducto en los Valles de Tafí. Esta inquietud motivó que el Defensor del Pueblo de Tucumán, Sergio Díaz Ricci, solicite en 1996 una misión exploratoria de la UNESCO, la que culminó con un informe presentado en julio de 1997. Fuente: Entrevistas a Federación de ONG ambientales de Tucumán.

87 *World Bank Technical Paper n° 345 “A Mining strategy for Latin América and the Caribbean” Industry and mining division- Industry and Energy department”- Washington DC, USA. 1996. Capítulo 5: Environmental Concern pages 62 a 85.*

En consecuencia, los reformadores recomendaron a Argentina, que comenzara con una aproximación sectorial a la cuestión ambiental, que pudiera servir para satisfacer las exigencias de control ambiental sobre la actividad minera, y luego expandirse a otros sectores, hasta alcanzar una protección integral de todos sus recursos y para todas las actividades.<sup>88</sup> De este modo se crearon oficinas ambientales, Unidades de Gestión Ambiental Minera (UGAPs) ligadas a los Ministerios de Minería, hasta tanto se conformara una Unidad de Gestión Ambiental Nacional. Como primera medida, se procedió al entrenamiento de aquellas unidades en la práctica de los “Estudios de impacto socio-económico de los proyectos mineros” y el caso Alumbraera fue tomado como experiencia piloto, por cuanto representaba un proyecto minero a gran escala, desarrollado bajo los controles ambientales nacionales y provinciales implementados por la reforma, pero sin el beneficio de un marco legal definido que propiciara la participación social en la evaluación de los beneficios del proyecto.<sup>89</sup> Ya para

---

88 *“One of the most important issues discussed is the “sectoral” versus “integral” approach to environmental management. The report concludes that the integral approach, through an environmental government institution (EGI), which is not tied to a specific sector and which forms part of the overall development planning scheme, is the preferred solution.*

*However in those countries which have yet to develop their EGIs, the sectoral approach, with an environmental office within the Ministry of Mines, provides a practical scheme for the start of environmental work as it provides easy access to technical expertise and a better understanding of the issues involved. Once the basic instruments and procedures are in place, movement towards an integral or mixed approach, where sectoral offices are coordinated by a national central authority, is recommended.”* World Bank Technical Paper 345, pág. 62

89 Para el entrenamiento de las UGAPs se tomaron dos casos: El de Bajo de la Alumbrera (Catamarca) y el de Veladero- Pascua Lama (San Juan). Este último por cuanto representaba un proyecto programado para explotar un recurso compartido con Chile. Fuente: Report n° 24362 *“Implementation Completion Report on a loan in the amount of us\$ 39.5 million to the Republic of Argentina for a Second Mining Development Technical Assistance Project”* November 15, 2002; iv *Training and Institutional Strengthening in Assessment of Socio-Economic Impacts of Mining Investments* págs. 9 - 10.

entonces, el caso provocó un conflicto entre los entrenadores (Banco Mundial) y los prestatarios en la implementación del taller, por cuanto los prestatarios (Argentina) desestimaron la importancia de alcanzar un mejor entendimiento de los actores involucrados y de su interacción, así como de los impactos socio-económicos, culturales y ecológicos, para desarrollar un análisis más profundo e identificar soluciones. Aunque, finalmente el estudio se pudo concretar y se obtuvieron resultados.<sup>90</sup>

Este estudio —del Banco Mundial— no es el que se menciona en la reunión de la legislatura tucumana del 20 de mayo de 1994. En esa oportunidad, al presentar el proyecto Alumbreira a los legisladores, los representantes de YMAD mencionaron un “Estudio de Impacto al Ambiente” que la empresa Musto habría incluido dentro de su “estudio de factibilidad”. Con esto buscaban remarcar el hecho de que el proyecto cuidaba al ambiente aun antes de que se sancionaran en Argentina normas ambientales para el sector. Señalaron que este estudio respondía a una exigencia de los inversionistas y que fue elaborado por la empresa “Knight- Pisdold” de Dever, USA.<sup>91</sup> Lamentablemente, este documento no pudo ser evaluado por la ciudadanía antes de comenzar a ejecutarse el proyecto Alumbreira, situación que fue tenida en cuenta por los entrenadores del Banco Mundial para tomarlo como objeto de estudio. En el sitio web de

---

90 Según el Report 23462, el reporte del estudio puede encontrarse en el archivo del proyecto y algunos de sus resultados fueron incorporados a un estudio MIGA para un préstamo solicitado por Bajo Alumbreira. Fuera de estos documentos, los resultados del Estudio Socio Ambiental de Alumbreira pueden leerse en Moori K, María Virginia “Reformas económicas y la Inversión en el Sector Minero Argentino” LC/L 1327, Países Bajos, Diciembre de 1999. Págs. 43-56

91 En el mismo acto, el presidente de la Comisión de Ecología y Medio Ambiente de la Cámara, movido por la preocupación que existía en Jujuy sobre la problemática ambiental de la zona minera de Bolivia, intervino con un pedido, y aunque una copia del estudio fue pedida a viva voz por el Legislador Malmierca y prometida por el representante de YMAD, el documento no ingresó a la legislatura tucumana para su estudio. Fuente: H. Legislatura de Tucumán, *Diario de Sesiones* N°5, 20 de mayo de 1994, págs. 878-879.

Minera Alumbrera se menciona un primer informe de impacto ambiental presentado ante las autoridades de la provincia de Catamarca en marzo de 1995, antes del comienzo de la explotación minera.

Esta primera falta de participación ciudadana y un contexto de ausencia de normas ambientales, sumado al fuerte atractivo que ofrecía la inversión minera frente a la pobreza y el subdesarrollo, con el respectivo marco de reformas del sector, son variables que permiten comprender las razones que dieron lugar a que se desencadene el conflicto Alumbrera. Un caso típico de la crisis del cambio, que moviliza a los actores a repensar objetivos y modificar políticas y conductas, en base a nuevos valores que se han aprehendido en el dialéctico camino hacia un desarrollo sustentable.

Dejemos para más adelante las conclusiones y volvamos al “Estudio de Impacto Ambiental”, o mejor dicho, al “Estudio socio-económico de la Alumbrera” elaborado en la fase de entrenamiento provista por el Banco Mundial a través de PASMA II. Como resultado de este estudio piloto, se identificaron los puntos clave de interés de cada parte o grupo de interés, incluyendo expectativas y percepciones de la población, aspectos fiscales, impactos en el empleo, desarrollo de pequeños negocios, desarrollo potencial de infraestructura, necesidad de implementar mecanismos de participación ciudadana en primeras instancias del proyecto y durante su ejecución, entre otros. Pero el principal resultado consiste en haber desarrollado una metodología de trabajo que puede ser implementada en otros proyectos para incrementar los beneficios de la actividad minera en el desarrollo económico y social de las comunidades locales, satisfaciendo apropiadamente las expectativas. Sin embargo, se advertía que había situaciones políticas en el país, que frustraban la implementación de este método de trabajo. Lo que en consecuencia, reclamaba un

mayor esfuerzo por parte del estado para alcanzar un nivel óptimo de capacidad de gestión ambiental.

### **2.3.4. Impactos de la minería a gran escala en Países en Desarrollo**

En el año 2001, Felix Remy, uno de los propulsores de las reformas al sector minero llevadas a cabo por el Banco Mundial en los 90, presentó un trabajo que muestra los diferentes impactos ambientales de la minería a gran escala en diversas regiones del mundo.<sup>92</sup> El trabajo compara los impactos en Latinoamérica, Canadá y España, que difieren básicamente por la diferente disposición y acción de los gobiernos en relación con las comunidades donde se asientan los grandes proyectos mineros. Canadá se presenta como un ejemplo a seguir en cuanto a la eficiente relación triangular entre: A-Empresas mineras, B-Gobiernos nacionales y provinciales y C-Comunidades locales, que permitió a este país generar un desarrollo sustentable a partir del desarrollo de la industria minera. Cosa que hasta el momento no se ha alcanzado en América Latina, continente en el que se presentan altos niveles de corrupción que hacen difícil una gobernabilidad democrática. Esta falta de relación o mala relación entre gobiernos nacional/provincial, por un lado, y comunidades locales por otro, provoca ciertas características propias al impacto de la minería a gran escala en la Región; las

---

92 Remy Felix; Mc Mahon Gary, "Large Mines and the community. Socioeconomic and Environmental effects in Latin América, Canada, and Spain." International Development Research Centre, Canada and the World Bank, Washington, 2001. Para el análisis de los costos y beneficios en América Latina, el estudio toma como base proyectos radicados en Bolivia, Chile y Perú (En Bolivia: Puquio Norte, Inti Raymi. En Chile: La escondida, Candelaria y Fachinal. En Perú: Yanacocha y Antamina). Aunque el estudio no refiera a casos en Argentina, la matriz es fácilmente constatable con nuestra realidad actual.

que se expondrán en este título: Impactos: económico, social, cultural, ambiente natural o ecológico, salud, legal.

### **Impacto económico:**

Se manifiesta en los tres niveles:

Nacional\_\_\_ ingresos por Exportaciones/Impuestos;

Provincial\_\_ ingresos por Regalías;

Local \_\_\_\_\_ generación de empleo:

Directo- en la construcción de la infraestructura y en la fase de operación.

Indirecto- por aumento de la demanda de la industria en sí; y por el efecto multiplicador de la demanda de bienes y servicios que requieren sus empleados.

Los temas que generan conflicto en este rubro versan sobre las siguientes cuestiones:

- *Distribución de los ingresos por exportaciones, impuestos y regalías*, entre los gobiernos (nacional y provincial respectivamente) en perjuicio de las comunidades locales, más cercanas a la explotación minera. Los vecinos de los grandes proyectos reciben más perjuicios que beneficios de las explotaciones mineras.

- *¿Quiénes son los empleados? ¿Se trata de mano de obra local o foránea?* Durante la etapa de construcción de las instalaciones de la mina, se demanda gran cantidad de mano de obra, a veces especializada, que no siempre se encuentra entre los pobladores de las comunidades donde se radica la explotación. En algunos casos se firman acuerdos que establecen para la empresa la obligación de contratar un mínimo de empleados locales. Pero la gran cantidad de empleados de la primera etapa se reduce drásticamente al avanzar el proyecto a su fase de operación. Así, en el caso Alumbreira: “Durante el pico de la fase de desarrollo de la infraestructura (octubre de 1996) se emplearon 6.000 personas. Para la fase de operaciones, se crearon 650

puestos directos de trabajo y, debido al importante volumen de bienes y servicios necesarios para las operaciones se crearon entre 3 y 5 indirectos por cada puesto directo.”<sup>93</sup>

- *¿Quiénes son los proveedores de los bienes y servicios que reclama la mina?* En este punto resulta interesante resaltar las conclusiones de María Virginia Moori: “La existencia de carencias en la oferta de servicios e insumos locales que demandan los emprendimientos como Minera Alumbreira, implicó que una proporción significativa de los mismos sean provistos desde el exterior o a partir de la radicación en el país de diversas empresas de servicios (ej. de ingeniería y construcción, mantenimiento, prestadoras de servicios de comida, etc.). Sin embargo, se observa una rápida reacción de algunas empresas locales a los fines de aprovechar las nuevas oportunidades de abastecimiento mediante su reequipamiento, mejora de gestión, establecimiento de sucursales en la zona de influencia, y en algunos casos de asociación con empresas extranjeras. Si bien ciertos servicios se han desarrollado de manera casi inmediata (ej. servicios de catering, transporte, vigilancia, ferreterías, librerías, reparación y mantenimiento, etc.), existen otros abastecimientos importados cuyo desarrollo local sólo podría alcanzarse en el mediano plazo debido a que se requiere calidad, precios competitivos y adecuados plazos de entrega. Esto constituye un importante desafío a enfrentar, de lo contrario los grandes proyectos mineros se convertirán en enclaves aislados y no en activos motores del desarrollo regional.”<sup>94</sup>

Al aumentar la demanda se produce una inflación sobre los precios, que perjudica a los sectores de la población cuyos ingresos no aumentaron como los de los empleados en la mina.

---

93 Moori K, María Virginia “Reformas económicas y la Inversión en el Sector Minero Argentino” LC/L 1327, Países Bajos, Diciembre de 1999. Pág. 48.

94 Ib. Ídem Pág. 57



## **Impacto social y cultural**

La llegada de personal foráneo a las localidades donde se radica la explotación minera, genera inconvenientes por falta de vivienda y alimentos, servicios de salud y educación adecuados a los niveles de vida de los recién llegados. El alto poder adquisitivo de los empleados en la mina suele suscitar resentimientos en aquellos con menos ingresos.

Especial análisis merecen los impactos sociales y culturales en las comunidades indígenas, que perciben a estas inversiones como una amenaza a la vigencia de su cultura, establecida en torno a un salar (y sus aguas subterráneas) afectado por la explotación.

## **Impactos a la Salud**

Además de los riesgos a la salud por manipulación de explosivos y sustancias tóxicas, los pobladores se encuentran propensos a ser afectados por enfermedades venéreas, especialmente SIDA como consecuencia del brote de prostitución y delincuencia en la zona.

## **Impacto ambiental o ecológico:**

Con algunas excepciones, las grandes mineras utilizan en los países en desarrollo, la misma tecnología que usan en sus países de origen, y a menudo superan los estándares ambientales locales. De todas maneras, ha habido una gran cantidad de incidentes que provocaron alarma en los críticos de la minería; lo que nos lleva a señalar los impactos en los distintos elementos del ambiente: aire, agua, suelo y biodiversidad.<sup>95</sup>

Así, pueden observarse, durante todas las etapas de la actividad (construcción, explotación y cierre):<sup>96</sup> problemas

---

95 Ver imagen satelital de emprendimiento minero Alumbraera en Anexo Imágenes 2.2

96 BADINO, Jorge Enrique "Hacia un estudio comparativo de la minería del oro y

de acceso al agua; contaminación de efluentes con ácidos; gases tóxicos que emanan de residuos sólidos; horadamientos y movimientos de terreno que generan ruidos y vibraciones, pérdida de suelo y de vegetación; consumo de energía que contribuye al cambio climático; riesgos a la salud por manipulación de explosivos, afectación de sitios arqueológicos, culturales e históricos y de reservas naturales.

En el caso de la explotación de oro, la presencia del cianuro en la solución acuosa que se utiliza para la técnica de “lixiviación de cúmulo” implica un gran riesgo para el ambiente y la salud humana. Entre los elementos del ambiente, el agua es el más sensible a los impactos de la actividad minera, por ser el medio que recibe las descargas de desechos contaminantes que pueden estar constituidos por: metales, berilio, cromo, cobre, zinc, arsénico, selenio, cadmio, antimonio, telurio, mercurio, talio, plomo, cianuros, y demás elementos enumerados en el anexo 1 de la Ley 24.051 (Ley nacional de Residuos peligrosos). Especial mención se hace de los desechos que contengan cianuros, resultantes del tratamiento térmico y de operaciones de temple, cuyo control debe extremarse.

En relación a los instrumentos de control ambiental, en general, para América Latina se percibía en la década del 90 un sistema pobre o ineficaz. Según el informe del Banco Mundial<sup>97</sup>

“La mayoría de los países de América Latina, no tienen estándares de protección ambiental adecuados. Pocos conocen sus recursos acuíferos (subterráneos y superficiales), o han establecido estándares de protección de aguas. Más aun, en los

---

su problemática ambiental entre Argentina y Canadá” en *Situaciones ambientales argentinas y canadienses. Análisis y estrategias*. Coordinadoras: María Inés Fernández y Ofelia Beatriz Scher, Compilación Dra. María del Carmen Galloni, Asociación de Estudios Canadienses (ASAEC) Biblioteca Norte-Sur, Centro de Estudios Argentinos Canadienses de Buenos Aires, año 2007.

97 Banco Mundial, Doc. Técnico 345 pág. 66

lugares donde existen estándares, se trata de esquemas generales de valores adoptados por la Organización Mundial de la Salud (OMS) u otra recomendación extranjera, sin adaptación a las circunstancias locales. Estos valores pueden servir como una primera aproximación pero necesitan ser revisados a medida que se dispone de mayor información o datos del entorno.”

Dos tipos de instrumentos de control ambiental son los más usados en Latinoamérica: 1- “Control de medición” (establecen máximos tolerables para agua, aire, etc) y 2- “Incentivos basados en el mercado” (subsidios y exenciones impositivas para actividades pro ambiente) Pero ninguno contempla estándares que tengan en cuenta la capacidad del ecosistema para recibir aire o agua contaminada, ni los costos para mantenerse dentro de los límites máximos de tolerancia.

Un control de medición es el que se instrumenta en el Decreto 831/93 reglamentario de la Ley 24.051 de Residuos Peligrosos, que en su Anexo II establece tablas con niveles guía, para cada constituyente peligroso que pueda hallarse en el agua (también aire o suelo). Los niveles guía exigidos varían según el agua se destine para consumo humano o vida acuática, riego o irrigación, recreación o pesca industrial. La violación por parte de los generadores, transportadores o empresas que tratan residuos peligrosos, a estos parámetros puede conducir a la imputación del delito de “envenenamiento, adulteración o contaminación” tipificado en el art. 55 de la ley de referencia (Ley 24.051). Este delito es el que se le imputa a la Empresa Alumbreira en el juicio radicado en Tribunales Federales de la Provincia de Tucumán, lo que generaría responsabilidad por daño ambiental.

Sobre este punto, cabe mencionar que Minera Alumbreira no utiliza cianuro, sino cal, para la obtención del concentrado que exporta. Esto porque el cianuro es cupricida, es decir, destruye el cobre, principal componente mineral del

concentrado.<sup>98</sup> El alto riesgo del cianuro en la minería a cielo abierto condujo a varias provincias argentinas<sup>99</sup> a prohibir las explotaciones mineras a cielo abierto.

## 2.4. DAÑO AMBIENTAL<sup>100</sup>

### 2.4.1. Antecedentes históricos en la doctrina nacional

Hasta la sanción del nuevo Código Civil y Comercial de la Nación, en el año 2015, la doctrina jurídica nacional no era pacífica en cuanto al tratamiento de la cuestión ambiental. La mora legislativa en la formulación de instrumentos legales de carácter administrativo, civil, penal y procesal, apropiados para regular las cuestiones de fondo y de forma, esenciales

---

98 Fuente: Exposición del gerente de Desarrollo Sustentable de Alumbraera, Raúl Mentz en la segunda reunión de la mesa de diálogo entre Minera Alumbraera y la Federación de ONGs Ambientales de Tucumán, celebrada el día 20 de julio de 2012, en la Defensoría del Pueblo de Tucumán./ Ver también: Moori K, María Virginia, 1999. Pág.45, *Procesamiento: El concentrador de cobre utiliza el método convencional de circuitos de flotación; trituración por medio de molinos/bolas semiautógenos (SAG). El concentrado de cobre es bombeado 316 km hasta la planta de filtros en Tucumán.*

*La mayor parte del oro en el yacimiento Bajo de la Alumbraera es "oro libre", es decir que se puede separar una fracción significativa del oro de los otros materiales mediante procesos de separación por gravedad. El tratamiento final en horno produce un lingote de doré de plata y oro.*

*Cabe destacar que una parte del oro de Alumbraera es recuperado en el circuito de separación por gravedad de la mina. El resto del oro recuperable es muy fino y flota con el cobre y, por consiguiente está incluido en el concentrado de cobre. Cuando se embarca el concentrado de cobre hacia las fundiciones, se determina el contenido de oro mediante un muestreo y se determina el crédito a Minera Alumbraera por el oro.*

99 Tucumán, La Rioja, Mendoza, Chubut. Fuente: BADINO, Jorge Enrique, 2007, pág. 87

100 Bajo éste título, ofrecemos al lector una explicación resumida de la cuestión sobre daño ambiental y/o responsabilidad por daño ambiental y sus alcances.

para la resolución de los conflictos ambientales, se hacía notar en congresos, publicaciones y jurisprudencia - ámbitos donde los operadores del derecho exponían y desarrollaban los argumentos que apoyaron las distintas soluciones a los problemas que generaban, en la comunidad jurídica, las llamadas “lagunas del derecho”.

Sucede que los nuevos valores propuestos por Brundtland, en cuanto lineamientos de política que deben profundizarse y transformar a todas las ramas del derecho, habían sido asimilados hasta ese momento por la estructura jurídica del Estado a un nivel constitucional y de presupuestos mínimos. La falta de paz en las ciencias jurídicas se explicaba por el hecho de que el derecho tradicional, de raigambre romana, protector de derechos individuales, carecía de institutos capaces de amparar intereses colectivos como el del ambiente. El conflicto radicaba en intentar poner el “vino nuevo en odres viejos”, esto es, intentar resolver la problemática ambiental, de interés colectivo, público, mediante institutos pensados para un sistema político y económico individualista y de intereses privados. En ese estado de oscuridad, en el sentido de falta de reglas claras, se encontraba la materia “Daño ambiental” o “responsabilidad por daño ambiental, hasta el 1 de enero de 2016, fecha en que empezó a regir el nuevo Código Civil y Comercial de la Nación.”<sup>101</sup>

---

101 Así lo expresaba Eduardo Pigretti: “Las reglas clásicas de responsabilidad contenidas en la legislación civil no brindan en la actualidad suficiente protección a la naturaleza ni a quienes resultan víctimas de daños ambientales.” (...) “Los principios civiles no sirven a la naturaleza. Se trataría de intentar localizar principios nuevos que atiendan a la naturaleza. Los esfuerzos de tratadistas han sido maravillosos, pero el molde está por romperse, a fuerza de aplicarlo como está. Otro tanto puede decirse del derecho administrativo, que aún cuando parece más útil, dentro de poco encontrará límite a sus posibilidades de adecuación a la realidad por normar.” (...) “Nuevos métodos, nuevas formas, nuevos criterios de justicia, nuevas leyes deberán estructurarse para resolver las cuestiones que afrontamos.” PIGRETTI Eduardo, Indemnización por Daño Ambiental, DJ del 23/07/1997

Los lineamientos de política expresados en la LGA - Ley 25.675, presupuestos mínimos mediante los cuales el *derecho administrativo* venía transformando al Estado, causaron impacto en las ramas civil, penal y procesal del derecho. Los especialistas de estas ramas habían comprobado ya un apartamiento de los principios y valores tradicionales que han servido de fundamento a sus prácticas. En términos generales, los técnicos jurídicos habían encontrado dificultades o diferencias en las siguientes cuestiones que hacen a la materia de daños y responsabilidad por daños.

Los civilistas habían puesto sus esfuerzos en el estudio y adaptación de:

*Cuestiones de fondo:* Elementos de la responsabilidad por daño: hecho generador, factor de atribución, relación de causalidad, eximentes, determinación del daño, determinación de montos indemnizatorios, seguro ambiental, etc.

*Cuestiones de forma:* Los procesalistas civiles estudian las alternativas judiciales para resolver los conflictos ambientales mediante “Procesos colectivos” resaltando sus aristas: legitimación activa, carga de la prueba, medios de prueba, efecto erga omnes de la cosa juzgada, determinación de montos indemnizatorios, etc.

Los penalistas se afanan todavía por delinear un tipo de acción antijurídica y culpable que les permita instaurar un “derecho penal ecológico”, con un procedimiento adecuado para perseguir un delito ecológico- capaz de colaborar con una herramienta coercitiva en la obligación estatal de preservar el medio ambiente.

Escapa a este trabajo el análisis pormenorizado de los distintos argumentos esgrimidos por la prestigiosa doctrina jurídica nacional en congresos, conferencias, obras literarias

y jurisprudencia,<sup>102</sup> en su mayoría fundados en experiencias extranjeras (USA, España, Brasil, Alemania, Italia etc.); argumentos que se trasladan sin duda al ámbito parlamentario cuando se discuten las reformas legislativas necesarias.

---

102 Para mencionar algunos de los foros de debate en los que calificados juristas se han dado cita con obras científicas de alto nivel, recordamos al administrativista Cassagne, Juan Carlos, en -“*Daño ambiental colectivo*” La Ley 14/09/2004-, quien sitúa al Derecho ambiental como una rama del derecho administrativo y cuestiona a los civilistas por utilizar la teoría del riesgo como factor de atribución de responsabilidad. Desde los civilistas, Moset Iturraspe, Jorge, en -“*Presupuestos de la Responsabilidad por daños en materia civil y en materia ambiental. Similitudes y diferencias*”, *Revista de Derecho Público. Derecho Ambiental III Ed. Rubinzal Culzoni 2010*- págs. 115 a 127, afirma que la jerarquía constitucional no quita que sea el Derecho Privado el encargado, a través de la normativa propia del derecho de daños, de regular lo relativo a los daños que lo deterioran o destruyen. Ello, dice, no significa desconocer el rol del Estado en la protección ecológica. Moset Iturraspe no es partidario de dividir o fraccionar el derecho de daños: públicos y privados, con la consecuente responsabilidad del Estado y de los particulares. Por su parte Garrido Cordobera, Lidia en -“*Daño ambiental colectivo e individual*” La ley 2007-A, 965-, recuerda que en 1983 se llevaron a cabo las IX Jornadas Nacionales de Derecho Civil, cuyo tema 2 abordó la problemática ambiental con la denominación de “Derecho a la preservación del medio ambiente. Responsabilidad por daños ecológicos”. Varias de sus conclusiones fueron recogidas por la ley 25.675. Garrido también menciona que *Pigretti señala que los sistemas legales vigentes han tratado de regular la relación hombre-hombre de acuerdo con la tradición romanista y que la responsabilidad civil comparte esto, teniendo por lo tanto contenido patrimonial; por tal razón es difícil concebir la existencia de intereses difusos, acciones de clase o acciones ecológicas, ya que éstas presuponen una interrelación del hombre con el grupo social. Además, manifiesta que los principios civiles no sirven para la naturaleza y que sus moldes no alcanzan para dar una adecuada solución. La autora concluye diciendo: Como creemos que el Derecho es evolución y que el arte de impartir justicia es brindar a los particulares o a la comunidad una solución en el caso concreto, de acuerdo con la realidad que se presenta — aun contando con normas que distan de ser la panacea, pero que mediante una adecuada interpretación todavía pueden darnos, hasta una reforma legislativa, una adecuada solución a los conflictos planteados—, es que consideramos aplicables los principios del Derecho de Daños a la problemática ambiental. No podemos olvidar, bajo ningún pretexto, lo imperativo del principio general receptado en el art. 15 del Código Civil: “Los jueces no pueden dejar de juzgar bajo el pretexto de silencio, oscuridad o insuficiencia de las leyes” y hacerlo es negar la verdadera razón de la magistratura y del Derecho mismo.*

## **2.4.2. Concepto y cuantificación del Daño Ambiental. Arts. 41 CN; 14 CCC y 27 LGA**

La Constitución nacional reformada en 1994 crea una institución nueva: crea el daño ambiental. Existe una nueva categoría jurídica de dimensión constitucional. El daño ambiental es distinto del daño civil y del daño penal. Así lo manifestaba Pigretti<sup>103</sup> antes de la reforma en materia civil y comercial, vigente a partir del 1 de agosto de 2015 con el nuevo código civil y comercial de la nación mediante Ley 26.994. Se refería a que el daño ambiental se produce en la relación del hombre con el grupo social, en cuanto afecta al ambiente como patrimonio social y colectivo, mientras que el daño civil, contemplado en código de Velez Sarsfiel ocurría en las relaciones individuales de hombre a hombre, en cuanto afectaban de modo directo sobre el patrimonio de una persona.

Con la sanción del nuevo código y la inclusión en el Art. 14 del CCyC de la nueva categoría de derechos de incidencia colectiva junto a los derechos individuales, la cuestión ha sido superada. El Art. 14 del CCyC expresamente dice que reconoce a los derechos individuales y a los derechos de incidencia colectiva. La ley no ampara el ejercicio abusivo de los derechos individuales cuando pueda afectar al ambiente y a los derechos de incidencia colectiva en general.

Reconocida la naturaleza jurídica del derecho a un ambiente sano, como a- “derecho de incidencia colectiva” superando la categoría de intereses difusos; b- “derecho humano” en la acepción de derecho público; c- “derecho fundamental” en cuanto reconocido por la Constitución nacional en su Art. 41; y d- “derecho personalísimo” en la acepción civil, en cuanto importa a la persona

---

103 PIGRETTI Eduardo, Indemnización por Daño Ambiental, *DJ* del 23/07/1997 pág. 102



humana en su dignidad de ser vivo y como miembro de la especie humana; solo resta conceptualizar al daño que se produce cuando se afecta este derecho. Cuando se lesiona el derecho de gozar de un entorno natural apropiado para la vida, que hace a la calidad de vida de las personas, se produce el daño ambiental.

La Constitución Nacional menciona al daño ambiental y aunque no lo define, indica de qué forma debe repararse y la consecuente obligación de recomponer; luego remite a la ley para que establezca el modo en que esa responsabilidad se llevará a cabo. Por su parte, la ley General del Ambiente Ley 25.675, en su Art. 27 define al daño ambiental como “toda alteración relevante que modifique negativamente el ambiente, sus recursos, el equilibrio de los ecosistemas, o los bienes o valores colectivos”. Analicemos esta definición:

Toda alteración relevante: Si bien toda actividad del hombre causa impacto al ambiente, en cuanto que lo modifica; no todo impacto al ambiente causa un daño al sistema natural. La alteración en el flujo energético será relevante cuando modifique negativamente, esto es que “provoque desequilibrios en los sistemas sustentadores de la vida” al punto en que importe una degradación perceptible de la calidad de vida de los seres humanos. Así lo entiende Bibiloni cuando distingue tres puntos límites de alteración en un sistema ambiental, superados los cuales habrá diversas maneras de responder.

Alteración ambiental: –Hasta un primer punto límite– Se da cuando el sistema ambiental afectado por un impacto antrópico aun puede restablecer por sí mismo el equilibrio perdido. En este caso, aunque hay degradación, no cabe hablar de daño ambiental, pero sí caben acciones tendientes a evitar que los efectos del impacto al ambiente se agraven, de manera de disminuir la presión sobre el sistema.

Daño ambiental reversible: –Superado el primer punto límite– Ocurre cuando el sistema afectado por un impacto

antrópico podría restablecer el equilibrio perdido, pero en un punto distinto al que originariamente tenía. Aunque el equilibrio pueda restablecerse, aquí ya hay un daño ambiental más o menos reversible que ha sufrido el sistema, y ello requerirá la intervención humana para hacerlo cesar, y luego dará lugar a medidas de recomposición, de reparación, de reconstitución o de restauración.

Daño ambiental irreversible: –Superado el segundo punto límite– Ocurre cuando el sistema afectado por un impacto antrópico ya no puede restablecer por sí mismo, el equilibrio perdido, al menos en la escala humana de tiempo. En estos casos, la recomposición es imposible, por lo que sólo proceden acciones que persigan la reparación o el resarcimiento del perjuicio. En este punto cabe hacer mención a los daños ambientales que son inherentes a una determinada actividad humana específica y que resulta inseparable de ella, de modo tal que del solo ejercicio de la actividad, el perjuicio deviene inevitable. Tal el caso de la actividad minera, la disposición final de residuos y la generación de energía nuclear.

Hecha esta diferenciación de las categorías de alteración negativa al ambiente, cabe ahora avocarnos a la determinación del quantum del daño ambiental, a los fines de hacer efectiva la responsabilidad sobreviniente. Para el cálculo del monto de las obligaciones que deberá asumir el autor del daño ambiental, debemos discernir según pueda o no realizarse una recomposición del ambiente; caso en que procederá de forma sustitutiva, la reparación o el resarcimiento del perjuicio. En ningún caso se calcula el perjuicio causado al ambiente porque, hasta ahora, no es mensurable. No hay un equivalente en dinero para el valor de un río, de una montaña, o de las aves. No puede calcularse en dinero el valor del aire, del mar o de una especie animal o vegetal.

Quantum de recomposición: Cuando sea posible la recomposición del ambiente, podrá determinarse un quantum, pero

no del perjuicio causado al ambiente, que no es mensurable, sino del costo de las tareas de recomposición que resulten necesarias para intentar retrotraer la situación al punto más cercano al estado anterior.

Quantum de reparación o resarcimiento: Cuando no sea posible la recomposición del ambiente, el autor del daño ambiental será pasible de una obligación de reparación o resarcimiento del perjuicio, cuyo monto estará integrado por los costos de las medidas de mitigación de los efectos del daño ambiental irreversible, y de la indemnización sustitutiva que cumpla la función de sanción económica y que será destinada a un fondo de compensación ambiental, con miras a la prevención de este tipo de daños a partir de la concientización en el cuidado del ambiente.

### **2.4.3. Caracterización del daño ambiental**

Señala Mosset Iturraspe<sup>104</sup> que el daño ambiental no es un daño común, en el sentido de fácilmente comprobable: daño actual o daño futuro cierto. Por la materia sobre la cual recae (derecho a un ambiente sano), por el bien jurídico comprometido (el ambiente), encaja difícilmente en las clasificaciones tradicionales: daño patrimonial o daño extrapatrimonial, daño cierto o incierto, daño actual o futuro, y daño personal o daño ajeno. Más bien cabe decir que el daño ambiental comprende a todas estas categorías. La necesidad de certeza o certidumbre sobre su existencia es reemplazada por la verosimilitud.

La clasificación de los perjuicios en “directos e indirectos”, así como la de “mediatos e inmediatos” sirve para distinguir

---

104 MOSET ITURRASPE Jorge; Hutchinson Tomas y DONNA Edgardo Alberto, *Daño ambiental*, Ed. Rubinzal Culzoni, Buenos Aires, 1999. Pag.72 yss.

al daño ambiental propiamente dicho (daño al ambiente), de los daños derivados de éste a las personas. El ambiente puede ser el directamente dañado, sin perjuicio de las consecuencias que pueda ese menoscabo irradiar sobre la persona o sobre su patrimonio. Esto da lugar a decir, siguiendo a Bibiloni<sup>105</sup>, que el daño ambiental tiene un carácter ambivalente o bifronte, porque no solo recae sobre el patrimonio ambiental que es común a la comunidad, en cuyo caso se habla de impacto ambiental, sino que se refiere al daño que el medio ambiente alterado ocasiona de rebote a los intereses legítimos de una persona determinada, configurando un daño particular que ataca un derecho subjetivo y legitima al damnificado para accionar en reclamo de una reparación o de un resarcimiento del perjuicio patrimonial o extrapatrimonial que se le ha causado. Se llama bifronte porque tiene dos caras, patrimonial y extrapatrimonial a la vez.

En cuanto a su categorización en relación al tiempo, los daños ambientales suelen ser el producto de un proceso dilatado en el tiempo. De allí que se aluda a: a) “daños continuados, producto de una sucesión de actos cumplidos en épocas diversas; b) daños que continúan en el tiempo con efectos permanentes, aunque provengan de un único acto; y c) daños progresivos, producidos por una serie de actos sucesivos, de una misma persona o de personas diferentes, cuya conjunción provoca un daño mayor que la suma de cada uno de los daños individualmente ocasionados –procesos de saturación–. El derecho ambiental regula tanto la responsabilidad por daños actuales, como por daños futuros. Esto porque comprende al régimen de la responsabilidad por daños tanto en su función resarcitoria, como en la preventiva y la precautoria.

---

105 BIBILONI, Hector Jorge, *El proceso ambiental*, 1 ed. Buenos Aires, Lexis Nexis Argentina, 2005, pag.97 y ss.

#### 2.4.4. Régimen de responsabilidad por daño ambiental

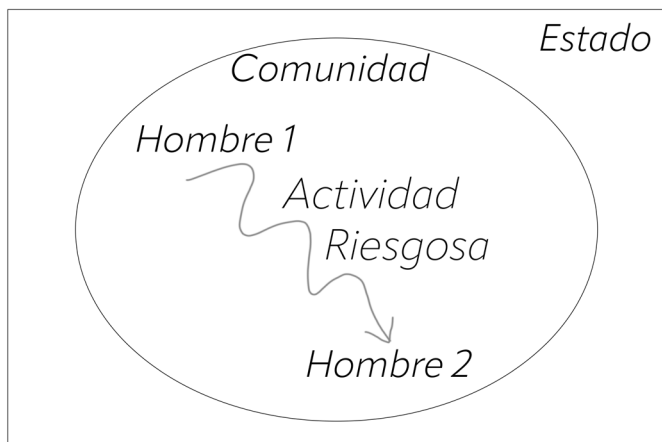


Gráfico 1: El hombre H1 realiza una actividad riesgosa (Ar) que afecta los intereses de un miembro de la comunidad (H2-afectado) en un medio ambiente (interés colectivo), encerrado en un óvalo – la comunidad, que se encuentra dentro de un rectángulo – el Estado (E).

Relación administrativa: El Estado tiene obligación de controlar la actividad riesgosa R: E --- H1 y por otra parte debe garantizar a los miembros de la comunidad (H2) el ejercicio de su derecho a un ambiente sano apto para el desarrollo de su persona. R: E --- H2

Cuando el H1 realiza una actividad, permitida o prohibida, que produce un daño al ambiente, surge la obligación prioritaria de recomponer. Si esto es técnicamente imposible, un juez determinará el monto de la indemnización. Para costear una eventual recomposición de daños ambientales, H1 debe contar con un seguro ambiental, cuyo monto ingresará al Fondo de compensación. Por su parte, H2 puede pedir el cese de la actividad dañosa, mediante acción de amparo.

Relación civil: Surge cuando H1, al contaminar recursos naturales, afecta la salud de los ciudadanos (H2) o su derecho a un ambiente sano, que hace a la calidad de vida, lo cual genera la obligación de indemnizar a las víctimas. El reclamo podría articularse mediante un proceso colectivo que determine la responsabilidad por el daño ambiental, y luego radicar los reclamos indemnizatorios por separado, donde cada damnificado deberá probar la dimensión de su propio daño particular. El seguro ambiental y el fondo de restauración no cubren los daños particulares de los miembros de la comunidad.

Relación penal: Surge con el Estado en cuanto guardián del orden público ambiental. Se materializa en la pena que debe cumplir aquel que realice una acción que encuadre dentro de un tipo de delito ecológico. R: H1 --- E

E- Estado/ Ovalo: comunidad/Recursos Naturales – ambiente./H1- Persona física o jurídica - Industrial/ Industria/ Ar – Actividad riesgosa para el ambiente, que impacta de manera:

- afectación significativa (positiva o negativa) --- EIA : mitigar impactos negativos.
- afectación negativa relevante --- Daño ambiental: genera responsabilidad ambiental.

Cuando se produce un **daño al ambiente**, definido por la Ley 25.675 en su art. 27 como: “...*toda alteración relevante que modifique negativamente el ambiente, sus recursos, el equilibrio de los sistemas, o los bienes y valores colectivos...*” surge la obligación de responder por sus consecuencias, frente a la comunidad en general (responsabilidad administrativa y responsabilidad penal) y frente al afectado en sus derechos particulares –salud, bienestar, propiedad– como consecuencia del daño ambiental (responsabilidad civil), Hay responsabilidad civil ante la lesión del derecho colectivo a un ambiente sano, como se verá por el art. 1737 CCyC.

Esta diferenciación surge de la propia ley de presupuestos mínimos, que en su art. 29 última parte señala que “...La responsabilidad civil o penal, por daño ambiental, es independiente de la administrativa...”

#### **2.4.5. Régimen de Responsabilidad Administrativa por daño ambiental de incidencia colectiva instituido por la Ley General del Ambiente (LGA) <sup>106</sup>**

De la Responsabilidad Administrativa por daño ambiental de incidencia colectiva trata la Ley General del Ambiente en sus arts. 22 y 27 al 35.

Así, el Art. 28 dispone que “El que cause un daño ambiental será objetivamente responsable de su restablecimiento al estado anterior a su producción. En caso de que no sea técnicamente factible, la indemnización sustitutiva que determine la justicia ordinaria interviniente, deberá depositarse en el Fondo de Compensación Ambiental que se crea por la presente ley<sup>107</sup>, el cual será administrado por la autoridad de aplicación, sin perjuicio de otras acciones judiciales que pudieran corresponder.”

---

106 No confundir con la responsabilidad del Estado por incumplimiento de sus funciones. En este título nos referimos a la responsabilidad del que causa un daño ambiental, en su rol de administrado. Capítulo aparte se tratará la responsabilidad del Estado por incumplimiento de su obligación de garantizar el derecho a un ambiente sano.

107 Hasta la fecha el mencionado Fondo de compensación no ha sido reglamentado, por lo que algunos juristas como López Herrera, Edgardo advierten soluciones posibles de las que puede valerse un juez para cumplir con el art. 15 del CC y salvar la falta de legislación. Señala López Herrera que el juez que condene a una indemnización sustitutiva debería ordenar el depósito de la suma en una cuenta a su nombre en el Banco de la Nación Argentina u oficial de la provincia respectiva, imputando el destino de esos dineros al Fondo de Compensación ambiental cuando sea creado. Incluso cabría la posibilidad de que los fondos sean entregados a la parte actora (afectado, ONG, Estado) para que realicen por su cuenta la recomposición del ambiente, bajo control judicial. Ib. Idem. pág. 190

Tal es así que la ley exige, en su Art. 22, a toda persona física o jurídica, pública o privada, que realice actividades riesgosas para el ambiente, los ecosistemas y sus elementos constitutivos, la obligación de contratar un seguro de cobertura con entidad suficiente para garantizar el financiamiento de la recomposición del daño que en su tipo pudiere producir.

Cabe aclarar que el seguro y las sumas que integren el Fondo de recomposición, no tienen como finalidad cubrir los daños a particulares (responsabilidad civil) sino sólo atender a los gastos de recomposición del ambiente dañado (responsabilidad administrativa).

El régimen de la LGA, señala los límites al derecho de libre empresa reconocido en el art. 14 CN: de “*Ejercer toda industria lícita*”; límites que se establecen en protección del medio ambiente, sustento necesario para las actividades productivas.

En ejercicio del poder de policía, el Estado –a través de las políticas que surgen de la LGA– impone a quien realice una actividad industrial riesgosa para el ambiente, que lo haga bajo un estricto control estatal, de manera que no externalice los costos de producción hacia el ambiente o los consumidores. El control se ejerce desde antes de la instalación de una obra o actividad, cuando se exige el *estudio de impacto ambiental* donde se describen las acciones que el empresario realizará para mitigar los efectos negativos que pudiera causar al ambiente; internalizando de esta manera los costos que se conocen en las ciencias económicas como externalidades negativas (Por ej. daños a los recursos naturales y a la salud de las personas).

Asimismo, la administración pública, en ejercicio del poder de policía que le confiere la LGA, exige al empresario, *la contratación de un seguro*<sup>108</sup> para cubrir los daños que su acti-

---

108 Ver: Sobrino, Waldo Augusto, “Seguros ambientales obligatorios” *La Ley*, 26/06/2009. El autor señala algunas pautas básicas del seguro ambiental, analizando la Resolución conjunta n° 98/2007 y n° 1973/2007, de la Secreta-



vidad riesgosa pueda producir al bien colectivo denominado “ambiente”. Las sumas dinerarias pagadas por las aseguradoras, como se dijo, serán destinadas a las obras de recomposición del ambiente a su estado anterior al suceso dañino –Clean up–.

Lo que resta a la administración pública es delinear un procedimiento para determinar la existencia y medida del daño al ambiente, la relación de causalidad, el grado de responsabilidad del empresario y la forma o mecanismo de recomposición, cuando sea técnicamente posible, todo ello para dar solución a los conflictos ambientales.

En nuestro medio pueden mencionarse algunas experiencias piloto en tal sentido. Así, el caso del *procedimiento de participación ciudadana* dirigido por la Defensoría del Pueblo de Tucumán, en el marco del “convenio de preservación de la contaminación industrial de la cuenca Salí-Dulce”. Proceso que se inició ante el rechazo que hiciera la CSJN a la medida cautelar presentada por el Defensor del Pueblo de Santiago del Estero, que buscaba que se suspenda la producción de bioetanol o cualquier otro alcohol que tenga como subproducto a la vinaza. En virtud de las acciones concretas realizadas por la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación, orientadas a la superación de la contaminación denunciada por la provincia de Santiago del Estero, la Corte consideró prematuro hacer lugar a la medida cautelar<sup>109</sup>.

---

ría de Finanzas y la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable, donde se establecen las “Pautas básicas para las condiciones contractuales de las pólizas de seguro de daño ambiental de incidencia colectiva.”

109 Ver Línea del tiempo fecha 20 de diciembre de 2011. Cabe notar que la decisión de la Corte coincide con la del Fallo Mendoza Beatriz y otros c Estado Nacional y otros s/Daños y perjuicios (derivados de la contaminación ambiental del río Matanza Riachuelo) de fecha 8 de julio de 2008, en el sentido de derivar el cauce del conflicto al ámbito de la administración pública, cosa que hizo en el caso Mendoza al ordenar al Poder Ejecutivo que presente un plan de saneamiento ambiental de la cuenca, y su posterior ejecución al comité de cuenca.

El procedimiento de participación ciudadana en cuestión tiene como virtud la *participación de todos los interesados* en el daño colectivo y no se descarta que pudiera servir para discutir también sobre los daños a particulares (responsabilidad civil del empresario).

En el caso cabe mencionar la existencia de un organismo interestatal como el “Comité de cuenca” y dos convenios que le sirven de base:

- El convenio firmado por la Secretaría de Ambiente de la Nación, las Provincias de Tucumán y Santiago del Estero y el Defensor del Pueblo de Santiago del Estero, por el que se pretende eliminar la vinaza de los cursos de agua- Vinaza 0.

- El acuerdo firmado por los Defensores del pueblo de la Nación y de las provincias de Tucumán y Santiago del Estero, para realizar un control conjunto de la contaminación de las aguas de la cuenca Salí-Dulce.

Otro intento de resolver por mecanismos no judiciales, un conflicto varias veces judicializado, es el de la *mesa de diálogo entre Minera Alumbra y la Federación de Ongs Ambientales de Tucumán*, que tuvo lugar también en el edificio de la Defensoría del Pueblo de Tucumán; y que tras un año de reuniones mensuales extendió su influencia a las ciudades de Concepción de Tucumán, para acercarse paulatinamente al foco del conflicto en las ciudades de Andalgalá y sus alrededores.

La iniciativa de diálogo vino de la misma empresa tras cambios en su política interna que desde febrero de 2012 se dirigió a la apertura y diálogo con la comunidad, a fin de construir una relación directa que le otorgara la licencia social que toda empresa necesita para seguir operando en el medio. El desarrollo de este proceso, de vital importancia para esta tesis, se estudiará en el capítulo siguiente.

Consideramos que estos procedimientos extrajudiciales podrían instaurarse como instancias previas a la vía judicial mencionada en el art. 30 Ley 25.675, la que sería procedente en el supuesto de fracasar ellos en la solución de conflicto.

#### **2.4.6. Régimen de Responsabilidad civil por daño particular derivado de un daño al ambiente. Función preventiva, resarcitoria y punitiva**

De la responsabilidad civil por daño particular derivado de un daño al ambiente, antes de la unificación del Código Civil y Comercial de la Nación por ley 26.994 (CCyCN), se ha venido ocupando la doctrina y la jurisprudencia, creando remedios pretorianos. Estos buscaban hacer efectivas las reformas introducidas a la constitución en 1994: el nuevo derecho a un ambiente sano y la obligación de preservarlo.

Los civilistas han puesto de relieve las particularidades de la responsabilidad por daño ambiental, en contraste con la clásica responsabilidad por daños patrimoniales y extrapatrimoniales, ámbitos de la responsabilidad hoy unificados en el CCyCN. En materia de reparación, el Código unifica el fenómeno de la ilicitud o antijuridicidad que sobreviene cualquiera sea la fuente de la obligación de cumplir o de reparar el daño. Se establece una regla general, pero subsiste una regulación especial para el cumplimiento de la prestación comprometida mediante un contrato. En cuanto a la problemática derivada del incumplimiento, queda regulada en el campo obligacional y contractual.

La ley 26.994 instauro en el nuevo Código Civil y Comercial argentino (CCyCN) un sistema de responsabilidad civil que reconoce en su Art. 14 dos tipos de derechos: *Individuales y de incidencia colectiva*. Los derechos individuales se refieren a los derechos de la persona sobre si misma y sobre las cosas

que componen su patrimonio; mientras que los derechos de incidencia colectiva comprenden las situaciones jurídicas de la persona como integrante de un grupo o colectividad. Así, se encuentran incluidos en esta categoría: los derechos del consumidor y el derecho a un ambiente sano.

Con gran tino, el código ordena la jerarquía de los distintos tipos de derecho, subordinando el derecho individual al límite que le impone el ambiente y los derechos de incidencia colectiva en general. Tal lo que indica en el Art. 14 CCC último párrafo, cuando dice que *la ley no ampara el ejercicio abusivo de los derechos individuales cuando pueda afectar al ambiente y a los derechos de incidencia colectiva en general*. Con esto cobran fuerza los derechos de la solidaridad, o derechos de tercera generación, que vienen a reorganizar a la sociedad superando el individualismo imperante en los siglos pasados.

La noción de responsabilidad civil en el CCyCN abarca tres funciones: preventiva, punitiva y resarcitoria. La función precautoria que aparece en la Ley general del ambiente, es propia del micro sistema del derecho ambiental y procede para el cuidado del ambiente, aunque el código civil y comercial no la mencione. Como señalan los relatores del nuevo código<sup>110</sup>, la función resarcitoria es prevalente en casuística y doctrina, y exclusiva si el bien jurídico protegido es el patrimonio. En la medida en que se trata de bienes que tienen un precio o un valor expresable en dinero, es posible una indemnización o mecanismo resarcitorio. Pero la necesidad de contemplar la finalidad preventiva y la punitiva, se aprecia si se considera que en el Código Civil y comercial se tutelan, no solo el patrimonio, sino también la persona y los derechos de incidencia colectiva.

---

110 *Proyecto de Código Civil y Comercial de la Nación*. Redactado por la Comisión de reformas designada por decreto 191/2011, Ricardo L. Lorenzetti, Elena Hígon de Nolasco y Aida Kemerlmajer de Carlucci. *Presentación, fundamentos y legislación complementaria*. Año 2012 Pag. 260 a 270.

Explica el relator que cuando se trata de la persona, hay resarcimiento, pero también prevención, y en muchos casos, como el honor, la privacidad, la identidad, la función preventiva es mucho más eficaz para garantizar la protección de estos derechos personalísimos. De la misma manera, en los derechos de incidencia colectiva surge con claridad que la prevención es prioritaria y precede a la reparación, sobre todo cuando se trata de bienes que no se pueden recomponer fácilmente. En estos casos se observa además la “tragedia de los bienes comunes”, ya que los incentivos para cuidarlos son mínimos, y por eso es un ámbito en el que se reconoce la facultad judicial de aplicar multas civiles, sanciones pecuniarias disuasivas conocidas con el nombre de “daños punitivos”. El CCyCN no incluye la norma propuesta por la comisión relatora sobre daños punitivos, pero esta facultad del juez sí está prevista en la ley de defensa al consumidor, de manera que una ley especial podría también instaurarla en materia ambiental.

La función preventiva de la responsabilidad se trata en los Arts 1710 a 1713 CCyCN. Los alcances del deber de prevención están definidos el Art. 1710: *Deber de prevención del daño. Toda persona tiene el deber, en cuanto de ella dependa, de: a) evitar causar un daño no justificado; b) adoptar, de buena fe y conforme a las circunstancias, las medidas razonables para evitar que se produzca un daño, o disminuir su magnitud; si tales medidas evitan o disminuyen la magnitud de un daño del cual un tercero sería responsable, tiene derecho a que éste le reembolse el valor de los gastos en que incurrió, conforme a las reglas del enriquecimiento sin causa.* Explican los relatores que se consagra el deber de prevención para toda persona con los siguientes alcances: a) en cuanto dependa de ella, es decir, que la posibilidad de prevenir se encuentre en su esfera de control, ya que de lo contrario se puede convertir en una carga excesiva que afecta la libertad; b) se deben adoptar las diligencias conforme a lo que haría una

persona que obrara de buena fe, disponiendo medidas razonables para evitar el daño o disminuir su magnitud o no agravarlo, si ya se ha producido: c) se reconoce el derecho al reembolso del valor de los gastos en que ha incurrido siguiendo las reglas del enriquecimiento sin causa.

La omisión o el incumplimiento del deber de prevención, da lugar a la acción judicial preventiva cuyos supuestos prevé el Art. 1711 CCyCN *La acción preventiva procede cuando una acción u omisión antijurídica hace previsible la producción de un daño, su continuación o agravamiento. No es exigible la concurrencia de ningún factor de atribución.* La antijuridicidad surge de la violación del mandato deber de prevención que comete quien tiene a su cargo ese deber de prevención. No es necesario demostrar, en este caso, la concurrencia de factores objetivos ni subjetivos de atribución de un daño al sujeto responsable. De modo que los factores de atribución desarrollados en los Arts. 1721 al 1725 CCyCN, responsabilidad objetiva, culpa, dolo negligencia son irrelevantes para asignar responsabilidad por omisión del deber de prevención.

Lo que sigue vale tanto para la responsabilidad administrativa como para la civil, toda vez que los reclamos de los particulares por los daños a sus bienes individuales –salud, calidad de vida– dependerán de que se compruebe la existencia de un daño al bien colectivo “ambiente”. Para el Código civil y comercial hay daño ambiental resarcible cuando se lesiona un derecho colectivo, como es el derecho al ambiente. Así se interpreta el Art. 1737 CCyC que brinda un concepto de daño: *Hay daño cuando se lesiona un derecho o un interés no reprobado por el ordenamiento jurídico, que tenga por objeto la persona, el patrimonio, o un derecho de incidencia colectiva.*

## 2.4.6.1. Elementos de la Responsabilidad civil Ambiental

### Antijuridicidad

Señala Pablo Lorenzetti<sup>111</sup> que concurrirán a regular las características de la antijuridicidad, como presupuesto de la responsabilidad por daños ambientales, tanto lo normado por el CCyC, como lo previsto por la Ley 25675 Arts. 27 *El presente capítulo establece las normas que regirán los hechos o actos jurídicos, lícitos o ilícitos que, por acción u omisión, causen daño ambiental de incidencia colectiva. Se define el daño ambiental como toda alteración relevante que modifique negativamente el ambiente, sus recursos, el equilibrio de los ecosistemas, o los bienes o valores colectivos.*

De una lectura armónica de la ley especial y del código civil y comercial de la nación, resulta que al considerar el hecho que produce el resultado dañoso, no interesa a la responsabilidad ambiental si el sujeto ha actuado de conformidad o no con el derecho (ley, decreto, reglamento u ordenanza) –antijuridicidad formal– porque aun cuando la actividad tenga autorización administrativa, si produce un resultado dañoso, deberá responder por él. Tal como surge del Art. 1757 CCyC: *Hecho de las cosas y actividades riesgosas. Toda persona responde por el daño causado por el riesgo o vicio de las cosas, o de las actividades que sean riesgosas o peligrosas por su naturaleza, por los medios empleados o por las circunstancias de su realización. La responsabilidad es objetiva. No son eximentes la autorización administrativa para el uso de la cosa o la realización de la actividad, ni el cumplimiento de las técnicas de prevención.*

---

111 LORENZETTI Pablo, “Antijuridicidad como presupuesto de la responsabilidad civil por daño ambiental. Su reformulación a partir del nuevo código civil y comercial de la nación.” *Revista de Derecho Ambiental* n° 43, Ed. Abeledo Perrot, julio/septiembre 2015, pag. 23.

La producción de un daño injusto es lo que torna antijurídica la conducta, acto u omisión dañosa. Así está establecido en el Código Civil y Comercial Art. 1717. *Antijuridicidad. Cualquier acción u omisión que causa un daño a otro es antijurídica si no está justificada.* Explica Mosset Iturraspe que “el punto de inflexión de la antijuridicidad se ha desplazado de la conducta del agente –visión subjetiva– al resultado de ese obrar activo o pasivo –contemplación objetiva”. En consecuencia, la empresa que cuenta con autorización para funcionar y ha cumplido con las normas de saneamiento y calidad ambiental, no podrá justificarse en “el ejercicio regular de un derecho” porque no existe derecho o autorización para dañar. La condición implícita de tal autorización administrativa es que no genere perjuicios, como vimos en el Art. 1757 último párrafo. “Esa licitud básica o inicial no impide que se sancione el resultado al cual arriba, esto es: el daño injustamente padecido.”

Las causas de justificación de la conducta dañosa en general están reguladas en los Art. 1718 CCyC, Legítima defensa, estado de necesidad y ejercicio regular de un derecho; Art. 1719 y 1720 pero como podemos apreciar, son de escasa aplicación en materia de responsabilidad por daño ambiental. Ya explicamos que el ejercicio regular de un derecho (Art. 1718 inc a) no se admite como justificación de una conducta dañosa. Con lo que tampoco se aplicarían los incisos b- legítima defensa y c-estado de necesidad que en la práctica son supuestos que modifican la subjetividad del agente –culpa o dolo–, que no configura un presupuesto para responder por daño ambiental.

El Art. 29 de la ley 25.675 Ley general del Ambiente, señala que: *La exención de responsabilidad sólo se producirá acreditando que, a pesar de haberse adoptado todas las medidas destinadas a evitarlo y sin mediar culpa concurrente del responsable, los daños se produjeron por culpa exclusiva de la víctima o de un tercero por quien no debe responder. La responsabilidad civil o penal, por daño*



*ambiental, es independiente de la administrativa. Se presume iuris tantum la responsabilidad del autor del daño ambiental, si existen infracciones a las normas ambientales administrativas.*

Con respecto a la asunción de riesgos por parte de la víctima, el mismo Art. 1719 CCyC la descarta del régimen general de la responsabilidad civil, cuando expresa que: *La exposición voluntaria por parte de la víctima a una situación de peligro no justifica el hecho dañoso ni exime de responsabilidad a menos que, por las circunstancias del caso, ella pueda calificarse como hecho del damnificado que interrumpe total o parcialmente el nexo causal (...)* La ruptura del nexo causal corresponde a otro presupuesto de la responsabilidad, y no a la antijuridicidad. En materia ambiental, el daño –alteración relevante y negativa que modifica el equilibrio– lo sufre el bien jurídico protegido denominado “ambiente”, y las víctimas –sujetos de derecho– serían las personas que sufren las consecuencias del daño al ambiente, afectados en su derecho a un ambiente sano<sup>112</sup>. La lectura conjunta de los Arts. 29 LGA y 1719 CCyC podría llevarnos a pensar en los casos de poblaciones asentadas en zonas inundables o en zonas fabriles con posterioridad a la instalación de la planta industrial.

Finalmente, el Art. 1720 CCyC se refiere al *consentimiento del damnificado. Sin perjuicio de disposiciones especiales, el consentimiento libre e informado del damnificado, en la medida en que*

---

112 Salvo en el caso en que se considere a la naturaleza como sujeto de derecho, como ocurre en la Constitución de Ecuador Art. 71.- La naturaleza o Pacha Mama, donde se reproduce y realiza la vida, tiene derecho a que se respete integralmente su existencia y el mantenimiento y regeneración de sus ciclos vitales, estructura, funciones y procesos evolutivos. Toda persona, comunidad, pueblo o nacionalidad podrá exigir a la autoridad pública el cumplimiento de los derechos de la naturaleza. Para aplicar e interpretar estos derechos se observarán los principios establecidos en la Constitución, en lo que proceda. El Estado incentivará a las personas naturales y jurídicas, y a los colectivos, para que protejan la naturaleza, y promoverá el respeto a todos los elementos que forman un ecosistema.

*no constituya una cláusula abusiva, libera de responsabilidad por daños derivados de la lesión de bienes disponibles.* Este artículo nos conduce al análisis de los convenios de impactos y beneficios ambientales, que otorgan “Licencia social”. La doctrina entiende que el ambiente no es un bien disponible por los particulares (en la medida de los bienes patrimoniales o algunos derechos de la persona) por lo que no podría un afectado prestar consentimiento para que se produzca un daño al ambiente. Eso es así, en la medida en que un afectado no puede disponer o aceptar la producción de un daño ambiental en nombre de todos y de otros de su misma generación, ni de las generaciones futuras.

De esto derivan algunos la imposibilidad de mediar o de negociar pacíficamente en conflictos ambientales, lo que es una falacia. Ya que si bien, toda la normativa ambiental es de orden público, y el ambiente como bien jurídico es indisponible en forma privada, por tratarse de un bien colectivo indivisible, las partes en un proceso de mediación ambiental disponen del ambiente en la misma medida en que lo hacen los representantes del pueblo en el diseño de políticas públicas ambientales, donde es indispensable la participación ciudadana. De ahí que sea importante asegurar la mayor participación posible en el proceso, de forma tal que estén presentes todos los intereses en juego. De este modo se puede gestionar los bienes de la naturaleza para que no se altere en forma negativa su equilibrio.

### **Factor de atribución objetivo**

Señala Mosset Iturraspe<sup>113</sup> que “Vincular –hasta llegar a la identificación– culpabilidad con antijuridicidad es un grave error, que fue propio del ordenamiento del siglo XIX. Lo es también desvincular la antijuridicidad de la atribución objetiva,

---

113 MOSSET ITURRASPE, Jorge; HUTCHINSON Tomás; DONNA Edgardo Alberto *Daño ambiental* Ed. Rubinzal Culzoni, Santa Fe 1999 tomo I Capítulo IV, pag.100.

donde, sin lugar a dudas, media un reproche a la situación de peligro creada, al riesgo originado, del cual se sigue el daño ambiental.”

El Art. 28 de la Ley general del ambiente, Ley 25675, establece que: *El que cause el daño ambiental será objetivamente responsable de su restablecimiento al estado anterior a su producción.* (...) Como puede observarse, el factor de atribución de la responsabilidad del agente en materia ambiental no es subjetivo, sino objetivo. Se trata del riesgo creado. Esto significa que no interesa la “actitud culpable, dolosa o negligente” del sujeto para que se genere la obligación de reparar el daño que haya producido, sino que la atención está puesta en el hecho objetivo de “haber producido un daño injusto”, mediante una actividad riesgosa; como vimos en los Art. 1717 y 1757 CCyC. En consecuencia, el sujeto, independientemente de la intención que haya tenido (dolosa, culposa, negligente, etc.) deberá responder por el daño que produzca con su actividad, dado que el riesgo debe asumirlo quien lo ha creado. Esto surge de la aplicación del principio de “Quien contamina paga” –Ppio 13 de la Declaración de Río 1992–<sup>114</sup> y del “deber de no dañar a otro” descrito en el Art. 1710 CCyC y considerado en el Art. 1716 CCyC como presupuesto de procedencia de la acción de reparación del daño causado.

El Art. 1716 dispone: *La violación del deber de no dañar a otro, o el incumplimiento de una obligación, da lugar a la reparación del daño causado, conforme con las disposiciones de éste código.* Aquí se vislumbra la unificación del régimen de

---

114 Principio 13 Declaración de Río: Los Estados deberán desarrollar la legislación nacional relativa a la responsabilidad y la indemnización respecto de las víctimas de la contaminación y otros daños ambientales. Los Estados deberán cooperar asimismo de manera expedita y más decidida en la elaboración de nuevas leyes internacionales sobre responsabilidad e indemnización por efectos adversos de los daños ambientales causados por las actividades realizadas dentro de su jurisdicción, o bajo su control, en zonas cituadas fuera de su jurisdicción.

responsabilidad de daños contractuales o extracontractuales, según que la lesión al derecho individual o colectivo, o a los intereses sobre la persona o los bienes, surja como consecuencia del incumplimiento de una obligación contractual o del deber de no dañar a otro, estatuido en el Art 1710 CCyC. El daño ambiental puede ocurrir como consecuencia de un incumplimiento de una obligación contractual o extracontractual, con lo que la unificación del régimen general le cabe al microsistema de la responsabilidad ambiental.

### **Relación de causalidad adecuada**

La relación causal entre el hecho generador: la acción o actividad riesgosa y el daño padecido, como bien lo expresa López Herrera, "... es uno de los puntos que más problemas trae a los ambientalistas porque no siempre es posible conocer con certeza el carácter dañino de tal o cual acto, o la participación de un sujeto, ya que normalmente la contaminación ambiental es de autoría múltiple o co-causación" ... La causalidad no es lineal (causa-efecto) sino circular (múltiples causas provocan, de manera conjunta, efectos que se retroalimentan con las causas generando multiplicidad de efectos difusos). Para determinar si existe o no relación causal habrá que atenerse al "juicio de probabilidad", deducido de lo que ocurre normalmente. En este sentido resulta de suma importancia conocer a fondo una actividad, de manera de identificar sus riesgos e impactos más comunes. Esto es lo que se pretende en esta tesis con la actividad minera.

El Art. 1726 CCYC establece la causalidad adecuada. *Relacion causal. Son reparables las consecuencias dañosas que tienen nexos adecuados de causalidad con el hecho productor del daño. Excepto disposición legal en contrario, se indemnizan las consecuencias inmediatas y las mediatas previsibles.* Los conceptos y definiciones de cada consecuencia están en el artículo

siguiente: Art. 1727 CCyC: *Tipos de consecuencias. Las consecuencias de un hecho que acostumbran a suceder según el curso natural y ordinario de las cosas, se llaman en este código “consecuencias inmediatas”. Las consecuencias que resultan solamente de la conexión de un hecho con un acontecimiento distinto, se llaman “consecuencias mediatas”. Las consecuencias mediatas que no pueden preverse se llaman “consecuencias casuales”.*

Como vemos, surge de estas normas que la extensión de la responsabilidad civil por daño ambiental alcanza las consecuencias inmediatas y mediatas previsibles, excluyendo a las consecuencias remotas, por las que no se responde. En consecuencia, como explica Mosset Iturraspe, si el perjuicio es extraño o ajeno al obrar del agente, no existe responsabilidad. Así lo dispone el Art. 1729 CCyC. *Hecho del damnificado. La responsabilidad puede ser excluida o limitada por la incidencia del hecho del damnificado en la producción del daño, excepto que la ley o el contrato dispongan que debe tratarse de su culpa, de su dolo, o de cualquier otra circunstancia especial.*

Explica Mosset Iturraspe que al valorar los hechos que desencadenan contaminación, en derecho ambiental, la probabilidad sustituye a la certeza, la verosimilitud a la verdad; el fundamento de la sentencia está, la mayoría de las veces, en un juicio de probabilidad. La relación de causa a efecto, que el derecho aprehende no es científica o de certidumbre absoluta o total, sino que se trata de una posibilidad cierta, de una probabilidad en grado de razonabilidad.”

Señala Valls<sup>115</sup> que la prueba de la relación causal es compleja, muy técnica, complicada y costosa. Esto es una dificultad para el afectado por daño ambiental. Según el Art. 1736 CCyC *Prueba de la relación de causalidad. La carga de la prueba de la*

---

115 VALLS Mario F, *Derecho Ambiental*, Ed. Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2016. Pags 260-261.

*relación de causalidad corresponde a quien la alega, excepto que la ley la impute o la presuma. Pero, como se verá mas adelante en este trabajo, en materia ambiental rige el principio de las cargas dinámicas, según el cual la carga probatoria recae en quien esté en mejores condiciones de obtener o producir la prueba.*

### **Daño resarcible**

*Según el Art. 1737 CCyC Concepto de daño. Hay daño cuando se lesiona un derecho o un interés no reprobado por el ordenamiento jurídico, que tenga por objeto la persona, el patrimonio, o un derecho de incidencia colectiva.*

Con ley 26.994, el daño ambiental encuentra cabida en el régimen de la responsabilidad civil, por lo que le son de aplicación las normas del CCyC, que *deben interpretarse* según lo dispone el Art. 2 CCyC, *teniendo en cuenta sus palabras, sus finalidades, las leyes análogas, las disposiciones que surgen de los tratados sobre derechos humanos, los principios y valores jurídicos, de modo coherente con todo el ordenamiento.* Esto implica que, como indica también el Art. 1 CCyC<sup>116</sup>, en un supuesto de daño ambiental deben considerarse las disposiciones de la ley especial (Ley 25.675) en consonancia con las normas sobre derecho de daños, que rolan entre el Art. 1708 y 1780 CCyC, y en un todo coherente con las disposiciones de la Constitución nacional (Art. 41 y 43) y los tratados de derechos humanos en los que la república Argentina sea parte, como un sistema jurídico integrado.

En el régimen general de daños, el Art. 1739 CCyC establece los requisitos para considerar a un daño resarcible: *Para la procedencia de la indemnización (lease, la reparación del daño ambiental) debe existir un perjuicio directo o indirecto, actual o*

---

116 Art. 1 CCyC Fuentes y aplicación. Los casos que este código rige deben ser resueltos según las leyes que resulten aplicables, conforme con la Constitución Nacional

*futuro, cierto y subsistente. La pérdida de chance es indemnizable en la medida en que su contingencia sea razonable y guarde una adecuada relación de causalidad con el hecho generador.*

La certeza del daño resarcible implica que la situación de daño debe ser una realidad comprobable y efectiva. Dice Mosset Iturraspe que “la certeza o certidumbre de la existencia del daño ambiental es reemplazada por la verosimilitud”. Frente al daño cierto, la obligación prioritaria será la de recomponer tal como establece la manda constitucional Art.41; y si no fuera técnicamente posible, procederá la indemnización dineraria sustitutiva. Pero también importa el daño futuro o daño temido (principio de prevención *Alterum non loedere* Art. 1710 y 1711 CCyC) y el daño eventual (principio de precaución Art. 4 Ley 25675), porque frente a ellos existe la obligación de tomar las acciones necesarias para evitar que se produzcan. Para Lopez Herrera, habría responsabilidad civil en el agente que no adoptara medidas eficaces para evitar el daño futuro e incierto.

Luego, el Art. 1740 CCyC establece que *La reparación del daño debe ser plena. Consiste en la restitución de la situación del damnificado al estado anterior al hecho dañoso, sea por el pago en dinero o en especie. La víctima puede optar por el reintegro específico, excepto que sea parcial o totalmente imposible, excesivamente oneroso o abusivo, en cuyo caso se debe fijar en dinero. (...)*

Quedaría por determinar en qué medida sería responsable de un daño, aquel que debió tomar estas medidas preventivas y/o precautorias y no lo hizo. ¿Cómo ha de evaluarse el margen de maniobra y de previsibilidad del agente frente a un daño futuro e incierto, para saber a ciencia cierta, cuáles eran las medidas o acciones adecuadas y si era la oportunidad de tomarlas? Lo mismo para el caso en que el daño ambiental se produzca a pesar de haberse tomado medidas de prevención y/o precaución. En el estado de la técnica... ¿eran medidas adecuadas para evitar el daño, o ese daño?

#### **2.4.6.2. ¿Quién sufre qué daño?**

El ambiente, bien jurídico colectivo pertenece de manera difusa a todos y cada uno de los miembros de la comunidad, organizada jurídicamente bajo la forma de Estado. En consecuencia, el daño al ambiente lo sufre la comunidad, y de manera difusa cada uno de sus miembros. El titular de ese bien jurídico colectivo es el Estado, quien tiene la obligación de preservarlo y controlar que los miembros de la comunidad cumplan también con la idéntica obligación de preservarlo. Cuando el Estado no cumple con su obligación de preservar el ambiente, los ciudadanos pueden requerirle al Estado que cumpla con su deber. (Responsabilidad administrativa.)

La calidad de vida, que se relaciona con la salud y la paz, bienes jurídicos individuales, requieren de un ambiente apto para el desarrollo de la persona humana. Por lo que, cuando éste –medioambiente– es contaminado, de tal manera que afecte la salud y la calidad de vida de personas determinadas, los individuos cuya salud o calidad de vida ha sido afectada, sufren el daño ambiental. En este caso surge la obligación civil de indemnizar a esos individuos. (Responsabilidad civil)

#### **2.4.7. Régimen de Responsabilidad penal ambiental**

En cuanto a la responsabilidad penal, consideramos que falta algún tiempo para que esta rama del derecho pueda ayudar al Estado en el control de las actividades riesgosas para el ambiente. Habrá que pasar primero por un estadio de creación de la conciencia moral o ética frente al ambiente, para que puedan surgir como obvias las conductas que merecen rechazo y condena.

Como se verá en el título siguiente, la sociedad global debe empezar por internalizar los nuevos valores, para poder



generar el cambio de actitud que dirija las conductas de todos sus miembros en atención al ambiente. Cuando las “buenas prácticas” –RSE– queden claras y se hagan costumbre, las “malas prácticas” –delitos ecológicos– merecerán el rechazo y la condena de la comunidad. Solo así podrá la doctrina penalista hacer efectiva esta rama del derecho, en cuanto al cuidado del medioambiente.<sup>117</sup>

Esto ya fue advertido por Mauricio Hector Libster en 1995<sup>118</sup> cuando expuso en el Noveno Congreso de NNUU sobre Prevención del delito y tratamiento del delincuente, El Cairo, Egipto “...*El derecho penal aparece como ineficaz para evitar, disminuir o solucionar, por sí solo, el efecto de los conflictos a los que se aplica, e incluso a veces parece como un elemento perturbador y agravante de a conflictiva a la que se pretende dar respuesta*”.<sup>119</sup>

En su obra titulada “Delitos ecológicos”, el autor desarrolla con claridad los temas que preocupaban a la doctrina penalista

---

117 Ver: Donna, Edgardo Alberto, “Problemas actuales de la dogmática del delito contra el ambiente” *Revista de Derecho Público. Derecho Ambiental III*, Ed. Rubinza Culzoni, 2010, pág.151 a 188. En este artículo el autor expone en detalle las dificultades de la doctrina alemana, más avanzada en el tema, para adaptar el derecho penal a las necesidades de protección del ambiente.

118 LIBSTER, Mauricio Hector *El delito ecológico*, Ed. De Palma, Bs. As., 2000, 2ª ed., págs. 167 a 217. Esta obra refleja fielmente las preocupaciones de la doctrina penalista a principios de la década del 90, en los prolegómenos de la Cumbre de Rio 1992. La presencia del autor en la delegación argentina que participó de manera activa en el Noveno Congreso de Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del delincuente, El Cairo, Egipto 1995, le permitió reflejar en las páginas de su libro los resultados de las investigaciones sobre el *Rol del Derecho penal en la protección del ambiente*, promovidas por la UNICRI- United Nations Interregional Crime and Justice Research Institute-, con sede en Roma, junto con el Instituto Australiano de Criminología, y el Instituto Europeo para la prevención y el control del crimen –HEUNI- con sede en Alemania. Las investigaciones de estos institutos culminaron con dos reportes titulados: “*Delito ambiental, estrategias de sanción y desarrollo sustentable*” (*Environmental crime, sanctioning strategies and sustainable development*) publicado en 1993 y “*las potencialidades y límites de la justicia penal en la protección del ambiente;*” publicado en 1995.

119 Ib. Ídem, pág. 188.

a principios de los 90: 1) la tipificación de los elementos básicos del delito ambiental y sus caracteres; 2) el régimen del tratamiento de desechos peligrosos; 3) la necesidad de instaurar un régimen de responsabilidad penal de empresas transnacionales; 4) la redacción de una lista de delitos ambientales; 5)- las dificultades del proceso penal para el entendimiento de causas ambientales; 6)- la iniciativa de crear un tribunal internacional penal para enjuiciar los delitos internacionales, como los perpetrados contra el ambiente. Iniciativa que encontraba oponentes en aquellos que preferían mecanismos conciliatorios de resolución de conflictos ambientales.

En la actualidad, derivada la cuestión de la responsabilidad de las empresas transnacionales y los DDHH a la órbita de las Responsabilidad Social Empresaria, la doctrina penal ambiental internacional<sup>120</sup> ha limitado su accionar a la investigación de delitos relacionados con actividades irregulares o no reguladas de depredación de flora y fauna silvestre; y contaminación con sustancias tóxicas y/o residuos peligrosos, actividades vinculadas estrechamente con el delito de corrupción. Así, el Instituto Australiano de Criminología considera que *un delito ambiental puede ser tanto un acto deliberado o imprudente que daña el ambiente y quebranta la ley. Este puede consistir en pesca ilegal, no regulada o no autorizada; comercio ilegal de especies protegidas; emisión de sustancias que dañan la capa de ozono; transporte ilícito de residuos peligrosos; y explotación ilegal de productos forestales, como madera.*

---

120 Ver: Conferencia internacional: "Delito ambiental - amenazas corrientes y emergentes". Organizado por UNICRI (*United Nations Interregional Crime and Justice Research Institute*) en colaboración con el Ministerio de Ambiente y el Ministerio de Justicia de Italia. Roma, 29-30 de octubre de 2012.

### 2.4.7.1. ¿Qué es un delito ambiental internacional? <sup>121</sup>

Según la Agencia de Investigación Ambiental, el delito internacional ambiental puede definirse a través de cinco áreas delictivas, que han sido reconocidas por organismos tales como el G8, Interpol, EU, PNUMA, y el Instituto interregional de NNUU para la investigación de delito y justicia. Estas son:

- *Tráfico ilegal de vida Silvestre*, en contravención a la Convención de Washington de 1973, sobre comercio de especies de flora y fauna silvestre en peligro de extinción (CITES).

- *Tráfico ilegal de sustancias que dañan la capa de ozono* (ODS) en contravención al Protocolo de Montreal de 1987, al convenio de Viena, sobre sustancias que dañan la capa de ozono.

- *Deposición y transporte ilegal de varios tipos de residuos peligrosos*, en contravención a la Convención Basilea de 1989 sobre el control de movimientos transfronterizos de residuos peligrosos y su deposición final.

- *Pesca ilegal*, no regulada o no permitida, en contravención a los controles impuestos por varias organizaciones regionales de control de pesca (RMFOs)

- *Explotación y comercio ilegal de productos forestales*, cuando la madera es producida, transportada y/o vendida en violación de leyes nacionales.

### 2.4.7.2. Normas penales ambientales en Argentina

Libster menciona las normas penales que pueden aplicarse a las cuestiones ambientales. Señala en el código penal,

---

121 "Environmental Crime. A threat to our future". Environmental Investigation Agency (EIA), London, octubre 2008.

los delitos *contra la salud pública* (arts. 200 a 207 - *Envenenar o adulterar aguas potables o alimentos o medicinas*<sup>122</sup>), y *contra la seguridad pública* (art.186 -delito de incendio), así como el delito de *daños a la propiedad* (2. Producir infección o contagio

---

122 *Código Penal Argentino*, Título VII Delitos contra la seguridad pública; capítulo IV Delitos contra la salud pública. Envenenar o adulterar aguas potables o alimentos o medicinas

ARTICULO 200. - Será reprimido con reclusión o prisión de TRES (3) a DIEZ (10) años y multa de PESOS DIEZ MIL (\$ 10.000) a PESOS DOSCIENTOS MIL (\$ 200.000), el que envenenare, adulterare o falsificare de un modo peligroso para la salud, aguas potables o sustancias alimenticias o medicinales destinadas al uso público o al consumo de una colectividad de personas. (*Artículo sustituido por art. 1° de la Ley N° 26.524 B.O. 5/11/2009*)

ARTICULO 201. - Las penas del artículo precedente se aplicarán al que vendiere, pusiere en venta, suministrar, distribuyere o almacenare con fines de comercialización aguas potables, sustancias alimenticias o medicinales o mercaderías peligrosas para la salud, disimulando su carácter nocivo. (*Artículo sustituido por art. 2° de la Ley N° 26.524 B.O. 5/11/2009*)

ARTICULO 201 bis. - Si como consecuencia del envenenamiento, adulteración o falsificación de aguas potables o sustancias alimenticias o medicinales, resultare la muerte de alguna persona, la pena será de DIEZ (10) a VEINTICINCO (25) años de reclusión o prisión; si resultaren lesiones gravísimas, la pena será de TRES (3) a QUINCE (15) años de reclusión o prisión; si resultaren lesiones graves, la pena será de TRES (3) a DIEZ (10) años de reclusión o prisión. En todos los casos se aplicará además multa de PESOS DIEZ MIL (\$ 10.000) a PESOS DOSCIENTOS MIL (\$ 200.000). (*Artículo incorporado por art. 3° de la Ley N° 26.524 B.O. 5/11/2009*)

ARTICULO 202. - Será reprimido con reclusión o prisión de tres a quince años, el que propagare una enfermedad peligrosa y contagiosa para las personas.

ARTICULO 203. - Cuando alguno de los hechos previstos en los artículos anteriores fuere cometido por imprudencia, negligencia, impericia en su arte o profesión o por inobservancia de los deberes a su cargo, se impondrá multa de PESOS CINCO MIL (\$ 5.000) a PESOS CIEN MIL (\$ 100.000); si tuviere como resultado enfermedad o muerte se aplicará prisión de SEIS (6) meses a CINCO (5) años. (*Artículo sustituido por art. 4° de la Ley N° 26.524 B.O. 5/11/2009*)

ARTICULO 205. - Será reprimido con prisión de seis meses a dos años, el que violare las medidas adoptadas por las autoridades competentes, para impedir la introducción o propagación de una epidemia.

ARTICULO 206. - Será reprimido con prisión de UNO (1) a SEIS (6) meses el que violare las reglas establecidas por las leyes de policía sanitaria animal. (*Artículo sustituido por art. 4° de la Ley N° 25.890 B.O. 21/5/2004*)

ARTICULO 207. - En el caso de condenación por un delito previsto en este Capítulo, el culpable, si fuere funcionario público o ejerciere alguna profesión o arte, sufrirá, además, inhabilitación especial por doble tiempo del de la condena. Si la pena impuesta fuere la de multa, la inhabilitación especial durará de un mes a un año.

en aves u otros animales domésticos; Emplear sustancias venenosas o corrosivas; Art. 184).

En leyes especiales encontramos delitos e infracciones *contra el ambiente*, tales la ley 22.421 de Protección de fauna silvestre (arts. 24 al 28 delitos de caza furtiva y depredación); y la ley 24.051 de Residuos peligrosos (arts. 55 al 58 delitos de *envenenar, adulterar o contaminar con residuos el ambiente, de un modo peligroso para la salud*).<sup>123</sup>

### **2.4.7.3. Efectos reales de la aplicación de la ley penal a la problemática ambiental**

En Argentina, la Dirección de Política Criminal, organismo dependiente del Ministerio de Justicia de la Nación, a principio de la década de los 90, realizó los estudios correspondientes a fin de analizar los resultados concretos obtenidos de la aplicación de normas penales ambientales.

---

123 Ley 24.051 de Residuos peligrosos. Capítulo IX Régimen Penal.

ARTICULO 55. - Será reprimido con las mismas penas establecidas en el artículo 200 del Código Penal, el que, utilizando los residuos a que se refiere la presente ley, envenenare, adulterare o contaminare de un modo peligroso para la salud, el suelo, el agua, la atmósfera o el ambiente en general. Si el hecho fuere seguido de la muerte de alguna persona, la pena será de diez (10) a veinticinco (25) años de reclusión o prisión.

ARTICULO 56. - Cuando alguno de los hechos previstos en el artículo anterior fuere cometido por imprudencia o negligencia o por impericia en el propio arte o profesión o por inobservancia de los reglamentos u ordenanzas, se impondrá prisión de un (1) mes a dos (2) años. Si resultare enfermedad o muerte de alguna persona, la pena será de seis (6) meses a tres (3) años.

ARTICULO 57. - Cuando alguno de los hechos previstos en los dos artículos anteriores se hubiesen producido por decisión de una persona jurídica, la pena se aplicará a los directores, gerentes, síndicos, miembros del consejo de vigilancia, administradores, mandatarios o representantes de la misma que hubiesen intervenido en el hecho punible, sin perjuicio de las demás responsabilidades penales que pudiesen existir.

ARTICULO 58. - Será competente para conocer de las acciones penales que deriven de la presente ley la Justicia Federal.

El estudio se realizó en relación a la aplicación de la ley de residuos peligrosos en zonas del cono urbano bonaerense, resultando a las claras el bajo nivel de efectividad del proceso penal en la protección del medioambiente y en la solución de conflictos socio-ambientales. “Los resultados más significativos indican que son muy pocas las denuncias por violaciones a la ley de residuos peligrosos que llegan a los tribunales y que ninguna de las causas iniciadas en esos años llegó a sentencia definitiva, ni condenatoria, ni absolutoria.” “Un 40% de los casos se archivaron por falta de pruebas y otro 40% se encuentran en trámite, pero con pocas expectativas de llegar a una definición final en el juicio.” “Las conversaciones con los jueces dieron como resultado la unánime opinión acerca de las serias dificultades en la obtención de la prueba pericial.

Aunque no fue objeto del estudio de la Dirección de política criminal, el juicio contra Alumbreira, radicado en los tribunales federales con asiento en la provincia de Tucumán presenta las mismas características que los casos del cono urbano bonaerense. El proceso penal contra Minera Alumbreira, por presunta violación al art. 55 de la ley 24.051 de residuos peligrosos, caratulado: “GONZÁLEZ JUAN ANTONIO S/INFRACCIÓN A LA LEY 24.051” será estudiado en el capítulo siguiente.

Como conclusión, compartimos con Mauricio Hector Libster la idea de que “... *ni el derecho en general, ni el penal en particular solos, pueden generar adhesión por medio de su obligatoriedad o de sus sanciones*” ... “*Las claves de un sistema que opera en equilibrio pasan por la información, educación y la conciencia que se deriva de la internalización de las normas de derecho.*” ... “*Por lo tanto, el derecho penal, como uno de los instrumentos de política ambiental, puede operar legítimamente cuando los sujetos conocen la conducta debida y deciden actuar la no debida. Para optar por la debida deben saber de qué se trata, y el único modo es por medio de la información, educación y la*

*conciencia, es decir, del funcionamiento de la estructura cultural de un sistema social.”*

**CONCLUSIONES: Responsabilidad Ambiental:**

**Administrativa:** interés difuso o colectivo – daño al bien colectivo ambiente – Actividad con o sin autorización administrativa – Genera prioritariamente obligación de Recomponer - Seguro ambiental obligatorio - Fondo de Compensación - Amparo colectivo solicitando cese de actividad contaminante. Ley 25.675 arts. 22 y 27 al 35.

**Civil:** interés subjetivo – daño a un bien individual como la salud, o la calidad de vida, a raíz de un daño al ambiente. Ej. Daño en la salud por consumo de agua contaminada, a raíz del vuelco a cursos de agua, de efluentes no procesados provenientes de una actividad industrial. Elementos de la responsabilidad por daño ambiental. Ley 25.675 art. 28, 29 y 30 in fine: “La responsabilidad civil o penal, por daño ambiental, es independiente de la administrativa”.

**Penal:** interés público- delitos ecológico - Tipos penales de peligro abstracto- Doctrina alemana. Ley 25.675 art. 28 y 29 in fine. “La responsabilidad civil o penal, por daño ambiental, es independiente de la administrativa”.

## **2.5. RESPONSABILIDAD SOCIAL EMPRESARIA**

“Responsabilidad Social Empresaria” (RSE) o “Corporate Social Responsibility” (CSR) no es un concepto jurídico, sino económico. Se trata de un intento por incluir entre los costos de producción a las externalidades negativas causadas al ambiente en general. Cuando decimos que una empresa es socialmente responsable, no le estamos imputando responsabilidad civil o penal por un daño concreto al ambiente, sino que reconocemos

que opera en el mercado según los estándares más altos de calidad ambiental, pues ha asumido un compromiso con la sociedad política y procura mitigar o reducir los impactos que su actividad ocasiona en forma general al ambiente.

RSE o CSR es la manera en que las empresas contribuyen con los Estados para alcanzar el desarrollo sostenible de los pueblos del mundo, mentado en la Cumbre de la tierra (Rio 1992). Así como los Estados establecen políticas con ese objetivo, las empresas también diseñan y aplican de manera voluntaria políticas de RSE para su funcionamiento. La política de RSE comprende una serie de ítems: programas y prácticas que responden a determinados principios.

Al decir que RSE o CSR no es un concepto jurídico no estamos negando el hecho de que el uso repetido de estos estándares de calidad, mejores prácticas –best practices–, vaya a generar en el tiempo una costumbre que derive en fuente de derecho internacional, con obligaciones jurídicas exigibles a las empresas multinacionales que operan en diversos países o jurisdicciones. En el estado actual del derecho internacional de los Derechos Humanos, nos encontramos en un período de gestación en cuanto a imputar responsabilidades a Corporaciones multinacionales por los impactos socioambientales negativos que su actividad provoca en economías en desarrollo<sup>124</sup>.

Aunque la iniciativa del “Pacto Global”<sup>125</sup> o “Pacto Mundial” lanzada por el Secretario de la ONU, Koffi Annan, en un

---

124 Para Rolando Gialdino, la necesidad de establecer un marco regulatorio en el plano internacional de las obligaciones de las empresas en materia de DDHH, y de la consiguiente responsabilidad por su inobservancia, es cuestión que viene ocupando la atención de las Naciones Unidas (ONU) desde la década del 70. Ver: Gialdino, Rolando E. “Estados, empresas y derechos humanos” *La Ley*, Año LXXVI N° 95, Buenos Aires, Argentina, martes 22 de mayo de 2012.

125 El Pacto Global de NNUU -UN Global Compact- no es un instrumento regulatorio o código de conducta con fuerza legal, es una iniciativa política de adhesión voluntaria de las empresas a diez principios aceptados universalmente en el área de DDHH, trabajo y ambiente. -The UN guiding principles on business



discurso pronunciado ante el Foro Económico mundial en enero de 1999, fue bien recibida por el sector empresarial, la negativa de las empresas multinacionales a asumir obligaciones similares a las de los Estados en materia de DDHH se hizo expresa en el fracaso de la iniciativa de la Comisión de DDHH de Naciones Unidas del año 2003.

En agosto de 2003, la Subcomisión para la promoción y protección de los DDHH aprobó las “*Normas sobre las responsabilidades de las corporaciones transnacionales y otras empresas comerciales con relación a los derechos humanos*”<sup>126</sup>. Se reconoce en ese documento que, aunque los Estados tienen la responsabilidad primaria de promover, asegurar, respetar los derechos humanos, las corporaciones transnacionales y otras empresas comerciales, como órganos de la sociedad, y dentro de sus respectivas esferas de influencia también son responsables de promover y asegurar los DDHH de la Declaración Universal de DDHH. Y esto por cuanto las empresas internacionales tienen la capacidad de proveer al bienestar económico (desarrollo, avance tecnológico y riqueza) tanto como la capacidad de

---

and human rights-. Los 10 principios del Pacto Global derivan de: La Declaración Universal de Derechos Humanos; La Declaración de Principios de la Organización Internacional del Trabajo relativa a los Derechos Fundamentales en el Trabajo; La Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo; La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción.

Los 10 principios del Pacto Global son: Derechos Humanos: 1. Apoyar y respetar la protección de los derechos humanos proclamados a nivel internacional; 2. Asegurarse de no ser cómplice de abusos de los derechos humanos. Normas Laborales 3. Apoyar los principios de la libertad de asociación y el reconocimiento de los derechos a la negociación colectiva; 4. Eliminar todas las formas de trabajo forzoso y obligatorio; 5. Abolir cualquier forma de trabajo infantil; 6. Eliminar la discriminación en materia de empleo y ocupación. Medio Ambiente: 7. Apoyar el enfoque preventivo frente a los retos medioambientales; 8. Promover una mayor responsabilidad ambiental; y 9. Alentar el desarrollo y la difusión de tecnologías inocuas para el medio ambiente. Anticorrupción: 10. Actuar contra todas las formas de corrupción, incluyendo la extorsión y el soborno.

126 “*Norms on the Responsibilities of transnational corporations and other business enterprises with regard to human rights*” (E/CN.4/Sub.2/2003/12/Rev.2)

causar impactos dañinos en los derechos humanos y las vidas de individuos a través del conjunto de sus prácticas y operaciones comerciales (políticas de empleo, políticas ambientales, relación con proveedores y consumidores, interacción con gobiernos, etc.)

La propuesta de imponer a las empresas multinacionales, directamente bajo el derecho internacional, las mismas obligaciones que los Estados en materia de DDHH, generó un profundo debate entre la comunidad de negocios y los grupos defensores de DDHH, sin apoyo de los gobiernos. Las profundas diferencias en las discusiones llevó a que la comisión dejara de lado la propuesta y en su lugar, en 2005, se estableció un mandato para un “Representante especial del Secretario General de NNUU sobre el asunto de los DDHH y las corporaciones transnacionales y otras empresas comerciales”, que iniciaría un nuevo proceso que culminará con la adopción de “*The guiding principles for business and human rights*”.<sup>127</sup>

### 2.5.1. Principios guías para negocios y derechos humanos

El trabajo del representante especial, profesor John Ruggie<sup>128</sup> se desarrolló en tres fases con objetivos determinados:

---

127 Ver: *Report of the Special Representative of the Secretary-General on the issue of human rights and transnational corporations and other business enterprises, John Ruggie. Guiding Principles on Business and Human Rights: Implementing the United Nations “Protect, Respect and Remedy” Framework for the consideration by the Human Rights Council on the seventeenth session.* 21 March, 2011 (A/HRC/17/31). Versión en español: [http://acnudh.org/wp-content/uploads/2012/05/Booklet\\_Minorities\\_Spanish1.pdf](http://acnudh.org/wp-content/uploads/2012/05/Booklet_Minorities_Spanish1.pdf)

128 Ver video: *Sir Geoffrey Chandler Speaker Series, The Royal Society for the Encouragement of Arts, Manufacturers and Commerce, Professor John G. Ruggie Harvard University Special Representative of the UN Secretary-General for Business and Human Rights* London, 11 January 2011 webcast <http://www.business-humanrights.org/Documents/VideosSpeakerSeries>

*Primera fase, año 2005-2007:* “Identificar y clarificar estándares y prácticas existentes”. El mandato impartido el 20 de abril del 2005 mediante resolución 2005/69 de la Comisión de DDHH le encomendó al Secretario general que nombre un representante especial suyo en la materia, nombramiento que recayó en John Ruggie. El debía consultar a todos los actores interesados en la materia, teniendo en cuenta especialmente al consejero especial del Secretario General para el Pacto Global, La Conferencia de NNUU sobre comercio y desarrollo, el PNUD, la OECD, empresas transnacionales, y sociedad civil. El punto 5 de la resolución menciona la tarea de reunirse con ejecutivos y expertos de sectores específicos como el de la industria química, farmacéutica e industrias extractivas, para considerar los asuntos específicos de DDHH relacionados con estas industrias, elevar cuidados y compartir buenas prácticas. (XVII, E/CN.4/2005/L.10/Add.17).<sup>129</sup>

*Segunda fase, año 2007-2008:* “Hacer recomendaciones”. El representante especial había observado que había muchas iniciativas, públicas y privadas relativas a estándares sobre DDHH, pero ninguna de ellas con la escala suficiente para mover o influir en el mercado. Todas ellas existían como fragmentos separados que no se adaptaban a un sistema coherente o complementario, por lo que recomendó que se realizara un marco regulatorio que reuniera las expectativas y las actividades de todos los interesados o stakeholders. El Consejo hizo lo que se le recomendó y por Resolución 8/7 del 18/06/2008 aprobó el documento: “*Proteger, respetar y remediar: un marco para las actividades empresariales y los derechos humanos*” (A/HRC/8/5, Marco), y extendió el mandato por tres años más para que cumpliera con la tercera fase.

---

<sup>129</sup> Los resultados de la investigación se encuentran en el portal del Business and Human Rights Resource Centre <http://www.business-humanright.org/SpecialRepPortal/Home>

*Tercera fase, año 2008-2011: “Hacer operativo el marco de los principios guía”. Lo que se concretó mediante el documento: “Principios rectores sobre las empresas y los derechos humanos: puesta en práctica del marco de la ONU para proteger, respetar y remediar” (Resolución 17/4, 16/6/2011, A/HRC/RES/17/4)*

El marco de los principios guía para el comercio y los DDHH se apoya en tres pilares:

- *La obligación de los Estados de proteger a los individuos de violaciones a los DDHH por parte de terceros, incluidas las empresas, a través de políticas, regulaciones y medidas apropiadas. (Principios 1 al 10)*

- *La responsabilidad empresarial de respetar los derechos humanos, lo que significa que las empresas deben actuar con la debida diligencia –due diligence– para evitar violar los derechos de otros, identificando los impactos adversos que causan con su actividad. (Principios 11 al 24)*

- *La necesidad de acceso por parte de las víctimas de violaciones a sus DDHH, a los remedios judiciales y extrajudiciales. (Principios 25 al 31)*

Cada pilar es un elemento esencial en un sistema inter relacionado y dinámico de medidas de prevención y remedio.

La contribución normativa de los Principios guía –Guiding Principles– no recae en la creación de nuevas obligaciones internacionales sino en la aclaración de las implicancias de los estándares y prácticas existentes para los Estados y las empresas; integrándolos en un único cuerpo con coherencia y cohesión. Cada uno de los 31 principios cuenta con un comentario que esclarece su significado y alcance. Se aplican universalmente a todas las industrias, pero los medios con los que cuenta cada industria para ponerlos en práctica varían según su tamaño y escala.

En el principio n° 15 se concentran las obligaciones de las empresas en materia de DDHH:

“Para cumplir con sus responsabilidades en materia de derechos humanos, las empresas multinacionales deben articular políticas y procesos apropiados a sus respectivos tamaños y circunstancias, incluyendo:

- Una política de compromiso con el respeto por los derechos humanos.

- Un proceso de diligencia debida en materia de DDHH que permita identificar, prevenir, mitigar y dar cuenta de cómo se tratan los impactos que su actividad produce en los DDHH.

- Procesos que permitan remediar los impactos adversos a los DDHH que hayan ocasionado o hayan contribuido a que se produzcan.”

Este principio es desarrollado y profundizado en los principios 16 al 24 -“Principios operativos”

## **2.5.2. “Roundtables” sobre Responsabilidad Social Empresaria en Canadá**

Durante el período correspondiente a la primera fase del mandato del Representante Especial del Secretario General de la ONU sobre DDHH y empresas transnacionales, se desarrollaron en Canadá las mesas nacionales de diálogo sobre RSE de las industrias extractivas canadienses en países en desarrollo –*National Roundtables on Corporate Social Responsibility (CSR) and the Canadian Extractive Industry in Developing Countries*, de las que surgieron recomendaciones al Gobierno de Canadá sobre las medidas que debía tomar para que las inversiones mineras de sus nacionales efectivamente contribuyan al desarrollo sostenible de los países que las reciben.<sup>130</sup>

---

130 Ver: *National Roundtables on Corporate Social Responsibility (CSR) and the Canadian Extractive Industry in Developing Countries. Advisory Group Report, Canada, March 29, 2007* <http://www.pacweb.org/Documents/PWYP/Advi->

Las “roundtables” fueron organizadas por el gobierno federal de Canadá en respuesta a un informe del Parlamento de junio de 2005, en el que se llamaba al gobierno federal a poner en marcha un proceso de diálogo entre asociaciones industriales, ONGs y expertos, para mejorar y/o actualizar los programas y políticas existentes en el área de la Responsabilidad Social Empresaria de las industrias mineras en países en desarrollo. Se convocaba especialmente a trabajar con el objeto de: uniformar normas o estándares de conducta, arbitrar mecanismos de monitoreo y control en base a informes y estudios de impacto socioambiental claros y procesos de resolución de conflictos que permitan procesar las denuncias de los damnificados; así como también ayudar a los países en desarrollo a desarrollar capacidades de gobierno de sus propios recursos naturales.<sup>131</sup>

El informe de la Sub comisión de Derechos humanos y desarrollo internacional, de la comisión de Asuntos extranjeros y comercio internacional, del Parlamento de Canadá hace referencia a denuncias recibidas por parte de la sociedad civil<sup>132</sup>, sobre impactos negativos de la actividad minera en países en desarrollo, especialmente en aquellos países donde la regulación de la actividad minera, protección ambiental y laboral es pobre o inexistente. Menciona asimismo las iniciativas de organizaciones que implementan normas voluntarias para

---

[soryGroupReport-March2007.pdf](#)

131 *38th Parliament, 1st Session, The Standing Committee on Foreign Affairs and International Trade, (SCFAIT) Fourteenth Report, Subcommittee on Human Rights an international Development, Third Report to the committee. House of Commons Chambre des Communes, Ottawa, Canada K1A 0A6. Año 2005*

132 El informe menciona casos en Colombia, Sudan, República democrática del Congo y Filipinas, sobre el que ordena una investigación. En cuanto a la acción de la sociedad civil en la materia puede verse las iniciativas Mining Watch Canada y Halifax en: Aráoz, M. Liliana “La acción de los canadienses en la solución de conflictos socio-ambientales por actividad minera” Revista RAEC, pág. \_Buenos Aires, Argentina, Año 2012

solucionar problemas relacionados con actividades empresariales en países en desarrollo. Así, por ejemplo, el Pacto global de ONU y las Directrices de la OECD para las empresas multinacionales, ambas suscriptas por el gobierno de Canadá.

Teniendo en cuenta el informe del Parlamento, el comité organizador gubernamental –steering committee– junto a un comité de asesores –advisory group–<sup>133</sup> organizaron cuatro encuentros entre junio y noviembre de 2006, en las ciudades de Vancouver, Toronto, Calgary y Montreal. Los encuentros contaron con la presencia de todos los sectores interesados, sociedad civil, empresarios y especialistas, entre ellos el profesor John Ruggie, que emitieron recomendaciones para el gobierno de Canadá, en cuanto a:

- Establecer un marco de principios internacionales tomando en consideración los estándares de International Finance Corporation, ONU, Organización Internacional del Trabajo (OIT-ILO) y OECD.

- Que las empresas realicen sus informes en base a la Iniciativa Mundial para estandarizar la elaboración de informes o memorias de sustentabilidad –*Global Reporting Initiative (GRI)*– para comparar de esta forma, el desempeño organizacional con respecto a leyes, normas, códigos, estándares e iniciativas voluntarias, y demostrar el compromiso de la empresa con el desarrollo sustentable<sup>134</sup>. Este informe no debe confundirse con el Informe de Impacto Ambiental, parte del procedimiento administrativo de

---

133 Entre los miembros del grupo asesor figuran especialistas en derecho, ciencias políticas, antropología, administración de empresas, finanzas y geología, pertenecientes a: 1- universidades – Univ. De Québec en Montreal, univ. de Ottawa y Univ. de Toronto- 2- Ongs: Mining Watch Canada, Halifax Initiative, Rights and Democracy, Canadian Council for international cooperation (CCIC) y 3- Sector empresarial: Global sustainability services, Inc., The ethical Funds Company, Talisman Energy Inc., The mining association of Canada (MAC).

134 Un ejemplo de este mecanismo lo constituyen los informes de sostenibilidad de Minera Alumbrera- sustainability Report- disponibles en: <http://www.alumbrera.com.ar/pren-Informes-sostenibilidad.asp>

Evaluación de Impacto Ambiental, para obtener una Declaración de Impacto Ambiental, mencionado más arriba.

- Crear una oficina independiente –Ombusman– que provea servicios de asesoramiento, investigación de los hechos e informe acerca de denuncias con relación a operaciones de empresas extractivas canadienses en países en desarrollo. Tal es la oficina del denominado Counsellor<sup>135</sup>.

- Crear un comité tripartito de revisión que determine la naturaleza y grado del incumplimiento con los estándares de RSE y recomiende medidas para los casos denunciados ante el ombusman.

- El desarrollo de políticas que prevean el retiro de apoyo gubernamental a empresas que hayan incumplido gravemente con los estándares canadienses de RSE.

- La creación de una unidad de gobierno que centralice los esfuerzos gubernamentales de sus distintas áreas sobre RSE. Tal es el denominado Centro de Excelencia –*Centre of Excellence*– dedicado a proveer información, experiencias, herramientas y consejo a misiones diplomáticas canadienses, compañías canadienses, Ongs, comunidades afectadas, gobiernos receptores de inversión minera, y comunidades indígenas, como forma de promover al Desarrollo económico y socialmente sustentable de países en los que operan las industrias extractivas canadienses.<sup>136</sup>

- Colaborar con los países en desarrollo en el fortalecimiento de sus capacidades de gestión de recursos naturales para que puedan alcanzar un desarrollo sustentable. Lo que se materializa mediante acuerdos bilaterales de cooperación en áreas de desarrollo y en la influencia del gobierno canadiense

---

135 The office of the Extractive Sector CSR Counsellor culmina su mandato el 18/05/2018 [http://www.international.gc.ca/csr\\_counsellor-conseiller\\_rse/index.aspx?view=d](http://www.international.gc.ca/csr_counsellor-conseiller_rse/index.aspx?view=d)

136 Portal del Centre for Excellence en CSR: <http://web.cim.org/csr/>



en foros internacionales como el Banco Mundial, para que considere los asuntos de DDHH en sus políticas de préstamos y fomento de la industria extractiva como inversión creadora de riqueza<sup>137</sup>.

Además de los cambios en la política del gobierno de Canadá con respecto a un mayor compromiso con el desarrollo sustentable de los países receptores de inversiones mineras<sup>138</sup>, las roundtables aportaron un concepto sobre RSE. A lo largo de las reuniones el término ha sido entendido como que se refiere a *“el modo en que las empresas integran las cuestiones sociales, ambientales y económicas en sus valores, cultura, toma de decisión, estrategias y operaciones, de una manera transparente, estableciendo mejores prácticas dentro de su empresa, creando riqueza y mejorando la sociedad”*

La preocupación central de las roundtables gira en torno a concebir una forma de que las empresas mineras canadienses operen en el extranjero según los estándares más altos de respeto a los DDHH, aún en aquellos lugares donde no existan o fueran pobres las legislaciones protectoras de tales derechos. En los países con nula o débil legislación ambiental y/o laboral,

---

137 Ya por el año 2002, el Banco Mundial realizó una serie de consultas alrededor del mundo sobre la conveniencia de continuar o no fomentando y financiando al sector de las industrias extractivas. Del grupo de trabajo en Latinoamérica y el Caribe se concluyó que la industria minera sí podía impulsar el desarrollo de los pueblos, pero se requerían algunos cambios en pos de una conducta socialmente responsable. The Extractive Industries Review (EIR) Latin America and Caribbean Regional Workshop, Rio de Janeiro, Brazil, 15-19 April 2002, Testimonials and Consultation Report, World Bank Group. <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTOGMC/0,,contentMDK:20306686--menuPK:592071~pagePK:148956~piPK:216618~theSitePK:336930,00.html>

138 El cambio de política canadiense es significativo por la gran presencia de este país en la industria extractiva alrededor del mundo. Entre los sectores productivos de Canadá, las compañías mineras canadienses cuentan con la mayor cantidad de inversores con intereses en más de 8.000 exploraciones y prospecciones en más de 100 países alrededor del mundo. Empresas con base en Canadá dirigen alrededor del 40% de las exploraciones mineras en el mundo. *National Roundtable Report*, Año 2007, Pág. 3

muchas de las empresas argumentan que actúan correctamente cumpliendo con todas las leyes de los estados donde radican sus inversiones, pero esto no significa que sus actividades no puedan causar un impacto negativo en las comunidades locales. Por eso, ante la imposibilidad de imponerles el cumplimiento de normas jurídicas por cuestiones de extraterritorialidad y respeto a la soberanía de otros estados, los estándares voluntarios sirven al menos para crear una conciencia moral o ética cuyo cumplimiento será demandado por consumidores e inversores, al momento de optar por una u otra empresa.

## **2.6. RESPONSABILIDAD DEL ESTADO – ONU y ART. 41 CN**

La responsabilidad de los Estados en materia de derechos humanos, ha sido contemplada como uno de los tres pilares en los que se apoya el Marco de los principios guía para el comercio y los derechos humanos de NNUU, mencionado en el título anterior.

Los principios 1 al 10 se refieren a los deberes de los Estados en la protección de los DDHH. Los dos primeros son principios fundacionales:

Los Estados deben proteger a sus ciudadanos contra violaciones a los derechos humanos cometidos dentro de su territorio o jurisdicción, por terceras partes, incluidas las empresas. Esto implica adoptar los pasos apropiados para prevenir, investigar, castigar y reparar esos daños, a través de políticas, legislación y regulación adecuadas.<sup>139</sup>

---

139 Estos primeros 10 artículos se refieren a las medidas preventivas que deben adoptar los Estados para hacer efectiva su obligación de proteger y respetar los derechos humanos de sus ciudadanos. Las medidas de reparación de daños causados a DDHH se tratan en los últimos artículos del documento y serán abordados en el capítulo siguiente de este trabajo.

Los Estados deben señalar claramente la expectativa de que todas las empresas domiciliadas en su territorio y/o jurisdicción han de respetar los derechos humanos a lo largo de sus operaciones comerciales, incluso en el extranjero.

Los demás principios de esta primera parte se denominan principios operativos y se organizan en torno a diferentes temas en los que el Estado se vincula con empresas o negocios:

En sus funciones de regulación y política, los Estados deben exigir a las empresas que respeten los derechos humanos, proveyendo guías efectivas de cómo hacerlo y requiriendo que comuniquen cómo tratan los impactos que ellas producen en los DDHH. (ver principio n° 3)

Los Estados deben controlar el funcionamiento de empresas estatales o con participación estatal en materia de derechos humanos. (Ver Principio n° 4)

Los Estados no se eximen del cumplimiento de sus obligaciones internacionales de derechos humanos cuando privatizan la prestación o el suministro de servicios públicos esenciales (Ver Principio n° 5)

Los Estados deben controlar que sus nacionales no estén involucrados en graves abusos a los derechos humanos cuando operan en zonas de conflicto armado. Esto significa, que las empresas multinacionales no contribuyan con la violencia ni la explotación en situaciones de conflicto. (ver principio n° 7)

Los Estados deben asegurar una coherencia en la formulación y el mantenimiento de políticas económicas y de derechos humanos. Esta coherencia debe establecerse tanto vertical como horizontalmente. Es decir, los Estados deben procurar que su política doméstica de respeto a los derechos humanos en el comercio se mantenga coherente a través de las distintas áreas administrativas que lo componen. Así también, de manera horizontal, los Estados, cuando interactúan con otros Estados deben dejar a salvo un margen para no contrariar su

política doméstica de respeto a los derechos humanos. Así pues, en sus relaciones bilaterales cuando firman tratados de protección de inversiones han de advertir que muchos de estos tratados suelen coartar o limitar la capacidad de los Estados en la implementación de legislación nueva en materia de DDHH e incluso los someten a arbitraje internacional en caso de que pretendan hacerlo<sup>140</sup>. Por otra parte, en sus relaciones multilaterales, los Estados miembros de instituciones internacionales han de promover en ellas políticas de respeto por los derechos humanos. (Ver principios nº 8, 9 y 10)

Estos principios de la ONU aluden a obligaciones asumidas por los Estados a través de diversos tratados y convenciones de Derechos Humanos de rango constitucional en nuestro país. De rango constitucional es la obligación que asume en Estado en el art. 41, de proveer:

*- a la protección del derecho a un ambiente sano y equilibrado, apto para el desarrollo humano sustentable, de todos los habitantes de la nación*

*- 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.*

La responsabilidad de Estado en materia ambiental puede hacerse efectiva mediante acción de amparo del art. 43 CN y acciones civiles en el ámbito del poder judicial, así como por medio de una petición ante la Comisión Interamericana de DDHH; mecanismos que se estudiarán en el capítulo siguiente.

---

140 Tal es la advertencia que el director de Auditoría de la Procuración del Tesoro, Sergio Lázaro Peppe, hizo en los tribunales federales ante el conflicto suscitado en torno a minera Alumbreira. Ver capítulo 1 pág. 13.



# CAPÍTULO III

## PROCESOS JUDICIALES DE RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS AMBIENTALES

I. PROCESOS COLABORATIVOS Y ADVERSARIALES DE RESOLUCIÓN DE DISPUTAS – II. MECANISMOS JUDICIALES: PROCESO COLECTIVO. AMPARO AMBIENTAL – III. PROCESO PENAL. DIFICULTADES EN LA LABOR INVESTIGATIVA DEL FISCAL – IV. CIDH.

### 3.1. PROCESOS COLABORATIVOS Y ADVERSARIALES DE RESOLUCIÓN DE DISPUTAS

Siguiendo a Elena Highton y a Gladys Alvarez<sup>141</sup>, podemos distinguir dos sistemas de métodos de resolución de conflictos:

#### *Métodos adversariales*

Las partes están enfrentadas y son contendientes.

Un tercero suple la voluntad de las partes y toma la decisión.

Si una parte gana, la otra necesariamente pierde; soluciones “todo o nada”.

---

141 Highton, Elena y Alvarez Gladys, *Mediación para Resolver Conflictos*, Ad Hoc, 1996, pág. 95 y 96.

La decisión que pone fin al litigio se basa en la ley o en la aplicación de un precedente, por lo que no necesariamente resuelve el problema satisfaciendo los intereses de las partes.

*Métodos no adversariales*

Las partes actúan juntas y cooperativamente.

Las partes mantienen el control del procedimiento y acuerdan su propia decisión.

Todas las partes se benefician con la solución que juntas han creado.

La decisión a la que arriban las partes resuelve el problema de conformidad con sus propios intereses, sin importar la solución jurídica o los precedentes judiciales.

Por otro lado, según la actitud que las partes tomen con relación a un conflicto, y quien sea el que tome la decisión que le ponga fin, podemos diseñar siguiendo a Christopher Moore, una gama de métodos de administración y resolución de conflictos<sup>142</sup>

- *Dependen de una decisión privada de las partes:*

Evitación del conflicto

Discusión informal y resolución del problema

Negociación

Mediación

- *Dependen para la solución, de la decisión de un tercero de carácter privado:*

Conciliación

Arbitraje

- *La solución al asunto proviene de un tercero autorizado legal (público)*

---

142 Tomamos el gráfico que ofrece Christopher Moore, a quien seguimos como marco teórico del proceso de mediación. Ver Moore Christopher, *El proceso de mediación. Métodos prácticos para la resolución de conflictos*. 1 edición, 1 reimpresión- Buenos Aires - Granica, 2008. (Gráfico en pág. 30)

Decisión administrativa

Decisión judicial

Decisión legislativa

- *La decisión que se adopta se impone por coerción:*

Acción directa no violenta

Violencia

De la lectura conjunta de ambos esquemas resulta que el método tradicional de resolución de conflictos, el “juicio” –decisión judicial– responde a una lógica adversarial. Actor y demandado se enfrentan para convencer a un juez de la verdad de sus dichos, para probarle la existencia de un hecho del que derivan consecuencias jurídicas, que el juez debe valorar para tomar una decisión conforme a derecho.

El proceso judicial mentado para mantener o restablecer el orden jurídico alterado es más que nada un debate entre abogados, donde las partes en lo sustancial quedan excluidas. Los abogados, técnicos en la materia jurídica instan el proceso con presentaciones escritas que conforman un expediente, el cual transita por un esquema formal de instancias preclusivas.

Resultado de este proceso es una sentencia, o decisión tomada por un tercero legalmente autorizado, que es obligatoria para las partes. Esta decisión suele hacer ganar a un contendiente en perjuicio del otro contendiente; quien se asume como perdedor o vencido frente al primero. La obligatoriedad de la decisión judicial proviene del monopolio de la fuerza pública que ejerce el Estado frente a los particulares.

Como se verá en este capítulo, consideramos que el juicio, como método de solución de conflictos, no concuerda acabadamente con la complejidad de los conflictos ambientales. Estos conflictos, por la naturaleza de los derechos colectivos que se ven afectados, reclaman para su tratamiento procesos colaborativos en los que los actores (más de dos) puedan construir de manera conjunta una solución que satisfaga los intereses de todos ellos.



Entendemos que sólo cuando no es posible un acuerdo entre las partes, cabe la intervención del Estado, a fin de que los órganos que ejercen la función jurisdiccional lo resuelvan conforme a la ley. Tratándose del derecho ambiental, para una eficaz aplicación de sus principios y normas, se requieren jueces especializados en la materia.

En el próximo capítulo se profundizará sobre los mecanismos no adversariales o colaborativos de solución de conflictos, y se estudiará de manera especial la mediación.

## **3.2. MECANISMOS JUDICIALES. PROCESOS COLECTIVOS. AMPARO AMBIENTAL**

### **3.2.1. Derecho a un ambiente sano. Naturaleza jurídica. Acciones en defensa del derecho a un ambiente sano**

El *derecho a un ambiente sano*, asociado a los derechos a la salud y a la vida, constituye un derecho subjetivo individual, de los llamados *derechos de la personalidad*. De modo que, la protección del ambiente<sup>143</sup> va implícita en la aspiración a mejores condiciones de vida del ser humano. En consecuencia, la Constitución Nacional protege en su art. 41 *el interés jurídico a una vida saludable, como “derecho fundamental del individuo”, y en el “interés de la colectividad”*. Se trata pues, de un derecho subjetivo de incidencia colectiva.

---

143 Por “ambiente” en el sentido jurídico de la expresión puede entenderse: a) la realidad natural considerada en un cierto equilibrio -el llamado equilibrio ecológico- que se considera particularmente útil en relación a la salud y al bienestar físico. b) Un conjunto de elementos estéticos, científicos e históricos, que por estimarse valiosos deben ser conservados. c) La zonificación del territorio con criterio urbanístico para la correcta ubicación de núcleos habitacionales, centros industriales, etcétera. Oneto, Tomas, Responsabilidad civil por daños al ambiente. La Ley 1979.

CN Art. 41- “*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 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.*

*Corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección, y a las provincias, las necesarias para complementarlas, sin que aquellas alteren las jurisdicciones locales.*

*Se prohíbe el ingreso al territorio nacional de residuos actual o potencialmente peligrosos, y de los radiactivos.”*

**¿Existen mecanismos específicos (procedimientos) para entablar acciones protectoras de este derecho fundamental?  
¿Son eficaces?<sup>144</sup>**

Dentro de los mecanismos judiciales para entablar acciones ambientales, podemos destacar los siguientes:

a- La *acción civil por inmisiones inmatrimoniales o incorpóreas* contemplada como régimen de molestias entre vecinos, prevista en el **Art. 1973 Código civil y Comercial CCyC** (ex art. 2618 CC). Esta acción tramita por juicio sumario y persigue la reparación del daño.

b- La acción civil por *responsabilidad por riesgo creado*, prevista por el **art. 1757 CCyC** (ex art. 1113 CC); la acción civil por *daño temido* del **Art. 1711 del CCyC** (ex Art 2499 Párrafo 2º CC). Esta acción preventiva es una medida cautelar a la que

---

144 Fuente: Encuesta del PNUMA por países. En [www.pnuma.org/deramb/legislacionporpaíses](http://www.pnuma.org/deramb/legislacionporpaíses).

le es aplicable el juicio sumarísimo. Y la acción de reparación del daño derivado de la obligación de no dañar, establecida en el **Art. 1716 CCyC**

c- La *acción penal por daño ambiental* contra el responsable de la utilización de residuos industriales, dentro de los cuales se encuentran los *residuos peligrosos* regulados por **Ley 24051**. Se utiliza esta figura, a falta de un tipo penal ambiental o delito ecológico. La Unidad Fiscal para la investigación de delitos contra el medio ambiente (UFIMA) y el proyecto de delitos ambientales prevén avanzar en la materia<sup>145</sup>.

d- La *acción constitucional de amparo colectivo* que se ha incorporado en la **Constitución Nacional en su art. 43** a partir de la reforma constitucional de 1994. Esta acción tramita por la vía de los denominados procesos colectivos, tema que se desarrollará más adelante en este capítulo.

e- La *acción de recomposición ambiental para la actividad minera*. **Art. 263 del Código de minería de la Nación**, reformada en 1995 por **ley 24.585**.

f- La *acción por daño ambiental colectivo* prevista por el **art. 27 y siguientes de la Ley General del Ambiente**. Cabe mencionar que la Ley 25.675 contempla tres acciones con finalidades distintas: La acción de recomposición del daño colectivo, con indemnización en subsidio destinada a un fondo de compensación (art 28); la acción de cesación del daño ambiental colectivo o amparo ambiental (art. 30 párrafo 3); y la acción de responsabilidad civil por daños al afectado directo como consecuencia de un daño al ambiente (art. 30 párrafo 1).

---

145 Sobre la responsabilidad penal se tratará en el título siguiente de este mismo capítulo: Proceso penal ambiental- Expte Minera Alumbreira.

### 3.2.2. El impacto del Derecho Ambiental en el Derecho Argentino: constitucional, civil, administrativo y procesal: los intereses difusos – derechos de incidencia colectiva

El derecho ambiental, con sus principios y el objeto de su tutela, ha venido a impactar de manera trascendental en la estructura del sistema jurídico protectorio de los derechos individuales, de 1º y 2º generación. El sistema jurídico se permeabiliza para dar cabida a los nuevos *derechos de 3º generación* (en cuanto a derechos basados en la solidaridad, cooperación y paz) que abren paso a una nueva *responsabilidad por daños* y a la aparición de nuevos *intereses –colectivos–* que merecen ser atendidos a través de nuevos *procesos –colaborativos–*, más abarcativos de una realidad compleja, global e intergeneracional.

Dice Amílcar Moyano<sup>146</sup>:...“*El fin del Derecho ambiental es resguardar el equilibrio dinámico en que la naturaleza y la cultura existen, para hacer posible la vida en el planeta, en condiciones dignas de calidad y en cantidad. De aquí, que su referencia a la especie humana se explique en términos de salud y bienestar, ocupando el nivel más alto y jerárquico de los derechos personálísimos, individuales o colectivos, de acuerdo con Miguel Angel Ekmekdjian.*

*En consecuencia, el derecho ambiental regula la acción humana tendiente a prevenir, disminuir, reparar o compensar la contaminación –que afecta a la calidad– o la degradación ambiental –que afecta la cantidad– de los 6 recursos naturales básicos: espacio, suelo, flora, fauna, minas y aguas...”*

*...“Parece evidente que el ambiente –natural, cultivado y fabricado, con sus factores y elementos asociados– constituye el patrimonio de la comunidad. El titular del ambiente deseado es*

---

146 Moyano, Amílcar “Acciones de prevención y preservación del derecho ambiental” LL Gran Cuyo 2000, 147.

*la comunidad y cada uno de sus individuos está legitimado para defenderlo, con independencia de que otros miembros de la comunidad no lo comprendan así y soporten los perjuicios sin intentar defensas...”*<sup>147</sup>

El derecho ambiental comienza a asomar en el sistema jurídico argentino allá por la década de 1980 desde la iniciativa de doctrinarios como Guillermo F. Peyrano<sup>148</sup> que advertía sobre las causas de las disfunciones del ambiente natural (explosión demográfica, industrialización progresiva, irracional explotación de los recursos, etc.); y reclamaba la necesidad de reconocer una legitimación amplia a favor del habitante de la zona cuyo ecosistema se defiende. Esto nos conduce a tratar el tema de los intereses difusos.

Como lo señaló Libster<sup>149</sup>, los intereses difusos nacieron como tema, fundamentalmente, con la nueva dimensión de la democracia participativa, en la cual la relación del hombre con su entorno, al ampliar el espectro de protección de la vida y sus bienes esenciales, produjo esta nueva categoría jurídica, que desató polémica entre administrativistas y procesalistas, pero que en definitiva contó con protección constitucional.

Hasta la reforma constitucional de 1994 los administrativistas<sup>150</sup> encabezados por Marienhoff la descalificaban,

---

147 Juz. Contencioso administrativo Cap.Fed., en el caso “Kattán c. Ejecutivo Nacional s/amp. por la captura de 6 toninas hembras en el mar argentino con destino al zoológico de Duisburgo en Alemania Federal”, del 10/5/1983 (La Ley, 1983-D, 576)

148 Peyrano Guillermo F., Daño ecológico, protección del medio ambiente e intereses difusos”, L.L secc. Doctrina, 1983-III-835. Citado por Libster Mauricio, op. cit, punto 6 del capítulo titulado “Derechos difusos”, págs. 271 a 304. Nótese la coincidencia en los apellidos del jurista pionero en derecho ambiental y el geólogo que descubrió el yacimiento minero de la Mina Alumbrera.

149 Libster Mauricio, op cit. Pag. 279.

150 Marienhoff, en su comentario crítico al fallo “Kattan c. Gobierno nacional” (LL, 1983-D-576) publicado en la revista El Derecho, t 105, p. 247, expresaba: La tutela o protección de los bienes – principales o accesorios- integrantes del dominio público no está a cargo de los administrados o particulares, sino a car-

restándole toda protección jurídica por no encontrar cabida en la ya clásica trilogía de Jellinek “derecho subjetivo – interés legítimo – interés simple”<sup>151</sup>. En efecto, los intereses difusos

---

go del Estado. (...) Fallos o sentencias como el mencionado, sin perjuicio de la alabable intención que pueda informarlos, son lamentables porque son disolventes: alteran el orden jurídico, interfiriendo indebidamente en la actividad normal de la Administración pública. (...) La justicia es una actividad sublegal. Los jueces deben limitarse a aplicar la ley, no a crearla ni intentar crearla. Esto último es función del legislador.”

El mencionado Fallo había hecho lugar a una acción de amparo en defensa de la fauna silvestre –delfines o toninas overas- ante el peligro de depredación. Como en ese entonces todavía no estaba instaurado en nuestra constitución nacional el derecho a un ambiente sano, como “derecho subjetivo”, el prestigioso administrativista se agraviaba de una sentencia que había impugnado un acto administrativo –permiso de caza y pesca- atendiendo solo a un “interés simple”.

- 151 Resulta oportuno recordar la clasificación de situaciones subjetivas del derecho administrativo mencionada en: GORDILLO Agustín A. *Tratado de Derecho Administrativo*, T.I. Macchi, Buenos Aires, 1986, “con vocación de síntesis puede esquematizarse así: 1) El derecho subjetivo es la protección que el orden jurídico otorga en forma “exclusiva” a un individuo determinado. Su titular puede reclamar su reconocimiento tanto ante la propia administración como ante la justicia; si la administración no le reconoce su derecho, él puede demandarla judicialmente al efecto. Además, el individuo puede pedir no sólo la extinción del acto que lo afecta en su derecho subjetivo, sino también el otorgamiento de las indemnizaciones que sean pertinentes por los daños que tal acto le haya ocasionado.2) El interés legítimo es la protección debilitada, otorgada por el orden jurídico generalmente a un conjunto determinado de individuos, en “concurencia”. Su titular puede reclamar su reconocimiento ante la administración por vía de recursos administrativos. En algunas legislaciones se concede protección judicial para su tutela por medio de la acción de ilegitimidad o anulación, también denominada contenciosa objetiva. Aquél sólo puede pedir la revocación o anulación del acto que lo afecta y no la indemnización por daños y perjuicios.3) El interés simple es el mero interés que le corresponde a “todo” habitante en que la ley sea cumplida. No existe aquí ni el derecho exclusivo, que era típico del derecho subjetivo, ni el interés legítimo de un número determinado de personas, sino el interés de toda la comunidad en que no haya actos administrativos ilegítimos. Este interés, como regla, no da derecho a interponer acciones judiciales ni recursos administrativos; sólo permite hacer denuncias ante la administración sobre aquello que se considera ilegítimo. Y, a diferencia del interés legítimo, en que se puede interponer un recurso administrativo, que la administración está obligada a resolver, en el interés simple la administración no está necesariamente obligada, en principio, a resolver la denuncia interpuesta.” Cita de Rotella, Lorena Graciela, “La legitimación en los procesos colectivos” en obra colectiva: *Una mirada procesal de los derechos de incidencia colectiva*, dirigida por Sbdar, Claudia Beatriz, Ed. La ley, año 2012.

se hallan diseminados entre todos los integrantes de la comunidad. Frente a ello, los procesalistas con Augusto Morello a la cabeza, insistían en la urgente necesidad de proteger adecuadamente ese interés con una acción de amparo colectivo, que pudiera ser ejercida por cualquier habitante, tal como ocurría en otros países<sup>152</sup>.

Más allá de la polémica entre administrativistas y procesalistas, desde el punto de vista del derecho constitucional, cabe afirmar que antes de la reforma constitucional del 94, estos intereses encontraban su base en la norma de los derechos implícitos o no enumerados contenida en el art. 33 de la carta magna<sup>153</sup>.

La reforma constitucional de 1994 vino a zanjar la discusión entre los juristas, con la mención explícita: del derecho subjetivo de “todos los habitantes” a un ambiente sano (art.41) y de la garantía de protección de ese derecho reconocida a “toda persona” (acción de amparo- art. 43). Así pues, pasamos a hablar de “derechos de incidencia colectiva”.

“Derechos de incidencia colectiva” o “interés colectivo”, no es más que un interés difuso reconocido por el derecho, al cual éste le establece sus condiciones formales. Con este último criterio, podemos afirmar que el medioambiente ha traspasado el límite del interés difuso para convertirse en interés colectivo en aquellas realidades jurídicas –como la nuestra– en que la existencia de un derecho al medio ambiente ha sido reconocida

---

152 Conforme las primeras publicaciones de Morello M. Augusto, “La defensa de los intereses difusos y el derecho procesal”, JA, 1978-III-321; y “El Amparo colectivo” LL, 1985-II-723. El autor seguía en el tema la doctrina del profesor brasileño José Carlos Barbosa Moreira, cuyo trabajo titulado “La legitimación para la defensa de los intereses difusos en el derecho brasileño” traducido para el XI congreso de derecho procesal de La Plata, 1981.

153 Así lo expusieron Marcelo López Alfonsín y Alberto Ricardo Dalla Vía, “Los llamados intereses difusos y la protección constitucional del medio ambiente”, JA, 1992, t III, pag. 708. En cita de Libster, Mauricio, op. cit. Pág. 272.

por parte del ordenamiento, totalmente diferenciado de otros derechos y en forma completamente autónoma.<sup>154</sup>

Veremos en el título siguiente cómo se instrumentan las garantías que protegen a los denominados “Derechos de incidencia colectiva”, y qué situaciones jurídicas comprende este concepto.

### **3.2.3. Garantía del derecho al ambiente. Procesos colectivos. Necesidad de reglamentación legal. Doctrina y jurisprudencia**

La reforma de la Constitución Argentina del año 1994 incorporó expresamente al texto constitucional la garantía del amparo<sup>155</sup> y sus subtipos: amparo colectivo, habeas data y habeas corpus.

Según el art. 43 de la CN<sup>156</sup>, *siempre que no exista otro medio judicial más idóneo*, toda persona puede hacer efectivos sus

---

154 Opinión que compartimos con Libster, Mauricio Op. Cit. Pág. 286. Excede a este trabajo la consideración de la falta de unanimidad doctrinaria en torno a la definición de los conceptos de “interés difuso”, “interés colectivo” y “derechos de incidencia colectiva”. En consecuencia, omitimos adoptar una definición teórica de tales conceptos. Ideas de una realidad cuya asimilación resultará, en definitiva, de la comprensión de la presente obra. Algunos de los autores que han esbozado definiciones son: Barbosa Moreira, Monti, Sgubbi, Gidi, Hiter, Morello y Lorenzetti.

155 Con la Reforma, se otorga status constitucional a la Acción de Amparo reglamentada por ley 16.986 del año 1966.

156 Art. 43. CN- “Toda persona puede interponer acción expedita y rápida de amparo, siempre que no exista otro medio judicial más idóneo, contra todo acto u omisión de autoridades públicas o de particulares, que en forma actual o inminente lesione, restrinja, altere o amenace, con arbitrariedad o ilegalidad manifiesta, derechos y garantías reconocidos por esta Constitución, un tratado o una ley. En el caso, el juez podrá declarar la inconstitucionalidad de la norma en que se funde el acto u omisión lesiva. Podrán interponer esta acción contra cualquier forma de discriminación y en lo relativo a los derechos que protegen al ambiente, a la competencia, al usuario y al consumidor, así como a los derechos de incidencia colectiva en general, el afectado, el defensor del pueblo y las asociaciones que propendan a esos fines, registradas conforme a la ley,



derechos constitucionales por la vía del amparo. Esta acción *expedita y rápida* de amparo se interpone contra todo acto u omisión de autoridades públicas o de particulares, que, *en forma actual e inminente*, restrinja, altere o amenace *con arbitrariedad e ilegalidad manifiesta*, derechos y garantías reconocidos por la Constitución, un tratado o una ley. Asimismo, se contempla la posibilidad de declarar la inconstitucionalidad de la norma en que se funde el acto u omisión lesiva.

El amparo procede en defensa de *derechos individuales*, como la propiedad, la libertad –habeas corpus– y la intimidad–habeas data–; y también de *derechos de incidencia colectiva*, como los que protegen al ambiente, a la competencia, al usuario y al consumidor, así como el derecho a la igualdad de trato contra toda forma de discriminación.

En consecuencia, para la defensa judicial del derecho a un ambiente sano, uno de los derechos de incidencia colectiva reconocidos constitucionalmente, a falta de un medio más idóneo, cabe accionar por la vía del amparo colectivo. Pero el problema que surge con el amparo ambiental es que la estructura del mismo está diseñada para casos en los que el daño se configure como actual o inminente; lo cual, en numerosos supuestos de daños ambientales, no puede ser determinado fácilmente debido a la carencia de información suficiente o a la existencia de controversia científica en relación a la hipótesis

---

la que determinará los requisitos y formas de su organización. Toda persona podrá interponer esta acción para tomar conocimiento de los datos a ella referidos y de su finalidad, que consten en registros o bancos de datos públicos, o los privados destinados a proveer informes, y en caso de falsedad o discriminación, para exigir la supresión, rectificación, confidencialidad o actualización de aquéllos. No podrá afectarse el secreto de las fuentes de información periodística. Cuando el derecho lesionado, restringido, alterado o amenazado fuera la libertad física, o en caso de agravamiento ilegítimo en la forma o condiciones de detención, o en el de desaparición forzada de personas, la acción de hábeas corpus podrá ser interpuesta por el afectado o por cualquiera en su favor y el juez resolverá de inmediato, aun durante la vigencia del estado de sitio.”

de hecho de que se trate. Cuando esta dificultad probatoria se presente, corresponderá proceder por la vía ordinaria – proceso de conocimiento– y no por la vía expedita y rápida del amparo –proceso sumarísimo–. En tal situación, el actor “pro-ambiente” podrá solicitar medidas cautelares para que el juez aplique al caso los principios preventivo y precautorio.

### 3.2.3.1. Categorización de los conflictos según Lorenzetti

Resulta conveniente recordar el esquema que Lorenzetti esboza para explicar que los conflictos jurídicos tienen una tipicidad divisible en tres categorías, según los bienes jurídicos afectados.<sup>157</sup>:

- Aquellos que versan sobre *bienes jurídicos individuales*, y donde el derecho y/o *el interés pertenece a una persona individual* (legitimado). El titular del derecho inicia una acción y obtiene una sentencia en un proceso bilateral. Este es el modelo tradicional de litigio.

- En otros casos, la lesión es individual, pues afecta *derechos o intereses individuales pero que son homogéneos*. Si existen numerosas personas en la misma situación, nace el interés del grupo que puede dar lugar a un proceso colectivo, en el que la sentencia tendrá efecto “erga omnes”. La legitimación es individual, pero hay homogeneidad objetiva entre todos los afectados, y una sola causa o evento generador del daño. Tal el caso de consumidores, usuarios, etc. y de las personas directamente damnificadas por el hecho dañoso (daño ambiental) acaecido en su jurisdicción –art. 30 Primer párrafo de la Ley general del ambiente n° 25.675.

---

157 Fuente: Bas Junyent, Francisco, presentación en Power point, disponible en la web bajo el título de “Acciones colectivas 2012”

- Por último, se ubican los conflictos sobre *bienes jurídicos colectivos*, indivisibles y que pertenecen a toda la comunidad sin admitir exclusión, también llamados *derechos “transindividuales”*, en donde puede existir una legitimación difusa en cabeza de uno de los sujetos que integra el grupo, o de una asociación que tiene representatividad en el tema, o del propio Estado. Tal el caso del bien jurídico colectivo “ambiente”, que al dañarse afecta al derecho subjetivo de cada individuo a un ambiente sano.

### 3.2.3.2. Necesidad de reglamentación legal- Elaboración doctrinaria

Por la naturaleza jurídica de los derechos que garantizan, las acciones en defensa de derechos de incidencia colectiva han de tramitarse mediante “*procesos colectivos*”, que aún no han sido reglamentados en nuestro ordenamiento jurídico nacional. En efecto, no se ha sancionado hasta la fecha, una ley federal que regule el proceso colectivo por el cual tramiten las causas ambientales<sup>158</sup>. Existen varios proyectos en el senado pero ninguno es ley<sup>159</sup>. Frente a esta mora legislativa, la jurisprudencia

---

158 Destaca la Dra. Claudia Sbdar, que la provincia de Tucumán es la primera en reglamentar el proceso colectivo. -Sbdar, Claudia, “legitimados para promover la tutela jurisdiccional de los derechos que protegen al ambiente”, en obra colectiva: *Articulación de las competencias ambientales en la nación y en las provincias del NOA*, dirigida por Diaz Ricci, Raúl, Ed. Edunt, año 2008, pág. 219.- La provincia lo reglamenta en el art. 71 del Código de Derecho Procesal Constitucional (CPCT Ley 6.944), pero dentro del ámbito del amparo. Al hacerlo así, limita su ámbito de aplicación.

159 Así, por ejemplo, el anteproyecto de Código único formalizó un esquema de proceso colectivo en los arts. 1745 a 1748, que fue eliminado por el Poder Ejecutivo. Con respecto a la demora del poder legislativo explica Eduardo Oteiza que sobre este tema hay muchos intereses implicados, intereses económicos como los de las industrias, pero también políticos por la limitación al poder ejecutivo. Muchos entienden que con los procesos colectivos se hacen “políticas públicas” desde el poder judicial, por el efecto erga omnes de la cosa juzgada colectiva. Jornadas nacionales de Derecho Procesal, “Los procesos colectivos y las acciones de clase” San Miguel de Tucumán, 30 y 31 de marzo de 2012.

viene delineando en forma pretoriana, los requisitos mínimos de este novedoso procedimiento que pretende dar respuesta rápida y eficaz a los conflictos jurídicos que implican intereses de los miembros de la comunidad considerados en su conjunto.

La doctrina y jurisprudencia argentina han venido saneando esta laguna del derecho, partiendo del derecho comparado, resultando influyentes las experiencias del derecho anglosajón de las “class actions” –Federal Rules of Civil Procedure, Equity Rule 23–, la Ley de Enjuiciamiento Civil española, el Código de Defensa del Consumidor de Brasil y el Código modelo de procesos colectivos para Iberoamérica, de iniciativa brasilera<sup>160</sup>. Todo lo cual ha quedado plasmado en los considerandos del fallo de la CSJN en el caso Halabi<sup>161</sup>, por el que se delinearón los caracteres de la acción colectiva que tiene por objeto la protección de derechos individuales homogéneos; tales como la intimidad y el secreto profesional que se veían lesionados ante la posibilidad de que las comunicaciones telefónicas sean interceptadas.

**- La configuración de un proceso colectivo se encuentra todavía en vías de definición y en nuestro país sólo existen antecedentes jurisprudenciales, que no permiten establecer reglas homogéneas.**

---

160 “Dice el profesor uruguayo Angel Landoni Sosa que la idea de un código modelo de procesos colectivos para Iberoamérica surgió en Roma en mayo de 2002, en una intervención de Antonio Gidi, miembro brasileño del Instituto Iberoamericano de Derecho Procesal, en el VII Seminario Internacional coorganizado por el Centro di Studi Giuridici Latino Americani de la Università degli Studi de Roma- Tor Verdata, por el Instituto Italo Latinoamericano y por la Associazione di Studi Sociali Latino Americani. Landoni Sosa, Angel: “Presentación del Proyecto de Código Modelo de Procesos Colectivos en Exposición de motivos, aprobado en Caracas, 28/10/2004. Cita de HAEL, Juana Inés: “Tutela judicial del medioambiente: el amparo colectivo y el proceso colectivo ordinario” en obra colectiva: Articulación de las competencias ambientales en la Nación y en las Provincias del NOA, Edunt, año 2008, pág. 202.

161 Halabi Ernesto c/ PEN - Ley 25873 Dto. 1563/04 - s/ amparo ley 16.986 (REX) S.C. H.270, L.XLII

- Las leyes 24.240 de defensa al consumidor y 25.675 Ley general del ambiente, abordan temáticas diferentes, y constituyen dos especies diferenciadas de procesos colectivos.

- Falta una regulación general de este tipo de proceso.

Lorenzetti sostiene que “proceso colectivo” es aquél que tiene una pluralidad de sujetos en el polo activo o pasivo, con una pretensión referida al aspecto común de intereses individuales homogéneos o bienes colectivos, y una sentencia que tiene efectos expansivos, que exceden a las partes.

En su afán por definir las condiciones y características del proceso colectivo, los procesalistas se desvelan en el estudio de las cuestiones sobre: competencia, legitimación activa, excepción de defecto legal, potestades del juez en la ordenación del proceso, prueba de los hechos y de la relación causal, efectos de la sentencia erga omnes, entre otras.

Veamos qué establece la Ley General del Ambiente con relación a estas cuestiones adjetivas. Cabe aclarar que la ley 25.675 fija estándares mínimos para todos los procesos judiciales en los que se resuelvan cuestiones ambientales. Esto significa que sus normas no son exclusivas de la acción de amparo, sino que son aplicables a cualquier procedimiento judicial que tenga como fin resolver una cuestión de derecho ambiental.

### **Presupuestos mínimos para procesos judiciales ambientales:**

ARTICULO 30. LGA - Producido el daño ambiental colectivo, tendrán **legitimación** para obtener la recomposición del ambiente dañado, el afectado, el Defensor del Pueblo y las asociaciones no gubernamentales de defensa ambiental, conforme lo prevé el artículo 43 de la Constitución Nacional, y el Estado nacional, provincial o municipal; asimismo, quedará

legitimado para la acción de recomposición o de indemnización pertinente, la persona directamente damnificada por el hecho dañoso acaecido en su jurisdicción.

Deducida demanda de daño ambiental colectivo por alguno de los titulares señalados, no podrán interponerla los restantes, lo que no obsta a su derecho a **intervenir como terceros**.

Sin perjuicio de lo indicado precedentemente toda persona podrá solicitar, mediante acción de amparo, la cesación de actividades generadoras de daño ambiental colectivo.

ARTICULO 32. LGA - La competencia judicial ambiental será la que corresponda a las **reglas ordinarias de la competencia**. El **acceso a la jurisdicción** por cuestiones ambientales no admitirá restricciones de ningún tipo o especie. El juez interviniente **podrá disponer todas las medidas necesarias** para ordenar, conducir o probar los hechos dañosos en el proceso, a fin de proteger efectivamente el interés general. (Asimismo, en su Sentencia, de acuerdo a las reglas de la sana crítica, el juez podrá extender su fallo a cuestiones no sometidas expresamente su consideración por las partes).

En cualquier estado del proceso, aun con carácter de **medida precautoria**, podrán solicitarse medidas de urgencia, aun sin audiencia de la parte contraria, prestando debida caución por los daños y perjuicios que pudieran producirse. El juez podrá, asimismo, disponerlas, sin petición de parte.

ARTICULO 33. LGA - Los **dictámenes emitidos por organismos del Estado** sobre daño ambiental, agregados al proceso, tendrán la fuerza probatoria de los informes periciales, sin perjuicio del derecho de las partes a su impugnación.

La sentencia hará cosa juzgada y tendrá **efecto erga omnes**, a excepción de que la acción sea rechazada, aunque sea parcialmente, por cuestiones probatorias.

### 3.2.3.3. Competencia

Por aplicación de las reglas ordinarias de la competencia a las que se sujeta la Ley general del ambiente, corresponde a los Tribunales Provinciales el juzgamiento de las causas que versen sobre “recursos naturales exclusivos” de cada provincia; y a la Justicia Federal el tratamiento de aquellas causas que en las que se afecten “recursos naturales compartidos” por dos o más jurisdicciones. Este último sería el caso de una cuenca hidrográfica como la de los ríos Salí-Dulce<sup>162</sup>. Esta delimitación quedó patente en el fallo Mendoza que se trata más adelante.

La competencia material, hasta que no se creen tribunales ambientales especializados, será la civil o contencioso-administrativa, según se reclame contra el accionar de un particular o del Estado respectivamente.

Resulta oportuno mencionar el reciente fallo de la CSJN en el caso “Comunidad del Pueblo Diaguita de Andalgalá c/ Provincia de Catamarca y otros s/Amparo Ambiental” (Fallo 116.481 – de fecha 17/04/2012) por el que la Corte se declaró incompetente, en razón de la materia, por no haberse acreditado el extremo de la *contaminación o degradación a un recursos natural interjurisdiccional*<sup>163</sup>. Por Mayoría, la Corte consideró

---

162 Ver: “Santiago del Estero, Provincia de c/ Cía. Azucarera Concepción S.A. y otros s/Amparo Ambiental”. Publicación digital: [www.csjn.gov.ar/cfal/fallos/cfal3/ver\\_fallos.jsp](http://www.csjn.gov.ar/cfal/fallos/cfal3/ver_fallos.jsp) y <http://www.csjn.gov.ar/confal/ConsultaCompletaFallos.do?method=verDocumentos&id=697152>. Consulta de fecha 13/4/2013

163 El fallo “Comunidad del Pueblo Diaguita de Andalgalá c/ Provincia de Catamarca s/Amparo Ambiental” (Fallo 116.481 – de fecha 17/04/2012) integra la trama del conflicto por actividad minera, caso Minera Alumbrera, por cuanto la comunidad Diaguita de Andalgalá pretendía, por esta acción de amparo, impedir la explotación del yacimiento “Agua Rica”, vinculado económica y operativamente con el yacimiento minero “Bajo de la Alumbrera”. Ver: “Minera Alumbrera se hará cargo del proyecto minero Agua Rica” Diario EL ANCASTI, Catamarca, 2/9/2011. Minera Alumbrera y sus accionistas Xstrata Cooper, Goldcorp Inc. y Yamana Gold firmaron un acuerdo por el que se le otorga a Minera Alumbrera la opción exclusiva de compra, por un lapso de

que las afecciones al ambiente, detalladas en el Informe de Impacto Ambiental (IIA) presentado por la empresa minera y aprobado por la Secretaría de Estado de Minería de la Provincia de Catamarca, no constituían degradación o contaminación ambiental en los términos de la LGA. Por lo que, el acto de aprobación de ese informe (en ejercicio del poder de policía ambiental) no implicaba tampoco una omisión por parte del Estado Provincial a su deber constitucional de resguardar el ambiente; lo que hacía asimismo improcedente la competencia originaria de la Corte, en razón de las personas.

En la causa, que mereció el comentario del Fiscal general Antonio Gómez<sup>164</sup>, que interviene en la causa penal contra Alumbreira, debe resaltarse el voto en disidencia del Ministro Vocal de la Corte, Dr. Lorenzetti, quien comprende que: *“El pedido de una comunidad originaria para que cesen las actividades de explotación de un yacimiento minero es de competencia federal, ya que se encontrarían afectados (no necesariamente contaminados o degradados) recursos hídricos que indirectamente perjudicarían ambientalmente a otras jurisdicciones y a cuencas*

---

cuatro años, para adquirir el 100 % de la participación de Yamana en el proyecto Agua Rica. El yacimiento se encuentra próximo a Bajo de la Alumbreira. Durante el plazo de la opción, y una vez que el Juez de Minas de Catamarca levantara la medida de no innovar, Minera Alumbreira gestionaría el proyecto Agua Rica y financiaría un “estudio de factibilidad”, así como todos los costos de desarrollo. Entendemos que la mesa de diálogo entre Minera Alumbreira y la FOAT se encuentra enmarcada dentro del estudio de factibilidad, así como la posible utilización de una cinta transportadora que permita unir los dos proyectos, para poder hacer uso de las instalaciones de Alumbreira. Se estimaba que los trabajos de explotación en Agua Rica comenzarían en el año 2016, fecha para la cual Alumbreira llegaría al final de su vida útil.

164 Ver: Jurisprudencia: “Contaminación por explotación minera” y nota al fallo de GOMEZ, Antonio Gustavo “Competencia Federal y Megaminería”, La Ley, 14/8/2012, págs. 3 a 6. Gómez resalta las graves dificultades económicas que padecen los “ciudadanos pauperizados”, como las comunidades indígenas, para acceder a la justicia de los tribunales superiores. Señala que estos actores recorren distintas alternativas como Defensorías del pueblo, Ongs, siempre con resultado negativo para la defensa de sus derechos.



*hidrográficas (cuenca del río Juramento y Salar del Pipanaco), que son recursos interjurisdiccionales entre sí.”<sup>165</sup>*

#### **3.2.3.4. Legitimación activa**

Al tratar sobre las personas que tienen derecho a accionar judicialmente por daño ambiental, la ley 25.675 en su art. 30, hace una diferencia en función de las pretensiones según se persiga la recomposición del ambiente dañado (derecho colectivo), o la reparación civil del que ha sufrido un daño en su persona o sus bienes, derivado de un daño al ambiente (derecho individual).

En cuanto a las personas con aptitud para accionar por daño al ambiente en un proceso colectivo, la ley General del Ambiente agrega a la lista de legitimados del Art. 43 CN, al Estado nacional, provincial y municipal, omitiendo mencionar al Ministerio Público. Expresamente, la ley menciona a:

el afectado,

el Defensor del Pueblo

las asociaciones no gubernamentales de defensa ambiental,

el Estado nacional, provincial o municipal

La redacción poco clara de este artículo ha suscitado una profunda discusión doctrinaria en torno al significado del término “Afectado”, desde que, algunos autores no perciben con claridad las condiciones que diferencian al “sujeto afectado en su derecho a un ambiente sano”, de “la persona directamente damnificada por el hecho dañoso acaecido en su jurisdicción”.

Explica Cafferatta que, respecto de esta cuestión, la doctrina se halla dividida en tres posiciones: una tesis amplísima, una amplia, y otra restringida.

---

165 Las aclaraciones entre paréntesis me pertenecen.

*La corriente amplísima* entiende que afectado es sinónimo de habitante. Así lo sostienen Jimenez, Zanoni, Botasi y Mosset Iturraspe.

*La corriente amplia*, y a la vez mayoritaria, entiende que el afectado es aquel que se ve tocado, interesado, preocupado por los efectos de un acto o hecho dañoso. La jurisprudencia adhiere a esta concepción cuando admite la legitimación activa de un vecino del lugar donde se produce el daño ambiental. Se encuentran en esta postura Bidart Campos, Rodrigo Walsh, Morello, Gelli, Zavala de Gonzalez, Gozaíni, Ekmekdjian, Bustamante Alsina, Quiroga Lavié, Benedetti, Cenicacelaya, Sabsay, Andorno, Gordillo, De Santis, Carattini, Dromi- Menem, Rivas, Spota, Saux, Toricelli y Basterra.

*La corriente restringida* y a la vez minoritaria, asimila al afectado con la “persona directamente damnificada por el hecho dañoso acaecido en su jurisdicción”, siendo idénticos los sujetos activos tanto de la acción de recomposición del ambiente, como de la acción de reparación o indemnización civil por daños derivados del daño al ambiente.

Cabe apreciar que esta discusión no hace más que reeditar aquella otra sobre la naturaleza jurídica de los intereses difusos, que en definitiva sirve para regular la válvula de acceso a la justicia del derecho a un ambiente sano. Consecuentes con lo que expusimos al tratar aquella discusión, entendemos que la práctica continuada supera cualquier actitud especulativa que se asuma sobre la cuestión.

Así las cosas, compartimos el pensamiento de Mauricio Libster cuando intenta definir al querellante en los delitos de acción pública. Frente al requisito del art. 82 del Código de Procedimientos Penal (Ley 23.984) se pregunta sobre qué se entiende por “persona particularmente ofendida por este delito; y ante la dificultad de alcanzar un concepto unívoco, responde que “...resulta fácil ver en una primera aproximación,

que quienes resulten legitimados para obrar como querellantes en infracciones ecológicas o ambientales, resultarán de la maduración de los conceptos de la disciplina de fondo, de la ideología que termine gestándose en los tribunales acerca de la naturaleza o alcance de los conceptos, y finalmente, hasta de la postura filosófica que, en orden al ambiente y sus componentes, termine privando en el espíritu del fuero, por la fuerza ritualista ...”

Luego, para la acción de reparación civil del que ha sufrido un daño en su persona o sus bienes, derivado de un daño al ambiente (derecho individual) el sujeto legitimado es él mismo, el afectado directo.

Cabe aclarar que ambas pretensiones (por daño ambiental y por daño personal derivado de daño al ambiente) pueden articularse en procesos colectivos, ya que “las personas directamente damnificadas por el hecho dañoso acaecido en su jurisdicción” podrían ser tantas que por su número den lugar a una acción de clase. (Derechos individuales homogéneos)

De nuevo hacemos referencia al caso: “Comunidad del Pueblo Diaguita de Andalgalá c/ Provincia de Catamarca y otros s/Amparo Ambiental” por cuanto en el fallo no se desconoce ni se cuestiona la legitimidad del apoderado legal de la comunidad indígena del Pueblo originario Diaguita, para esgrimir acción de amparo ambiental en defensa del territorio donde dicha comunidad se asienta. Lo cual, nos habilita a agregar un nuevo legitimado activo a la lista del art. 43 la CN y del art. 30 de la LGA, ya sea en forma autónoma o como incluido dentro del término “afectado”.

### 3.2.3.5. Excepción de defecto legal<sup>166</sup>

La ley general del ambiente por su espectro limitado a requisitos básicos, no prevé un tratamiento completo del proceso ambiental y por consiguiente nada dice sobre la excepción de defecto legal en el modo de proponer la demanda. En resguardo del derecho de defensa del o los demandados por daño ambiental, la jurisprudencia<sup>167</sup> ha estimado que la demanda ambiental, para su admisibilidad, debe cumplir con requisitos mínimos que de ninguna manera restringen el acceso a la jurisdicción. En consecuencia, la demanda debe ser clara en cuanto a la descripción de los hechos que la motivan. No cabe una mención genérica de una actividad que se estima dañosa sino una descripción detallada de las prácticas negligentes o defectuosas relacionadas con determinada actividad. El daño alegado debe designarse con total exactitud y no en términos ambiguos o imprecisos que resulte hipotético o conjetural.

El demandante debe identificar de manera seria y convincente una causa eficiente del daño al ambiente. No cabe invocar un abanico de diferentes supuestos alternativos y no concurrentes de causación. Así mismo, el demandante debe identificar un grupo de posibles responsables que tenga una vinculación razonablemente uniforme con el daño.

Resulta ilustrativo el voto en disidencia del Dr. Lorenzetti, mencionado ut supra en la Causa “Comunidad del Pueblo Diaguita de Andalgalá c/ Provincia de Catamarca y otros s/Amparo Ambiental” en lo que a este punto se refiere; por cuanto deja dicho que: *“En caso de demandas de daño ambiental, para que, en principio, se configure el presupuesto de competencia federal*

---

166 Ver: Peyrano, Jorge W. “Peculiaridades de la excepción de defecto legal en un proceso colectivo ambiental.” *Revista jurídica La ley* 2006-F, 416

167 Asociación de superficiarios de la Patagonia c Yacimientos Petrolíferos Fiscales S.A. y otros CSJN 29/8/2006

*del art. 7 segundo párrafo de la LGA, sólo basta que en la exposición de los hechos se observe que el daño afecta directamente un recurso interjurisdiccional y en ningún caso se exige la presentación de una evaluación científica o estudio que pruebe la efectiva contaminación o degradación del recurso”*

### **3.2.3.6. Potestades del juez en la ordenación del proceso**

La ley General del Ambiente otorga al juez en causas ambientales, facultades de instrucción del proceso que lo distancian de la figura neutral y pasiva del proceso tradicional bilateral. En efecto, la posibilidad de “disponer todas las medidas necesarias para ordenar, conducir o probar los hechos dañosos en el proceso, a fin de proteger efectivamente el interés general”, lo ubican en un rol más activo. El juez ambiental puede realizar investigaciones, pedir documentos y aclaraciones, visitar e inspeccionar lugares, solicitar ayuda de peritos, etc. Su perfil es el de un juez comprometido socialmente en el cuidado del ambiente, bien colectivo al que, como órgano del Estado, está obligado a resguardar. Funciones prohibidas a un juez penal federal, según art. 9 CPPF, que separa las funciones entre jueces y fiscales reservando a estos últimos los actos de investigación,

Con respecto a este punto, el Dr. Lorenzetti, en su voto en disidencia al fallo que denegó la competencia federal al caso: “Comunidad del Pueblo Diaguita de Andalgalá c/ Provincia de Catamarca y otros s/Amparo Ambiental”, recomendaba para resolver el caso, la realización de un informe de impacto ambiental acumulativo sobre el clima, el paisaje, y condiciones de vida de la población, con amplia participación de la comunidad afectada. Todo esto para que la minera *proponga una solución que armonice la protección de los bienes ambientales*

con el desarrollo, en función de los costos y beneficios involucrados. (Lo que se conoce en la jerga de la responsabilidad social empresaria como proceso para obtener “Licencia social”.) Cumplido lo cual se dispondría la comparecencia de las partes a una audiencia pública, a los efectos de analizar los resultados de los informes solicitados.<sup>168</sup>

Lorenzetti dejó dicho también que: *“los hechos que se denuncian exigen de esta Corte el ejercicio del control encomendado a la justicia sobre las actividades de los otros poderes del Estado, y en ese marco, la adopción de las medidas conducentes que, sin menoscabar las atribuciones de estos últimos, tiendan a sostener la observancia de la Constitución Nacional, más allá de la decisión que pueda recaer en el momento que se expida sobre su competencia para entender en el caso.”* (Conf. Causa L.733 XLII) *“Ello es así, pues le corresponde al Poder Judicial de la Nación buscar los caminos que permitan garantizar la eficacia de los derechos, y evitar que estos sean vulnerados, como objetivo fundamental y rector a la hora de administrar justicia y de tomar decisiones en los procesos que se someten a su conocimiento, sobre todo cuando están en juego garantías constitucionales de la índole de las invocadas.”* (Conf. Fallos 328:1146)

### **3.2.3.7. Prueba de los hechos y de la relación causal – Principio de cargas dinámicas<sup>169</sup>**

En pos de la verdad material u objetiva, la carga de la prueba sobre los hechos y la relación causal del daño ambiental

---

168 Inferimos que las sugerencias que realiza el Vocal de la Corte, Dr. Lorenzetti, en su voto en disidencia, fueron tomadas por la empresa Xtrata Cooper para dar inicio a la mesa de diálogo entre minera Alumbreira y la Federación de Ongs Ambientales de Tucumán, que se analiza en este capítulo.

169 Ver: Becerra, Florencia: “Carga de la prueba en el proceso ambiental”. *La ley*

recae sobre ambas partes (actor o demandado) según el principio de “cargas dinámicas”. Por aplicación de este principio, no es sólo quien alega un hecho el que debe probarlo, sino aquel que está en mejores condiciones de hacerlo. Así, la carga probatoria dinámica se distribuye entre las partes según los siguientes criterios:

Quien se halle en mejor situación o con mayores condiciones profesionales, técnicas y/o fácticas de obtener y/o producir prueba; tendientes a obtener la solución del caso o la verdad objetiva;

Quien afirme conocimiento directo de los hechos o la ocurrencia de hechos anormales o contrarios a la naturaleza de las cosas;

La apreciación de las pruebas de daño ambiental en procesos civiles se hace según el sistema de la sana crítica, en donde todos los indicios cobran suma importancia en una materia de por sí cambiante y dominada por la incertidumbre. En ese sentido, ni el juez ni las partes han de proceder a un desmenuzamiento atomístico de las pruebas que hagan perder su unidad sistemática.

Cabe mencionar que la ley general del ambiente ha otorgado a los informes técnicos estatales el valor de una prueba pericial, aunque esta no puede invocarse en el proceso penal ambiental por cuanto atenta contra el principio de la legítima defensa, toda vez que el imputado no ha participado en su producción.

En la jurisprudencia en análisis, caso: “Comunidad del Pueblo Diaguita de Andalgalá c/ Provincia de Catamarca y otros s/Amparo Ambiental”, la carga de la prueba del hecho dañoso recae sobre la comunidad Diaguita denunciante, la que debe costear un estudio científico que acredite el extremo de

la contaminación o degradación del recurso natural interjurisdiccional (cuenca hidrográfica), como requisito de acceso a la justicia federal. Cosa que no sucede en un juicio penal, donde el fiscal debe procurar la prueba a cargo del Estado.

### 3.2.3.8. Efectos de la sentencia

Tal como dice la LGA en su art. 33 in fine: “La sentencia hará cosa juzgada y tendrá **efecto erga omnes**, a excepción de que la acción sea rechazada, aunque sea parcialmente, por cuestiones probatorias”.

Con el propósito de evitar la multiplicación de juicios, el retardo de su tramitación y sentencias contradictorias, y como consecuencia de la legitimación grupal o colectiva, se propaga la decisión general hacia todos los interesados, hayan accionado o no por daño ambiental. (efecto erga omnes)

Para prevenir maniobras fraudulentas de procesos judiciales incoados por los mismos contaminantes que utilicen “la cosa juzgada” para evadirse de responsabilidad, la ley deja a salvo el accionar de aquellos que puedan demostrar fehacientemente el daño ambiental que haya producido la actividad declarada inocente por la sentencia. (efectum secundum litis)

En relación a la jurisprudencia que se viene comentando “Comunidad del Pueblo Diaguita de Andalgalá c/ Provincia de Catamarca y otros s/Amparo Ambiental”, en este punto, cabe mencionar que nada obsta a que un nuevo sujeto legitimado –por ejemplo: propietarios de campos con proyectos de bosques nativos en la zona del Salar del Pipanaco– intente una nueva acción de amparo ambiental para proteger el recurso natural –cuenca hidrográfica–, siempre que pudieran probar la afección a la calidad o cantidad del recurso agua, sobre el cual se asientan las superficies forestales.



### 3.2.3.9. Evolución jurisprudencial de los procesos colectivos

A lo largo de la década del 1980 y hasta nuestros días, han sucedido una serie de conflictos planteados en términos colectivos, que los tribunales de nuestro país han resuelto de manera novedosa, en el sentido de ir propiciando el canal de acceso a la justicia. Así, a lo largo de los años, la jurisprudencia ha ido definiendo los diferentes aspectos de las acciones colectivas. A modo ilustrativo se mencionan los siguientes casos:

“Kattán Alberto y otros c. Estado Nacional”, Juzgado de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo, Buenos Aires, mayo 1983. En este caso, anterior a la reforma constitucional, se reconoce y se define el interés difuso. En efecto se declaró entonces que “todo ser humano posee un derecho subjetivo a ejercer las acciones tendientes a proteger el equilibrio ecológico y, consecuentemente, se encuentra habilitado para iniciar la acción de amparo, como garantía implícita contenida en el art. 33 de la Constitución Nacional”. Este fallo mereció la crítica de Marienhoff. En la actualidad, este derecho está reconocido en el art. 30 de la Ley General del Ambiente N° 25.675.

“Victor H. Morales y otro c Provincia de Mendoza s/ Acción de Amparo por inconstitucionalidad decreto 986/85”, 2/10/86, justicia provincial. En respuesta a Marienhoff, Bidart Campos hace un breve comentario del fallo resaltando el movimiento evolutivo y reformista del poder judicial en pro de la protección de los intereses difusos.

Caso “Schroeder, Juan c Estado Nacional (Secretaría de Recursos Naturales) s/ Amparo”, ED 14/12/94. En este caso se reconoce legitimación al afectado, en cuanto vecino de la industria contaminante.

Caso “Seiler, M. L. c MCBA s/ Amparo” (CNCiv. Sala D, agosto 28 1995, publicado en El Derecho 22/11/95, con nota

de O. Gozáini) También sobre legitimación, admite al vecino como afectado.

Leading case: “MENDOZA, Beatriz Silvia y otros c. Estado Nacional y otros s/ Daños y perjuicios derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza- Riachuelo”, CSJN fallos: 329: 2316. Se definen cuestiones de competencia según derechos vulnerados y se innova en cuanto a la ordenación del procedimiento. Ver video en la web de la CSJ.

“Halabi, Ernesto c/ PEN - Ley 25873 Dto. 1563/04 - s/ amparo ley 16.986”. La CSJN, en el fallo “Halabi”, constituyó en mora al poder legislativo por la inexistencia de pautas adjetivas mínimas que regulen la materia del proceso colectivo. Destacó que se tornaba indispensable formular algunas precisiones con el objeto de que la figura de la acción colectiva asegure determinados recaudos elementales, que hagan a su viabilidad, en orden a: 1- la precisa identificación del grupo o colectivo afectado, 2- la idoneidad de quien pretende asumir su representación, y 3- la existencia de un planteo que involucre, por sobre los aspectos individuales, cuestiones de hecho y de derecho que sean comunes y homogéneas a todo el colectivo.

“Asociación de Superficiarios de la Patagonia c. Yacimientos Petrolíferos Fiscales S.A. y otros”; CSJN, 29/08/2006, LL, 2006-F, 419, con nota de Jorge W. Peyrano. - Se hace una advertencia sobre el modo de proponer la demanda, haciendo lugar a una Excepción de defecto legal.

“Mujeres por la Vida - Asociación Civil sin Fines de Lucro -filial Córdoba- c. EN - PEN Mº de Salud y Acción Social de la Nación s/amparo”, 31/10/2006, Fallos 329:4593. En este fallo que reconoce legitimidad a una acción civil que se opone a una política pública abortiva, los votos en disidencia de los doctores Lorenzetti y Argibay contribuyen a precisar el concepto de derechos de incidencia colectiva, descartando la posibilidad de invocar legitimación activa de una asociación civil sobre derechos individuales.

“Unión de Usuarios y Consumidores c. Banca Nazionale del Lavoro S.A.”, 11/10/2011, Sumarísimo, Expte. 009415. La CSJN en la causa mediante los votos de los jueces Ricardo Lorenzetti y Elena Highton de Nolasco, Enrique Petracchi, Juan Carlos Maqueda y Carmen Argibay, ratificaron que el beneficio de justicia gratuita otorgado para todas las acciones judiciales iniciadas en defensa de los intereses de incidencia colectiva, abarca las costas del proceso.

### **3.2.4. Proceso judicial inadecuado para resolver cuestiones ambientales complejas**

Sin menospreciar la importancia de la intervención del Poder Judicial en el control de los otros poderes del Estado, en especial cuando busca garantizar, con sus decisiones, la eficacia de los derechos y garantías constitucionales de la índole de las invocadas en causas ambientales; estimamos que un proceso judicial formal, fruto de una pseudo adaptación del tradicional proceso bilateral a las nuevas pretensiones colectivas, resulta inadecuado para tratar los conflictos ambientales en su cabal dimensión.

La sola discusión a cerca de la legitimación activa para accionar desconoce la importancia de cada uno de los sujetos implicados en la construcción de la realidad conflictiva. Desconocer “legitimación activa” a un sujeto por cuestiones meramente jurídicas, no dirime una disputa, pues no hace cesar el interés de ese sujeto en una solución aceptable para él. Por el contrario, el sujeto deslegitimado judicialmente intentará por otras vías (de hecho) obtener un reconocimiento a su pretensión (jurídica, económica, política o social) con la que busca satisfacer un interés o necesidad humana insatisfecha<sup>170</sup>.

---

170 Es equiparable al caso de falta de legitimidad activa, el de la excepción de falta

Así mismo, el hecho de que un juez se convenza o no, según las pruebas aportadas en un juicio, no resolverá el conflicto si las partes no están también convencidas de que esa es la verdad material. La verdad, descubierta a través de un diálogo transparente, con el aporte colaborativo de todos los sujetos involucrados, traerá la paz que dará fin a la disputa en un tiempo que no puede limitarse con instancias preclusivas. El proceso de construcción de un consenso informado no se encausa en términos perentorios, porque no cabe hablar de caducidad o nulidad cuando se trata de convenir los términos del “desarrollo sostenible”; por el que una actividad humana, que impacta en el ambiente, será valorada como conducente o no a tal fin.

Prueba de ello es el fallo de la CSJN en el caso “Santiago del Estero, Provincia de c/ Cía. Azucarera Concepción S.A. y otros s/Amparo Ambiental” del 20 de noviembre de 2012, estrechamente vinculado al tema de esta tesis, por cuanto las causas contra los ingenios tucumanos surgieron después de que Minera Alumbreira demostrara que su sola presencia no constituía causa eficiente del daño a la cuenca Salí-Dulce<sup>171</sup>.

En el fallo del 20 de noviembre de 2012, el segundo desde que inició la causa, de manera asertiva, la Corte no hace más que extender la suspensión del trámite judicial posibilitando la intervención del Poder Ejecutivo en el asunto. Sin pronunciarse si

---

de competencia material, por insuficiencia en la demostración del extremo de la contaminación ambiental al recurso natural interjurisdiccional, que impidió el acceso a la justicia federal de la comunidad indígena diaguita de Andalgalá, en el conflicto por la explotación del yacimiento minero Agua Rica. Como se verá en este capítulo, los ciudadanos han procedido a realizar medidas de fuerza en contra del emprendimiento minero.

171 Rodolfo Campero y Mario Marigliano dieron la síntesis de un informe que será analizado en detalle por una comisión ad hoc. Los ex rectores afirmaron que son otras industrias de la zona –citrícolas e ingenios- las que vierten efluentes sin tratar. “Directores de YMAD informaron que Minera Alumbreira no es la que contamina el DP2”. LA GACETA, 23/09/2009.

quiera por su competencia o incompetencia, y de manera previa, la Corte suspende el trámite judicial a la espera de informes por parte de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación, sobre la efectividad de las medidas protectoras que por aplicación de una política ambiental nacional, persigue la mitigación del daño producido al recurso agua compartido por las provincias de Tucumán, Santiago del Estero y Córdoba.

Esta decisión de nuestro máximo tribunal, ha permitido que se ponga en marcha un “proceso de participación ciudadana” dirigido por la Defensoría del Pueblo, en el marco del “convenio de preservación de la contaminación industrial de la cuenca Salí- Dulce”, cuyo desarrollo se comenta en el capítulo II<sup>172</sup>. La primera etapa de este proceso de diálogo culminó a mediados de 2011, con la producción de un informe en el que las Ongs y los organismos oficiales participantes evalúan las propuestas que los ingenios tucumanos presentaron en las reuniones, como estrategias para mitigar el daño por la falta de tratamiento de la vinaza. La sociedad civil entendió que las soluciones propuestas por los industriales azucareros solo pueden admitirse de manera transitoria, mientras se concibe una solución tecnológica superior y definitiva.

### **3.2.5. Mediación previa obligatoria en procesos colectivos ambientales**

Adherimos a la tesis de Leandro Castelli<sup>173</sup> cuando explica que: “No hay una interpretación uniforme en cuanto a la

---

172 Capítulo II de esta obra, bajo el título “Daño ambiental”

173 Castelli, Leandro “Acciones de clase: necesidad de su regulación” La ley, Supl. Act. 15/06/2010

obligatoriedad del procedimiento previo de mediación a los procesos colectivos en el ámbito nacional. Algunos juzgados han eximido del proceso de mediación obligatorio a aquellos actores que representan a un grupo, sobre la base de que no podrían celebrar acuerdos relacionados con los derechos reclamados. Sin embargo, entendemos que el proceso de mediación previa no es incompatible con las acciones de clase. Brinda una importante oportunidad para solucionar conflictos de manera extrajudicial y debería ser obligatorio también en este tipo de procesos, con las modalidades que sean apropiadas.

A fin de que la mediación previa resulte aplicable a los procesos colectivos debería crearse un proceso de mediación con características particulares. Por ejemplo, en caso de que se llegara a un acuerdo, éste debería ser publicado y sometido al control del Ministerio Público y además, homologado por el juez competente. Tal es la solución en armonía y paz, que se adoptó en una causa penal federal de Esquel por contaminación en el parque nacional Los Alerces, por aplicación de Art. 22 de CPPF<sup>174</sup> y Art. 8 apart 7 del acuerdo Escazu<sup>175</sup> El acuerdo con la empresa Cleona SA comprende el compromiso de realizar campaña de sensibilización, pago de una multa y de una indemnización por el derrame de combustible en el lago.

---

174 Art. 22 CPPF Solución de conflictos: Los jueces y lo representantes del Ministerio Público Fiscal procurarán resolver el conflicto surgido a consecuencia del hecho punible, dando preferencia a las soluciones que mejor se adecuen al restablecimiento de la armonía entre sus protagonistas a a la paz social

175 . Art. 8, apart. 7 Acuerdo Escazú: Acceso a justicia en asuntos ambientales: Cada parte promoverá mecanismos alternativos de solución de controversias en asuntos ambientales, en los casos en que proceda, tales como mediación, conciliación y otros que permitan prevenir o solucionar dichas controversias

### 3.3. PROCESO PENAL. DIFICULTADES EN LA LABOR INVESTIGATIVA DEL FISCAL

Como vimos en el capítulo II<sup>176</sup>, de un estudio realizado a principios de la década de los 90 por la Dirección de Política Criminal del Ministerio de Justicia de la Nación en la zona industrial del cono urbano bonaerense, resultaba un bajo nivel de efectividad en la aplicación de la ley penal ambiental (Ley de residuos peligrosos N° 24.051). Y que la ineficacia de los procesos penales ambientales se manifestaba en las dificultades en la obtención de la prueba pericial, lo que llevaba a que los procesos no pudieran llegar a término con sentencia absolutoria o condenatoria. Adelantamos entonces que el caso penal ambiental de Minera Alumbreira, que desarrollaremos bajo este título, presentaba las mismas características de los estudiados por la Dirección de Política Criminal.

El proceso penal ambiental contra Minera Alumbreira, por presunta violación al art. 55 de la ley 24.051 de residuos peligrosos, expediente caratulado: “GONZÁLEZ JUAN ANTONIO S/INFRACCIÓN A LA LEY 24.051”, por aplicación del art.58 de la misma ley, se encuentra radicado en la Justicia Federal de la Provincia de Tucumán desde el año 1999; fecha en que ingresó la denuncia del Dr. Juan Antonio González. A pesar de los años –más de 21– que lleva de trámite hasta la fecha, el proceso no ha pasado de la etapa de Instrucción. Esta situación ha motivado la intervención de un fiscal que llegó a denunciar por “Denegación de Justicia” al Estado Argentino ante la Comisión Interamericana de DDHH.

---

176 Capítulo II de esta obra, bajo el título “Efectos reales de la aplicación de la ley penal a la problemática ambiental”.

### 3.3.1. Cronología de la causa penal ambiental contra Alumbreira en Tribunales Federales<sup>177</sup>

Para una primera aproximación a la causa invitamos al lector a poner su atención en la línea del tiempo que se agrega como anexo a este trabajo, siguiendo la secuencia de hitos que a continuación se detalla:

1998, Abril 1- Sanción de la Ley orgánica de Ministerio público.

1999, Abril 26- Inicia la Instrucción Penal en la causa, mediante *denuncia del Dr. González*. Expte. 400378/1999

1999, Junio 15- El Fiscal federal *requiere Instrucción* penal en autos caratulados GONZÁLEZ JUAN ANTONIO S/INFRACCIÓN A LA LEY 24.051 y en consecuencia recaba prueba informativa y pericial.

2001, Diciembre 20- Asume el Dr. Antonio Gustavo Gómez, como Fiscal General ante la Cámara Federal de Apelaciones de Tucumán.

2002, Agosto 2- El Fiscal Gómez toma intervención en el conflicto ambiental de minera Alumbreira, tras otras denuncias que le vienen del Procurador general de la Nación y del

---

177 Tal como se adelantó en el capítulo I existen varias causas judiciales contra minera Alumbreira. En este trabajo analizaremos la que se tramita ante la Justicia Federal de Tucumán; pero existe otra causa “ambiental” radicada en la justicia provincial de Tucumán, juzgado de la ciudad de Concepción. Esta última corresponde a una acción civil por Daños y Perjuicios esgrimida el 23/04/2007, por los hermanos Carlos Alberto y José Antonio Aranda contra Minera Alumbreira. Mediante esta acción, se reclama la suma de Trescientos noventa y ocho millones doscientos mil pesos (\$398.200.000) como indemnización por un proyecto de embotellar agua mineral que se habría visto truncado tras la contaminación de las aguas de un manantial, producto de la explotación minera. Si bien este proceso judicial no interesa a los fines de la aplicación del derecho en la protección del ambiente, sí cuenta en las negociaciones que tienen lugar en la mesa de diálogo entre minera Alumbreira y la Federación de Ongs Ambientales de Tucumán para resolver el conflicto ambiental, procedimiento que se expondrá en este capítulo.



Defensor del Pueblo de la provincia de Tucumán. *El Fiscal general inicia actuaciones preliminares sin intervención del juez natural de la causa.* Solicita informes a organismos oficiales y realiza un allanamiento ambiental con toma y análisis de muestras de agua.

2003, Marzo 27- Mediante Oficio N° 078-A/2003 El Fiscal Gómez deriva las actuaciones preliminares realizadas por él, al Fiscal federal para que sean acumuladas a la causa contra Alumbarrera en el expediente “GONZÁLEZ JUAN ANTONIO S/INFRACCIÓN A LA LEY 24.051”. El Fiscal general aseguraba en el oficio que, de acuerdo a la pericial química, había elementos de convicción suficientes para estimar que existía delito de contaminación ambiental y que el imputado Rooney era partícipe o responsable de él.

2004, Agosto 20 y 30 - Habiendo sospecha de la participación del Vicepresidente la Minera Alumbarrera, Rooney en la comisión del delito de contaminación con residuos peligrosos el juez de instrucción lo *cita a declarar.* (Art. 294 CPPN)

2005, Febrero 16 – Tiene lugar la *Declaración indagatoria* del imputado, Julian Rooney.

2005, Mayo 17 - El Juez de instrucción, Terán, dicta “*Falta de mérito*” a favor de Rooney.

2007- Se presentan como *querellantes*, Anita Loto, concejal de la ciudad de Termas de Río Hondo, junto a organizaciones no gubernamentales.

2008, Mayo 28- Fallo de la Cámara Federal de Apelaciones que hace lugar a la apelación del fiscal federal y resuelve dictar el *Procesamiento* de Rooney. El fallo, con voto en disidencia del Vocal San Juan, es apelado por la defensa.

2009, Septiembre 21 – La sala III de la Cámara Nacional de Casación Penal resuelve *anular el fallo que dicta el procesamiento de Rooney* y atento al tiempo transcurrido, manda realizar nuevas medidas de prueba.

2010, Septiembre 3 - La Cámara Federal de Apelaciones devuelve el expediente al Juez de Instrucción para que dicte sentencia conforme al fallo de Casación penal y proceda a recabar nuevas pruebas.

2010, Noviembre 12 – La querellante Anita Loto se opone al ofrecimiento de prueba y pide *pronto despacho* para que el juez de instrucción penal resuelva la situación procesal del imputado y eleve la causa a juicio.

2011, Agosto – El pedido de pronto despacho, denegado por la Cámara Federal de Apelaciones, llega en recurso de queja ante la Cámara Nacional de Casación Penal, con reserva del caso federal y de denuncia ante la CIDH.

2012, Marzo 28 - *Audiencia pública de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (OEA)*, con sede en Washington, donde se recibe la denuncia del Fiscal Gómez contra el Estado Nacional, por “*Denegación de justicia*” ante la situación de violación de DDHH de personas afectadas por industrias extractivas en las Américas.

2015, Octubre 15- Se rechaza la solicitud de sobreseimiento por extinción de la acción penal, pedida por Rooney.

2016, Julio 28 – Se resuelve sobreseer a Rooney, procesar a Mentz y dejar sin efecto la citación a indagatoria de Harvey Lou Holmes. Contra dicha resolución, deducen recurso de apelación el Ministerio Público Fiscal, la defensa de Mentz y las querellantes “Asociación Civil Pro Eco” y Ana Loto; la querellante “Conciencia Solidaria ONG adhiere a las apelaciones formuladas por los querellantes Ana Loto y “Asociación Civil Pro Eco”.

2017, Noviembre 27- la Cámara Federal de Apelaciones de Tucumán revocó el sobreseimiento del imputado y remitió las actuaciones al Juzgado Federal N|2 de dicha jurisdicción, a cargo de Fernando Poviña, para que dicte nuevo pronunciamiento.

2019, Abril- El juez Poviña decretó el procesamiento del imputado y dispuso el embargo de sus bienes, por considerarlo responsable de contaminar, conforme artículos 55 y 57 de la Ley 24.051 de residuos peligrosos, el canal DP2 –un afluente de la cuenca del río Salí-Dulce– con cobre y otros metales pesados que eran vertidos desde la planta de filtros “Cruz del Norte”, que pertenece a Minera Alumbreira. La defensa del imputado recurrió la decisión al considerar que “no hay evidencia sobre la afectación a la salud por parte de la descarga de Minera Alumbreira, sino por el contrario, la prueba producida demuestra que tal descarga no reviste riesgo alguno para la misma”.

2020, Noviembre 12- La Cámara Federal de Apelaciones de Tucumán confirmó el procesamiento sin prisión preventiva de Julián Patricio Rooney como partícipe primario del delito previsto en el art. 55, primer párrafo, en relación con el art. 57, de la Ley 24.051, Contra dicha decisión, la defensa dedujo recurso de casación, remedio que no le fue concedido.

2021, Mayo 12- La defensa del imputado interpuso recurso de queja por casación denegada, que fue declarado inadmisibles por la Cámara Federal de Casación Penal, Sala III, el 18 de agosto de 2021<sup>178</sup> por cuanto la sentencia recurrida no reviste la calidad de sentencia definitiva o equivalente.

Cabe resaltar el punto V del fallo de Casación Penal, que advierte que de la impugnación surge que el trámite de las actuaciones judiciales llevaría ya más de 21 años, sin que hubiera culminado siquiera la etapa introductoria y que el único acto interruptivo de prescripción de la acción penal sería el primer llamado a indagatoria que sucedió en el año 2004. Al no estar esta cuestión abordada por la sentencia recurrida, la Cámara Federal de Casación Penal entiende que el planteo de

---

178 Cámara Federal de Casación Penal, Sala III Causa N° FTU 400378/19999/CFC1 “ Rooney, Julian s/ Recurso de casación Registro n° 1348/2021. 18/8/2021

prescripción de la acción penal deberá ser planteado, canalizado y atendido en la sede correspondiente. Señala que resulta prioritaria una evaluación jurisdiccional respecto al alcance y valor de la garantía del plazo razonable, que indudablemente hace al debido proceso y al derecho de defensa.

2023, Diciembre 20. Audiencia del Art. 454 CPPN con Julian Rooney y Raul Mentz para expresar agravios en el marco del recurso de apelación, planteado contra la sentencia del juez Poviña que denegó el pedido de sobreseimiento de Rooney. El planteo de sobreseimiento se funda en la violación del plazo razonable para la duración del proceso judicial, que hace a la garantía del debido proceso, como causal de extinción de la acción penal.<sup>179</sup>

2024 se encuentra en discusión la continuidad de los fiscales Brito y Gomez en el conocimiento de la causa.

### **3.3.2. Particularidades del proceso penal contra Minera Alumbreira Ltda**

Veremos a continuación las particularidades del proceso penal ambiental contra Minera Alumbreira, un auténtico leading case en la materia, en cuanto ineficaz para proteger el ambiente y para resolver un conflicto ambiental. Esto por lo novedoso y complejo de un caso que versa sobre una actividad industrial de gran envergadura, desconocida para la comunidad local. Una comunidad sin conciencia ambiental en la que impacta provocando cambios en lo económico, social y ambiental. Cambios

---

179 Art. 18 Código Procesal penal federal. Justicia en plazo razonable. Toda persona tiene derecho a una decisión judicial definitiva en tiempo razonable, conforme a plazos establecidos en este código. El retardo en dictar resoluciones o las dilaciones indebidas, si fueran reiteradas, constituirán falta grave y causal de mal desempeño de los magistrados.

para los cuales no estaba preparada para afrontar desde lo técnico a nivel institucional. En consecuencia, esta crisis del cambio se percibe también en los tribunales, donde se enerva el conflicto socio ambiental, en una espiral ascendente que lo conduce al ámbito internacional<sup>180</sup>.

El proceso se inicia con un denunciante, pero luego surgen otras denuncias que motivan dos investigaciones paralelas de dos fiscales diferentes sobre una misma actividad de la empresa minera, dirigidas a constatar los hechos afirmados por distintas personas. Con el tiempo se suman querellantes a un expediente que llega a tener casi 2000 fojas. A lo largo de la década que llevan las actuaciones han intervenido jueces de distintas instancias. Sólo en la etapa instructoria van sucediéndose tres. Todos ellos con criterios diferentes a la hora de valorar las pruebas y su validez, como *elementos de convicción suficientes para estimar que existe o no un hecho delictuoso y que el imputado es o no culpable como partícipe de él*.

Esta diversidad de criterios quedó patente en el fallo de la Cámara Federal de apelaciones de fecha 28/05/2008 que resolvió por mayoría revocar la “Falta de mérito” y disponer el “procesamiento sin prisión preventiva” de Julián Patricio Rooney. En el voto en disidencia del Dr. Mario San Juan pueden apreciarse las diferencias de criterio de los vocales intervinientes en la calificación e imputación del hecho. Aunque todos los vocales coincidieron en caracterizar al delito de contaminación del art. 55 de la Ley de Residuos peligrosos, como delito de peligro concreto y no de peligro abstracto, el Dr. San Juan señala que “...no considera comprobado un accionar doloso por parte de la firma imputada... y que ... la aplicación de los tipos penales

---

180 El Fiscal general Antonio Gómez, antes de denunciar por “Denegación de Justicia” al Estado Argentino ante la Comisión Interamericana de DDHH, estuvo en Suiza, donde obtuvo el respaldo de diversas organizaciones en su causa contra la minera Alumbraera, conducida por capitales suizos -Xtrata Cooper-.

*no deviene de la mera referencia en los parámetros autorizados por las reglamentaciones pertinentes, de modo que sobrepasados dichos límites, correspondería encuadrarse sin más penalmente la conducta del responsable. No cualquier peligro determinará también la penalización de la conducta, sino que debe tratarse de un peligro grave y de tal magnitud que razonablemente autorice la adecuación al tipo penal, cuyas graves sanciones advierten sobre un supuesto que excede la mera inobservancia de los parámetros establecidos –hipótesis que posee su propio régimen sancionatorio administrativo–” ... (fs. 1236 vta. y 1237).*

Además, el Dr. San Juan hace un llamado de atención con respecto al mecanismo de obtención de pruebas llevado a cabo por el Fiscal General Gómez en sus “investigaciones preliminares”. Estima el vocal que esta investigación dirigida de motu proprio y sin intervención del juez natural de la causa “... *no ha sido realizada con la seriedad y el tecnicismo necesario en una cuestión tan delicada y en una materia tan específica resguardando sobre todo y a fin de evitar un conflicto de derechos, valores e intereses de idéntica o parecida jerarquía normativa...*” en alusión a los derechos constitucionales “al ambiente sano” (art. 41 CN) y la garantía del “debido proceso legal” – que incluye el derecho a la jurisdicción, acceso a la justicia independiente, a un Juez natural e imparcial, a la intermediación y a una sentencia en tiempo razonable, así como otras garantías de creación doctrinal judicial tales: la prohibición de declarar contra sí mismo, la regla de exclusión de pruebas originadas en actos ilegales o la imposibilidad del doble juzgamiento conocida como non bis in ídem. (Arts. 18 y 33 CN).

En efecto, el Fiscal general Gómez, amparado en el art. 26 de la ley 24.946, había oficiado a reparticiones públicas, entre ellas a la UNT, integrante de YMAD que es socia de Minera Alumbreira Ltda. También había ordenado pericias químicas en aguas vertidas al canal DP2 de las que surgían valores en

exceso en los parámetros DBO, DQO, cobre y cromo. Estas últimas pruebas fueron declaradas nulas de nulidad absoluta por la Cámara de apelaciones.

La actitud del Fiscal Gómez mereció algunas consideraciones por parte del Dr. San Juan sobre las facultades investigativas del Ministerio Público de ordenar y ejecutar diligencias preliminares: “...No se duda que el interés público y la defensa de la sociedad inspiraron la nueva estructura de dicho ministerio; se trata de que, en materia penal las facultades deben reconocer forzosamente límites y acotamiento preciso; en razón de las exigencias de las garantías constitucionales de los ciudadanos y de los principios sustanciales del derecho penal. ...Ejercitar, pues, una facultad investigativa sin estricta observancia de las garantías constitucionales, constituye un acto lesivo para ellas y por lo tanto resulta inconstitucional... Por ello corresponde declarar la nulidad absoluta de las Actuaciones Preliminares del Sr. Fiscal General ante la Cámara, quien asimismo y pese a tener conocimiento de iguales actuaciones realizadas en el marco de una causa judicial –con las correspondientes garantías– continuó desarrollándolas en forma secreta, unilateral, frustrándose así –con su irresponsable intervención– un proceso que, a la fecha, podría haber concluido.”

Cabe mencionar que en el sitio oficial de la “Fiscalía General de la Cámara de Apelaciones de Tucumán” figuraba<sup>181</sup> entre las funciones de la Unidad Fiscal para la investigación de delitos contra el medio ambiente (UFIMA) una referencia que decía: “...intenta superar estructuras de trabajo perimidas, caracterizadas por la intervención de jueces y de diferentes funcionarios judiciales en la tarea de investigación previa a un juicio oral.” Lamentablemente no tuvimos respuesta del mail

---

181 sitio web: <http://www.fiscalagraltucuman.gov.ar> Consulta de fecha 14 de noviembre de 2011 hs 21:22

por el que consultábamos al Fiscal General ante la Cámara sobre Cuáles eran esas estructuras perimidas y de qué manera se las superaba.<sup>182</sup>

### 3.3.3. Pericia ambiental

Pablo Cannata<sup>183</sup>, relator del Juzgado Federal N° 2 de Tucumán, explica cómo se desarrolla la logística previa al allanamiento ambiental, medida judicial que permitirá tomar las

---

182 En entrevista que nos concedió el 11/11/11, El Fiscal Gomez dejó en claro que se encontraba en el paradigma opuesto a la mediación, y que estaba convencido de que el derecho penal ambiental debía aplicarse sobre el caso por el procedimiento judicial regido por el CPPN. Pero 10 años después, en entrevista concedida el 27/8/2021 el Fiscal señala que es viable la mediación penal, a partir de la Ley 27.147 del 18 de junio de 2015, que modificó el Art. 59 del Código Penal, incorporando en el inc. 6 como causal de extinción de la acción penal a la “reparación integral del perjuicio”.

El mail que se menciona se dirigió a la dirección de correo electrónico [agomez@mpf.gov.ar](mailto:agomez@mpf.gov.ar), suministrada por él en una tarjeta personal, que coincide con la que figura en el sitio web <http://www.fiscaliagraltucuman.gov.ar/contactenos/> de la Fiscalía General. Última consulta en fecha 31/1/2013 en la que advertimos que ya no figura la referencia a UFIMA; oficina que, según funcionarios de los Tribunales Federales, no funcionaría en la provincia de Tucumán.

Ver también el Sitio oficial del Ministerio Público Fiscal de la Nación <http://www.mpf.gov.ar/MapaMPF/mapa/unidades-especiales.htm> (Consulta 31/1/2013) donde se describe a la Unidad especial denominada UFIMA. Su misión es la de generar investigaciones preliminares y apoyar las investigaciones en curso, que se vinculen con delitos contra el medioambiente y en particular, las referidas a los hechos en la infracción a la ley de residuos peligrosos (24.051), aquellos delitos que protegen a la salud pública vinculados con la protección del ambiente (arts. 200 al 207 de C.P.), a las infracciones a la ley 22.421 de protección y conservación de la fauna silvestre, así como aquellos delitos conexos con la materia. Se le encarga asimismo la tarea de recavar datos para elaborar diagnósticos de las problemáticas existentes en la materia penal ambiental, para trabajar en soluciones. Los Fiscales Generales figuran como enlaces de la oficina en el interior del país.

Para más detalle ver Resolución PGN 123/06. Creación de la Unidad y convenio de cooperación entre la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable dependiente de la Jefatura de Gabinete de Ministros y el Ministerio Fiscal de la Nación.

183 Cannata, Pablo “De la logística previa al allanamiento ambiental”, *Revista Jurídica La Ley Noroeste*, año 16 N°9, octubre 2012, pág. 931 a 936.



muestras necesarias para realizar la pericia química ambiental, principal elemento probatorio del delito ambiental.

Tal como lo establece el art. 229 Código Procesal Penal de la Nación (CPPN)<sup>184</sup> el Fiscal debe solicitar al Juez una orden de allanamiento ambiental. Antes de emitir la *orden de allanamiento ambiental con toma de muestras*, deberán cumplirse los siguientes pasos<sup>185</sup>:

Designación de un perito calificado en la materia. P/ ej. ingeniero químico

El perito designado deberá fijar los puntos de pericia, esto implica: a) determinar qué sustancias se analizarán, según anexos adjuntos al Decreto n° 831/99 reglamentario de la ley 24.051. b) determinar la cantidad de muestras que se necesitan y los lugares de donde se tomarán. c) Informar sobre laboratorios habilitados para examinar químicamente la muestra<sup>186</sup>.

El Juez seleccionará el laboratorio que efectuará los análisis de las muestras y pactará con él una fecha para la realización del análisis.

El Juzgado deberá notificar al responsable técnico de la empresa o industria, la fecha y lugar –laboratorio– en que se realizarán los análisis de las muestras que se pretenden tomar de su establecimiento; de manera que el industrial pueda ejercer el control de los procedimientos científicos que se realicen en su establecimiento y optar por proponer a su costa otro

---

184 Art. 229 CPPN. Autorización del registro - Cuando para el cumplimiento de sus funciones o por razones de higiene, moralidad y orden público, alguna autoridad competente necesite practicar registros domiciliarios, solicitará al juez orden de allanamiento expresando los fundamentos del pedido. Para resolver la solicitud, el juez podrá requerir las informaciones que estime pertinentes.

185 Conforme al procedimiento establecido por los arts. 253 a 267 CPPN

186 Al carecer las Fuerzas de seguridad tucumanas de laboratorios técnicamente capacitados para realizar los análisis de las muestras, los tribunales federales de la provincia de Tucumán se ven obligados a costearlos en laboratorios privados, por lo que se debe pedir presupuesto por unidad de muestra, y el dinero para afrontar los gastos al Consejo de la Magistratura de la Nación.

perito habilitado. No se notifica la fecha del allanamiento sino la fecha del análisis en laboratorio.

Con orden en mano, se procederá al allanamiento del establecimiento industrial con toma de muestras, cuyo análisis configura un *acto definitivo e irreproducible* toda vez que las muestras se auto-degradan con suma rapidez. El dictamen pericial en base a los análisis cuenta con dos partes: a) los resultados de los análisis y b) los dictámenes y conclusiones de los peritos sobre los resultados de los análisis.

Según Cannata... *“no se concibe la citación a indagatoria del industrial/imputado sin la previa pericia ambiental. Esta es la única prueba científicamente idónea para demostrar que los residuos producidos por el establecimiento fabril contaminan el medio ambiente de un modo peligroso para la salud. Aunque la Ley General del Ambiente n° 25.675 (art. 33) pretenda dotar de fuerza probatoria a los informes ambientales recabados por el Estado, la garantía de defensa en juicio del imputado, impone que las pruebas del delito ambiental sean obtenidas con el debido control de su parte.”*<sup>187</sup>

#### *Inspección ocular*

También puede disponerse la inspección ocular del establecimiento, medida que no implica tomar muestras. Una inspección ocular sin toma de muestras no genera la pérdida del *elemento sorpresa*. En las investigaciones por delitos ambientales pierde relevancia este concepto, pues la experiencia indica que, el industrial que contamina arrastra este problema desde tiempo atrás y no es probable que pueda resolverlo o disfrazarlo en el incierto período de tiempo –generalmente

---

187 En el caso de Minera Alumbreira pueden apreciarse una serie de informes oficiales obtenidos de las siguientes reparticiones públicas: Dirección de Industria y Minería de la Provincia de Tucumán, Dirección general de saneamiento ambiental, SIPROSA, Unidad de medio ambiente de la Nación; INA Instituto Nacional del Agua.

breve— que transcurre entre la inspección ocular y el posterior allanamiento con toma de muestra<sup>188</sup>.

### **3.3.4. Bajo nivel de efectividad del proceso penal como mecanismo de protección ambiental y de resolución de conflictos ambientales**

Con todo, concluimos junto a la CEPAL<sup>189</sup> en que los tribunales tradicionales no son los espacios adecuados para tratar los temas ambientales, ya que responden a una lógica jurídica, administrativa, civil o penal pero no ambiental. La falta de mecanismos alternativos para la resolución de conflictos ha generado una tendencia hacia la judicialización de los conflictos ambientales que agrega costos y atrasos importantes y no siempre brinda soluciones aceptables ni sostenibles para los diversos grupos de interés. De manera que celebramos la iniciativa de Xtrata Cooper en conformar la mesa de diálogo que se estudiará en el título siguiente.

Aun así, reconocemos junto con algunos abogados del fuero local, que el proceso penal sirve al menos para “alentar” a las industrias a realizar las mejoras tecnológicas en sus procesos productivos.

Afortunadamente, tras las reformas al código penal y al código procesal penal federal, siguiendo los compromisos asumidos por el Estado en el Acuerdo Escazú, es factible el uso de mecanismos alternativos, como la mediación y la conciliación, para resolver conflictos derivados de la comisión de un delito, como el de contaminación previsto en la Ley de residuos peligrosos.

---

188 Op Cit. Pág. 932

189 Informe “La sostenibilidad del desarrollo a 20 años de la cumbre para la tierra. (Avances, brechas y lineamientos estratégicos para América Latina y el Caribe) CEPAL. ONU. RIO+20, pág. 164.

### 3.4. PROCESO DE SOLUCIÓN DE CONFLICTOS ENTRE PARTICULARES Y UN ESTADO ANTE LA COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (CIDH)

#### 3.4.1. Competencia y trámite ante la Comisión<sup>190</sup>

En tanto Argentina integra de manera voluntaria el Sistema interamericano o regional de la Organización de Estados Americanos (OEA), le cabe la jurisdicción de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que operan de acuerdo con las normas establecidas en sus estatutos y reglamentos internos.

De acuerdo a estos estatutos, cualquier persona o grupo de personas y una ONG legalmente constituida, pueden presentar en su propio nombre o en el de terceras personas, peticiones ante la Comisión Interamericana de DDHH, para que se investigue a un Estado por presunta violación de alguno de los derechos humanos reconocidos, según sea el caso en: la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, la Convención Americana sobre Derechos Humanos “Pacto de San José de Costa Rica”, el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos

---

190 Ver: Organización de los Estados Americanos: *Reglamento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos*, aprobado por la Comisión en su 137º período de sesiones ordinario, celebrado del 28 de octubre al 14 de noviembre de 2009, y modificado el 2 de septiembre de 2011, <http://www.oas.org/es/cidh/mandato/Basicos/reglamentoCIDH.asp>, consultado el 15 de abril de 2013. Comisión Interamericana de Derechos Humanos *Sistema de peticiones y casos*. Folleto informativo, 2010, [http://www.oas.org/es/cidh/docs/folleto/CIDH-Folleto\\_esp.pdf](http://www.oas.org/es/cidh/docs/folleto/CIDH-Folleto_esp.pdf), consultado el 15 de octubre de 2013. Corte Interamericana de Derechos Humanos: *Reglamento*, 2009, <http://www.oas.org/es/cidh/mandato/Basicos/reglamentoCorte.asp>, consultado el 15 de octubre de 2013.

Económicos, Sociales y Culturales “Protocolo de San Salvador”, el Protocolo a la Convención Americana sobre Derechos Humanos Relativo a la Abolición de la Pena de Muerte, la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura, la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer “Convención de Belém do Pará”<sup>191</sup>.

El derecho a un ambiente sano se menciona expresamente en el art. 11 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales “Protocolo de San Salvador”, en cuanto señala que: *1- Toda persona tiene derecho a vivir en un medio ambiente sano y a contar con servicios públicos básicos. 2- Los Estados partes promoverán la protección, preservación y mejoramiento del medio ambiente.*

El trámite ante la Comisión se inicia mediante una petición dirigida a la Comisión<sup>192</sup>, que de acuerdo al Art. 28 del Reglamento interno de la comisión, deberá contener la siguiente información:

- El nombre de la persona o personas denunciantes o, en el caso de que el peticionario sea una entidad no gubernamental, su representante o representantes legales y el Estado miembro en el que esté legalmente reconocida;
- Si el peticionario desea que su identidad sea mantenida en reserva frente al Estado, y las razones respectivas;

---

191 Ver: Reglamento de la Comisión, Art. 23: Presentación de peticiones.

192 Aunque el procedimiento de petición de la Comisión Interamericana es sencillo y no requiere representación legal, es recomendable leer el folleto informativo de la Comisión sobre el “Sistema de Peticiones y Casos”, que incluye también un formulario que puede ser útil para presentar un caso- (ver [http://www.oas.org/es/cidh/docs/folleto/CIDHFolleto\\_esp.pdf](http://www.oas.org/es/cidh/docs/folleto/CIDHFolleto_esp.pdf)).

- La dirección de correo electrónico para recibir correspondencia de la Comisión y, en su caso, número de teléfono, facsímil y dirección postal;

- Una relación del hecho o situación denunciada, con especificación del lugar y fecha de las violaciones alegadas;

- De ser posible, el nombre de la víctima, así como de cualquier autoridad pública que haya tomado conocimiento del hecho o situación denunciada;

- La indicación del Estado que el peticionario considera responsable, por acción o por omisión, de la violación de alguno de los derechos humanos consagrados en la Convención Americana sobre Derechos Humanos y otros instrumentos aplicables, aunque no se haga una referencia específica al/os artículo(s) presuntamente violado(s);

- El cumplimiento con el plazo previsto en el artículo 32 del Reglamento;

- Las gestiones emprendidas para agotar los recursos de la jurisdicción interna o la imposibilidad de hacerlo conforme al artículo 31 del presente Reglamento; y

- La indicación de si la denuncia ha sido sometida a otro procedimiento de arreglo internacional conforme al artículo 33 del Reglamento.

La petición tiene que presentarse dentro de un plazo de 6 meses después de que se hayan agotado los recursos de la jurisdicción interna o nacional del Estado en cuestión. Si por algún motivo estos no pueden agotarse, porque se prolongan injustificadamente o son inefectivos, esto debe manifestarse en la petición. Además, el tema de la petición o comunicación no puede estar pendiente de juicio en otro procedimiento internacional de resolución de conflictos.

Una vez que se ha admitido a trámite una petición, la Comisión Interamericana procede a analizar en detalle las supuestas violaciones de derechos humanos. Luego corre traslado al

Estado para que conteste el informe. Si lo considera necesario, la Comisión Interamericana puede convocar una audiencia con las partes y/o llevar a cabo una investigación sobre el terreno. La Comisión también puede intentar llegar a una “solución amistosa” entre las partes implicadas.

Si la Comisión Interamericana halla una violación de derechos protegidos por el tratado de derechos humanos aplicable, publicará un informe sobre el fondo del caso que incluirá recomendaciones al Estado con el objetivo de terminar con las violaciones de derechos humanos, implementar reparaciones y/o realizar cambios en la ley.

Si un Estado no cumple las recomendaciones de la Comisión Interamericana, la Comisión puede decidir hacer público el caso o remitirlo a la Corte Interamericana de Derechos Humanos, si está implicado un Estado parte que ha aceptado la competencia de la Corte. De conformidad con el art. 61 de la Convención Americana de DDHH sólo los Estados Partes y la Comisión tienen derecho a someter un caso a la decisión de la Corte.

### **3.4.2. Audiencia: “Situación de DDHH de las personas afectadas por industrias extractivas en las Américas”<sup>193</sup>**

El 28 de marzo de 2012, la Comisión Interamericana de DDHH recibió en audiencia al Fiscal Antonio Gustavo Gómez, quien denunció al Estado Argentino por presunta violación a los DDHH, en especial el derecho humano a un ambiente sano.

---

193 Ver también línea del tiempo: 2013. Noviembre, 1, Washington, D.C. Audiencia pública realizada en el 149º periodo de sesiones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos CIDH: “Situación de los derechos humanos de las personas afectadas por la minería en las Américas y responsabilidad de los Estados huéspedes y de origen de las empresas.”

La violación consistiría en la denegación de acceso a la justicia para los afectados por delitos ambientales. Esta violación se configuraría por el hecho de mantener impunes a los responsables de delitos ambientales. Tal impunidad se produciría por la falta de impulso procesal a denuncias o archivo de ellas; o por medio de dilaciones en trámites judiciales. Este sería el caso de Minera Alumbreira, que llevaba a la fecha de la audiencia ante la Comisión, más de 12 años de trámite.

Dentro de los diez minutos que duró la audiencia, el Fiscal Gómez desarrolló los siguientes argumentos:

- El caso Minera Alumbreira no se trata, como afirman los jueces, de una investigación compleja. El delito se configura por cuanto, de los informes sobre efluentes de la empresa, surge con claridad que se han superado los valores de referencia establecidos en la ley de Residuos peligrosos.

- Se observan irregularidades en el procedimiento de toma de muestras para pericias, ya que los jueces avisan con anticipación a la empresa, dándoles la posibilidad de modificar el statu quo. También se ha dado el caso de que el fiscal no pudo concretar la medida porque las fuerzas de seguridad se lo impidieron.

- “Detrás de cada delito ambiental hay un funcionario corrupto”. Con esta afirmación se refiere al hecho de que la empresa obtuvo de la provincia una resolución administrativa que modifica los parámetros de referencia para la contaminación de las aguas, con lo que se le permite contaminar por encima de la ley federal penal.

- Existe una criminalización de la protesta que llevan a cabo por ONGs ambientalistas y grupos aborígenes. Tal criminalización está dada por la sanción de la Ley penal 26.734 que duplica las penas del código penal para los individuos que intenten imponer sus ideas por la fuerza o por el temor; habilitando de esta forma la represión policial.



Al año siguiente, el 1 de noviembre de 2013, en el 149 período de sesiones de la CIDH, tuvo lugar la audiencia pública sobre “situación de los DDHH de las personas afectadas por la minería en las Américas y responsabilidad de los Estados huéspedes y de origen de las empresas.”

Y finalmente, el 31 de diciembre de 2015 la CIDH publicó el informe sobre industrias extractivas y derechos humanos<sup>194</sup>, en el que se reconoce la importancia que los emprendimientos pueden tener para la prosperidad de los pueblos del hemisferio, haciendo uso de la libertad que tienen los Estados de explotar sus recursos naturales, a través de concesiones e inversiones privadas o públicas, nacionales o internacionales. Pero, al mismo tiempo, la comisión advierte que estas actividades deben llevarse a cabo junto con medidas adecuadas y eficaces que permitan asegurar que no se realicen a expensas de los derechos humanos de las personas, comunidades o pueblos donde se llevan a cabo.

Entre las medidas adecuadas y eficaces se destacan las obligaciones de: 1- diseñar, implementar y aplicar un marco normativo adecuado para actividades extractivas, de explotación y desarrollo, incluyendo a compañías extranjeras; 2- prevenir, mitigar y suspender los impactos negativos a los derechos humanos; 3- supervisar y fiscalizar actividades extractivas, de explotación y desarrollo; 4- garantizar mecanismos de participación efectiva y de acceso a la información; 5- prevenir actividades ilegales y formas de violencia contra la población en zonas afectadas por tales actividades; 6- garantizar el acceso a justicia, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos.

La CIDH ha establecido que, si bien el derecho al agua no se encuentra reconocido expresamente en el sistema

---

194 OEA/Ser.L/V/II Doc 47/15 31 de diciembre de 2015

interamericano, el conjunto de sus instrumentos establece una serie de derechos que guardan estrecha vinculación con el acceso al agua y sus distintas dimensiones, como disponibilidad, calidad, accesibilidad.



# CAPÍTULO IV

## PROCESOS COLABORATIVOS DE RESOLUCIÓN DE CONFLICTO AMBIENTAL

I. PROCESOS ALTERNATIVOS DE RESOLUCIÓN DE CONFLICTO (RAD) – II. MEDIACION. CONCEPTO. CARACTERES – III. MODELOS DE MEDIACION – IV. PRINCIPIOS GUÍA PARA MECANISMOS BASADOS EN DIÁLOGO – V. MEDIACIÓN AMBIENTAL: CARACTERES ESPECIALES – VI. MEDIACION AMBIENTAL EN EL NOA – VII. ROL DEL MEDIADOR. PASOS Y ETAPAS DE LA MEDIACIÓN. MESA DE DIÁLOGO – VIII. EXPERIENCIAS DE ACUERDO – IX. CONCLUSIONES.

### **4.1. PROCESOS ALTERNATIVOS DE RESOLUCIÓN DE CONFLICTO (RAD)**

Tal como fuera indicado en el capítulo anterior, es momento de presentar los RADs mas usados en Argentina.

Con la sigla RAD se alude a Resolución alternativa de disputas, aunque tambien suele darse a la A el significado de resolución “Anormal”, “Administrada” o “Adecuada” de disputas o conflictos.

Entre los métodos de resolución de conflicto, alternativos al tradicional proceso judicial, se encuentran: la negociación, la conciliación, la mediación, y el arbitraje.

### 4.1.1. Negociación

La negociación es un proceso voluntario, informal y no estructurado, en el que las partes en conflicto dialogan de forma directa –sin intervención de terceros– buscando una solución que ponga fin a la disputa. Según la actitud que adopten las partes, la negociación será competitiva o colaborativa. En la negociación competitiva, los negociadores adoptan una actitud defensiva, por la que intentan no hacer concesiones y a la vez ganar posiciones para sacar la mayor ventaja posible. En la negociación colaborativa, en cambio, los negociadores abandonan las posiciones propias de los contendientes, y se muestran más dispuestos a hacer concesiones en miras a satisfacer los intereses de todos los que participan de la discusión.

### 4.1.2. Conciliación

De acuerdo con la mayoría de los Códigos Procesales del país, los jueces deben procurar, en cuanto sea compatible con sus atribuciones, que los litigantes pongan término a sus diferencias por medio de un *avenimiento amigable*, y a ese efecto tienen la facultad de convocarlos en cualquier estado del juicio a una audiencia de conciliación. La mera proposición de fórmulas conciliatorias, no importa prejuzgamiento.

El verbo conciliar proviene del latín *conciliare*, que significa “reunir, componer, y ajustar los ánimos en diferencia. La autocomposición pacífica del conflicto, en el caso de la conciliación, puede darse sobre la base de tres soluciones posibles: el desistimiento –cuando el actor renuncia totalmente a su pretensión–; el allanamiento –cuando el demandado no opone resistencia a la pretensión del actor–; y la transacción –cuando

ambos contendientes renuncian simultáneamente y recíprocamente a parte de sus pretensiones—.

### **4.1.3. Mediación**

La mediación puede describirse esencialmente como una “negociación facilitada” por un tercero neutral e imparcial, que no tiene poder de decisión, pero que conduce el proceso —informal pero estructurado—, interviniendo en la comunicación de las partes, a fin de que puedan negociar de forma colaborativa y arribar a una solución que logre satisfacer los intereses de todas ellas.

### **4.1.4. Arbitraje**

El arbitraje es un método adversarial, medianamente formal, de resolución de conflictos, en el que los contendientes aceptan la intervención de un tercero neutral e imparcial, para que adopte una solución al caso. Es frecuente el uso del arbitraje para dirimir contiendas de índole comercial. El árbitro adopta una decisión o laudo arbitral, basado en el derecho o bien en la equidad. Cuando se basa en la equidad, el árbitro es conocido como “amigable componedor”.

## **4.2. MEDIACION. CONCEPTO. CARACTERES**

### **4.2.1. Conceptualización de la mediación**

Con frecuencia, la mediación se da junto con la facilitación, los buenos oficios y los esfuerzos de diálogo. No obstante, la mediación tiene su propia lógica y su propio enfoque.

La doctrina es fecunda en definiciones y conceptos del proceso de mediación. De la variedad de definiciones existentes, citamos solo las siguientes:

“Mediación es el proceso no adversarial en el cual un tercero neutral ayuda a las partes a negociar para llegar a un resultado mutuamente aceptable.”<sup>195</sup>

“Mediación es la intervención en una disputa o negociación, de un tercero aceptable, imparcial y neutral que carece de un poder autorizado de decisión, y que interviene para ayudar a las partes en disputa a alcanzar voluntariamente, su propio arreglo mutuamente aceptable.”<sup>196</sup>

Examinando los componentes de esta última definición, Moore resalta tres cuestiones:

Para que haya mediación, las partes deben comenzar a negociar. Los gobiernos y los grupos de interés público deben crear foros para el diálogo, y las familias deben estar dispuestas a reunirse.

La intervención del mediador implica la incorporación suya a un sistema dinámico de relaciones, interpersonales o intergrupales, que existe independientemente del interventor. El mediador que interviene en este sistema, es capaz de modificar la dinámica de poder de la relación conflictiva influyendo sobre las creencias o las formas de comportamiento de las partes individuales, suministrando conocimiento o información, o usando un proceso negociador más eficaz, por lo que ayuda a los participantes a resolver las cuestiones en disputa.

Para que pueda intervenir el mediador, es necesario que las partes acepten la incorporación de este tercero neutral e im parcial.

---

195 Highton, Elena I. y Alvarez, Gladys, *Mediación para resolver conflictos*, Ad Hoc, 1º Edición, 1995, pág.122

196 Moore, Christopher, *El proceso de mediación*, Granica, Bs. As. |1995, pág. 44.

La mediación puede emplearse para resolver conflictos en diversos ámbitos sociales, de modo que puede hablarse de mediación familiar, escolar, empresarial, comunitaria, internacional, o ambiental; según el proceso se emplee para restaurar los vínculos interpersonales dentro de la familia, la escuela, la empresa, la comunidad local; o bien gestionar las relaciones entre naciones o entre las personas y su medio ambiente.

#### 4.2.2. Características de la mediación

Son características de la mediación, considerada como proceso:

la confidencialidad de las actuaciones. Ha de mantenerse reserva de lo que se hable en ese ámbito, y de la documentación que se muestre. Esta reserva está destinada a generar un clima de confianza.

la voluntariedad, en el sentido democrático del término, implica la libertad de las partes para adoptar decisiones dentro del proceso. “El concepto refiere específicamente a la posibilidad que ellas tienen para decidir si concurren o no a la mediación; la decisión de permanecer o no en ella; en este caso, la de decidir los temas que abordarán en las reuniones; la elección de sus opciones, propuestas y, en última instancia, alcanzar o no un acuerdo en el proceso. Y si lo alcanzan, determinar su contenido”.<sup>197</sup>

la autocomposición del conflicto por las partes: La autocomposición del conflicto se logra cuando las partes, a través de una reflexión sistemáticamente guiada por el mediador acerca de sus necesidades, sus opciones y sus alternativas,

---

197 Caram, María Elena; Eilbaun Diana Teresa; Risolía Matilde; *Mediación. Diseño de una práctica*. 1 Ed. 2ª reimpresión, Buenos Aires, Librería Histórica, 2010, pág. 45.



están en condiciones de tomar la decisión que en ese momento sea posible para el tratamiento de la disputa. El sustento de esta condición es la creencia de que nadie puede saber mejor que los protagonistas del conflicto la manera de resolverlo, y que, cuando son los propios interesados los que encuentran las soluciones, adquieren más compromiso con los resultados del acuerdo. Este compromiso, a su vez, augura una mayor posibilidad de cumplimiento de los términos estipulados<sup>198</sup>.

- la informalidad o flexibilidad del procedimiento;
- la neutralidad del mediador y su rol específico de facilitador de la comunicación;
- el propiciar que las partes trabajen colaborativamente, y con la mirada puesta en el futuro.

### 4.2.3. Mediación y comunicación

Señala Veiga<sup>199</sup> que la comunicación es uno de los pilares fundamentales sobre los que se asienta la mediación; toda vez que en cualquiera de los ámbitos que se practique, realiza su quehacer a partir de la comunicación. Y, obviamente, el contexto ambiental, es uno de ellos.

Toma como base de estudio de la comunicación, las dos teorías clásicas: la Teoría tradicional y la Teoría sistémica. Según la teoría tradicional, la comunicación entre dos individuos es un acto verbal, consciente y voluntario. Es la transmisión de un mensaje codificado y luego decodificado. Las palabras salen

---

198 Caram, María Elena; Eilbaun Diana Teresa; Risolía Matilde; *Mediación. Diseño de una práctica*. 1 Ed. 2ª reimposición, Buenos Aires, Librería Histórica, 2010, pág. 53.

199 Veiga, Rubén. *Mediaciones en situación de calle. Un servicio, múltiples aprendizajes*. Programa de Estudios Posdoctorales, Universidad Nacional de Tres de Febrero, Caseros, 29 de abril 2013, pag.12

por un orificio ad hoc y son recogidas por embudos igualmente ad hoc que las envía al espíritu del interlocutor, el cual analiza y extrae su sentido.

La teoría tradicional de la comunicación, establece la importancia de considerar al “emisor” y al “receptor” de la comunicación, como entidades diferentes y se basa en la causalidad lineal entre ambos; es decir que se considera una sola dirección.

Además, destaca el canal a través del cual se lleva a cabo ésta y uno de los aportes más importantes es la incorporación del concepto de “ruido” en ese canal de la comunicación. Éste podría ser el responsable de los malos entendidos que se dan en la misma. Aquí se entiende por ruido, a todas aquellas perturbaciones que no correspondiendo al receptor ni al emisor, podrían influir en el contenido de la comunicación. Por último, agrega que las personas se comunican a partir de un código compartido.

Por otro lado, en pleno transcurso de los años cincuenta, en la época del modelo telegráfico de la comunicación, algunos investigadores norteamericanos comenzaron a interesarse en el estudio de la comunicación, desde una nueva perspectiva.

El antropólogo Gregory Bateson y su equipo, integrado por Jay Haley, Don Jackson y John Weakland, intentaban formular una teoría de la comunicación apoyándose en datos en apariencia dispares como los diálogos entre un ventrílocuo y su marioneta, la comunicación de las nutrias o los comportamientos entre los esquizofrénicos y sus familias. La teoría que produjo este grupo de investigadores y sus seguidores, fundamentalmente Don Jackson y Paul Watzlawick, es conocida como la “Teoría Sistémica de la Comunicación de Palo Alto” o simplemente como “Teoría de la Comunicación de Palo Alto”.

Esta teoría toma de la teoría tradicional los conceptos de emisor y receptor, acepta el concepto de ruido, pero agrega dos

conceptos fundamentales que, por su relevancia, enriquecen la perspectiva de análisis de los procesos comunicacionales y provocan un salto cualitativo en relación con las formas tradicionales de comprenderlos.

Estos conceptos son, por una parte, la “causalidad circular”, y por la otra, el considerar a la comunicación humana como una actividad compleja que incluye otros “componentes” (analógicos y contextuales) además de los verbales. Esto lleva a considerar que “toda conducta en interacción es comunicación”.

Desde esta perspectiva, toda la comunicación humana:

- se da entre dos o más seres humanos,
- quienes interactúan a través de
- componentes digitales (palabras, emblemas) y
- componentes analógicos (para y extra lingüísticos)
- dentro de varios contextos (espacial, temporal, cultural).

De modo tal que, si modificamos cualquiera de estos elementos, varía la atribución del significado de la comunicación.

En consecuencia, los mediadores deberían ser primero expertos comunicadores; entendiendo a la comunicación como el eje prioritario y transversal en todas las relaciones humanas, las cuales –de resultar conflictivas– se verían seguramente favorecidas con una gestión mediadora.

#### **4.2.4. La mediación en Naciones Unidas**

“La mediación es uno de los métodos más efectivos de prevención, gestión y solución de conflictos”. Así lo ha manifestado Ban Ki-moon, Secretario General de Naciones Unidas en el prólogo a “Las Directrices de las Naciones Unidas para una mediación eficaz”, que se publicaron como anexo del informe del Secretario General sobre el fortalecimiento de la

función de mediación en el arreglo pacífico de controversias, la prevención de conflictos y su solución (A/66/811, 25 de junio de 2012)<sup>200</sup>.

Si bien todas las controversias y conflictos son únicos y requieren enfoques diferentes, existe un conjunto de buenas prácticas en que deben basarse los enfoques de todos los mediadores.

La mediación, que la Carta de las Naciones Unidas señala como un medio importante para el arreglo pacífico de controversias y conflictos, ha demostrado ser un instrumento eficaz para abordar los conflictos tanto interestatales<sup>201</sup> como intraestatales; e incluso interpersonales.

En el informe del Secretario General sobre el mejoramiento de la mediación y sus actividades de apoyo (S/2009/189) se examinaban las dificultades que enfrentaban las Naciones Unidas y sus asociados y se exponían algunas consideraciones para fortalecer el proceso de mediación. Los agentes que participan en las labores de mediación han seguido adaptando sus planteamientos y sus capacidades para hacer frente a la naturaleza cambiante del conflicto, en particular reconociendo los conflictos intraestatales, muchas veces originados a partir de cuestiones ambientales, como una amenaza para la paz y la seguridad regionales e internacionales. Tal el caso de los conflictos por actividad minera.

---

200 Las directrices han sido difundidas por la Dependencia de Apoyo a la Mediación, perteneciente a la División de Políticas y Mediación del Departamento de Asuntos Políticos. La Dependencia presta servicios de apoyo a las iniciativas de mediación y facilitación de las Naciones Unidas, los Estados Miembros, las organizaciones regionales y subregionales y otros asociados pertinentes. La Dependencia es también el archivo institucional de conocimientos, experiencia adquirida y mejores prácticas en materia de mediación. Ver el sitio web "United Nations Peacemaker" ([www.peacemaker.un.org](http://www.peacemaker.un.org))

201 El Manual sobre el Arreglo Pacífico de Controversias entre Estados (1992) desarrolló mejor lo que se entiende por mediación de controversias entre Estados y sigue siendo un recurso de utilidad.

En la resolución 65/283 de la Asamblea General, titulada “Fortalecimiento de la función de mediación en el arreglo pacífico de controversias, la prevención de conflictos y su solución”, que fue aprobada por consenso, se reconocía el uso cada vez mayor de la mediación, se reflexionaba sobre los retos a los que se enfrentaba la comunidad internacional en esta labor, y se exhortaba a los agentes principales a desarrollar su capacidad de mediación. La Asamblea General también solicitó al Secretario General que, en consulta con los Estados Miembros y demás agentes pertinentes, preparara unas directrices para hacer más efectiva la mediación, teniendo en cuenta, entre otras cosas, las enseñanzas obtenidas en los procesos de mediación anteriores y en curso.

Las directrices no constituyen una reflexión exhaustiva sobre la mediación, como tampoco pretenden abordar todas y cada una de las necesidades específicas o los enfoques de los distintos mediadores, ya se trate de Estados, organizaciones multilaterales, regionales o subregionales, organizaciones no gubernamentales o mediadores nacionales. El objetivo es, más bien, abordar varias cuestiones fundamentales, en particular la necesidad de un planteamiento más profesional de la mediación; la necesidad de coordinación, coherencia y complementariedad en un ámbito donde intervienen cada vez más agentes; y la necesidad de que la labor de mediación sea más inclusiva.

Para abordar estas cuestiones, se señalan varios elementos fundamentales que deben tenerse en cuenta en un proceso de mediación: *la preparación; el consentimiento; la imparcialidad; el carácter inclusivo; la implicación nacional; el derecho internacional y los marcos normativos; la coherencia, coordinación y complementariedad de la mediación; y la necesidad de acuerdos de paz de calidad.*

### 4.3. MODELOS DE MEDIACIÓN

Al igual que en la materia ambiental, en la mediación también se aprecia la interdisciplinariedad. La concurrencia de diferentes disciplinas, en el desarrollo teórico y práctico de la mediación, ofrece un cuadro o menú de modelos de abordaje de los conflictos que se pretenden resolver con esta técnica.

En general, las ciencias que estudian el comportamiento humano dedican esfuerzos para explicar el fenómeno del conflicto y las maneras de resolverlo. De manera particular, la antropología, las ciencias empresariales, la psicología social, la teoría de la comunicación, la literatura, y el derecho actuando de forma colaborativa, han concebido tres modelos diferentes, aunque no excluyentes, de abordar un conflicto mediante la asistencia de un tercero neutral. La definición de los objetivos del proceso de mediación, el rol del mediador y las intervenciones que éste realiza durante el proceso de asistencia neutral a las partes en conflicto, difiere según el modelo que se elija. Esto se debe a los diferentes sustentos teóricos de los tres modelos.

Como ya se adelantó, la elección de uno u otro modelo no es excluyente, sino que dependerá de las particularidades propias de cada conflicto: contexto, partes, nivel de conflictividad, tema de la disputa. Estos modelos ofrecen herramientas básicas que el mediador puede combinar a su criterio y estilo personal<sup>202</sup>.

---

202 Los modelos que se mencionan en este trabajo son los tradicionales. Existen otras iniciativas como las de John Poul Lederach, a quien se refiere en la obra de Nató Alejandro, Rodríguez Querezá María Gabriela, Carbajal Liliana María, *Mediación Comunitaria. Conflictos en el escenario social urbano*, 2017, Pág. 194

### 4.3.1. Modelo de Harvard

A partir de los estudios que desde la Escuela de Derecho de Harvard, realizaron sobre estrategias de negociación, los estadounidenses Roger Fisher, William Ury y Bruce Patton<sup>203</sup>, surgió el modelo de mediación de Harvard.

Desde el Derecho y la Antropología, preocupados inicialmente por las negociaciones laborales y las negociaciones en ámbitos internacionales –ante la proscripción del uso de la fuerza para resolver los conflictos–, el enfoque de Harvard concibió a la mediación como una negociación asistida por un tercero neutral.

El mediador, como tercero neutral, sin facultades de decisión, asiste a las partes en una negociación colaborativa, para que alcancen por si mismas una solución que satisfaga los intereses de las partes, superando las barreras de sus posiciones iniciales.

La escuela de Harvard ofrece conceptos y principios esenciales (negociación colaborativa, intereses, posiciones, MAAN) que sirven para guiar el proceso de negociación hacia el acuerdo; al tiempo que indica un método específico: 1- Separar las personas del problema; 2- Concentrarse en los intereses y no en las posiciones; 3- Generar opciones de mutuo beneficio; 4- Emplear criterios objetivos para seleccionar la opción que trae la solución.

Visto el conflicto como un obstáculo para la satisfacción de los intereses de las partes, y considerando las diferentes actitudes que las personas suelen adoptar frente a él, los teóricos de la escuela de Harvard proponen dejar de lado las actitudes competitivas, evasivas y acomodaticias, y orientar la negociación por sendas colaborativas.

---

203 Ver: Fisher Roger, Ury William y Patton Bruce, *Sí, de acuerdo. Cómo negociar sin ceder*. Traducción de Eloísa Vasco Montoya y Adriana de Hassan, Grupo Editorial Norma, año 1997.

El modelo de Harvard analiza las posiciones para identificar los intereses que subyacen tras las posiciones que se esgrimen; con la intención de compatibilizar intereses. Las posiciones son aquello que las partes “dicen que quieren”, como por ejemplo: “No a la mina”; y los intereses son el motivo o el “para qué lo quieren”, siguiendo el ejemplo: “temor a no contar con agua para el consumo”.

Los intereses son las necesidades, deseos, preocupaciones y temores de las partes; aquello que buscan satisfacer y no consiguen a causa del conflicto. El conflicto se supera cuando se alcanzan a discernir los intereses opuestos, los intereses diferentes y los intereses comunes; pues cuando las partes logran comprender que cada una de ellas tiene múltiples intereses, y que no son idénticos a los suyos propios, está en condiciones de hacer concesiones en forma de propuestas y de generar opciones para el acuerdo.

Para seleccionar las opciones que conducirán al acuerdo, han de emplearse criterios objetivos, es decir independientes de la voluntad de las partes. Tales serían: Principios de equidad, eficiencia, respaldo científico, un precedente, prácticas usuales, reciprocidad, costos, etc. Pero todavía queda un criterio subjetivo que definirá si se alcanza o no el acuerdo; este es el MAAN de cada parte, o la Mejor Alternativa al Acuerdo Negociado. En el ejemplo, la vía judicial suele considerarse una alternativa frente a la negociación, aunque no necesariamente la mejor.

La tarea del mediador consiste en facilitar la comunicación y la negociación entre las partes, buscando que los involucrados se conviertan en negociadores reflexivos y razonables; que asuman el protagonismo en la solución del conflicto. Los mediadores realizan una evaluación general del problema y lo replantean para que las partes puedan explorar las opciones que conducen al acuerdo.



### 4.3.2. Modelo Circular narrativo

El modelo Circular Narrativo expuesto por Sara Cobb<sup>204</sup> constituye una variante del modelo de negociación de Harvard. Esta línea de investigación surge de aplicar un enfoque psicológico, que hace hincapié en el aspecto relacional de la comunicación<sup>205</sup> entre las partes; y la lleva a cuestionar los pos-

---

204 Como fuente bibliográfica de este modelo, se mencionan dos artículos especializados de Sara Cobb: “*A narrative perspective on Mediation. Toward the materialization of storytelling metaphor*”; y “*The pragmatics of empowerment in Mediation: A narrative perspective*”, California University, Santa Barbara, 1995 y la obra de Winslade, J., and Monk, *Narrative mediation: A new approach to conflict resolution*. San Francisco: Jossey-Bass. G. 2000

205 Ver Watzlawick, Paul; Janet Beavin Bavelas y Don D Jackson, “Teoría de la comunicación humana”, Editorial Herder S.A. Barcelona, 1981. Esta obra, que combina la teoría económica de los juegos, la matemática, la sistémica y la cibernética, junto con la psicología, describe la “*pragmática de la comunicación humana*”, es decir el estudio de los efectos de la comunicación humana en la conducta. Concibe a la comunicación como un proceso de interacción, que se da entre sujetos comprendidos en un sistema de relaciones; donde la comunicación es sinónimo de conducta. Así, la comunicación comprende el lenguaje escrito o hablado, el lenguaje no verbal y corporal, y también el contexto en que esta interacción tiene lugar. Se establecen algunas propiedades simples de la comunicación, esbozadas a la manera de axiomas; tales son: 1- *No es posible no comunicarse*. Actividad o inactividad, palabras o silencio, tienen siempre valor de mensaje; influyen sobre los demás, quienes, a su vez, no pueden dejar de responder a tales comunicaciones, y por ende también comunican. 2- *Toda comunicación tiene un aspecto de contenido (referencial) y otro relacional (conativo), tal que el segundo condiciona al primero*; una comunicación no solo transmite información, sino que, al mismo tiempo impone conducta —el aspecto conativo se refiere a qué tipo de mensaje debe entenderse que es. 3- *La naturaleza de una relación depende de la puntuación de las secuencias de comunicación entre los comunicantes*. En una secuencia prolongada de intercambio los participantes puntúan la secuencia de modo que uno de ellos o el otro tiene iniciativa, predominio, dependencia, etc. 4- *Los seres humanos se comunican tanto digital como analógicamente*; el aspecto relativo al contenido se transmite en forma digital, mientras que el aspecto relativo a la relación es de naturaleza predominantemente analógica. 5- *Todos los intercambios comunicacionales son simétricos o complementarios, según que estén basados en la igualdad o la diferencia*. El paradigma simetría-complementariedad se acerca al concepto matemático de función, siendo las posiciones de los individuos meras variables con una infinidad de valores posibles, cuyo significado no es absoluto, sino que surge sólo en la relación recíproca.

tulados del modelo de resolución de conflictos, en especial: la neutralidad del mediador y la posibilidad de separar al contenido, del proceso, en la mediación.

La mediación narrativa o “circular narrativa” proviene de la terapia familiar narrativa desarrollada a mediados de 1980, que tiene en sus bases al postmodernismo y al construccionismo social. Sus autores se hayan interesados en examinar la construcción de sentido/significado de los sucesos, a través de los filtros del lenguaje y la interpretación subjetiva de los hechos.

El posmodernismo reconoce que el propio punto de vista no puede ser nunca completamente objetivo, sino que es el resultado de un determinado contexto sociocultural. Las terapias posmodernistas buscan privilegiar la interpretación que de la realidad hacen los propios pacientes, en lugar de la que pueda tener el terapeuta, quien en la terapia tradicional suele realizar un diagnóstico rotulando las patologías con términos médicos. De allí que Sara Cobb afirme que se ha hecho un folklore de la neutralidad del mediador, ya que el mediador no puede apartarse de su propio punto de vista o contexto cultural.

Por su parte, el construccionismo social considera que el lenguaje no es sólo un medio para expresar ideas o describir o narrar experiencias, sino que sirve para crearlas; por lo que considera al lenguaje como un tipo de acto social que construye la realidad. El acto de nombrar un objeto o dar sentido a una palabra lleva a una determinada percepción del concepto nombrado. Michel Foucault demostró cómo la construcción del lenguaje es un acto de poder que sirve a los intereses de la clase dominante, con formas lingüísticas, en el sentido de normas que moldean la vida y las relaciones de las personas. De modo que los abordajes desde el construccionismo social buscan devolverles a los pacientes –o a las partes– el poder de nombrar y dar sentido a la realidad que vivencian.

Desde este enfoque psicológico, el conflicto es visto como una realidad co-construida por las partes a través del lenguaje; un entramado de relatos conflictivos; una narración de historias conflictivas con formato circular y no lineal –con causas y efectos que se retroalimentan provocando nuevos efectos y nuevas causas–. En el lenguaje, que sirve para construir relatos conflictivos, los lingüistas han identificado dos errores comunes: el error de atribución –“fundamental attribution error”– y la “generalización”. Por aplicación del primero, una persona atribuye las acciones negativas de los demás a deficiencias internas, como falta de educación o valores; pero visualiza sus propias deficiencias como resultado de causas externas que están fuera de control, tales: el tráfico, o la acción de otros. Esta actitud conduce a elaborar relatos del conflicto en los que la persona se presenta a sí misma como víctima, al tiempo que presenta al otro como victimario. El otro error lingüístico, la generalización, conduce a elaborar relatos con expresiones que tienden a distorsionar la realidad o polarizar el conflicto; tales expresiones son: siempre, nunca, todos, nadie, etc.<sup>206</sup>

Según este enfoque, el conflicto socialmente construido a través del lenguaje, habrá de superarse en la medida en que las partes puedan elaborar colaborativamente un nuevo relato, una historia alternativa, diferente, que posibilite el cambio. De modo que el mediador asiste a las partes en un proceso de co-construcción de una nueva historia, de allí que no pueda separarse al contenido –tema de la discusión–, de la forma o proceso de la negociación asistida o mediación; ya que el mediador concentra sus esfuerzos, no solo en el aspecto relacional –comunicación entre las partes–, sino también en el fondo de la discusión –sentido o significación de los sucesos–.

---

206 Ver: Nagao Angela y Page Norman, “Narrative mediation: An exercise in question asking”. Mediate.com artículos, July 2005.

“Esta ampliamente aceptado que la mediación es un – proceso de relatar historias–. Contar la propia historia en mediación, sirve para cumplir con el mandato ético de la participación, así como con el mandato pragmático de moverse de la historia –posición– al acuerdo. La historia es a la vez su contenido, contenido dentro del cuerpo mismo de la narración –la serie de eventos– y su relato, o el discurso completo alrededor del cual se presenta la historia. En mediación, las historias de las partes en conflicto actúan como “teorías de responsabilidad”. Las cuales construyen los enlaces lógicos y causales entre actores, sus acciones y los resultados. Se puede decir que la gente piensa en los términos de sus relatos y de sus partes constitutivas –temas, roles, nudos– los que trabajan juntos para crear un sistema de significados alrededor de una persona o evento particular. Las historias que uno construye encajan dentro de una trama más amplia de relatos relacionados con otras historias construidas por el mismo individuo, y con otras historias creadas por miembros de su entorno social, o incluso con historias culturales en un nivel social más elevado.”<sup>207</sup>

El enfoque narrativo, que se construye sobre la base de la metáfora del narrador, tomado de las terapias familiares,

---

207 Hansen, Toran, “A narrative approach to mediation.” *Mediate*. Com Artículos, Septiembre de 2003. “It is widely accepted that mediation is a storytelling process... telling one’s story in mediation serves simultaneously the ethical mandate, “participation”, as well as the pragmatic mandate to move “from story to settlement” (Harrington and Davis in Cobb 1994, 48). The story is at once its content, contained within the body of the story itself (the actual set of events) and its telling, or the complete discourse around the way the story is delivered (Cobb 1994, 50-51). In mediation, the conflict parties’ stories act like “theories of responsibility”, which construct the logical, causal linkages between actors, their actions, and outcomes (Cobb 1994, 52). People can actually be said to think in terms of stories and their constituent parts (the themes, roles, and plots), which work together to create a system of meaning around particular people and events (Cobb 1994, 52). The stories that one constructs fit into a wider web of stories relating to other stories created by the same individual, to stories created by members of one’s social network, and even to cultural stories on a societal level (Pearce and Cronen in Cobb 1994, 53)

imprime a la mediación un estilo terapéutico que contrasta con el estilo de la negociación de Harvard. En el modelo de mediación circular narrativo se espera que las partes construyan un nuevo relato que, además de alcanzar el acuerdo o la solución al caso, les permita en el futuro, regular sus vidas y sus conductas de manera tal que mantengan el diálogo en la relación. Enfocado en la comunicación entre las partes, el método de la mediación circular narrativa consta de tres etapas que no se dan necesariamente en forma lineal:

Presentación de los relatos de las partes: En audiencias o reuniones privadas, el mediador escucha atentamente los relatos de cada una de las partes. Lo hace de manera privada para evitar que el primero colonice a los relatos de los demás. En esta etapa se vale de la escucha activa para detectar intereses, necesidades; y cuestiones compartidas por las partes.

Deconstrucción de las historias conflictivas y Externalización del conflicto: El mediador se vale de preguntas –abiertas, cerradas, circulares– para desarticular las “teorías de responsabilidad” o los relatos que sirven de sustento al conflicto; al tiempo que invita a las partes a ver el conflicto desde otro lugar. Por medio de la externalización, el mediador intenta poner a las partes juntas frente al conflicto. El conflicto ya no es culpa de uno u otro, sino que aparece como una realidad externa a las partes, frente a la cual, ambas se perciben como víctimas.

Construcción de la historia alternativa: Una vez que se ha externalizado el conflicto, el mediador y las partes pueden trabajar en construir una narrativa en la que las partes trabajen juntas en contra del problema común. El mediador ha de resaltar aquellos pasajes de la experiencia de las partes que no fueron tenidos en cuenta en sus narraciones, porque no encajaban en las historias conflictivas, pero que responden a momentos fructíferos de la relación. Tal sería: descubrimientos que las partes hacen de las intenciones, motivaciones o

circunstancias de la otra parte; y/o breves momentos de entendimiento mutuo.

Culminado el proceso de mediación según el modelo circular narrativo, las partes cuentan con un nuevo relato que otorga sentido a los sucesos que las condujeron al conflicto; y se encuentran en condiciones de generar el cambio. En este punto, la mediación narrativa vuelve al carril de la mediación de Harvard para generar opciones de mutuo beneficio.

### **4.3.3. Modelo Transformativo**

Enfocados en el impacto que la mediación ha tenido en la sociedad norteamericana, marcada por el individualismo, Robert Bush y Joseph Folger resaltan el poder transformador de la mediación hacia valores de colaboración y solidaridad.

Se parte de la base de que el conflicto no debe ser visualizado como un problema que debe superarse, sino como una oportunidad de crecimiento y transformación moral:

Como explican Bush y Folger, el conflicto es oportunidad de crecimiento en dos dimensiones de la moral humana. La primera dimensión –revalorización– implica el fortalecimiento del yo. Se la obtiene mediante la comprensión y el fortalecimiento de la capacidad humana intrínseca de cada uno para afrontar las dificultades de toda clase, comprometiéndose en la reflexión, la decisión y la acción como actos consientes e intencionales. La segunda dimensión –reconocimiento– implica superar los límites del yo, para relacionarse con otros. Se lo consigue comprendiendo y fortaleciendo la capacidad humana inherente del individuo para experimentar y expresar interés y consideración por otros, y especialmente por aquellos cuya situación es distinta de la que uno mismo tiene.

En la orientación transformadora, la respuesta ideal a un conflicto no consiste en resolver el problema sino en ayudar a transformar a los individuos implicados, en ambas dimensiones del crecimiento moral, para que pasen de la condición de seres temerosos, defensivos y egoístas, a la de confiados, sensibles y considerados, con lo cual en definitiva se transforma también a la sociedad.<sup>208</sup>

Bush y Folger pretenden orientar al movimiento de la mediación por los carriles de la “historia de la transformación”, en lugar de la “historia de la satisfacción”; de manera que la práctica de la mediación deba de ser diseñada y conducida hacia el objetivo del desarrollo moral de la sociedad. En la mediación que se sustenta en la satisfacción –modelo de Harvard–, el objetivo es mejorar la situación de las partes –lo que se alcanza con el acuerdo que satisface los intereses de todas las partes–; mientras que en el modelo de la transformación en objetivo es mejorar a las propias partes.

En su libro “La promesa de la mediación” los autores destacan los conceptos de: “empowerment o revalorización” y el de “reconocimiento”, como principios propios del modelo de mediación que describen. El protagonismo de las partes es impulsado por el mediador a través de la revalorización y el reconocimiento, lo que permite aprovechar la oportunidad del conflicto para desarrollar actitudes, valores y habilidades y así generar cambios. Todo lo cual conduce a la transformación de las personas y a un crecimiento moral de la sociedad.

La “revalorización” implica: la capacidad de las partes para aclarar cuáles son sus metas y sus objetivos; más confianza

---

208 Baruch Bush, Robert y Folger Joseph P, *The promise of mediation. Responding to conflict through empowerment and recognition*, Jossey Bass Inc, Publishers, San Francisco, 1994. Traducción al castellano a cargo de Anibal Leal: *La promesa de la mediación. Cómo afrontar el conflicto mediante la revalorización y el reconocimiento*, Granica, Buenos Aires, 1996, págs. 131 y 132.

en que sus intereses importan y merecen consideración; más conciencia de que tienen alternativas y opciones para alcanzar esas metas; habilidad para identificar los recursos que poseen para alcanzar sus metas, en el marco de las restricciones externas; y mayor capacidad para adoptar decisiones intencionales y consientes.

El “reconocimiento” implica la capacidad y disposición a relacionarse con otros de modo menos ofensivo, más respetuosamente y con más empatía; a mostrar una actitud menos severa frente a otros; a conceder a otros el beneficio de la duda; a hallar elementos de experiencia común y de preocupación común con otros; a mostrarse más tolerante frente a otros que tienen experiencias y preocupaciones diferentes.

Los autores se han preocupado por aclarar cualquier duda sobre los conceptos de revalorización y reconocimiento. La revalorización no significa que el mediador deba restablecer el equilibrio de poder o redistribución del poder en mediación con el fin de proteger a la parte más débil; tampoco significa acrecentar la fuerza de cualquiera de las partes, convirtiéndose en su abogado, consejero o asesor. Por su parte, el concepto de reconocimiento significa otorgar reconocimiento a otro, no recibirlo de otro; lo que tampoco significa reconciliación.

Atentos a la crítica que Sara Cobb hace sobre la “neutralidad” del mediador en el esquema de resolución de problemas, Bush y Folger proponen redefinir el concepto de neutralidad. Para el modelo transformativo, el mediador será neutral en la medida en que no presente un interés en alcanzar un acuerdo, sino que se interese y focalice sus esfuerzos en mantener incólume el poder de las partes sobre la solución final de la situación, sea esta un acuerdo o un abandono del proceso.



#### 4.4. PRINCIPIOS GUÍA PARA MECANISMOS BASADOS EN DIÁLOGO

La necesidad de tratar por medios pacíficos los reclamos por los impactos adversos al ambiente, de numerosas actividades industriales, ha llevado a las empresas multinacionales a adoptar y promover el uso de mecanismos pacíficos de solución de controversias. A tal fin, Caroline Rees<sup>209</sup>, directora del proyecto de la Universidad de Harvard sobre Responsabilidad Social Empresaria, sugiere una serie de principios guía para tener en cuenta a la hora de poner en marcha mecanismos de solución de controversias basados en el diálogo.

Durante los últimos años, ha crecido entre los empresarios el reconocimiento del impacto potencial y actual de sus emprendimientos en los derechos humanos de las personas a su alrededor. Esto ha sido acompañado por un incremento de demandas sociales para obligarlos a responder y/o mitigar los daños que ocasionan al ambiente. Las demandas se canalizan por medios formales como los procedimientos judiciales, y no formales, como campañas de Ongs alegando violaciones a DDHH. Entre los dos extremos del espectro, se encuentran los mecanismos extrajudiciales de solución de controversias que se promueven en este trabajo.

Vale la pena señalar la particular importancia de los canales judiciales para el tratamiento de las demandas y los reclamos.

---

209 La iniciativa Responsabilidad Social Empresaria de la Escuela J. F. Kennedy de gobierno, de la Universidad de Harvard es un programa multidisciplinario y de intereses plurales, que tiene por objeto el estudio y el fortalecimiento de las contribuciones públicas de las empresas privadas. En enero de 2007, la iniciativa CSR lanzó el proyecto titulado "Corporaciones y Derechos humanos: Mecanismos para resolver quejas y disputas". Como resultado de éste, y bajo la dirección de Caroline Rees, surgieron tres documentos de los que se ha tomado información para el desarrollo del presente título: 1- "*Right compatible grievance mechanism, a guidance tool for companies and their stakeholders*", 2- "*Mapping grievance mechanisms in the business and human rights arena*" y 3- "*Grievance mechanisms for business and human rights, strengths, weaknesses and gaps*" publicados en enero de 2008.

Un sistema legal y judicial efectivo, provee claridad y seguridad jurídica para todos los actores. Desalienta la comisión de delitos y promueve las buenas prácticas entre las empresas, al tiempo que contribuyen al desarrollo de una jurisprudencia que esclarece el entendimiento de cómo se aplican en la práctica, los derechos humanos a las actividades empresariales. Cuando se presentan casos de graves violaciones a los DDHH, los mecanismos judiciales son las vías más apropiadas para proceder.

Aunque en muchos países, la legal no es una opción creíble. Los juzgados pueden no ser agentes de justicia accesibles, funcionales o efectivos. Aun en aquellos Estados donde los sistemas judiciales proveen un proceso efectivo, pueden ser financieramente inaccesibles o consumir tanto tiempo que sus soluciones llegan demasiado tarde para ser útiles. En algunas situaciones, los estándares internacionales de DDHH que el Estado ha adoptado formalmente, no se reflejan totalmente en su derecho interno. De manera similar, la opción de las campañas de la sociedad civil consume muchos recursos, que exceden las posibilidades de la ONGs.

De ahí que muchas organizaciones vinculadas a la Responsabilidad Social Empresaria (RSE) hayan desarrollado mecanismos extrajudiciales para atender los reclamos. Así lo han hecho distintas instituciones tanto nacionales como internacionales: Entidades financieras como el Banco Mundial, con su “Compliance Advisor Ombusman (CAO)”; mecanismos nacionales, mediante “instituciones nacionales de DDHH -Defensorías del pueblo”; mecanismos multilaterales como los “National Contacts Points (NCPs)” ligados a la OECD; y mecanismos internacionales como UN Global Compact (GC).

Estas instituciones proveen mecanismos extrajudiciales de solución de controversias, que no son sólo una solución transitoria, mientras se desarrolla y madura la legislación y el sistema judicial de un Estado. Se trata de mecanismos que

tienden a identificar soluciones sostenibles para los reclamos, y lo hacen: aumentando la preocupación de las empresas por sus impactos en DDHHs; creando incentivos para que reduzcan o mitiguen esos impactos; motivando a los damnificados a reclamar por sus derechos; fortaleciéndolos para que se asocien con los empresarios en el logro de objetivos comunes de desarrollo sostenible; y proveyendo a las empresas un medio para identificar situaciones de infracción, antes de que escalen en conflictos o se vuelvan objeto de demandas judiciales.

Del estudio de la experiencia de estos mecanismos en el tratamiento de diversos casos, Caroline Rees desarrolla una serie de principios que funcionan como una guía para tener en cuenta, a la hora de poner en marcha un mecanismo extrajudicial para resolver cuestiones relacionadas a DDHH como el medioambiente. Sugiere que no hay un mecanismo universal que sea efectivo para todos los casos, industrias y culturas; por el contrario, señala que el éxito del proceso va a depender de que todos los actores participen en su diseño, respetando los principios de: inclusión, no discriminación, equidad, transparencia, fortalecimiento de las capacidades de sectores vulnerables (empowerment) y participación.

### **Principios y puntos guía para el diseño de mecanismos extrajudiciales de solución de disputas, efectivos y compatibles con Derechos Humanos<sup>210</sup>**

Legitimidad y confianza: El mecanismo de solución de disputas debe ser percibido como legítimo por los grupos de personas afectados (stakeholders), que acceden a él. Debe ser diseñado y supervisado de manera conjunta por todos los participantes.

---

<sup>210</sup> Para una explicación detallada de la aplicación de estos principios ver: Caroline Rees, *“Right compatible grievance mechanism, a guidance tool for companies and their stakeholders”*. Universidad de Harvard.

Publicitado y accesible: El mecanismo debe ser conocido por todos lo que necesiten acceder a él, y de fácil acceso.

Transparente: El mecanismo debe operar en un marco de transparencia en cuanto al proceso y a los resultados, garantizando asimismo la confidencialidad.

Basado en el compromiso y en el diálogo: El mecanismo debe enfocarse en el compromiso informado y constructivo, y en el diálogo directo entre las partes, con el fin de identificar soluciones sostenibles, compatibles con los derechos humanos, y aceptables para todos los participantes.

Predecible en términos de procedimiento: El mecanismo debe ser predecible en cuanto a los pasos y opciones a seguir dentro del proceso de diálogo. Debe estar, en lo posible, estructurado en el tiempo y permitir el monitoreo de sus resultados.

Justo y fortalecedor de debilidades (fair and empowering): El mecanismo debe superar los desbalances de poder, conocimiento e influencia entre la compañía y las otras partes, para habilitar a un diálogo informado, a la responsabilidad compartida sobre los resultados y a un proceso basado en el respeto.

Una fuente de continuo aprendizaje: La efectividad del mecanismo debe poder ser medida y evaluada para identificar los cambios que deban hacerse en las prácticas empresariales o en el propio mecanismo de solución de controversias.

#### **4.5. MEDIACIÓN AMBIENTAL. ORIGENES, CONCEPTO Y CARACTERES**

Los orígenes de la mediación ambiental pueden encontrarse en los Estados Unidos<sup>211</sup>, en el año 1973, en el procedimiento “Environmental Conflict Resolution –ECR– empleado por los

---

211 Según la cita de FERNANDEZ Y LOPEZ PEREIRA en “Métodos alternativos para el abordaje de conflictos en material ambiental” referenciada en Fundamentos al Proyecto de Ley S-0885/2020 sobre Mediación Ambiental, de la senadora

mediadores Gerard Mac Cormick y Jane Mac Carthy, para abordar el conflicto suscitado en Seattle en relación a la construcción de una presa en el río Snoqualmie. Superando las posiciones por si o por no a la presa, las partes acordaron la búsqueda de medidas de prevención de inundaciones ecológicamente aceptables.

Luego de estos resultados exitosos en la aplicación de la mediación, se extendió esta metodología a casi todos los Estados Unidos. A partir de los años ochenta, la United States Environmental Protection Agency (EPA) comenzó a aplicar la mediación y en 1990 se la reconoció formalmente tras la aprobación del Administrative Dispute Resolution Act (ADRA). En 1998 el Congreso Norteamericano creó el Institute for Environmental Conflict Resolution, hoy llamado John Mc Cain III National Center for environmental conflict Resolution NCECR –Centro nacional para la resolución de conflictos ambientales–.

“El término –mediación ambiental– se refiere a una serie de criterios y técnicas utilizadas para abordar cuestiones relacionadas con el uso de la tierra, los recursos naturales, la contaminación, la energía, la instalación de fábricas, o cuestiones relacionadas con la calidad de vida en general. Suelen señalarse cinco características con el fin de distinguir la mediación ambiental de la mediación o resolución alternativa de conflictos en otros ámbitos: 1- participación de más de dos partes; 2- distintos tipos de representantes; 3- diversidad y complejidad de las cuestiones; 4- alto nivel de exposición pública; 5- necesidad de pensar en las generaciones futuras”<sup>212</sup>.

---

nacional Gladys Esther Gonzalez. Publicado 23/5/2017 <https://aldiaargentina.microjuris.com/2017/05/23/metodos-alternativos-para-el-abordaje-de-conflictos-en-materia-ambiental/>.

212 CRISCI, Daniel Alfredo, “Mediación Ambiental”, DJ 1997 Tomo I, Ley sentencia y justicia, págs. 436 a 438.

### 4.5.1. Mediación ambiental y Mediación Comunitaria

Siguiendo a Alejandro Nató<sup>213</sup>, consideramos que “la Mediación constituye un instrumento que permite superar la fórmula polifónica de la sociedad en la que todos hablan cosas disimiles y nadie se escucha. Puede contribuir a generar nexos en el tejido social o a restablecerlos donde haya conflicto o ruptura. Puede ser un puente que fortalezca o restituya la relación entre los individuos o grupos de individuos y las instituciones. Puede facilitar que las personas encuentren por sí mismas y en libertad soluciones a sus problemas.

La Mediación en el ámbito social podría quedar definida como: Un recurso humano y un instrumento cívico mediante el cual los integrantes de una sociedad pueden tramitar sus diferencias y/o gestionar los conflictos que se les presentan en el ámbito privado y/o público, así como también participar en la construcción de la sociedad que integran.”

Si concebimos a los conflictos ambientales como conflictos sociales con múltiples partes o conflictos multipartes, podríamos pensar en tratarlos por medio de lo que se conoce como Mediación comunitaria, pero existen diferencias entre este proceso y el de mediación ambiental, que hacen de éste último, el ámbito más propicio para su tratamiento.

Se entiende por Mediación Comunitaria, más allá del carácter estricto del término<sup>214</sup>, la multiplicidad de procesos desde

---

213 Nató Alejandro, Rodríguez Querezu María Gabriela, Carbajal Liliana María, *Mediación Comunitaria. Conflictos en el escenario social urbano*, Ed. Universidad, pág. 27

214 En un carácter estricto, el término mediación comunitaria debiera circunscribirse a las cuestiones que ocurren en una comunidad, entendida como un orden de estamentos con sus propios valores y fuentes de satisfacción, vinculados por lazos afectivos y personalizados. Más con el término mediación comunitaria también se aborda la problemática de una sociedad, concebida como una sumatoria pactada de individuos con relaciones fundadas en una racionalidad instrumental, esto es, en una elección racional de medios orientada

los cuales se interviene en el ámbito social urbano en general y en algunos contextos en particular. La mediación comunitaria está orientada a tratar los conflictos sociales atendiendo no solo a los intereses y las necesidades de los actores, sino también al contexto, la interacción, la cultura, el discurso y el poder. Este espacio de tratamiento de las divergencias se utiliza para abordar los conflictos sociales considerados desde diferentes categorías de: conflicto comunitario, conflicto público, y conflicto intercultural<sup>215</sup>.

Tanto la mediación comunitaria como la mediación ambiental, por desarrollarse en el ámbito social o comunitario, promueven una cultura basada en la autodeterminación y en la iniciativa de los individuos o de los actores sociales. En este sentido, podemos pensarla como una forma pacífica de gestión de los conflictos que favorece que las personas o grupos asuman roles activos asistidos por mediadores legitimados para actuar en este rol.

Pero hay por lo pronto, tres cuestiones que diferencian a la mediación ambiental, de la mediación comunitaria. Podemos hallar diferencias en: la temática o problemática social que abordan, las técnicas empleadas en el proceso, la información que se comparte –percepciones, saberes y conocimientos científicos–, y los derechos implicados en esas problemáticas.

Así pues, la mediación comunitaria puede referirse a conflictos en relaciones dentro de una comunidad, tales como: relaciones de vecindad, relaciones en ámbitos institucionales,

---

a la consecución de ciertos fines, según la categorización de Max Weber. Ver Nató Alejandro, Rodríguez Querezu María Gabriela, Carbajal Liliana María, *Mediación Comunitaria. Conflictos en el escenario social urbano*, Ed. Universidad, pág. 84 y 85.

215 Para estudiar en detalle las categorías de conflicto comunitario, público e intercultural, ver Nató Alejandro, Rodríguez Querezu María Gabriela, Carbajal Liliana María, *Mediación Comunitaria. Conflictos en el escenario social urbano*, Ed. Universidad, capítulos V, VI y VII.

relaciones en el interior de las organizaciones civiles, relaciones familiares, relaciones urbanas. Tales conflictos comunitarios encierran temas como: interculturalidad, grupos minoritarios –obrerros, campesinos, indígenas y desocupados–, situaciones de vulnerabilidad y desprotección, cuestiones entre tribus o colectividades, entre otros.

En cambio, en la mediación ambiental se abordan situaciones referidas al uso y/o aprovechamiento de los recursos naturales, cuestiones que ocurren dentro de un ámbito social que también puede contener aspectos comunitarios como vecindad, interculturalidad y grupos minoritarios, pero que no se reduce a ellos. Asimismo, las cuestiones ambientales en muchas ocasiones implican a más de una sociedad, como en los casos de conflictos entre naciones por el uso y aprovechamiento de un recurso natural compartido<sup>216</sup>. De modo que la mediación ambiental puede implicar a más de una sociedad.

De alguna manera, la mediación ambiental trabaja con los vínculos racionales e instrumentales de las sociedades, procurando que se acerquen a los vínculos personalizados y afectivos propios de las comunidades, por cuanto de ellos depende la conservación y cuidado del ambiente humano.

La mediación ambiental que es multiparte se distingue de la comunitaria, por cuanto la discusión en la primera está centrada en concebir o dar contenido al concepto de desarrollo sostenible en una sociedad determinada.

En cuanto a las técnicas empleadas en uno y otro proceso, la mediación ambiental requiere una primera etapa de investigación –recolección y análisis de datos sociológicos, políticos, económicos, científicos, y tecnológicos– que debe ser rigurosamente dirigida por un mediador calificado para la tarea, no solo

---

216 Recursos naturales compartidos por dos naciones comprenden ríos, lagos o montañas; tal el caso de la explotación del recurso minero entre Chile y Argentina.



por sus conocimientos sobre derecho ambiental, sino también por su neutralidad en términos de ideología.

La mediación ambiental, además de un diálogo entre actores sociales con percepciones particulares de la realidad, constituye un diálogo entre los saberes y las ciencias; entre los saberes ancestrales de las comunidades indígenas y los conocimientos científicos de las comunidades académicas, en el intento de conciliar esfuerzos para el logro del bien común, concebido en términos de “Desarrollo sustentable”.

Finalmente, la discusión en la mediación comunitaria, a pesar de implicar a una sociedad o una comunidad, versa sobre derechos individuales como la propiedad, el trabajo, la libertad, la vivienda digna, etc. Todos derechos de primera categoría, civiles y políticos; y de segunda categoría, económicos, sociales y culturales. En tanto que la discusión en mediación ambiental versa sobre el derecho colectivo a un ambiente sano y equilibrado – derecho de tercera categoría: justicia, paz y solidaridad.

#### **4.5.2. Caracteres especiales de la mediación ambiental**

La mediación ambiental consiste en la adaptación del método de la mediación a la situación de conflicto ambiental, conflicto que presenta cierta dificultad en su abordaje, justamente por la complejidad de la materia: el ambiente.

Las características especiales de la mediación en el contexto de los conflictos ambientales se pueden apreciar en las siguientes variables<sup>217</sup>:

El número de participantes en la disputa.

El tipo de participación, ya sea directa o por representante.

---

217 Shmueli Deborah, y Kaufman Sanda: “Environmental mediation”, *The center for environmental policy studies series*, n° 24. The Jerusalem Institute for Israel Studies, established by the Charles H. Revson Foundation. 2006.

El equilibrio o desequilibrio de poder entre las partes.

Los recursos y habilidades que las partes tengan para negociar.

El horizonte temporal que se disponga, tanto para el desarrollo de las negociaciones, como para la materialización de sus resultados.

La existencia de procedimientos preestablecidos para iniciar y llevar a cabo el proceso de mediación.

La presencia o ausencia de una estructura organizacional.

El contenido sustancial y su complejidad.

La naturaleza e historia de las relaciones entre las partes en disputa.

Veremos a lo largo de este capítulo, como se definen cada una de estas variables en el conflicto desencadenado a raíz de la actividad minera del emprendimiento Bajo la Alumbraera, en Argentina. Pero podemos adelantar lo siguiente:

El número de participantes en la disputa es elevado, y en principio puede verse reflejado en el cuadro del capítulo I, titulado “mapa de actores”. Estos actores, con intereses diversos, difieren también en la forma de participación. Algunos lo hacen en forma directa y otros, mas organizados, participan por medio de representantes. Entre estos últimos se encuentra la empresa minera y la Federación de ongs ambientales de Tucumán (FOAT) que se sentaron en la mesa de diálogo. Sin menospreciar al sector gubernamental, la gran ausente en la mesa de diálogo fue la Universidad Nacional de Tucumán, cuya presencia como titular del descubrimiento del yacimiento en YMAD inviste al conflicto de caracteres únicos en su tipo.

Tomando solo a Minera Alumbraera y a la FOAT, el desequilibrio de poder entre ellos es notable, de manera especial en cuanto a los recursos económicos y manejo de la información.

Para ambos, la mesa de diálogo representaba un desafío a su capacidad de diálogo con el otro. Pero para Minera Alumbraera,

además, el proceso debía tener un resultado positivo visible en el corto plazo. La empresa debía asegurarse la “licencia social” para emprender el otro proyecto denominado “Aguas Ricas”.

Sin precedentes en la provincia, en un intento por replicar el modelo exitoso de negociaciones en Tintiya, Peru, la empresa Xtrata generó el espacio de la mesa de diálogo con la sociedad civil. Al cabo del año en que transcurrieron las reuniones, sin alcanzar el resultado esperado, la empresa suiza Xstrata fue absorbida por otra.

Como se dijo en el capítulo I, no hubo en este caso una estructura organizacional como la de la CAO o una similar que pudiera enmarcar las negociaciones. La Defensoría del Pueblo de Tucumán sólo brindaba el espacio para las reuniones, sin dirigir o intervenir en el proceso de diálogo.

Sin duda, la alta complejidad de los procesos químicos mineros y del funcionamiento y operatoria de las multinacionales, junto a los temas fiscales, financieros, tecnológicos y ambientales, merecían un tratamiento especial, en reuniones especiales y con personal técnico especializado, sobre todo en la didáctica de transmitir la información de manera inteligible a todos los participantes.

Con todo, la mesa de diálogo marcó un cambio en la historia de las relaciones entre las partes; historia marcada por la confrontación y la desconfianza fundada en el ocultamiento por parte de la empresa, de la información sobre la naturaleza e implicancia de su actividad productiva. El cambio de actitud, percibido por la sociedad civil como de apertura, generó la posibilidad de un nuevo curso en la historia, esta vez, hacia la comprensión y la colaboración, en pos del desarrollo sustentable.

## 4.6. MEDIACIÓN AMBIENTAL Y ACCESO A JUSTICIA

La mediación ambiental es reconocida en el Acuerdo Regional sobre el Acceso a la información, la participación pública y el acceso a la justicia en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe<sup>218</sup> –acuerdo Escazú ; en su Art. 8 inciso 7 establece que “Cada Parte promoverá mecanismos alternativos de solución de controversias en asuntos ambientales, en los casos en que proceda, tales como la mediación, la conciliación y otros que permitan prevenir o solucionar dichas controversias.”

Desde una mirada procesalista, Lloret<sup>219</sup> al abordar la litigación en caso civiles complejos medioambientales, compagina el acuerdo de Escazú con el Código modelo de procesos colectivos para Iberoamérica y la opinión consultiva de la Corte Interamericana de Derechos Humanos 23/27 del año 2017 sobre medio ambiente y Derechos Humanos, así como el protocolo adicional a la convención americana sobre Derechos Humanos en materia de derechos económicos sociales y culturales protocolo de San Salvador del 16 de noviembre de 1999

Lloret sigue a Binder<sup>220</sup> en cuanto a que distingue distintos niveles de intervención del Estado en la gestión de la

---

218 *Acuerdo Regional sobre el Acceso a la información, la participación pública y el acceso a la justicia en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe*, adoptado en Escazú (Costa Rica) el 4 de marzo de 2018; abierto a la firma el 27 de septiembre de 2018, entró en vigor el 22 de abril de 2021. A septiembre de 2021 son parte: Antigua y Barbuda; Argentina, Belice, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Dominica, Ecuador, Granada, Guatemala, Guyana, Haití, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, San Vicente y las Granadinas, Saint Kitts y Nevis, Santa Lucía, Uruguay. Ratificado por Argentina el 24/9/2020 Ley 27.566

219 LLORET, Juan Sebastián. *Manual de litigación en casos civiles complejos medioambientales*. Centro de Estudios de justicia de las Américas, Chile, año 2021.

220 El autor argentino BINDER (2011), propone distintos niveles existentes en un sistema de gestión de la conflictividad. Dice, deben ser medidos desde una menor intervención del Estado hasta una mayor: un Primer nivel, el de la in-

conflictividad desde la prevención del conflicto a la reparación de sistema dañado, en una secuencia de intervención que parte desde el Poder Legislativo (diseño de políticas públicas), pasando por el Poder Ejecutivo (autorización) hasta llegar a la intervención del Poder Judicial (sanción).

De modo que el Estado interviene en la prevención del conflicto ambiental latente, mediante las herramientas de “educación ambiental” y regulación del comportamiento (leyes y reglamentos), para optimizar la “participación ciudadana” en la toma de decisiones en asuntos ambientales. Estas decisiones se toman en el ámbito de la Administración pública mediante los “ordenamientos ambientales del territorio” y las “evaluaciones de impacto ambiental”, etapas prejudiciales donde se catalizan los intereses y posiciones de todos los sectores involucrados en la problemática ambiental. En su búsqueda de “licencia social”, las empresas propician “consultas y/o audiencias públicas”.

Cuando el conflicto es manifiesto, Lloret propone y desarrolla la “litigación estratégica” y el “manejo judicial del caso complejo” para intervenir en asuntos ambientales. Señala que, en el proceso ambiental, la regla es el juicio, por cuanto la prueba, esencialmente pericial, debe ser producida y valorada tanto para la tutela anticipada como para la solución definitiva del caso. No obstante, conforme las pautas del Acuerdo

---

intervención indirecta, donde el Estado no tiene intervención (pero si promoción mediante la educación y la cultura, agregamos), y es regido por el ámbito privado y/o valores morales, sin litigación; un Segundo nivel, del Derecho en general, como pautas o guías de comportamiento, donde el Estado sólo interviene en la medida en que genera normas y las da a conocer; un Tercer nivel, de la conciliación en general, informal o formal, donde hay litigación pero en sentido amplio; otro Cuarto nivel, de Justicia reparadora mediante el proceso judicial civil (en sentido amplio, de justicia no penal), instado por la presentación de los casos por parte de los litigantes y la decisión de la solución por funcionarios o jueces a través de la valoración de la prueba e interpretación de las normas; y, un Quinto nivel, que se espera como el más acotado, de *minimun minorum*, que implica el uso del poder punitivo Estatal mediante la justicia penal. (Lloret, pag 33 y 34)

regional, asume que también pueden abrirse, instancias formales y alternativas de solución de controversias ambientales, en sede administrativa o judicial, en fase preventiva o reparadora del conflicto.

Finalmente, Lloret asume que la mediación ambiental es viable cumpliendo requisitos que hacen a la representatividad de las partes; al objeto de discusión, la indisponibilidad del ambiente; limitando el objeto del acuerdo que sólo puede versar sobre las modalidades de reparación o restauración del ambiente dañado. El acuerdo arribado debe ser homologado por un juez después de haber cumplido los trámites de publicidad de la propuesta del acuerdo para la aceptación por todos los implicados.

#### **4.6.1. Programas establecidos en el Plan nacional de mediación: patrimonial y familiar. Posibilidad de abarcar nuevos temas**

La mediación, uno de los mecanismos RAD, se ha institucionalizado en la sociedad Argentina como parte de la serie de reformas planeadas para el Poder Judicial<sup>221</sup>, en orden

---

221 A mediados de la década de 1990, la Dra. Alvarez dejó al descubierto la ineficacia del aparato judicial para hacer efectiva la garantía fundamental del derecho humano de acceso a la justicia, por medio de una investigación con encuestas de percepción, promovida por la Agencia Internacional para el Desarrollo –AID- la Organización de los Estados Americanos –OEA- y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo –PNUD-. La encuesta realizada por el instituto Gallup en la Argentina, en 1994 arrojó resultados negativos en cuanto a la percepción y valoración que la sociedad tenía respecto del sistema legal y jurisdiccional vigente. Los adjetivos con los que la sociedad argentina calificaba entonces a la justicia fueron los siguientes: “lenta, parcial, injusta porque privilegia a los ricos, corrupta, impune, dependiente de otros poderes, politizada, amiguista”; y con relación a las leyes, se decía que eran “blandas, poco severas y desactualizadas.”

La ineficacia del sistema de justicia argentino se debía a una serie de factores socioeconómicos que obstaculizaban el acceso de los ciudadanos, cuyos derechos se veían vulnerados en situaciones de conflicto, a obtener una solu-

a mejorar la efectividad del Acceso a la justicia. Aunque la mediación ambiental, como especialidad diferenciada de la mediación familiar, patrimonial, escolar, y penal, no estuvo inicialmente entre los programas propuestos, hoy se vislumbra su surgimiento para el tratamiento de las cuestiones ambientales, caracterizadas por la complejidad y multiplicidad de intereses y partes.

Una vez superada la vieja definición de acceso a la justicia se proyectaron una serie de reformas al Poder Judicial, entre las que se encontraba la implementación de la Mediación para tratar asuntos familiares y patrimoniales, con posibilidad de ampliar el espectro de situaciones conflictivas hacia otras áreas como la problemática ambiental.

El servicio de justicia que el Estado debía brindar respondía al viejo concepto de acceso a la justicia formal, entendido como derecho a ser oído por un juez natural y obtener de él una sentencia que declare y/o reconozca la existencia y/o

---

ción justa. Factores como la pobreza, la falta de educación, los prejuicios; las soluciones de suma cero y las escaladas de conflicto en los litigios judiciales, el desajuste percibido entre verdad real y la del expediente que condiciona la decisión judicial; la arcaica organización de la oficina judicial, entre otros factores sociales y estructurales servían de obstáculos a la resolución justa de los conflictos entre ciudadanos.

A treinta años de aquella primera encuesta, las percepciones negativas de los ciudadanos no han cambiado demasiado. A pesar de haberse llevado a cabo las reformas a la Administración de Justicia, tendientes a consolidar la democracia, el desarrollo económico y la vigencia de los derechos humanos, aún subsisten fallas en el servicio de justicia que brinda el Estado. Esto se debe a que los cambios sociales demandan décadas para completar su ciclo y mostrar sus resultados. Las reformas constitucionales de la legislación de fondo, procedimentales; la redistribución y especialización del trabajo de los jueces; la creación de organismos como el Consejo de la Magistratura, el Defensor del Pueblo y escuela de Capacitación Judicial; la redefinición de funciones del Ministerio Público y defensoría Pública; la informatización de la gestión judicial; el planeamiento y administración de recursos humanos; la desjudicialización del sistema; y la incorporación de la Resolución Alternativa de Disputas son procesos que llevan tiempo considerable de elaboración e implementación, por lo que sus resultados solo pueden advertirse o evaluarse a largo plazo.

correspondencia de un derecho subjetivo. Sentencia que, si bien culminaba con el proceso adversarial, no siempre ponía fin a la controversia o conflicto entre las partes. Al ampliar la interpretación de este concepto, de manera tal que abarque todos los mecanismos por los cuales los ciudadanos pudieran alcanzar la resolución de sus disputas o conflictos interpersonales, Justicia no se limita solo a la que practica un juez, con el monopolio de la fuerza pública, por medio de sus sentencias; sino que esta virtud también puede ser practicada por los ciudadanos, con la libertad de negociar colaborativamente y de buena fe, al consensuar acuerdos que satisfacen integralmente los intereses de todas las partes. Así lo pensó la Dra. Gladys Alvarez<sup>222</sup>, (ALVAREZ Gladysz 2003) quien junto a la Dra. Elena Highton y otros juristas integraron la Comisión de Mediación, creada por Resolución 297/91 del Ministerio de Justicia de la Nación, la que elaboró un Plan General de Mediación en 1991.

El Plan Nacional de Mediación se propuso realizar múltiples programas que tenían como objetivo final la difusión e implementación de la mediación en la Argentina. Las provincias fueron invitadas a adherir a este Plan, y lo hicieron por medio de un Programa Federal de Mediación; por lo que las provincias replicaron en sus jurisdicciones la experiencia de Nación. Según el Plan Nacional, el proceso informal, voluntario y confidencial de la mediación se llevaría a cabo a través de Centros ubicados en diferentes ámbitos: judiciales –anexo o conectado a un juzgado–, comunitarios –municipios, comunas–, institucionales –colegios profesionales, organizaciones de la sociedad civil–, y escolares –instituciones educativas–.

Tras el Decreto del Poder Ejecutivo Nacional 1480/92, que dio inicio a la ejecución del Plan nacional de Mediación

---

222 ALVAREZ, Gladys Stella, *La mediación y el acceso a justicia*, Buenos Aires, Rubinzal Culzoni. 2003



en la Argentina, comenzó a implementarse la mediación en el ámbito judicial de la Nación, a través de un Plan Piloto que abarcaba los conflictos patrimoniales y familiares. Luego, por imposición legal – Leyes 24.573 del año 1991 y 26.589 del año 2010, la mediación pasó a ser previa a la iniciación de un juicio y obligatoria en materias de índole patrimonial y familiar, en las que no estuviera comprometido el orden público.

La materia penal inicialmente estaba excluida de la obligatoriedad de este proceso amistoso de resolución de controversias; pero a partir del año 2015, en función de la reforma al código penal –Ley 27.147 Art. 59 que agregó entre las causales de extinción de la acción penal, a los inc 5. *criterio de oportunidad* e inc. 6 *conciliación o reparación integral*– es viable el uso de mecanismos alternativos de solución de controversias, tales como conciliación, mediación penal y prácticas restaurativas. El tribunal de Casación penal federal dispuso incluso que la falta de reglamentación del art. 59 inc, 6 no veda la posibilidad de ponerla en práctica.

Con relación a la materia ambiental, de incipiente desarrollo como problemática específica, es levemente abordada mediante el proceso de mediación en el ámbito del Poder Judicial de la Nación y provincias. Más existen las bases legales apropiadas para su implementación general, así como jurisprudencia de la CSJN que le sirve de base. En el Fallo Picasa (3/12/2019) la Corte considera que los comités de cuenca hídrica son el ámbito adecuado para resolver conflictos ambientales entre sus usuarios, por lo que la mediación podría desarrollarse en ése ámbito, tal como se propone en la Comisión Especial de Emergencia hídrica de la Legislatura de Tucumán. En informe presentado por Fundación Sustentarnos el 15/01/2019 se propone la figura de la mediación ambiental además de un fideicomiso ambiental para financiar las tareas de un plan de gestión integral de cuencas hídricas.

Somos conscientes de que la existencia del marco legal no basta para hacer realidad lo que una norma programática se propone hacer. Para llevar a cabo una política pública hacen falta recursos financieros, pero, sobre todo, recursos humanos; mediadores capacitados para abordar conflictos específicos. En atención a esta necesidad el Plan Nacional dispuso la creación de una Escuela Nacional de Mediación, tarea de capacitación que hoy recae sobre la Dirección Nacional de Mediación y Métodos Participativos de Resolución de Conflictos, dependiente del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación.

Desde sus inicios, la Dirección Nacional capacita en tres áreas temáticas clasificadas según los ámbitos en que los mediadores se desempeñen: 1) Formación Básica en Mediación Prejudicial y formación continua; 2) Mediación Comunitaria; y 3) Mediación Escolar. En general, las capacitaciones giran en torno a los temas civiles: patrimoniales y familiares; lo que ha dado lugar a otra clasificación de la mediación según la especialidad de la problemática de relaciones que aborda: “mediación patrimonial” que comprende: contratos comerciales, empresas, etc. y “mediación familiar” para gestionar relaciones parentales, matrimoniales y filiales, etc. Existe asimismo la “mediación penal” para algunos delitos de instancia privada.

Asimismo, desde el año 2017, pueden encontrarse en el listado de cursos ofrecidos por las entidades formadoras habilitadas por la Dirección Nacional de Mediación, algunos referidos a la problemática ambiental.<sup>223</sup>

---

223 Entre los cursos homologados en 2017, conforme la resolución Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación Argentina, MJYDH n° 517/14, sobre conflictos ambientales se encuentran: “Mediación y facilitación en los conflictos ambientales” ofrecido por el Colegio Público de abogados de la Capital Cederal (hab. regef n° 5); “los conflictos ambientales tema de mediación” dictado por la Cámara Argentina de Mediación y Conciliación, Negociación y Arbitraje (hab. regef n° 22); y el curso “Mediación comunitaria y ecológica” ofrecido por el Instituto Argentino de Negociación, conciliación y arbitraje asociación civil –IANCA– (hab. regef n° 23)

En mayo de 2020 ingresó al Congreso de la Nación Argentina, un proyecto de ley 885/20 sobre Mediación Ambiental<sup>224</sup>; con el objeto de regular el procedimiento de mediación en conflictos ambientales como medio alternativo de resolución de conflictos en la materia para el efectivo goce de acceso a la justicia, en los términos del Art. 41 de la Constitución Nacional Argentina y de lo establecido por el Acuerdo Regional sobre Acceso a la información, la participación pública y el acceso a la justicia en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe (Acuerdo Escazú).

#### **4.6.2. Posibilidad jurídica de mediar en materia ambiental**

Respecto a la posibilidad de mediar en cuestiones ambientales, algunos profesionales del derecho sostienen una limitación en la “indisponibilidad del ambiente”, considerado como bien que no es susceptible de apreciación pecuniaria, por lo que se lo considera “fuera del comercio”, y en la excepción que establece la ley de mediación para cuando una de las partes sea el Estado. En nuestro criterio estas objeciones no pasan de ser una opinión fundada solo en una interpretación ajustada de la ley, sostenible desde una concepción positivista de la ciencia del derecho; y como tal susceptible de ser refutada.

---

224 Proyecto de Ley S-0885/2020 sobre Mediación Ambiental, de la senadora nacional Gladys Esther Gonzalez.

#### 4.6.2.1. Objeto de la negociación o mediación ambiental: Desarrollo sustentable

La opinión que señala la “indisponibilidad del ambiente” se origina en una interpretación restringida del Código Civil, que considera que algunos de los elementos del ambiente<sup>225</sup>, en especial el agua y el aire son bienes que se encuentran “fuera del comercio”, es decir bienes que no pueden ser objeto de derechos reales, o que no se consideran “cosas” en el sentido jurídico del término, por lo cual los denomina: “bienes no transables”. Esto es, bienes sobre los cuales no cabría hacer o practicar una transacción, por cuanto no se puede otorgar o reconocer sobre ellos una titularidad en cabeza de ningún particular.

Esta opinión doctrinaria desconoce que cualquier actividad productiva –agropecuaria, industrial– se sirve de estos elementos a lo largo de sus diversos procesos tecnológicos, y que impacta en ellos de diversas formas (Por ej. Consumo de agua, emisión de gases de efecto invernadero, vertido de fluidos a cursos de agua, etc).

De modo que, aun cuando el Código Civil estableciera que no se puede poner precio al agua o al aire, la realidad económica demuestra que las empresas deben absorber en su estructura de costos, las externalidades negativas que producen al ambiente en sus elementos: “agua y aire”; por lo que las políticas de Responsabilidad Social Empresaria tienden a cuantificar estos elementos y a traducirlos en términos monetarios, para evaluar el riesgo de una inversión.

En consecuencia, esta opinión doctrinaria no puede obstaculizar la legalidad de un proceso de negociación asistida, como la mediación o cualquier otro procedimiento amistoso, por cuanto

---

225 Se consideran elementos del ambiente al aire, el agua, el suelo y la biosfera.

lo que se discute en los casos de conflictos ambientales no es la titularidad de un recurso natural, sino su uso o destino.

Entendemos que la mediación, en cuanto negociación asistida, sí puede versar sobre la materia ambiental, en la medida en que es factible, viable y legal, acordar sobre la manera de usar y disponer de los recursos naturales en la selección de las actividades productivas que se proponen para alcanzar el desarrollo sustentable de una comunidad. Tal es así que la Ley General del Ambiente establece la instancia de “audiencias públicas” dentro del mecanismo de “estudio de impacto ambiental” para que la autoridad estatal, encargada de otorgar el apto ambiental, tome una decisión que tenga en cuenta los intereses de todas las partes involucradas.

Negociaciones como estas, con la participación de todos los sujetos interesados, suceden en el marco de la gestión integrada de los recursos hídricos GIRH; una herramienta de gestión de recursos naturales y de gobernanza, promovida por la organización internacional Global Water Partnership –en Argentina Foro Argentino del Agua (FADA)– para ordenar el uso y aprovechamiento de los recursos hídricos de una cuenca hidrográfica<sup>226</sup>.

El objeto de la negociación, o transacción no es otra cosa que el uso, afectación o destino que se le dará a los recursos naturales, según que la actividad productiva propuesta contribuya o no a alcanzar el desarrollo sustentable de una comunidad dada. Este objetivo socio-económico –Desarrollo sostenible– se encuentra comprendido por el concepto político de “bien común”, y constituye un límite a los derechos individuales establecidos en el art. 14 de la CN: de “ejercer toda

---

226 Ver ARAOZ M. Liliانا y RAMATTI Pablo “Gobernanza de la cuenca del Plata, 50 años de experiencias” 07/06/2021 <https://www.gwp.org/es/GWP-Sud-America/EN-ACCION/GWP-en-las-noticias/2021/gobernanza-del-plata-50-anos-de-historia/>

industria lícita, de navegar y comerciar (...) de usar y disponer de su propiedad.”

En consecuencia en un proceso de mediación ambiental, se negocia y se delibera sobre el contenido del concepto mismo de “desarrollo sustentable”, pues la discusión y el debate versa sobre qué actividades productivas serán aceptadas por la sociedad como que contribuyan al desarrollo de la comunidad y en la medida en que ese desarrollo sea sostenible o sustentable, es decir que utilice o impacte sobre los recursos naturales de una manera que permita que las generaciones futuras puedan también desarrollarse.

Para definir lo que una comunidad dada entiende por desarrollo sustentable, habrá que atender a los intereses, valores, tradiciones, idiosincrasia, y estructura de la sociedad considerada en sus componentes y en su conjunto.

Analizando el Art. 8 inc 7 del Acuerdo Escazú, Lloret,<sup>227</sup> entiende que atento a la indisponibilidad del bien jurídico colectivo “ambiente”, el objeto de la mediación ambiental consiste en establecer pautas y objetivos de remediación ecológica y reparación social.

#### **4.6.2.2. ¿Puede el Estado ser parte en una mediación ambiental?**

En cuanto a si el Estado como persona jurídica puede participar como parte en un proceso de mediación, sí puede hacerlo en la misma medida en que lo hace una empresa, con un representante legal con facultades para acordar. En este punto cabe señalar que algunas empresas de compleja estructura como por ejemplo las multinacionales poseen trámites internos para que

---

<sup>227</sup> LLORET, Juan Sebastián. *Manual de litigación en casos civiles complejos medioambientales*. Centro de Estudios de justicia de las Américas, Chile, año 2021. Pags. 123-124.

sus directorios refrenden los acuerdos que están por firmar sus representantes legales. Algo parecido ocurre con los acuerdos internacionales que alcanza un Estado con otro Estado en el ámbito de una negociación internacional, incluso sobre temas ambientales.

Con respecto al obstáculo que parece presentarse en la ley de mediación en cuanto a que el Estado no pueda ser parte en una mediación, cabe explicar que la excepción versa sobre la *obligatoriedad* de participar en un proceso de mediación.

En la medida en que la mediación fue incorporada al fuero civil se pensó que el Estado no debía ser citado como parte, con carácter obligatorio, en conflictos interpersonales –entre particulares, sobre temas familiares o patrimoniales–; pero al tratarse de un tema ambiental nada impide que el Estado participe como parte en un proceso de resolución de un conflicto sustancialmente complejo como aquel que tiene su causa en el uso y manejo de los recursos naturales.

En efecto la problemática ambiental ha venido a remover todos los cimientos jurídicos; y la ciencia del derecho, sustantivo y adjetivo, ha contribuido para su solución revisando incluso reglas de procedimiento para mejorar las vías de acceso a justicia a fin de alcanzar soluciones justas desde el punto de vista ambiental, esto es equilibradas y comprensivas.

#### **4.6.3. Experiencias de mediación ambiental en las provincias del NOA**

Dentro de los límites de esta investigación, consideramos como integrantes de la región “Noroeste Argentino” (NOA), a las provincias de Salta, Tucumán y Catamarca; quedando fuera de este análisis las provincias de Jujuy, Santiago del Estero y La Rioja. La información recogida por medio de entrevistas

personales con funcionarios del área del Ministerio de Justicia de la Nación y de las provincias mencionadas en primer término, sirve para dar cuenta del estado actual de la mediación ambiental en el NOA.

#### **4.6.3.1. Mediación ambiental en Salta**

La provincia de Salta es la que más ha avanzado en el área de resolución amistosa de conflictos ambientales, con la actuación conjunta de las áreas de justicia y medioambiente.

En el diciembre de 2009 el Consejo Provincial de Medioambiente, organismo que nuclea a representantes del Ejecutivo provincial, organizaciones no gubernamentales ambientalistas, universidades y empresas salteñas, se atribuyó a sí mismo la función de mediar entre los sectores involucrados en conflictos ambientales; todo esto con el fin de mejorar el acceso a la justicia de los ciudadanos afectados por la compleja problemática ambiental.

Mediante un Decreto del Poder ejecutivo de Salta, El Consejo Provincial de Medioambiente adoptó la forma de un espacio de participación ciudadana para la defensa del medio ambiente, apelando en todos los casos al consenso de los distintos sectores y a la búsqueda de soluciones en común. Se previó para ello la aplicación de medidas acordes a la Ley Nacional 25.675 (Ley General del Ambiente), y a la Ley Provincial 7070.

Para ser miembro del Consejo no se requiere necesariamente tener una capacitación en mediación, por lo que para ejercer la función de mediación y conducir este proceso con técnicas y conocimientos apropiados, el área de medioambiente de la provincia de Salta se ha servido de mediadores comunitarios y privados suministrados por el Ministerio de Justicia de la misma provincia.



En abril de 2010, la Escuela de la Magistratura, a través del Departamento de Estudios e Investigaciones para la Modernización del Sistema Judicial, dictó una capacitación en “Mediación Ambiental”, de la que participaron como organizadores y disertantes: miembros del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable de Salta, y de docentes del Instituto de Derecho Ambiental y de la Sustentabilidad de la Universidad Católica de Salta (IDEAS).

La capacitación estuvo destinada a mediadores comunitarios y privados del Ministerio de Justicia de Salta, y durante los tres días que duró se desarrolló el siguiente programa: Tema 1: “Descripción de los problemas socio-ambientales en Salta y el NOA”, a cargo de la Coordinadora Ministerial del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Provincia de Salta, y otros profesionales. Tema 2: “El sistema de Fiscalización y Control ambiental”, a cargo de técnicos del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Provincia. Tema 3: “El caso ambiental. Resolución no adversarial de conflictos ambientales”.

Como resultado de la actuación colaborativa e interdisciplinaria de ambas áreas del gobierno, se llevaron a cabo mediaciones ambientales en dos casos concretos: Uno de ellos suscitado a partir del proyecto de construcción de una planta de tratamiento de Residuos Sólidos Urbanos, en el área territorial de tres municipios; y el otro suscitado entre comunidades indígenas y un grupo de “hippies”, en torno al uso comercial del recurso paisajístico de la Garganta del Diablo, cuando un grupo de “hippies” extranjeros intentaron vender sus productos en aquel lugar, considerado sagrado por los indígenas de la zona.

#### 4.6.3.2. Mediación ambiental en Tucumán

En la provincia de Tucumán, donde la mediación se practica en el ámbito judicial de la provincia, en la Defensoría del Pueblo, y en algunas instituciones: colegios profesionales y organizaciones de la sociedad civil, no ha tenido la “mediación ambiental” el impulso que sí tuvo en la vecina provincia Salteña; que a diferencia de Tucumán, cuenta con un plantel numeroso de mediadores comunitarios, que actúan dentro de la órbita del Poder Ejecutivo, como consecuencia de haber adoptado a la mediación como política de estado.

En Tucumán sólo se registran dos casos de resolución amistosa de conflicto ambiental, conflictos de especial complejidad porque giran en torno a industrias como los ingenios, las citrícolas y la minería, que tienen un alto impacto sobre recursos naturales compartidos con otras provincias.

En el caso de la industria minera, durante el año 2012 se llevó a cabo en las dependencias de la Defensoría del Pueblo de Tucumán, pero sin su conducción, una “mesa de diálogo entre Minera Alumbreira y la Federación de Ongs ambientalistas de Tucumán (FOAT)”. La FOAT nuclea a sectores que quedaron fuera de la nueva conformación del Consejo Provincial de Economía y Ambiente.

El caso de Minera alumbreira había alcanzado la instancia judicial en los Tribunales Federales con asiento en la provincia, pero por no estar todavía instaurada la mediación prejudicial en ese fuero<sup>228</sup>, no hubo oportunidad de abordarlo con pro-

---

228 En el año 1995, la ley nacional n° 24.573 de mediación prejudicial dispuso en su art. 31, dejar en suspenso la implementación de este instituto en la Justicia Federal asentada en las diversas provincias, hasta tanto se instaurara en ellas un sistema de mediación que le sirviera de base. Cumplida esta condición, y ante el pedido de las provincias interesadas, el Ministerio de Justicia de la Nación por Resolución 164/98 instruyó a la Secretaría de Asuntos Técnicos y legislativos para que implemente un procedimiento de mediación, en los Juz-

cesos amistosos y en cambio, fue tratado con gran dificultad mediante el procedimiento penal.

La mesa de diálogo fue un primer intento de acercamiento por parte de la empresa minera hacia la comunidad, después de diez años de actividad en las provincias de Catamarca, Tucumán y Santa Fe. Esta apertura al diálogo respondió a un cambio en la política de Responsabilidad Social Empresaria (RSE) de la multinacional que dirigía el emprendimiento minero.

A pesar de las observaciones que mereció el conductor del proceso y del número reducido de partes, la mesa de diálogo, como primera experiencia tiene la virtud de haber sido un *leading case*, del que pudo realizarse un estudio en profundidad, como se verá más adelante en este mismo capítulo.

El otro caso tratado y dirigido por la Defensoría del Pueblo de Tucumán, mediante un proceso de participación ciudadana, fue en el año 2012 el de la contaminación de un dique ubicado en la ciudad de Termas de Rio Hondo, en la provincia de Santiago del Estero, provocada por los desechos de las industrias azucareras tucumanas, vertidos aguas arriba.

El proceso de participación ciudadana se propuso controlar el cumplimiento de los acuerdos de prevención de la contaminación de origen industrial, firmados en diciembre de 2011 por los diez ingenios y destilerías demandados y las provincias de Tucumán y Santiago del Estero, con la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación, acuerdos que dejaron en suspenso la judicialización del conflicto que la provincia de

---

gados Federales de todo el territorio nacional. Trece años después, el Decreto 1467/2011 reglamentario de la Ley N° 26.589, sancionada en el año 2010 para otorgarle carácter definitivo al instituto de la mediación, dispuso en su artículo 36: “el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos adoptará las medidas conducentes para implementar la mediación en los Juzgados Federales con asiento en las provincias, tomando en cuenta la situación particular en cada jurisdicción, el volumen de causas y las materias que predominan en ellas. Para su cumplimiento el citado Ministerio podrá proponer y realizar las adaptaciones reglamentarias que se requieran.”

Santiago del Estero había iniciado con una demanda presentada ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación.<sup>229</sup>

El procedimiento amistoso de resolución de conflictos contó con la participación de todas las partes interesadas –sector empresarial, gobierno y sociedad civil–, o al menos todas las que se encontraban en la provincia de Tucumán. De este proceso resultó un documento donde se evaluaban las técnicas que los ingenieros industriales proponían como solución al problema de la vinaza y las cenizas. El documento fue remitido a la Legislatura de la provincia, a la Defensoría del Pueblo de Santiago del Estero y a la Corte Suprema de Justicia de la Nación; la que sugirió replicar la experiencia incluyendo a los actores santiagueños –sociedad civil, gobierno–.

#### **4.6.3.3. Mediación ambiental en Catamarca**

En la provincia de Catamarca no se registran casos de mediación ambiental; y en cambio se registra un alto nivel de violencia en los conflictos ambientales relacionados especialmente con la actividad minera y sus impactos económicos, ecológicos y sociales. La provincia de Catamarca cuenta con un número muy reducido de mediadores, funcionarios del Poder Judicial de la provincia.

---

229 Ver resolución 923/955-DP-12 (XI) del 6 de agosto de 2012, recaída sobre actuación N° 4530/12 comunicando a las autoridades interesadas, los resultados de la primera etapa del procedimiento de participación ciudadana organizado por la Defensoría del Pueblo de Tucumán. Dicho documento fue ingresado a la Honorable Legislatura de Tucumán en Expte 33-00-12 de fecha 15/08/12. Como consecuencia de este trabajo, el 20 de noviembre de 2012, la Corte Suprema de Justicia de la Nación resolvió prorrogar la suspensión de los procedimientos en juicios S. 61. XLVII SANTIAGO DEL ESTERO, PROVINCIA DE C/ CIA AZUCARERA CONCEPCION S.A. y otros s/AMPARO y causas análogas S.58.XLVII contra Compañía Inversora Industrial S.A; S.59.XLVII contra Azucarera Juan M Terán SA; y S.60.XLVII contra José Minetti y Cia Ltda SACI.

A diferencia de Salta, Catamarca no ha implementado un sistema de mediación comunitaria que supere las irregularidades del terreno montañoso con el que cuenta, en su gran extensión. Los mediadores comunitarios, ubicados en los lugares más remotos de la geografía montañoso de Salta, han posibilitado el acceso a la justicia de poblaciones aisladas y vulnerables. Este modelo de gestión podría replicarse en Catamarca para implementar la política pública que propende a mejorar la efectividad del acceso a la justicia.

#### **4.7. ROL DEL MEDIADOR – PASOS Y ETAPAS DE LA MEDIACIÓN – MESA DE DIÁLOGO**

Cristopher Moore<sup>230</sup> enseña que el tercero neutral e imparcial, que asiste a las partes en la negociación de un asunto conflictivo, ha de seguir los siguientes pasos para una mediación efectiva:

##### **4.7.1. Pasos y etapas**

- Contactos iniciales con las partes en disputa.
- Elegir una estrategia para orientar la mediación.
- Recopilar y analizar la información de antecedentes.
- Idear un plan detallado de mediación.
- Crear confianza y cooperación.
- Comienzo de la sesión conjunta de mediación.
- Definición de las cuestiones y elaboración de una agenda.

---

230 Moore Christopher: El proceso de Mediación. Métodos prácticos para la resolución de conflictos 1Ed. 1 reimp.-Buenos Aires: Granica, 2008. En esta obra, el autor profundiza algunas ideas publicadas en 1982, bajo el título: "Natural resources conflict management", sobre cuestiones ambientales.

Revelación de los intereses ocultos de las partes en disputa.  
Crear alternativas de arreglo.  
Evaluación de alternativas de acuerdo.  
Negociación definitiva.  
Obtención de un acuerdo formal.

Los primeros cinco pasos corresponden a una etapa llamada de “pre-mediación”. Constituyen tareas que allanan el camino de la sesión conjunta hasta la formalización del acuerdo, pues generan las condiciones emocionales, comunicacionales y organizativas de saberes y conocimientos, necesarias para que el proceso de mediación sea un éxito. Los pasos restantes corresponden a la etapa de las sesiones de mediación o mesa de diálogo, donde las partes participan colaborativamente siguiendo la guía del mediador hasta la solución consensuada del conflicto, que se materializa en un acuerdo formal.

#### **4.7.2. Mesa de diálogo entre Minera Alumbreira y la Federación de ONGs ambientales de Tucumán (FOAT)**

A mediados de abril del año 2012, surgió la iniciativa de conformar una mesa de diálogo entre Minera Alumbreira y la Federación de ONGs ambientales de Tucumán (FOAT), que se desarrolló a lo largo de reuniones mensuales entre mayo y diciembre de 2012. La iniciativa respondía al cambio de actitud empresarial, manifestado por Julian Rooney, en un programa de televisión. El gerente de la empresa asumía que la culpa de la industria minera en el conflicto provenía de la mala comunicación que hubo durante años sobre la actividad; por lo que se disponía a comunicar todas las verdades de esta actividad productiva<sup>231</sup>.

---

231 Ver foto de la reunión en Anexo Imágenes 2.3

Con la mesa de diálogo se buscaba repetir la experiencia positiva que X-strata había tenido en Tintiya, Perú, bajo los lineamientos de la CAO. Se pretendía iniciar el diálogo con los sectores civiles de Tucumán, e ir ampliando paulatinamente la participación en la mesa con los habitantes de la ciudad de Concepción de Tucumán, y luego con los habitantes las localidades más cercanas al emprendimiento en Catamarca: Andalgalá, Hualfín, Tinogasta, Belen, Santa María etc. Lamentablemente, la fuerte desconfianza por parte de las ONGs frente a la neutralidad e imparcialidad del coordinador del diálogo, produjo serias dificultades en Tucumán donde el proceso quedó paralizado; se alcanzó la etapa de elaboración de agenda, pero no se terminaron de tratar todos los temas.

En líneas generales, quien dirigió la mesa de diálogo entre Minera Alumbra y la Federación de Ongs ambientales de Tucumán (FOAT), en 2012, saltó las etapas de pre-mediación lanzándose directamente a la sesión conjunta, durante la cual alcanzó a confeccionar una agenda y a descubrir los intereses ocultos de las únicas dos partes sentadas en la mesa para dialogar (Sector social – ongs y sector empresarial – Minera Alumbra).

Hubo otras partes (sector empresarial – YMAD-UNT; sector gubernamental; y sector académico) que no fueron convocadas para participar del proceso de diálogo. No obstante ello, el presente trabajo, que condensa los pasos 1 a 5 de pre-mediación, pudo realizarse gracias al aporte participativo de todos los sectores localizados en la provincia de Tucumán; quedando pendiente el abordaje y las entrevistas a los protagonistas localizados en la provincia de Catamarca.

También queda pendiente, por exceder el marco de esta tesis, el estudio profundo de las alternativas de acuerdo que conducirían a la obtención de un acuerdo formal, que dé solución al conflicto político socio-ambiental y económico

suscitado a partir de la operatoria mega minera en nuestro país y la región.

A manera de ilustración, salvando las distancias y diferencias culturales, se muestra la experiencia canadiense de los “Acuerdos de impacto y beneficio ambiental”, negociados de manera exitosa en los 80, entre las multinacionales mineras y las comunidades indígenas del norte de América; así como también otras experiencias de negociaciones con acuerdos, impulsadas por la CAO.

Ante la imposibilidad de diálogo en Tucumán, el proceso se trasladó a la provincia de Catamarca, en la ciudad de Andalgalá. A partir del confinamiento por pandemia covid 19 durante el año 2020, la Fundación EcoConciencia –cuyo presidente es el coordinador del diálogo– desarrolla en la plataforma digital zoom reuniones junto a funcionarios de Minera Alumbrera. En estos eventos, los funcionarios de la multinacional dan respuesta a cuestionarios preparados por integrantes del “Movimiento de Transparencia Comunitaria” respecto al proceso de cierre de mina, conforme al plan de cierre aprobado a fines del año 2019<sup>232</sup>.

Con el mismo formato, se desarrolla en forma paralela la “mesa de diálogo” del proyecto minero vinculado Agua Rica, conocido por la sigla MARA: “Minera Agua Rica –Alumbrera”, dado que en el año 2018 se firmó el memorándum de entendimiento entre minera Alumbrera y Aguas ricas, luego en 2019 se firmó el acuerdo de integración y en 2020 se concretaría la integración societaria definitiva. El proceso de participación ciudadana de este proyecto es dirigido por la organización nogubernamental contratada por la empresa, y se da en la plataforma zoom sin que los participantes puedan identificarse ni saber cual es la cantidad de asistentes, mucho menos contactarse entre ellos.

---

232 Ver capturas de pantalla de zoom en Anexos Imágenes 2.4



En el mail de invitación al evento<sup>233</sup>, se adjuntan 4 documentos: 1) Los Principios del Movimiento de Transparencia Comunitaria 2) Las instrucciones para participar. 3) Las preguntas formuladas desde la comunidad sobre el proyecto Agua Rica 4) La Bitácora del Diálogo (registro histórico de las Mesas de Diálogo). Entre las explicaciones de los técnicos, los animadores presentan “una cantidad de sorpresas para que este espacio sea una experiencia de comunicación que disfrute, en la construcción de paz, en la búsqueda de la verdad, en un reconocimiento al compromiso de los asistentes”.

### **4.7.3. Pre- Mediación**

La etapa de pre-mediación comprende las siguientes tareas: 1- Contactos iniciales con las partes en disputa. 2- Elegir una estrategia para orientar la mediación. 3- Recopilar y analizar la información de antecedentes. 4- Idear un plan detallado de mediación. 5- Crear confianza y cooperación.

#### **4.7.3.1. Contactos iniciales con las partes**

Objetivos de esta etapa: Promover la credibilidad y el rapport y educar a las partes acerca del proceso.

Aunque la mesa de diálogo entre Minera Alumbra y FOAT tuvo lugar en la Defensoría del Pueblo de Tucumán, la

---

233 Invitación recibida por mail desde el dominio Fundación EcoConciencia [fundacion@ecoconciencia.org](mailto:fundacion@ecoconciencia.org) Asunto: Dialogando con Agua Rica - sacáte el gusto, preguntá a fondo. Convoca a la 4° mesa de diálogo Agua Rica para el miércoles 9 de diciembre 2020 a las 16 hs. Señala el comunicado que esta reunión se hace dentro del marco ONU75, una convocatoria mundial al diálogo que realiza Naciones Unidas para el 2020 en conmemoración del 75° aniversario de su creación.

Defensoría no proveyó de mediador para el tratamiento de la disputa. Tampoco fue por imposición legal o judicial que Rodolfo Tarraubella vino a coordinar la mesa de diálogo, sino que su designación se debió a un cambio en la política de RSE de la multinacional.

El coordinador de la mesa de diálogo, que convocó a la FOAT a negociar, se presentó a sí mismo como “consultor especializado en desarrollo de proyectos de bonos de carbono y energías renovables, en representación de fondos de inversión del exterior”. Sus credenciales lo situaban en el mundo de los negocios inmobiliarios y del ambientalismo, por su paso por el MAPO (Movimiento Argentino para la Producción Orgánica, ONG de la que fue presidente). Tenía gran talento como concertista de guitarra. Rodolfo afirmaba su participación neutral e imparcial, al tiempo que invitaba a las partes a delinear juntos el esquema de las reuniones.

Meses antes del inicio de la mesa de diálogo, de forma independiente, y con el objeto de realizar esta tesis, comencé a contactar a las personas que habían tenido y/o continuaban teniendo poder de decisión sobre la suerte del conflicto. Mis credenciales eran el título de abogada, un magister en RRII, una beca de investigación de Canadá y un registro de mediadora judicial. Mis antecedentes en el ambientalismo se hallaban en la ONG CAMBIAR (Centro Ambiental Argentino), presidida por la Dra. en química, Yolanda Ortiz<sup>234</sup> de reconocida trayectoria nacional e internacional. Tenía en mi haber alguna habilidad de redacción tras la experiencia en

---

234 Yolanda Ortiz, quien fuera la primer Secretaria de Estado de Recursos Naturales y Ambiente humano de la Nación, cuando el presidente J. D. Perón creó aquel organismo en 1973 ha recibido el reconocimiento a su trayectoria en pro del ambiente, de varias provincias y de los tres poderes del Estado argentino; y de ONU. En su honor se sancionó, el 17 de noviembre de 2020, la ley 27592 sobre educación ambiental integral a funcionarios públicos.

un taller literario<sup>235</sup>. Años después presidiría la Fundación Sustentarnos (año 2015 en adelante)

Las entrevistas a las personalidades del caso Alumbraera fueron posibles, gracias a los amigos, vecinos y familiares que, a manera de puente, me contactaron con ellos. Con mayor o menor disposición de tiempo, en sus lugares de trabajo, los entrevistados nutrieron esta investigación con sus saberes y relatos<sup>236</sup>.

Del Sector empresario entrevisté al Ing. Sergio Conforti, gerente BU IT regional de X-strata Cooper; y al Ing. Jorge Montaldi, gerente de Relaciones institucionales de Minera Alumbraera.

En el sector gubernamental entrevisté al Dr. en derecho, Sergio Diaz Ricci, quien fuera Legislador en la época en que se anunciaban las inversiones para explotar el yacimiento de Bajo de la Alumbraera, luego Defensor del pueblo cuando vino la comisión investigadora de la UNESCO a inspeccionar el daño ambiental ocasionado por el electroducto en los valles, y en la actualidad Vocal del Tribunal de Cuentas de la provincia; al Dr. Antonio Estofan, ex Fiscal de Estado, actual vocal de la Corte Suprema provincial en quien recayeron las negociaciones con la minera por el asunto del electroducto; al Dr. Mario Racedo, ex juez Federal interviniente en la causa por presunta contaminación de aguas; a los relatores de ese juzgado; a la Dra. Marina Cossio de Mercau, Vocal de la Cámara Federal de apelaciones; al Fiscal federal Antonio Gómez que impulsa la causa contra la minera; al Director de ambiente de la provincia, Alfredo Montalván y sus asesores legales; a la Dra. Mendilarzu, de la Dirección de Minería de la provincia; al Defensor del Pueblo

---

235 Taller literario "Animarse a gritar", dirigido por Mercedes Chenaut.

236 Ver fotos de entrevistas personales a investigadores de la Facultad de Ciencias Naturales, UNT en Anexo 2.5 y 2.6

de la provincia de Tucumán, Arq. Hugo Cabral y sus asesores legales; al presidente de la Comisión de medioambiente de la Honorable Legislatura de Tucumán, Sr. Alfredo Toscano, que mostró real interés por el desarrollo de este trabajo, convocándome a asesorarlo en temas ambientales. También fueron productivos los contactos con asesores del Senado de la Nación, que, al igual que los empleados de la legislatura de Tucumán, me facilitaron las versiones taquigráficas de las sesiones legislativas claves para esta investigación.

Por el Sector académico En la Universidad Tecnológica Nacional entrevisté al Dr. en química Oscar Graieb, especialista en aguas, quien participó en la creación del COFEMA; en el Instituto Lillo de la Facultad de Cs Naturales de la UNT, entrevisté al Dr. en geología Florencio Azeñolaza, ex Diputado nacional en los 90 y representante de la UNT en YMAD (arriba en la foto); y al Dr. en ciencias biológicas Juan Antonio González, de ascendencia indígena, ex Director de medioambiente en los 90 y querellante en la causa contra la minera radicada en tribunales federales (abajo en la foto).

Del Sector social entrevisté al Ing. Juan Manuel Prado Irachet y demás miembros de la FOAT; a la Lic. en artes Myrian Genisans, de la ONG PRO-ECO; a los Lic. en artes Adela Alvarez y Humberto Nadal, de la ong ECOSALUD; a los hermanos Miguel Angel y Carlos Alberto Aranda actores en el juicio por daños y perjuicios contra la minera por presunta contaminación de agua en la ciudad de Concepción; al Ing. Ludovico Tusek, presidente de la “Asociación de fuerzas vivas de Concepción”; al Defensor del Pueblo de Santiago del Estero, abogado Martín Díaz Achaval.

Con actitud colaborativa, cada uno de los entrevistados se mostró interesado en el tema, y a la vez un poco desorientado sobre el curso y desenlace del conflicto que lleva más de diez años.

#### 4.7.3.2. Elegir una estrategia para orientar la mediación

##### **Objetivo de esta etapa:**

Ayudar a las partes a evaluar distintos enfoques de resolución de conflicto y seleccionar un método adecuado.

La tarea del mediador en este punto consiste en estudiar las estrategias de acción de cada participante. Se trata de evaluar y seleccionar el/los método de resolución de conflicto que sea el más adecuado para satisfacer los intereses y necesidades en cuestión. Lo que implica, en primer término, “identificar intereses y necesidades”; luego “imaginar los posibles desenlaces” según se aplique uno u otro método de solución de controversias; y finalmente seleccionar el más adecuado según determinados “criterios de selección”.

##### **Intereses y necesidades:**

Sin caer en la ilusa cientificidad del homo sapiens que decide racionalmente desoyendo impulsos emocionales, reconocemos la existencia de motivaciones o intereses personales mezquinos, canalizados a través de mecanismos corruptos. No obstante este reconocimiento, preferimos explicitar aquellos intereses y necesidades genuinos, que merecen ser atendidos y amparados.

A grandes rasgos, en un conflicto ambiental, pueden presentarse los siguientes intereses:

-Interés económico de crecimiento, desarrollo o progreso: Mayores ingresos que permitan mejores condiciones de vida, plasmadas en infraestructura y servicios. Equidad en la distribución de los beneficios de la actividad productiva.

-Interés de conservar el medio ambiente. Ecosistema, y tradiciones culturales. Equilibrio entre costos ambientales y beneficios sociales.

-Interés socio-político de participar en la toma de decisiones sobre calidad de vida humana. Control en el cumplimiento de normas legales.

Podría decirse que estos intereses pertenecen a toda la humanidad en su conjunto, desde que los Estados han asumido compromisos internacionales para resguardarlos. Tal intención puede leerse en la Declaración de Río sobre el medio ambiente y el desarrollo, de junio de 1992<sup>237</sup>.

Ahora bien, en casos de conflictos como el que se analiza, estos intereses adquieren algunas particularidades según el sector que los esgrima e invoque. Así pues:

Sector empresarial: Por su naturaleza comercial, la empresa tiende a resguardar un interés económico de maximización de ganancias. Su interés económico de crecimiento y progreso se vincula con el establecimiento de condiciones macroeconómicas, pactadas antes de su radicación en el país, por medio de “tratados o convenios internacionales de protección recíproca de inversiones” (origen de fondos de inversión - receptores de la inversión). Como vimos en el capítulo II<sup>238</sup>, tales convenios buscan satisfacer los intereses particulares de aquellas multinacionales y sus accionistas: a) Seguridad jurídica en la tenencia de los derechos de exploración y explotación; b) Claridad y transparencia de la ley; c) acceso a los recursos mineros; d) Acceso a divisas en moneda extranjera según las cotizaciones de mercado, para el pago de importaciones, cancelación de préstamos y repatriación de beneficios. e) un régimen tributario estable y justo. Todo un conjunto de condiciones pensadas para minimizar el riesgo de invertir en una industria, que de por sí ofrece un alto nivel de incertidumbre y altos costos,

---

237 Ver capítulo II “Genesis y evolución del derecho ambiental. Principios y objetivos de política pública ambiental”

238 Ver capítulo II “Industria minera y medioambiente. PASMA I y II”

debido a la tecnología y la infraestructura que necesita para operar. Su interés en el cuidado del medioambiente proviene de las exigencias de las entidades financieras para aprobar créditos financieros. Su interés social ha comenzado a surgir para sortear los obstáculos a la producción y conseguir la “licencia social” de las comunidades locales para operar.

El sector gubernamental, por su naturaleza política, justifica su existencia en la procuración del “interés general de la nación o del pueblo” y del “bien común”, que no es la suma de los intereses particulares de cada miembro de la nación, sino una entelequia que resume la idea de paz y prosperidad, que garantice un estándar de calidad de vida digno para sus ciudadanos. En suma, el establecimiento de un orden social justo. Cualquier otro interés, que desconozca el sentido de la existencia del Estado, conduce a la destrucción de los lazos de confianza entre gobernados y gobernantes.

En la década de los 90, cuando se aprobaron las leyes que promovían las inversiones en la industria minera del país, el interés de los representantes electos era el de procurar el desarrollo económico de las provincias cordilleranas, para lo cual se requería de capitales extranjeros provenientes de países que a su vez tenían la tecnología adecuada para explotar esos recursos minerales. Este interés quedó manifiesto en el espíritu de la ley por la que se sancionó el Régimen de inversiones mineras; tal como surge de los debates parlamentarios correspondientes a la Ley 24.196 del año 1993.<sup>239</sup>

El sector social, sustrato material de la comunidad política, ha encontrado en las organizaciones no gubernamentales

---

239 Ver: *Diario de sesiones Cámara de Diputados de la Nación Argentina*, reunión n° 51 del 10 de marzo de 1993 y reunión n° 53 del 17 de marzo de 1993, páginas 6533 a 6574; 6600 a 6629 y 6647 a 6677. Y *Diario de sesiones de Cámara de Senadores de la Nación Argentina*, reunión n° 63, 19° sesión extraordinaria del 28 de abril de 1993, páginas 5598 a 5585.

(ONGs) la forma de resguardar intereses colectivos tales como el cuidado del ambiente. Ante la debilidad de los Estados frente a las multinacionales, emergen las ONGs, sociedades civiles con intereses de tinte social. En general les interesa participar en la toma de decisión política, y en el control de la legalidad de los distintos procesos y actividades. Idéntico interés presentan las comunidades indígenas, de reciente reconocimiento por parte del Estado nacional como entidades culturales preexistentes. Tanto las comunidades donde se asientan los emprendimientos, como las comunidades indígenas tienen también un interés económico de crecimiento, desarrollo o progreso, lo que se traduce en mejores ingresos y oportunidades laborales que permitan mejores condiciones de vida, plasmadas en infraestructura y servicios. Procuran la equidad en la distribución de los beneficios de la actividad productiva.

#### **Posibles desenlaces:**

A lo largo de los más de 20 años que lleva el conflicto de minera Alumbreira, los distintos actores han aplicado casi todos los métodos de administración y resolución de conflictos<sup>240</sup> sin alcanzar aún la solución. Desde los mecanismos privados de Evitación del conflicto por parte de la empresa<sup>241</sup>; la Negociación entre empresa y gobierno por la cuestión de electroducto, la Mediación del Estado nacional en el mismo tema<sup>242</sup>, y la mesa de diálogo entre minera Alumbreira y la FOAT; pasando por la Decisión judicial que pretendía el Dr. Gonzales para sancionar a la minera por el incumplimiento de la ley que fija los parámetros sobre los cuales se entiende que hay daño ambiental<sup>243</sup>; la

---

240 Ver en el Capítulo III: “procesos colaborativos y adversariales de resolución de disputas.”

241 Ver en el Capítulo I, el cuadro “Mapa de actores del emprendimiento.”

242 Ver en el Capítulo I, “Historia del conflicto.”

243 Ver en el capítulo “Proceso penal ambiental. Expediente Minera Alumbreira.”



Decisión legislativa<sup>244</sup> que se persigue obtener para modificar las leyes que establecen el régimen fiscal de las inversiones extranjeras, y las reformas legislativas que ya se han adoptado con medidas de protección ambiental tales como la prohibición de determinadas técnicas mineras como el uso de cianuro y la minería a cielo abierto; hasta los métodos coercitivos de Acción directa no violenta en los cortes de ruta promovidos por las ONGs locales; y la Violencia como respuesta a la protesta social.

Todas estas actitudes han surgido como respuesta inmediata y refleja frente a las primeras manifestaciones de un fenómeno de conflicto de gran envergadura. En la mayoría de los casos, estas acciones se adoptaron sin haber medido su impacto y alcance.

#### **Criterios de selección:**

Como criterios de selección pueden considerarse los siguientes factores o variables:

- Coste financiero o monetario de cada método.
- Tiempo necesario para el desarrollo de cada método, limitaciones temporarias en términos de plazos, y sentido de la oportunidad.
- Importancia o interés en la permanencia y futuro de la relación entre las partes.
- Habilidades y posibilidades de cada parte para seguir un método u otro.
- Fuerza de cada parte para imponer sus intereses y limitar la fuerza de su oponente.

En los conflictos ambientales se puede ver una gran asimetría de poder entre el sector empresarial y el sector social e incluso con el sector gubernamental:

---

244 Ver en el anexo “línea del tiempo de ambiente y minería” año 2010, sanción de la Ley 26.639 de protección de glaciares. Ver asimismo: año 2012, 1 de noviembre “El senado nacional discute la megaminería en Argentina.”

En términos generales, las empresas multinacionales cuentan con recursos financieros que les permiten afrontar los altos costos de mecanismos judiciales, aunque el impacto de esos mecanismos adversariales, en la imagen empresarial, a la larga, las termina perjudicando en el mercado de valores.

Las empresas se encuentran enmarcadas en tiempos relativamente cortos, medibles en función de los réditos económicos de la inversión.

Aun cuando por su naturaleza extractiva, un emprendimiento minero se vincula con la comunidad hasta agotar el recurso natural, la necesidad de generar lazos de cooperación con las comunidades ha surgido a partir de las tendencias de Responsabilidad Social Empresarial (RSE)<sup>245</sup>.

Cualquier método pacífico de solución de controversias requiere un mínimo de habilidades de orden interno (psicológicas, organizativas, comunicacionales, de conocimiento científico, etc.) sin las cuales, a un actor determinado solo le queda recurrir a la coerción (acción directa y violencia). De allí que se dedique tiempo para preparar a las comunidades por medio del empowerment; como lo hace la CAO en sus intervenciones.

La fuerza real y la percibida son variables que influyen en la actitud que se va a adoptar. Según el temor o la confianza, la acción será defensiva o asertiva.

El rol del mediador en esta etapa de pre mediación es análoga a la de un abogado, en cuanto que recolecta los datos, explica cómo se aplica la ley, analiza y delinea diferentes cursos de acción y ayuda al cliente a tomar una decisión. Aunque usualmente se libera al mediador de la carga de interpretar la ley, en cuestiones tan complejas como las ambientales resulta de suma importancia la guía de un mediador especializado. Por

---

245 Ver en el Capítulo II "Responsabilidad social empresarial."

esa razón, esta obra ofrece un compendio de conceptos e institutos ambientales<sup>246</sup>, cuyo manejo es esencial para el mediador ambiental.

#### 4.7.3.3. Recopilar y analizar la información de antecedentes

Como lo señala Moore<sup>247</sup>, la recopilación de datos y el análisis del conflicto permiten que un mediador y los litigantes comprendan las identidades de las partes en conflicto, cuáles son las cuestiones y los intereses importantes para ellos, y qué relaciones y dinámica –históricas y actuales – existen entre ellos. El proceso de identificación de los componentes y la dinámica de un conflicto es la recopilación de datos; la interpretación de esa información es el análisis.

**La recolección de datos** útiles y exactos depende de varios factores: 1- Un marco de análisis y adecuada información de antecedentes; 2- Un método adecuado apropiado para recabar datos; 3- Una persona idónea para ello; 4- Una estrategia de recopilación de datos y de generación de rapport y credibilidad con las partes en cuestión; 5- Métodos adecuados de entrevista que alienten la formulación de respuestas válidas; 6- Preguntas pertinentes y formas adecuadas de atención durante las entrevistas.

Para este trabajo se tomó como marco de análisis, el que sugiere Christopher Moore, sobre las diversas causas del conflicto, tal como se vio en el Capítulo I<sup>248</sup>; instrumento en el que pudimos identificar actores, intereses y dinámica de sus relaciones.

---

246 Ver capítulo II “Marco legal e institucional de la problemática ambiental.”

247 Ib Idem Moore Christopher: *El proceso de Mediación. Métodos prácticos para la resolución de conflictos* 1Ed. 1 reimp.-Buenos Aires: Granica, 2008. Pág, 137.

248 Ver Capítulo I, “Tipos de conflictos”

Para la tarea se emplearon distintos métodos de recolección de datos: 1- observación directa del comportamiento y la interacción de los actores; 2- fuentes secundarias tales como: registros financieros del Banco Mundial, actas de sesiones legislativas (Nacionales y provinciales) y actas de reuniones de la mesa de diálogo, mapas, informes y sitios web de organismos oficiales (CEPAL, ONU, UNESCO, OEA, OLAMI, Banco Mundial, Gobierno nacional y provincial, y Canadá etc.), informes y sitios web de las empresas (Informe de sostenibilidad), informes y sitios web de Ongs ( Halifax Initiative, FARN, etc) investigaciones y sitios web de universidades (Ryerson CSR), artículos de prensa (diarios La Gaceta, El Ancasti, La Nación, Le monde, etc.), grabaciones de audio y video (YouTube); 3- Entrevistas privadas a las personas enunciadas más arriba.

En el caso en estudio, la recolección de datos se realizó en forma paralela e independiente del desarrollo de la mesa de diálogo; lo cual no es lo recomendable. Moore señala que el rapport y la confianza que se generan en las entrevistas de recolección de datos son muy útiles para el desarrollo de las sesiones de mediación, por lo que sugiere que sea el mismo mediador quien realice la ardua tarea de coleccionar datos.

Para identificar a las personas a las que se debía entrevistar, se recurrió tanto al enfoque posicional (Autoridades representativas de las principales instituciones), como al método de la adopción de decisiones (La persona que, dentro de una organización, ha influido de manera decisiva en cuestiones precedentes al conflicto). A medida que surgían los interrogantes, surgían también los nombres de las personas a las que se debía entrevistar. Asimismo, a la manera en que suceden los hechos en los planes Divinos, se fueron presentando las situaciones y personas indicadas, con la disposición para colaborar aportando experiencias y materiales.

Aunque hubo entrevistas exploratorias generales, buscando que la parte comparta su percepción del conflicto; la mayoría de las entrevistas fueron planteadas para profundizar sobre áreas específicas, predeterminadas mediante el estudio de fuentes secundarias. Se pretendía con este método, concentrar la atención en las cuestiones importantes, filtrar información extraña o impertinente; y obtener la información más útil en el lapso más breve.

La fórmula de las preguntas fue la de preguntas abiertas y algunas cerradas para confirmar la información.

**El análisis del conflicto** es la síntesis y la interpretación de los datos recolectados. Se realiza con el objeto de integrar y comprender los elementos de la disputa: las personas, la dinámica, los temas y los intereses.

La función cognitiva del análisis comprende las fases de: 1- Organización de datos; 2- Interpretación de la información

En las disputas complejas como las del caso en análisis, se origina una enorme cantidad de información, por lo que se apela a diferentes **instrumentos para integrar los datos**. 1- Para integrar la *información acerca de las personas*, se redactó una lista de entrevistados indicando las instituciones con las cuales están relacionadas. 2- Para integrar la *información acerca de las relaciones y la dinámica*, se preparó una línea del tiempo donde se asentaron todos los sucesos de la política, la economía y el derecho, de carácter global, nacional, y local que marcaron el ritmo de los hechos del conflicto<sup>249</sup>. 3- En lo que hace a la integración acerca de las *cuestiones principales* (cuestiones, posiciones, intereses y posibles alternativas de arreglo) pueden verse a lo largo de esta obra, diversos cuadros y esquemas<sup>250</sup>.

---

249 Ver apéndice: "Línea del tiempo ambiente y minería"

250 Sobre cuestiones, ver Capítulo I "Definición de conflicto ambiental. Causas: recursos naturales", y también "Temas complejos." Sobre intereses y posiciones, ver: "Multipartes, posiciones, intereses, recursos de poder."

La interpretación de la información se realiza mediante el diseño de un mapa conceptual del conflicto<sup>251</sup> y la formulación de un conjunto de hipótesis que explican las razones del conflicto. Al examinar el conflicto ambiental podemos empezar por separar las causas “irreales” (son generadas por la subjetividad de los participantes), de aquellas otras que son “reales” (existen en la realidad objetiva). Las *causas irreales* del conflicto incluyen las emociones intensas de índole subjetiva, las percepciones equivocadas acerca de las motivaciones de los negociadores, los estereotipos, la comunicación defectuosa, el comportamiento repetitivo e improductivo que influye negativamente sobre otra parte, los intentos de forzar un acuerdo acerca de los valores cuando no se requiere la coincidencia para llegar al arreglo, la confusión acerca de los datos o el comportamiento competitivo inducido por la percepción equivocada de que los intereses se excluyen mutuamente. En cambio, las *causas reales* del conflicto incluyen: auténticas diferencias acerca de los datos importantes, el modo de recolectarlos o evaluarlos; los intereses opuestos; las limitaciones estructurales como los roles competitivos, la fuerza desigual; los diferentes sistemas de valor cuya reconciliación es difícil pero que deben ser contemplados para llegar al acuerdo.

#### **4.7.3.4. Idear un plan detallado de mediación**

Moore enseña que una vez que el mediador consiguió que las partes se comprometiesen con el proceso de mediación, y que se hayan recolectado y analizado los datos, la tarea que afronta una intervención directiva es el diseño de un plan.

---

251 Ver en el Capítulo I, bajo el título “Tipos de conflictos”, la clasificación de los conflictos según sus causas y cómo el conflicto ambiental encuentra su fuente en cada una de ellas.

El plan de mediación es una secuencia de pasos de procedimiento promovidos por el interventor, que ayudarán a los negociadores a alcanzar el acuerdo.

En el proceso de diseño del plan de mediación, los mediadores deben considerar ciertas cuestiones críticas: 1- ¿Quién debe participar en el esfuerzo de mediación?; 2- ¿Cuál es el mejor ámbito de la mediación?; 3- ¿Qué procedimiento se utilizará?; 4- ¿Qué cuestiones, intereses y alternativas de acuerdo son importantes para las partes?; 5- ¿Cuáles son las condiciones psicológicas de las partes?; 6- ¿Cuál es el plan general de las primeras negociaciones conjuntas?; 7- ¿Cómo serán identificados y ordenados los puntos específicos de la agenda?; 8-¿Cómo se definirán las normas o pautas de conducta?

Caroline Rees recomienda que todas las partes participen en el diseño del proceso de resolución del conflicto ambiental.

En el caso de Minera Alumbrera, el inicio de la mesa de diálogo dirigida por Rodolfo Tarraubella sucedió antes del análisis de los datos recogidos para esta tesis. El diseño del proceso de diálogo fue elaborado de manera conjunta con las dos partes intervinientes, FOAT y Minera Alumbrera.

### **Participantes en la mediación**

Moore enseña que si bien el mediador no elige a los litigantes ni a quienes estarán presentes en las sesiones, puede ayudar a las partes a decidir quién estará presente. En ocasiones puede ayudar a una parte a elegir un vocero o identificar a la persona que será al mismo tiempo eficaz y aceptable para la otra parte.

Deberían participar quienes: 1- Tienen el poder o la autoridad para adoptar una decisión; 2- Poseen la capacidad, si no están comprometidos, de revertir o perjudicar un arreglo negociado; 3- Conocen y comprenden las cuestiones en disputa; 4-Poseen cualidades de negociación; 5- Controlan sus propios

sentimientos; 6-Son aceptables a las restantes partes; 7- Han demostrado o pueden demostrar que negocian de buena fe.

Al aceptar la invitación al diálogo, la FOAT puso como condición que el número de los interlocutores válidos sea reducido y estable. Es decir, que no fuera una muchedumbre ni que los voceros varíen periódicamente. Se buscaba con esto generar una relación de confianza interpersonal, más allá de lo institucional<sup>252</sup>. Así sucedió y por la empresa minera Alumbra participaron Jorge Montaldi, Gerente de Relaciones Institucionales y Raúl Mentz, Gerente de Desarrollo sustentable (luego Gerente General). Dos especialistas (área técnica y contable) de la empresa fueron convocados a evacuar dudas sobre temas específicos, pero su participación se limitó exclusivamente a la exposición. Los gerentes aclararon que cualquier arreglo al que arribaren debía ser refrendado por las autoridades máximas de la empresa, a nivel internacional.

La FOAT sufrió una desmembración a poco de iniciar el diálogo. La Ong PROECO<sup>253</sup>, que apoyaba los cortes de ruta y otras medidas de acción directa en contra de la mina en Andalgalá, se opuso al diálogo y se retiró de la federación. No obstante ello, su representante “Petu” Palacios, continuó participando a título personal, junto a las demás autoridades de la FOAT. La mesa de diálogo quedó conformada entonces, de parte de la FOAT, por el Presidente: Dr. Luis Grosso; el Vicepresidente: Tec. Norberto Primo; el Secretario General: Ing. Juan Manuel Prado Iratchet; y el Vocal: Juan José Palacios.

---

252 La FOAT, junto a otras ONGs, venía participando de un proceso de participación ciudadana en torno al conflicto de los ingenios azucareros y sus efluentes al Río Salí-Dulce, y querían que esta mesa de diálogo fuera diferente de aquella experiencia.

253 La Lic. en artes Myriam Genisans, de la Ong PROECO se oponía al diálogo con la minera. No obstante ello, Juan José Palacios, también miembro de PROECO, continuó participando de la mesa de diálogo, aunque no ya como representante de aquella ONG.



En las reuniones de la mesa de diálogo, las partes participaron sin abogados que los asesoren. La participación de dos especialistas de la empresa, como se dijo, fue limitada a responder cuestiones técnicas y contables del emprendimiento. Se admitió la presencia de público, sin derecho a participar de las deliberaciones, ni siquiera con voz. En estas condiciones fue la presencia de la gente de PROECO, a la reunión del 10 de agosto de 2012. Fuera de ellos, y de la esposa de Tarraubella en la última reunión, no hubo más observadores que esta tesista, quien siguió y registró por escrito el desarrollo de las conversaciones.<sup>254</sup>

Como mencionamos anteriormente, al margen de la mesa de diálogo, esta tesista realizó entrevistas personales con las personas de los sectores que no fueron convocados a las reuniones, pero que reunían las condiciones esbozadas por Moore para participar de un proceso de diálogo<sup>255</sup>.

### **Lugar de las negociaciones y distribución física del ambiente**

Las reuniones ocurrieron en un salón de la Defensoría del Pueblo de Tucumán, un lugar neutral donde ninguna de las partes se identificaba emocionalmente, ni tenía el control físico del espacio.

---

254 Ver foto de reunión de fecha 10/08/2013 en Anexo 2.7. A fines de septiembre de 2012, tuve la iniciática de llevar a los medios de prensa escrita, la noticia de la instauración de un “diálogo franco, positivo, público, transparente, responsable entre FOAT y la Minera, y con la participación de la comunidad”, tal como versa en el acta de la reunión del 14 de septiembre de 2012. No obstante, ello, la participación de la comunidad siguió siendo sólo la mía. La noticia no se publicó, y no hubo ninguna convocatoria por parte de los integrantes de la mesa de diálogo.

255 Ver *ut supra*, listado de los entrevistados, bajo el título “contactos iniciales con las partes”.

Tal como puede verse en las imágenes fotográficas<sup>256</sup>, los participantes se ubicaron alrededor de una mesa rectangular, encabezada por el director del proceso. Se sentaron unos (FOAT) en frente de otros (Minera Alumbreira), pero tuvieron que alinearse todos en el mismo lado de la mesa para poder seguir la proyección del power point en la pared.

#### **4.7.3.5. Crear confianza y cooperación**

Concibiendo a la negociación como un proceso psicológico, el mediador, que asiste en ella, ha de atenuar las tensiones y promover una relación psicológica posible entre las partes. Esta actividad se conoce con el nombre de “conciliación”.

La conciliación es esencialmente una táctica psicológica aplicada que apunta a corregir las percepciones, atenuar los temores injustificados y mejorar la comunicación hasta el punto en que ella permita una discusión sensata y de hecho posibilite la negociación racional<sup>257</sup>. La conciliación es el ingrediente psicológico de la mediación en que el tercero intenta crear una atmósfera de confianza y cooperación que conduzca a la negociación.

Cinco tipos de problemas suelen crear una dinámica psicológica negativa en las negociaciones: 1- Emociones intensas; 2- Percepciones erróneas o estereotipos esgrimidos por una o más partes en relación con los restantes o con las cuestiones en disputa; 3-Problemas relacionados con la legitimidad<sup>258</sup>; 4- Falta

---

256 Ver Anexo Imágenes 2.8

257 Curle, 1979. Citado por Moore Christopher, pág. 205.

258 La legitimidad se refiere a la aceptación y el reconocimiento, por una parte, de que un oponente y las cuestiones y los intereses suyos, e incluso sus emociones, son auténticos y razonables, y se ajustan a los principios reconocidos o a las normas o estándares aceptados.

de confianza; 5-Mala comunicación. Para cada uno de estos inconvenientes, el mediador dispone de estrategias adecuadas para superarlos.

### **Emociones intensas**

Las emociones son respuestas fisiológicas y psicológicas muy complejas originadas en los estímulos externos. Pueden manifestarse a través de cambios neuromusculares, cardiovasculares, respiratorios, hormonales o cualquier otro de índole física<sup>259</sup>.

Aceptando que no es posible “resolver” los sentimientos con soluciones objetivas, el mediador habrá de: 1- Reconocer que una parte experimenta una emoción fuerte; 2-Diagnosticar la emoción, por medio de la escucha activa<sup>260</sup>. 3- Elegir una estrategia de intervención que ayude a las partes a administrar el sentimiento; tal que las ayude a expresar las emociones<sup>261</sup>, evitar que se manifiesten<sup>262</sup>, o eliminar la causa objetiva que las origina al quedar satisfechas las necesidades.

En conflictos ambientales como el de la megaminería es fácil encontrar y reconocer en las comunidades donde se

---

259 Los signos de las emociones fuertes pueden observarse en el tono de voz, el ritmo de las palabras, las expresiones faciales, los cambios de postura o los movimientos corporales.

260 La escucha activa es una técnica de comunicación por la que un oyente descifra un mensaje verbal, identifica la emoción exacta expresada, y después, dirigiéndose a la persona que habló, reformula el contenido emocional del mensaje, utilizando las mismas palabras o palabras análogas a las que usó el orador. Ej: Usted se sintió realmente frustrado cuando el gobierno no atendió a sus reclamos”

261 Estrategias que ayudan a liberar emociones: 1- formular normas básicas de comportamiento, prohibiendo expresiones calumniosas y atribuciones de culpa; 2- animar a las partes a que expresen sus sentimientos acerca de los intereses en juego y no acerca de las personas que defienden tales intereses; 3- identificar las manifestaciones improductivas y sugerir formas menos irritantes de manifestarlas; 4 – el humor para limitar los efectos negativos de la cólera.

262 Estrategias para reprimir emociones: Evitar el contacto directo de las partes, por medio de la diplomacia del vaivén.

asientan los emprendimientos, gente que se muestra irritada, ofendida, frustrada, desconfiada, alienada, sin esperanza, resentida, traicionada y temerosa, o resignada a soportar condiciones insatisfactorias. Estas emociones negativas suelen manifestarse en protestas sociales, tales como escraches a funcionarios de gobierno y cortes de ruta que impiden el suministro de insumos a los emprendimientos. Actitudes que encuentran en muchos casos una respuesta contundente por parte de las fuerzas de seguridad.

En el caso de Minera Alumbraera, estas emociones han encontrado en los artistas, personas ideales para su expresión. Así pueden encontrarse en Ongs como PROECO y ECO-SALUD, cuyas autoridades provienen del campo de las artes plásticas, personas dispuestas a llevar a cabo medidas de acción directa como las descriptas.

Del otro lado se encuentran aquellos que provienen de las denominadas ciencias duras: ingenieros, físicos, biólogos, geólogos, químicos, médicos, etc. Quienes, apoyados en sus conocimientos científicos se muestran más racionales, aunque no por eso interconectados.

Ante esta situación, solo cabe integrar las diferentes áreas de conocimiento, artístico y científico, superando las especialidades y procurando una auténtica interdisciplinariedad, que permita a la persona valorar en conjunto las expresiones artísticas, y los avances de las ciencias.

En el caso en análisis se propone organizar, en una universidad, una mesa panel en la que el geólogo (Aceñolaza), junto al químico (Graieb), el meteorólogo (Minneti) y el biólogo (Gonzalez) aborden desde sus disciplinas la actividad minera y sus impactos en el suelo, el agua, el aire, y la biósfera, respectivamente. Para luego contemplar la mirada integral de los pueblos originarios sobre el ambiente, por su especial vinculación cultural.

## Percepciones erróneas o estereotipos

Es tarea del mediador, la de reducir las barreras perceptuales que se oponen a la negociación.

En el caso de la megaminería en América Latina, suele recurrirse a la figura o la percepción del saqueo de las riquezas del suelo, por parte de extranjeros. A través de publicaciones como “Vienen por el oro, vienen por todo”<sup>263</sup> se reedita la historia de la conquista, en la que los barcos españoles, portugueses e ingleses retornaban al viejo continente, cargados de oro y plata de las minas de Potosí, luego de haber sometido a las naciones precolombinas.

Estos barcos hoy, saldrían cargados del concentrado de metales (declarados y no declarados ante la AFIP) rumbo a refinadoras que los convierten en lingotes de oro que van a engrosar la riqueza de los países desarrollados; dejando a las naciones americanas sin beneficios.

Se pretende que los inversores extranjeros, que cuentan con el capital y la tecnología necesaria para llevar a cabo grandes emprendimientos, explotan los yacimientos con voracidad y en desmedro de los países que, de contar con los medios los explotarían por su cuenta. Se pasa por alto que los inversores provienen de naciones donde la minería ha sido la industria madre de otras industrias, por medio de las cuales esas economías han alcanzado un alto nivel de desarrollo.

En estas percepciones se mezclan elementos de diversos conflictos ideológicos: norte-sur, socialismo- capitalismo, ecocentrismo – ambientalismo; y reivindicaciones de pueblos originarios.

---

263 El periodista Javier Rodríguez Pardo, de la Red Nacional de Acción Ecologista (RENACE), Unión de Asambleas Ciudadanas (UAC) publicó el libro: *Vienen por el oro, vienen por todo*, denunciando “negociados” entre políticos nacionales e inversores extranjeros.

Como intervención mediadora cabe discernir: 1- que las condiciones de ingreso y mantenimiento de las inversiones extranjeras en el país han sido establecidas en la década de los 90, mediante convenios internacionales denominados “de protección recíproca de inversiones”. Instrumentos de la política exterior que respondieron a un modelo de economía abierta. Dichos convenios entre naciones libres se rigen por el derecho internacional de los tratados. 2- la distribución de los beneficios de tales emprendimientos, entre nación y provincia se rigen por la ley de coparticipación federal, que espera su reforma. 3- la distribución de los beneficios económicos a nivel local dependen de las cualidades del administrador de gobierno; y la forma de postulación y designación de los funcionarios de gobierno se establece en el sistema electoral.

Por último, cabe también ilustrar, para ampliar la perspectiva histórica y artística, con un fragmento de la obra literaria del reconocido autor latinoamericano, el chileno Pablo Neruda.

“La palabra”,

Pablo Neruda,

En *Confieso que he vivido*

“...Todo lo que usted quiera, sí señor, pero son las palabras las que cantan, las que suben y bajan... Me prosterno ante ellas... Las amo, las adhiero, las persigo, las muerdo, las derrito... Amo tanto las palabras... Las inesperadas... Las que glotonamente se esperan, se acechan, hasta que de pronto caen... Vocablos amados... Brillan como perlas de colores, saltan como platinados peces, son espuma, hilo, metal, rocío... Persigo algunas palabras... Son tan hermosas que las quiero poner todas en mi poema... Las agarro al vuelo, cuando van zumbando, y las atrapo, las limpio, las pelo, me preparo frente al plato, las siento cristalinas, vibrantes ebúrneas, vegetales, aceitosas, como frutas, como algas, como ágatas, como aceitunas... Y entonces las revuelvo, las agito, me las bebo, me las

zampo, las trituro, las emperejilo, las liberto... Las dejo como estalactitas en mi poema, como pedacitos de madera bruñida, como carbón, como restos de naufragio, regalos de la ola... Todo está en la palabra... Una idea entera se cambia porque una palabra se trasladó de sitio, o porque otra se sentó como una reinita adentro de una frase que no la esperaba y que le obedeció. Tienen sombra, transparencia, peso, plumas, pelos, tienen de todo lo que se les fue agregando de tanto rodar por el río, de tanto transmigrar de patria, de tanto ser raíces... Son antiquísimas y recientes... Viven en el féretro escondido y en la flor apenas comenzada... Que buen idioma el mío, que buena lengua heredamos de los conquistadores torvos... Éstos andaban a zancadas por las tremendas cordilleras, por las Américas encrespadas, buscando patatas, butifarras, frijolitos, tabaco negro, oro, maíz, huevos fritos, con aquel apetito voraz que nunca más se ha visto en el mundo... Todo se lo tragaban, con religiones, pirámides, tribus, idolatrías iguales a las que ellos traían en sus grandes bolsas... Por donde pasaban quedaba arrasada la tierra... *Pero a los bárbaros se les caían de las botas de las barbas, de los yelmos, de las herraduras, como piedrecitas, las palabras luminosas que se quedaron aquí resplandecientes... el idioma. Salimos perdiendo... Salimos ganando... Se llevaron el oro y nos dejaron el oro... Se lo llevaron todo y nos dejaron todo... Nos dejaron las palabras.*"<sup>264</sup>

### **Percepción de la confianza**

La confianza entre las partes y con el mediador es esencial para el proceso de mediación, sin ella no hay negociación colaborativa. La confianza generalmente alude a la capacidad de una persona para asignar confiabilidad a la veracidad o la exactitud de las declaraciones o el comportamiento de otra.

---

264 El resaltado nos pertenece"

Las percepciones de la confianza se basan en las vivencias anteriores de los negociadores, la semejanza de las cuestiones actuales con las que se manifestaron previamente, la experiencia pasada con el comportamiento de determinado oponente, los rumores acerca de la confianza que merece el adversario actual, y las declaraciones o actos actuales del oponente.

En el caso de Alumbreira, la mesa de diálogo que se venía desarrollando en la capital de la provincia de Tucumán, pierde el rumbo en Concepción por falta de confianza en la persona del director del proceso. Los pobladores de aquel municipio y luego los de las localidades catamarqueñas se hacen eco de los rumores acerca de la confianza que merece Rodolfo y cuestionan su neutralidad e imparcialidad.

### **Comunicación entre las partes**

La comunicación es, junto a la confianza, un elemento fundamental de la negociación. Para una comunicación eficaz entre las partes, el mediador ha de controlar o modificar: 1-Lo que se comunica; 2- El modo en que se comunica; 3- La identidad del comunicador del mensaje; 4- La identidad del destinatario del mensaje; 5- El momento en que se entrega un mensaje; 6- El lugar en que se entrega el mensaje; 7-La capacidad de las partes para recibir mensajes.

En el caso de Alumbreira, la falta de comunicación, y posterior mala comunicación entre las partes cedieron paso a la mesa de diálogo. Tal iniciativa constituyó la primera experiencia de comunicación directa entre dos partes de un conflicto multiparte.

Esta tesis, concebida como un ámbito en el que han participado todos los sectores, pretende contribuir al proceso de diálogo, mediante la comunicación de información y aclaración de conceptos, claves para la comprensión del conflicto, la identidad, posiciones e intereses de las partes. Se espera que sirva



para generar una base de confianza que habilite al diálogo entre todas las partes interesadas.

#### **4.7.4. Sesiones de mediación o mesa de diálogo**

Durante las sesiones de mediación se realizan las siguientes tareas: 1- Comienzo de la sesión conjunta de mediación. 2- Definición de las cuestiones y elaboración de una agenda. 3- Revelación de los intereses ocultos de las partes en disputa. 4- Crear alternativas de arreglo. 5- Evaluación de alternativas de acuerdo. 6- Negociación definitiva. 7- Obtención de un acuerdo formal.

##### **4.7.4.1. Comienzo de la sesión conjunta de mediación**

Ya en sesión conjunta, el mediador ha de inaugurar las negociaciones con un discurso inicial en el que se presentará a sí mismo en su rol neutral de director del proceso de diálogo. Proceso que define y caracteriza como un espacio confidencial cuya logística consiste en reuniones conjuntas y privadas que se desenvuelven en un marco de respeto mutuo.

Contestadas las preguntas que pudieran surgir sobre el modo en que se desarrollarán las negociaciones, el mediador transfiere la sesión a las partes. Dirigiéndose a una de ellas le pide que describa la situación según su punto de vista. Se espera que la parte mencione en su relato: los antecedentes históricos del problema, las cuestiones que desearía discutir, y los intereses y necesidades que desea satisfacer; absteniéndose de identificar soluciones específicas y concentrando los esfuerzos en la definición del problema.

## Relatos de parte

De todas las entrevistas privadas que se realizaron para esta tesis, contamos con la autorización de publicar extractos de los relatos del Dr. en geología, Florencio Aceñolaza y del Dr. en ciencias biológicas, Juan Antonio Gonzalez.

El geólogo Florencio Aceñolaza<sup>265</sup>, con voz calma y pausada, como la de un profesor dictando una clase, expresa lo siguiente:

*“Argentina no tiene tradición minera, y cuando ingresa la minería surgen cuestiones ambientales que afectan al hombre. Sobre el impacto de la minería en la salud debe verse el estudio del médico infectólogo Stanboulían...”*

*Muy difícil de rebatir, se construyen mitos que en otros países ya han sido superados. Por ejemplo, en Chile hay 150 minas a cielo abierto...*

*La minería tiene severos controles internacionales, porque el mercado es internacional. Pero cuando uno quiere explicar esto, la cuestión ideológica genera la sospecha de que se ha pagado por los resultados positivos de los estudios de impacto ambiental. Y lo mismo pasa con los controles locales en el exterior. Por ejemplo, en cuestión de citrus, hay países que desconfían de los controles de sanidad locales.*

*Un yacimiento minero tiene un largo proceso:*

*Exploración geológica, que determina la existencia de un cuerpo mineralizado con contenido metálico.*

*Hacer una ingeniería para ver cómo lo sacas: caminos, cintas transportadoras, equipos.*

*Buscar entre 2.000 a 10.000 millones de dólares de inversión, que se necesitan para llevar a cabo un proyecto minero. Para*

---

265 Florencio Gilberto Aceñolaza, profesor emérito de la UNT, Investigador superior del CONICET y Director de YMAD, Diputado Nacional en los 90, publicó recientemente la historia del Yacimiento, bajo el título: *Farallón Negro: Epopeya de un sueño minero*, San Miguel de Tucumán, año 2013.

*esto se puede recurrir a la Bolsa de comercio de Toronto, Canadá. Ellos, para otorgar un crédito a tasa baja, evalúan el riesgo de esa inversión, por lo que se fijan en: las características del proyecto, el volumen de mineral, y la cuestión ambiental.*

*La cuestión ambiental tiene que ver con la contaminación. Aquí hay que diferenciar: por un lado la contaminación natural –por las rocas– , y por otro la contaminación antrópica –por derrame. Un ejemplo de contaminación natural: Al norte de Cafayate las rocas naturalmente tienen mineral de uranio, y el agua las lava y las distribuye por todo el valle. La minería en este caso quita esa roca contaminante.*

*Después está la cuestión ideológica: Dicen No a la minería... pero ¿Qué minería? ¿La de primera, segunda o tercera categoría?*

*Dicen que están en contra de la minería a cielo abierto, pero... la explotación de cal y la de hierro son a cielo abierto.*

*Intervención y Pregunta: “A cielo abierto” es un método que ¿depende de qué?*

*Depende del grado de concentración de mineral en roca. Si hay baja cantidad de substancia, no puede sacarse por galería y solo queda extraerlo con excavaciones; como las ladrilleras y las cementeras”. (...)*

El biólogo, Juan Antonio Gonzalez, con idéntico temple, manifiesta:

*No soy anti-minero. Reconozco que la minería es parte de nuestra vida diaria por los metales que necesitamos. Sí me opongo a la megaminería que utiliza químicos dañinos.*

*...Resume su accionar en la causa judicial contra Alumbreira y concluye diciendo...*

*El error consistió en no explicar el proyecto. Fue el primer caso de megaminería en el país. Vi en el puerto de Vancouver que sí se puede hacer minería responsable. Al lado del depósito de minerales, había una toma de agua, una pista de esquí y una reserva de animales.*

Intervención y pregunta: En Canadá la sociedad civil se movilizó para que las empresas mineras de origen canadiense actuaran de manera responsable también en el exterior, especialmente en países con bajo nivel de protección legal y control estatal<sup>266</sup>. ¿Cree que nuestros controles y legislación sean débiles?

*Las leyes están y deben cumplirse. En nuestra provincia, el interventor Aráoz, siguiendo el modelo cordobés, por medio de la ley 6653 creó el Consejo Provincial de Economía y Ambiente (CPEA), organismo que otorgaba el apto ambiental. El Consejo estaba conformado por representantes de todos los sectores: social, empresarial, académico, gubernamental, etc. Durante mi gestión como Director de medioambiente, este órgano llegó a tener tantos miembros (45) que era inmanejable, por lo que hubo que reducirlo a sólo 14 miembros; quedando fuera las ONGs (FOAT y otras). (...)*

#### **4.7.4.2. Definición de las cuestiones y elaboración de agenda**

##### **Cuestiones, intereses y alternativas de arreglo.**

A partir de los relatos de las partes, el mediador ha de identificar las cuestiones e intereses que importan a los litigantes, la gravitación o la importancia de estas cuestiones y esos intereses, y las posibles alternativas de arreglo. Luego, estará en condiciones de coordinar la elaboración conjunta de la agenda. En esta etapa, los negociadores y el mediador deben cumplir tres tareas:

a. Identificación de amplias áreas temáticas de interés para las partes;

---

266 Ver Aráoz, M. Liliana “La acción de los canadienses en la solución de conflictos socio-ambientales por actividad minera” Conferencias presentada en el foro de desarrollo sostenible de la ciudad de Rosario, provincia de Santa Fe, Argentina (abril de 2012) Foro convocado como actividad preparatoria para la Cumbre de Río sobre desarrollo sostenible (Río+20). Ponencia publicada por Revista RAEC, año 2012.

b. Acordar subtemas o cuestiones que deben ser discutidos;

c. Determinar la secuencia de los temas o cuestiones.

Las negociaciones por conflictos ambientales, especialmente los mineros, suelen versar sobre los siguientes temas:

Contaminación y escases de agua

Distribución de beneficios de la actividad industrial (infraestructura, servicios, proyectos de desarrollo productivo local)

Consulta previa y participación de las comunidades locales.  
Licencia social (sociedad civil – estudios de impacto ambiental y comunidades indígenas)

### **Agenda**

En la reunión del 14 de septiembre de 2013, la FOAT y Minera Alumbarrera acordaron profundizar en mesas de trabajo específicas, los temas que venían tratando conforme al siguiente listado: 1- Estado legal de Minera Alumbarrera Ltd; 2- Situación tributaria de Minera Alumbarrera Ltd; 3- Rentabilidad de Minera Alumbarrera Ltd; 4-Canon minero; 5- Situación laboral de Minera Alumbarrera Ltd; 6- Seguros ambientales de Minera Alumbarrera Ltd; 7- Juicios por contaminación ambiental contra minera Alumbarrera Ltd; 8-Impacto ambiental del emprendimiento Bajo la Alumbarrera; 9- Licencia social de las comunidades afectadas; 10- Programa de Responsabilidad Social Empresaria; 11-Disposición de Minera Alumbarrera Ltd. a presentar el EIA ante autoridades ambientales, solicitando la emisión del apto ambiental; 12- Proceso integral de Minera Alumbarrera Ltd. 13- Contaminación de Minera Alumbarrera Ltd. 14- Consumo de agua de Minera Alumbarrera Ltd. 15- Dique de colas. 16- Escombrera. 17-Etapa de cierre de operaciones de Bajo la Alumbarrera. 18-Estudio de solución de pasivos ambientales. 19- Monitoreo de los diferentes procesos industriales y de tratamiento de efluentes, con participación de ongs ambientalistas. 20- Mineraloducto de Minera Alumbarrera Ltd. Estudio de

mitigación de riesgos. 21- Electroducto de Minera Alumbarrera Ltd. 22- Planta de secado de Minera Alumbarrera Ltd. 23- Estudiar mecanismos preventivos para evitar que los conflictos sociales deriven en cuestiones penales, 24- Desarrollo local: En virtud de que la actividad extractiva minera se agota, se acuerda trabajar en conjunto para desarrollar proyectos sostenibles de desarrollo local. 25- Compras a proveedores locales. 26- Contratación de empleados locales.

Como surge del listado, los primeros cinco puntos giran en torno a la cuestión de los costos y beneficios económicos de la explotación. Los puntos 6 al 22 tienen que ver con la cuestión ambiental de contaminación o daños al ambiente, el programa de responsabilidad social empresaria y los monitoreos sobre los procesos industriales. El punto 23 se refiere a la forma de resolver los desacuerdos entre empresa y sociedad, lo que incluye el asunto de la criminalización de la protesta; mientras que los tres últimos puntos abordan la cuestión del desarrollo productivo local.

La mayoría de estos temas fueron abordados en las reuniones mensuales del 12 de octubre<sup>267</sup>, 9 de noviembre y 14 de diciembre de 2012. Algunos temas quedaron pendientes y con ellos la posibilidad de avanzar hacia la última etapa, la del acuerdo. De allí que queden sin desarrollar los siguientes títulos:

**Crear alternativas de arreglo**

**Evaluación de alternativas de acuerdo**

**Negociación definitiva**

**Obtención de un acuerdo formal**

---

267 Ver anexo Imágenes 2.9 Foto de reunión del 12/10/2012

## 4.8. EXPERIENCIAS DE ACUERDO

A nivel internacional se han registrado numerosas experiencias de acuerdos entre las empresas mineras, la sociedad civil y los gobiernos, acerca de los beneficios y las obligaciones de cada uno de ellos con relación al desarrollo sustentable de una comunidad determinada, en el marco de una relación mutuamente beneficiosa.

### 4.8.1. Denominación

Estas experiencias son conocidas en la literatura inglesa con diferentes nombres: Community Development agreement; Voluntary Agreements; Community Development Initiatives; Partnership Agreements; Participation Agreements; Impact Benefit Agreements (IBAs); Community Contracts; Landowner agreements; Shared Responsibility Agreements; Investment Agreements; Benefits Sharing Agreements; Social Trust Funds; Empowerment agreements; Community Joint Ventures

De todas estas designaciones, adoptamos la de “Acuerdos de desarrollo comunitario” (Community development agreement), utilizada por la Unidad de Petróleo, gas y minería del Banco Mundial (World Bank Oil, gas and mining Unit)<sup>268</sup>; aunque entendemos que estos acuerdos tienen como antecedente a los “Acuerdos de Impacto y beneficio” (Impact Benefit Agreements -IBAs) negociados en la década de los 80 en Canadá<sup>269</sup>.

---

268 “Mining Community development agreements” source Book, The World Bank, March 2012.

269 Sosa, Irene y Keenan, Karing “Acuerdos de impacto y beneficio entre pueblos indígenas y compañías mineras. Su uso en Canada”, octubre 2001. Cabe mencionar que la implementación de estos acuerdos de impacto y beneficio am-

## 4.8.2. Antecedentes

En el año 2001, Karing Kenan e Irene Sosa presentaron los resultados de una investigación que hicieron sobre los Acuerdos de Impacto y Beneficio. La tarea formaba parte de un programa de colaboración continua que existía entre el Consejo Ambiental de Minería de Columbia Británica (Environmental Mining Council of British Columbia), la Asociación Canadiense de Derecho Ambiental, (Canadian Environmental Law Association o CELA) y Cooperación: Acción Solidaria para el Desarrollo.

El propósito de ese programa, financiado por la agencia internacional canadiense del desarrollo (ACDI) y la fundación de Weedon, era desarrollar las capacidades en comunidades afectadas por la minería en Perú y Canadá, bajo la premisa de que, a través del intercambio de información y experiencias, estarían mejor equipadas para defender sus derechos e intereses ante proyectos de desarrollo minero que en el pasado habían afectado adversamente su sociedad, cultura, economía y medio ambiente.

En el informe se presentaba una visión general de los acuerdos de impacto y beneficio (AIB), es decir, acuerdos firmados por empresas mineras y comunidades indígenas en Canadá con el fin de establecer relaciones formales, reducir el impacto probable de una mina y asegurar que las comunidades se beneficien económicamente de ella.

---

biental, constituyó también el objeto de una investigación realizada mediante la Beca FEP, que me fue otorgada por la Asociación Argentina de Estudios Canadienses, de la Embajada de Canadá, a fines del año 2010.



### **4.8.3. Utilidad de los acuerdos**

Estas experiencias de acuerdo entre comunidades y empresas son valiosas en dos sentidos: 1- porque el proceso de negociación fortalece a la comunidad, para que pueda proponerse objetivos de desarrollo; y 2- porque el resultado de esa negociación sirve como instrumento para medir el desarrollo, en función de los objetivos propuestos.

La implementación de estos acuerdos es recomendable en tres casos concretos:

- Cuando la legislación del Estado receptor exige a los inversores negociar las condiciones de su ingreso al país;
- Cuando los yacimientos se asientan en tierras comunitarias de pueblos indígenas;
- Cuando ha habido conflictos entre los inversores y los miembros de las comunidades donde se localizan los emprendimientos, y se quiere por este medio resolver la disputa.

### **4.8.4. Casos**

A lo largo de las últimas dos décadas, estas experiencias se multiplicaron y muchas de ellas con éxito. Solo para ilustrar mencionamos dos casos abordados por la CAO en Perú.

La CAO es un mecanismo independiente, creado en el ámbito del Banco Mundial para resolver los conflictos socio-ambientales que se presenten en la implementación de proyectos subvencionados por las agencias del sector privado del Banco Mundial. Estas agencias son: la Corporación Financiera Internacional (International Finance Corporation -IFI) y la Agencia Multilateral de Garantía de Inversiones (Multilateral Investment Guarantee Agency –MIGA). IFI y MIGA promueven la reducción de la pobreza a través del desarrollo del sector

privado en diversos países del mundo. Si la población siente que un proyecto financiado por el Banco Mundial la afecta negativamente, puede recurrir al mecanismo de la CAO para resolver el conflicto. La CAO trabaja con todas las partes, para alcanzar de manera conjunta una solución social y ambientalmente aceptable. Esto es lo que se propusieron hacer con las mesas de diálogo y consenso instauradas en los siguientes casos de conflictos por actividad minera en el Perú:

### **Caso Minera Yanacocha – Cajamarca, Perú, año 1993- 2006**

Minera Yanacocha es un joint venture de New Mont Peru limited (51%), Compañía de minas Buenaventura (44%) y la International finance Corporation IFIs, el brazo prestamista del sector privado del Banco Mundial (5%). Este emprendimiento minero de oro se localiza en el Distrito Minero de Yanacocha que está ubicado en los Andes del norte del Perú, aproximadamente 15 km al norte de la ciudad de Cajamarca. La mina está ubicada en la Divisoria Continental a una elevación de aproximadamente 4,000 m, y abarca cuatro cuencas, Porcón, Rejo, Honda (Llaucano) y Chonta; lo que la convierte en la más grande de Latinoamérica.<sup>270</sup>

En el año 2000, la CAO recibió tres reclamos por daños al ambiente y a la salud derivados de un derrame de mercurio en los pueblos de Choropampa, Magdalena y San Juan, que ocurrieron cuando un camión contratado por Yanacocha derramó mercurio elemental a lo largo de una sección de la carretera que pasa a través de estos tres pueblos.

---

270 Ver: Sosa, Irene y Keenan, Karing “Evaluación de la calidad del agua en Cajamarca, Perú”. Informe anual de monitoreo, 2004-2005 preparado para CAO y Mesa de diálogo y consenso, Diciembre de 2005. Disponible en la web.

En respuesta a estos reclamos, la CAO organizó una Mesa de diálogo con la comunidad y la empresa, de la que surgió un programa de monitoreo conjunto del agua. El estudio de la salud que también se había programado, no pudo hacerse por falta de apoyo del gobierno y porque los perjudicados prefirieron optar por arreglos patrimoniales directos con la empresa en el marco de un juicio que tramitaba en los Estados Unidos. También se abordaron preocupaciones socioeconómicas de empleo y desarrollo de actividades productivas. A pesar de sus esfuerzos, la CAO no pudo mediar en el conflicto por temor a escases de agua, suscitado cuando la empresa quiso extender sus márgenes de explotación sobre el cerro Quilish.<sup>271</sup>

De esta experiencia la empresa comprendió que debía cambiar de actitud: 1- De la actitud paternalista, a la de socios con la comunidad; 2- De la actitud verticalista de control, hacia el diálogo y la participación de la comunidad; 3- Nueva disposición a suspender los proyectos cuando haya riesgos sociales.

### **Caso Minera – Tintiya, Perú**

En el caso de Tintiya, el conflicto se desató a partir de que las comunidades indígenas, que habían sido desplazadas de sus territorios (expropiados por el Estado a un precio vil) vieron comprometida su capacidad de desarrollo y producción, dado que sus animales ya no tenían donde pastar.

Las comunidades indígenas, que no estaban originariamente en contra de la minería, al no encontrar respuesta a sus preocupaciones ante las autoridades estatales, decidieron tomar la mina. La participación de los medios de comunicación

---

271 Ver: "Informe de salida con respecto a las dos reclamaciones presentadas a la CAO, en relación a Minera Yanacocha, Cajamarca, Perú". CAO, febrero de 2006.

solo sirvió para empeorar la situación. En atención a los reclamos de las comunidades, las empresas Magma y PHB Billon (preocupada por su reputación e imagen comercial) aplicaron políticas de Desarrollo comunitario, construyendo obras que ellos estimaban satisfacían las necesidades de la comunidad.

Las obras eran construidas sin consultar a las comunidades, por lo cual los reclamos continuaron hasta que intervino la CAO, instaurando una Mesa de diálogo con la comunidad. La CAO tuvo que superar la fuerte desconfianza de las comunidades indígenas; quienes advertían a sus dirigentes sobre la posibilidad de ser engañados por la empresa.

Una vez que se consiguió mejorar la capacidad de negociación de las comunidades, enriqueciendo las habilidades humanas y la disposición al diálogo, se identificaron los problemas y se organizaron comisiones de trabajo para abordarlos.

Temas o preocupaciones = Solución adoptada:

- Tierras aptas para cultivo y pastaje = Cesión de tierras y traslado de comunidades.

- Desarrollo sostenible = La mesa de diálogo se transformó en mesa de desarrollo, y tiene como función identificar problemas sociales y posibles soluciones. Obras para el desarrollo productivo: planta de lácteos, planta de fibras y hospitales.

- Medioambiente = Trabajo continuo de monitoreo conjunto de todos los elementos: suelo, aire, agua, salud, etc. (años 2002-2005)



# CONCLUSIONES

Los conflictos ambientales por actividad minera invitan a reflexionar sobre los mecanismos de resolución de conflictos que ofrece el sistema judicial argentino y su capacidad para gestionarlos según el derecho ambiental vigente.

Como pudimos observar con el estudio del caso de minera Alumbreira, su evolución nos condujo a conocer el derecho ambiental argentino. El derecho ambiental en Argentina va desarrollándose a la par del conflicto minero en análisis. El cumplimiento de parámetros ambientales constituye un requisito de las inversiones mineras, para ser financiadas por el Banco Mundial. Según los documentos de los préstamos del Banco Mundial para el desarrollo de capacidades estatales en el sector minero de Argentina (PASMA I y II), a nivel federal el procedimiento de impacto ambiental se reglamentó especialmente para la actividad minera en 1995, como parte de las reformas estructurales del sector. Como parte del entrenamiento y fortalecimiento institucional, para desarrollar la metodología de trabajo en Estudios de Impacto Ambiental, el Banco Mundial tomó El proyecto “Bajo de la Alumbreira” para un estudio piloto de base en sus áreas de influencia.

Como resultado de este estudio se identificaron asuntos clave como la necesidad de mecanismos de participación ciudadana en los comienzos del proyecto. Este déficit en la participación de los actores interesados en los inicios del proyecto es una de las variables que definen el conflicto de Minera

Alumbrera. Tal falta de participación ciudadana puede constatare en las actas de reuniones de la legislatura de Tucumán, en las que los representantes del pueblo requirieron la presentación del Estudio de Impacto Ambiental, sin suerte. En efecto, de los antecedentes del proyecto minero surge que los estudios de factibilidad habían sido impulsados desde el Gobierno Nacional (Universidad Nacional de Tucumán, Ministerio de Industria y comercio, Dirección general de Industria Minera, Dirección General de fabricaciones Militares) bajo las presidencias de Perón y de Frondizi; confrontando incluso con los intereses de la sociedad civil organizada en la provincia de Catamarca (Comisión de defensa de la autonomía y patrimonio de Catamarca). Más adelante, en el año 2012, en un voto en disidencia a una sentencia de la Corte que denegó un amparo presentado por la comunidad Diaguita de Andalgalá, el Dr. Lorenzetti recomendaba realizar un informe de impacto ambiental acumulativo con amplia participación de la comunidad afectada.

Sabemos que la Evaluación de impacto ambiental es un instrumento de gestión para prevenir o mitigar conflictos ambientales. Tal es lo que surge de los antecedentes de esta metodología en Estados Unidos, *Environmental Policy Act* -NEPA- de 1969. También en Estados Unidos se encuentran los antecedentes de la mediación ambiental. El procedimiento *Environmental conflict resolution* -ECR- fue utilizado por la *United States Environmental Protection Agency* -EPA-. Ambos instrumentos se basan en el diálogo para la construcción del consenso sobre el contenido del concepto de “desarrollo sustentable”. La ausencia de “licencia social” de un proyecto es una variable importante del conflicto de Minera Alumbrera.

Otra variable importante del conflicto analizado en este trabajo son las “lagunas de derecho” de los primeros años, la falta o insuficiencia de normas e institutos ambientales que la

doctrina y la jurisprudencia van a ir cubriendo paulatinamente hasta concretarse las reformas legislativas de los años 90 en adelante. El reconocimiento del derecho al interés colectivo “ambiente sano y equilibrado” no es tan nítido al inicio del proyecto minero en estudio. La conciencia por el cuidado del ambiente va in crescendo a medida que avanza el desarrollo del emprendimiento, lo que se evidencia en el surgimiento de organizaciones no gubernamentales protectoras del ambiente que van a constituirse en actores del conflicto.

Como sucede en el exterior, el sistema judicial argentino también va evolucionando para dar respuesta a los conflictos ambientales, y la mediación aparece como un mecanismo de resolución de disputas o controversias, alternativo al juicio tradicional. El juicio tradicional es adaptado al formato de procesos colectivos para atender a conflictos con sujetos múltiples y materias complejas; pero aun así no logra superar la dificultad de determinar la relación de causalidad adecuada, presupuesto de la responsabilidad ambiental. La prueba de la relación causal en materia ambiental es compleja por falta de certezas científicas, de ahí que cobren vigencia los principios preventivo y precautorio al momento de tomar decisiones. Los procesos judiciales se frustran por falta de prueba pericial.

De estudios comparativos entre el juicio y la mediación surge que el juicio tradicional presenta altos costos en dinero y tiempo, mostrando menos eficacia que la mediación en la pacificación de las relaciones sociales. A mediados de los 90’ una investigación promovida por la Agencia Internacional para el Desarrollo –PNUD– dejó al descubierto la ineficacia del aparato judicial argentino para hacer efectiva la garantía de acceso a justicia, especialmente por el desajuste percibido entre verdad real y la del expediente que condiciona la decisión judicial. El bajo nivel de efectividad del juicio en el cuidado del ambiente y en la pacificación social puede constatararse en



el proceso penal por presunta violación al art. 55 de la Ley 24.051 causa “Gonzalez Juan Antonio s/ Infracción a la Ley 24.051” que lleva más de 21 años en la justicia Federal, sin que hubiera culminado la etapa introductoria. A principio de la década de 1990, un informe de la Dirección de política criminal del Ministerio de Justicia de la Nación sobre la aplicación de la ley de residuos peligrosos en el cono urbano bonaerense ya vislumbraba esa falta de efectividad del proceso penal en materia ambiental.

Por su parte un informe de la CEPAL concluye que los tribunales tradicionales no son los espacios adecuados para tratar los temas ambientales, ya que responden a una lógica administrativa, civil o penal, pero no ambiental. Todo esto avala la hipótesis de que, para la gestión de los conflictos ambientales, la mediación se presenta como un mecanismo más conveniente que el juicio tradicional, aun con las modificaciones propuestas por la Ley general del ambiente en el formato de procesos colectivos. Esto por cuanto los conflictos ambientales son complejos, multiparte y multidisciplinarios y se plantean en torno al uso y aprovechamiento de los recursos naturales de una cuenca hídrica, donde han de contemplarse los intereses y las necesidades de todos los usuarios del agua. La mediación en Argentina ya es una realidad, y en cuanto a la “mediación ambiental” pueden encontrarse cursos en la materia, ofrecidos por entidades formadoras habilitadas por el Ministerio de Justicia de la Nación. En mayo de 2020 ingresó al Congreso de la Nación un proyecto de ley para regular el procedimiento de mediación en conflictos ambientales.

En junio de 2015, la ley 27147 que reformó al Código penal argentino, introdujo entre las causales de extinción de la acción penal a la conciliación o reparación integral del perjuicio (art. 59 inc 6 CP). Consecuentemente, a partir de febrero de 2019, el Código procesal penal federal permite la utilización de

mecanismos de solución pacífica de controversias en la gestión de conflictos derivados de un hecho punible, como el de contaminación ambiental por residuos peligrosos.

El desarrollo sustentable requiere un sistema político que asegure la efectiva participación de los ciudadanos en la toma de decisiones. La mediación ambiental es una herramienta de diálogo y construcción de consensos que concuerda con el Principio 10 de la Declaración de Río de 1992 y con el Acuerdo Escazú (ratificado por Argentina en Ley 27.566 24/09/2020), en cuanto tiene en cuenta la participación de todos los sujetos interesados en la toma de decisiones sobre asuntos ambientales. En esto coincide con los postulados de la Gestión integrada de recursos hídricos –GIRH–, una herramienta de la gobernanza del agua –promovida por GWP- FADA– que prevé la participación de todos los usuarios de la cuenca.

Mi experiencia como mediadora judicial me demuestra que la mediación, como toda negociación asistida, es viable solo cuando hay buena fe de las partes y actitud colaborativa. Estos son requisitos ineludibles para el éxito de cualquier mediación. De ahí que la herramienta de mediación ambiental sea efectiva solo en contextos y sistemas políticos con transparencia en la gestión pública, donde el gobierno pone a disposición de los ciudadanos información relevante para promover la participación ciudadana en la toma de decisiones ambientales. Así el acceso a la información ambiental es un presupuesto de la participación ciudadana.

Así lo ha entendido el gobierno nacional, que, siguiendo las recomendaciones de este trabajo de investigación, llevó a cabo en mayo de 2022, el Primer encuentro de la Mesa nacional sobre minería abierta a la comunicad MEMAC, que se desarrolla en el marco de la iniciativa para promover la gestión responsable del petróleo, gas y los recursos minerales –eiti.org.ar– por haber adherido la Argentina a la Iniciativa

para la transparencia de las industrias extractivas EITI a inicios de 2019.

Se concluye asimismo que, si el objeto de un juicio por daño ambiental ha de culminar en la recomposición del ambiente dañado, convendría más ocuparnos de contribuir a restaurar el ambiente dañado con aportes concretos a tal fin, aportes que bien pueden darse a través de un fideicomiso ambiental a nivel de cuenca hídrica financiando el plan de gestión de dicha cuenca. La estructuración del fideicomiso ambiental podría concretarse durante el proceso de mediación ambiental, y como resultado de éste. Tal es la propuesta que hicimos desde Fundación Sustentarnos en la Comisión Especial de Emergencia Hídrica de la Legislatura de Tucumán, para la Cuenca Salí-Dulce. Los comités de cuenca son espacios de coordinación de políticas públicas donde debiera primar el diálogo y la construcción de consensos.

Con la presente investigación documental, a nivel descriptivo, se espera animar a la implementación de la mediación en el ámbito de los comités de cuenca hídrica. Los comités de cuenca, como unidad de análisis en derecho ambiental, son el ámbito propicio para gestionar los conflictos ambientales que se suscitan entre los diversos usuarios del agua; entendiendo por usos del agua a los siguientes: consumo, saneamiento, agropecuario, industrial, generación de energía, esparcimiento, pesca, servicios ambientales, etc. Así lo ha entendido la Corte Suprema de Justicia de la Nación en al menos dos causas judiciales. En la causa “Mendoza”, la Corte ordenó la prosecución de un plan de saneamiento de la cuenca en cabeza de la Autoridad de Cuenca Matanza-Riachuelo ACUMAR. Asimismo, en el caso “La Picasa” la Corte ordenó coordinar el manejo racional, equitativo y sostenible del agua en esa Laguna y fortalecer a la Comisión Interjurisdiccional de Cuenca como instancia de colaboración para la gestión conjunta de los recursos hídricos de la región.

# ANEXO 1

## LÍNEA DEL TIEMPO:

### MEDIACIÓN, AMBIENTE Y MINERÍA

1886. Ley 1919 -Código de minería argentino. Reformado en 1995.
1904. Creación de la Dirección general de minas, geología e hidrología. Inicio de actividades de exploración.
1907. Convención de la HAYA. Arreglo pacífico de controversias.
- 1930-1940. El farmacéutico Abel Peirano descubrió el yacimiento de oro que posteriormente donó a la Universidad Nacional de Tucumán, entidad integrante de YMAD, UTE que es titular de los derechos mineros del Proyecto Alumbrera.
1941. Por Ley 12.709, se crea la empresa del Estado Nacional “Fabricaciones militares” con capacidad para explorar y explotar yacimientos mineros en Argentina.
- 1950-1980. Recopilación de datos científicos. Las investigaciones sobre núcleos de hielo y sedimentos lacustres revelaron fluctuaciones abruptas del sistema climático en el pasado lejano.
1959. Ley 14.771 Creación de la empresa “Yacimientos Mineros Agua de Dionisio” (YMAD) para la actividad minera sobre la zona Aguas de Dionisio ubicada en el distrito de Hualfín, departamento Belén, provincia de Catamarca. La sociedad está integrada por la Universidad Nacional de Tucumán (UNT), la Provincia de Catamarca y el Estado Nacional.

- 1960. YMAD desarrolla programa exhaustivo de prospección geoquímica y geológica.
- 1969. National Environmental Policy Act, de EEUU. (NEPA) Antecedente de los Estudios de Impacto Ambiental.
- 1971. Creación del Comité de Cuenca Salí-Dulce.
- 1972. Febrero, 21. “Mensaje a los Pueblos y Gobiernos del Mundo”, enviado por Juan Domingo Perón, desde su exilio en Madrid, al Secretario General de Naciones Unidas, Kurt Waldhem. El contenido de este mensaje fue la base de una política ambiental en la República Argentina, que llevaría a cabo la “Secretaría de Estado de Recursos Naturales y Ambiente Humano”, creada en el año 1973 durante la tercera presidencia de Perón. Primer organismo ambiental con enfoque integral de Latinoamérica, abarcando dentro de su ámbito a las subsecretarías de Recursos Hídricos, Recursos Naturales renovables, Minería y ambiente humano. Este organismo fue conducido hasta el año 1975 por la tucumana Dra. en química Yolanda Ortiz.
- 1972. Declaración de Estocolmo, Suecia. Conferencia de NNUU sobre Medio Humano, reunida del 5 al 16 de junio de 1972. Se crea el PNUMA Programa de NNUU para el medio ambiente.
- 1972. RAD: Se crea la Sociedad de profesionales en resolución de disputas (SPIDR)
- 1973. A través del Plan del servicio Nacional de minería y geología NOA Minero, el gobierno nacional realiza un estudio geológico y planifica programas de perforaciones.
- 1973. Ley nacional n° 20.284 - Preservación del aire y contaminación atmosférica.
- 1973. RAD: Se realiza en Estados Unidos la primera mediación ambiental. Se trata del caso del río Snoqualmie en el estado de Washington.
- 1974. RAD: Se crean en USA los organismos: Servicio Federal de mediación y conciliación – Federal mediation and consiliation service- ; La asociación Americana de arbitraje –American

Arbitration Association; y el Centro nacional para resolución de disputas –National Center for Dispute settlement.

- 1976 a 1981. YMAD y fabricaciones militares continúan realizando perforaciones hasta alcanzar 18.970 mts y 71 perforaciones.
1978. Buenos Aires. Conferencia de NNUU sobre la cooperación entre los países en desarrollo. (Antecedente 1/4 de la OLAMI)
1979. RAD: Se crea en USA el Servicio judicial de mediación y arbitraje – Judicial Arbitration and Mediation Service.
1980. Acuerdo bilateral de cooperación económica, comercial e industrial entre Argentina y Canadá.
1981. Se celebró en Lima el “Seminario sobre Financiamiento y Cooperación para el Desarrollo de la Minería en América Latina”. (Antecedente 2/4 de OLAMI)
1981. RAD: Se publica el libro de Fisher y Ury “Supere el no” o Getting to yes”. Asi mismo se crea en la Universidad George Mason el Instituto de Análisis y Resolución de Conflictos.
1981. Ley 22.428 – Conservación de suelos. 12/06/1981
1982. Octubre, 28 Carta Mundial de la Naturaleza. Esta Carta fue solemnemente adoptada y proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, en su Resolución 37/7, el 28 de octubre de 1982. Contiene principios de conservación, con arreglo a los cuales debe guiarse y juzgarse todo acto del hombre que afecte a la naturaleza.
1982. En Bogotá, Colombia, durante la Primera Reunión de Cooperación Horizontal para el Desarrollo de los Recursos Mineros de América Latina, se trató la posible creación de un organismo de carácter regional para la minería. (Antecedente 3/4 de OLAMI)
1982. RAD: El Ex presidente de los Estados Unidos, James Carter estableció en Atlanta el “Centro Carter” para, entre otras cosas, utilizar los mecanismos de resolución alternativa de conflictos en las disputas internacionales.
1983. RAD: Se establece en la Universidad de Harvard el Programa en Negociación. Asimismo, se crea en USA el Instituto

- Nacional para la Resolución de disputas – National Institute of dipute Resolution- para promover el uso de métodos alternativos de resolución de disputas mediante fundaciones.
1983. “Proyecto de código de conducta de las empresas transnacionales” Iniciativa de la ONU que se vio frustrada por la dura resistencia de gobiernos poderosos del norte, donde muchas empresas transnacionales tenían sus sedes.
1983. Diciembre, 19. La Asamblea General de NNUU en su Resolución 38/161 del 19 de diciembre de 1983, estableció una comisión especial -la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo (CMMAD)- que debía realizar un informe sobre la problemática global ambiental y su proyección hacia el año 2000 y más allá, incluyendo estrategias propuestas para el desarrollo sustentable. La Presidenta de esa comisión fue la noruega Gro Haclen Brundtland. Ver informe Brundtland 4 de agosto 1987.
1983. Primeras Jornadas de la Minería Iberoamericana, celebradas en Quito, Ecuador. (Antecedente 4/4 de la OLAMI).
1984. Se crea el Organismo Latinoamericano de Minería (OLAMI)
1984. RAD: Se crea en USA la fundación Hewlett que apoya mecanismos de resolución alternativa de disputas.
- 1985 a 1988. YMAD estudia la posibilidad de explotación de la capa superficial y presenta un estudio de factibilidad.
1985. RAD: En USA, el Instituto Nacional de Resolución de Disputas subvenciona programas pilotos para promover el uso de los mecanismos alternativos de solución de disputas en los gobiernos estatales.
1987. Junio, 16. En Nairobi, Kenia, el PNUMA adopta la decisión 14/14 titulada “Informe de la Comisión mundial sobre medio ambiente y desarrollo” por la que se decide transmitir a la Asamblea General de NNUU el informe titulado: “Nuestro futuro común” conocido como “informe Brundtland”. Lo que se concreta el 4 de agosto de 1987 - A/42/427

1987. Protocolo de Montreal. Los Estados se obligan a actuar en interés de la seguridad humana, incluso a falta de certeza científica. En tal sentido, el Consejo de Administración del PNUMA (Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente) emite la decisión 14/25 que orientó las Evaluaciones de Impacto Ambiental en muchos países.
1987. Septiembre, 16. Nace en Tucumán la “Federación de Organizaciones Ambientalistas No Gubernamentales de Tucumán” con el objetivo de participar en la “Cumbre de la Tierra”, Rio de Janeiro 1992. Desde 1991, al conformarse el “Consejo provincial de economía y ambiente” (CPEA), los miembros de las ONGs se mantienen ocupados en las labores de este organismo, hasta el año 2001, momento en que se ven obligados a abandonar el Consejo; y dos años después vuelven a activar el funcionamiento de la Federación de ONGs ambientales. A partir de entonces, la federación participa de manera activa en defensa del medio ambiente, incluso accionando civilmente ante la justicia federal.
1988. Al detectar el problema del cambio climático mundial, la Organización Meteorológica Mundial (OMM) y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) crearon el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC) en 1988. Una de las principales actividades del IPCC es hacer una evaluación periódica de los conocimientos sobre el cambio climático. El IPCC elabora, asimismo, Informes Especiales y Documentos Técnicos sobre temas en los que se consideran necesarios la información y el asesoramiento científicos e independientes, y respalda la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMCC) mediante su labor sobre las metodologías relativas a los inventarios nacionales de gases de efecto invernadero.
1989. Argentina acepta contribución en forma de subvención de la Unión Europea para formar un Banco de Datos mineros argentinos.



1990. RAD: Se sanciona en USA la “Negotiated Rulemaking Act” que dispone que las agencias federales de regulación deben utilizar la construcción de consenso y la negociación para crear reglas administrativas. Luego la “Administrative Dispute Resolution Act” dispone que las agencias federales expandan la utilización de los mecanismos alternativos de resolución de disputas para resolver los conflictos con los administrados. En el mismo año se sanciona la “Civil Justice Reform Act” que inicia experimentos de reforma en las Cortes Federales tendientes a articular el uso de mecanismos alternativos de solución de controversias.
- 1990-1997. Período en el que se registró un incremento en la demanda de metales en relación a la década anterior, debido principalmente al acelerado crecimiento del consumo de los países asiáticos.
1990. YMAD llamó a concurso público de oferta con dos etapas, la primera para realizar el estudio de factibilidad o de rentabilidad y la segunda para la explotación. La empresa adjudicataria de la primera fase tendría la opción de explotar el mineral. En 1991 se presenta la empresa Musto, que concluye su estudio de factibilidad el 8 de noviembre de 1993 y determina una reserva de más de 600 millones de toneladas de mineral. Para la explotación se asocia con la empresa Montaning Isa Mainning (MIM) mediante un contrato firmado en la provincia de Catamarca el 27 de abril de 1994, bajo la denominación: “Minera Alumbra Limited”.
1990. Agosto, 31. La Rioja. Nace el COFEMA para ser un organismo, con personería jurídica de derecho público que coordine la elaboración de la política ambiental entre los Estados provinciales y Nación.
1990. RAD: La Sociedad de profesionales en resolución de disputas se transforma en Asociación sobre Resolución de Conflictos -Association of Conflict Resolution-.

- 1991. Se crea MERCOSUR. Mercado Común del Sur- Integración regional sudamericana.
- 1991. Marzo, 27. Ley 23.928 de convertibilidad de la moneda nacional (austral, luego peso) en una paridad de 1 a 1 con el dólar estadounidense. Con el plan de convertibilidad, inicia un modelo de desarrollo neoliberal que sucumbe en diciembre de 2001.
- 1991. Convenio de promoción y protección recíproca de inversiones con Suiza y Canadá.
- 1991. Abril, 22 Ley provincial de Tucumán N° 6.115- atribuyese a la Dirección provincial de minería el conocimiento y aplicación del código de minería de la nación y legislación complementaria. Deroga la ley 5660 que designaba como autoridad de aplicación al juez de minas -
- 1991. Mayo, 21. La Argentina adhiere al “Convenio sobre arreglo de diferencias relativas a inversiones entre estados y nacionales de otros estados” (CIADI) – organismo creado en 1966 por el Banco Mundial, para resolver mediante arbitraje las cuestiones que surjan ante la afectación de los tratados internacionales de protección recíproca de inversiones. Sus reglas entraron en vigor para la Argentina el 18 de noviembre de 1994.
- 1991. RAD: Plan Nacional de Mediación. En Argentina, la Dra. Gladys Alvarez junto a la Dra. Elena Highton y otros juristas integraron la Comisión de Mediación, creada por Resolución 297/91 del Ministerio de Justicia de la Nación. Esta Comisión elaboró un Plan General de Mediación.
- 1991. Agosto, 6- Acuerdo específico entre el gobierno de la república argentina y EEUU, para la realización de un estudio de factibilidad para la inversión minera en Argentina. (Fundado en acuerdos de 1972) Donación de u\$s 550 mil dólares para realizar el estudio de factibilidad que fue realizado por una empresa estadounidense.
- 1991. Septiembre 16- Ley 6.523 de la provincia de Tucumán. “Ley de medio ambiente. Normas para su conservación y defensa”.

Se crea el “Consejo provincial de economía y ambiente” (CPEA), con funciones de estudiar los informes de impacto ambiental y autorizar a la “Dirección de Economía y política ambiental” (dependiente del ministerio de economía) para que realice la correspondiente evaluación del informe que presente la empresa. El Consejo provincial (CPEA) estaba conformado por representantes de ONGs, Colegios profesionales, sindicatos, universidades y empresas). Por decreto del poder ejecutivo, en el año 2001, quedan fuera de su conformación las ONGs, razón por la cual, vuelve a activarse la “Federación de ONGs ambientales de Tucumán”. (Desde el año 1997 el CPEA comienza a recibir los Estudios de Impacto Ambiental (EIA) de las empresas, pero a pesar de los reiterados pedidos, el EIA de la minera Alumbreira no ingresa a este organismo).

1991. Diciembre, 20- Convenio entre la República Argentina y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (Banco Mundial) para el establecimiento de una misión residente en Buenos Aires.
1992. Enero, 8- Ley 24.051 “Residuos peligrosos”.
1992. La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (Cumbre para la Tierra) celebrada en Río de Janeiro (Brasil), vincula el desarrollo económico y social a la protección del medio ambiente y aprueba el Programa 21 y los principios de la Declaración de Río. Diciembre de 1992: La Asamblea General de las Naciones Unidas crea la “Comisión sobre el Desarrollo Sostenible” (CDS) para velar por la acción complementaria eficaz de las actividades derivadas de la Conferencia.
1992. Normas ISO- Responsabilidad Social Empresaria. En la Cumbre de Rio, el Consejo Empresario para el Desarrollo Sostenible enfatizó: “Los negocios y la industria necesitan herramientas para ayudar al cumplimiento de las medidas ambientales y desarrollar técnicas de gestión ambiental..”

1992. Inicia la reforma del Sector Minero en Argentina, con el apoyo del Banco Mundial. Hacia 1993 los marcos legales y de política ya estaban modernizados y mejorados considerablemente. Para apoyar la implementación de las reformas en términos de construcción de capacidad institucional del sector a nivel federal y provincial, el gobierno de Argentina solicitó un préstamo al Banco Mundial, que se hizo efectivo en 1995. Este proyecto, PASMA I, involucraba a la subsecretaría nacional de minería, al Servicio geológico minero argentino (SEGEMAR) y a seis provincias piloto (Catamarca, La Rioja, Mendoza, Salta, San Juan y San Luis) ubicadas en una zona rica, desde el punto de vista minero, pero económicamente pobres. Considerando el éxito de la experiencia PASMA I, el gobierno nacional solicitó un segundo préstamo al Banco Mundial, en 1997 para extender a todo el país, el desarrollo de las capacidades e infraestructura necesaria para llevar a la práctica la reforma del sector. Las diecisiete provincias que participaron en PASMA II son: Buenos Aires, Chaco, Chubut, Córdoba, Corrientes, Entre Ríos, Formosa, Jujuy, La Pampa, Misiones, Neuquén, Río Negro, Santa Cruz, Santa Fe, Santiago del Estero, Tierra del Fuego y Tucumán.
1992. Marzo, 10 y 17- Sesión extraordinaria de la Cámara de diputados de la Nación para tratar el proyecto de Ley de inversiones mineras. El proyecto elaborado en la Universidad Nacional de Tucumán y que había sido presentado en el año 1991 por la Unión Cívica Radical, tiene al Poder Ejecutivo como su impulsor. Tanto el bloque oficialista -Justicialismo: Presidente Menem- como la totalidad de los partidos políticos que participan de la discusión, aprueban el proyecto por unanimidad. Los legisladores destacan la urgente necesidad de aprovechar la coyuntura internacional en pos de captar inversores extranjeros para llevar a cabo la explotación minera en Argentina. Inversión conveniente por cuanto proviene de países con

tecnología de punta en materia extractiva. En lo que hace a la forma del debate, se advierten situaciones de falta de quórum, falta de interés y escucha por parte de los diputados nacionales, que dejan al descubierto las fallas del sistema.

1992. Se crea la Universidad Nacional de San Martín (USAM) que tiene convenios con la OLAMI y con la UNESCO. De esta universidad procede el estudio de impacto económico de la Alumbraera realizado en el año 2006.
1992. RAD: Tras el Decreto del Poder Ejecutivo Nacional 1480/92, que dio inicio a la ejecución del Plan nacional de Mediación en la Argentina, comenzó a implementarse la mediación en el ámbito judicial de la Nación, a través de un Plan Piloto que abarcaba los conflictos patrimoniales y familiares. Luego, por imposición legal – Leyes 24.573 del año 1991 y 26.589 del año 2010, la mediación pasó a ser previa a la iniciación de un juicio y obligatoria en materias de índole patrimonial y familiar, en las que no estuviera comprometido el orden público. La materia penal, que inicialmente estaba excluida de la obligatoriedad de este proceso amistoso de resolución de controversias, se encuentra en etapa de prueba en nuestro país bajo la denominación de mediación penal. Con relación a la materia ambiental, de incipiente desarrollo como problemática específica, no ha sido abordada hasta ahora –año 2014-, mediante el proceso de mediación en el ámbito del Poder Judicial de la Nación y provincias, pero existen las bases legales apropiadas para su implementación.
1993. El Banco Mundial aprueba el “Programa de desarrollo institucional ambiental” (768/OC-AR y 907/SF-AR) con un financiamiento de u\$s 30 millones, que concluye en 1999. Con este plan inicia la actuación del Banco en el sector ambiental, contemplando las provincias de Córdoba, Mendoza, Buenos Aires y Misiones. Esta operación tuvo efectos multiplicadores importantes, al consolidar el marco de políticas de desarrollo

sustentable, favoreciendo la maduración de organizaciones de la sociedad civil y la difusión de la importancia de la protección del ambiente. Actualmente todas las Provincias cuentan con un marco regulador e instituciones responsables por su implementación, aunque las capacidades instaladas son todavía variadas.

El Programa de Modernización Tecnológica (PMT) II (1201/OC-AR) contribuyó a la generación de tecnologías ambientales tanto para prevención como para mitigación de contaminación industrial. Los proyectos financiados abarcaron el desarrollo de tecnologías para tratamiento de efluentes industriales, control de emisiones atmosféricas y contaminación hídrica, reutilización de residuos industriales y energía solar. El PMT III (1768/OC-AR), aprobado en 2006, continuó financiando proyectos en estas áreas, con la esperanza de que los recursos pudieran apoyar el desarrollo de tecnologías limpias y/o de mitigación ambiental.

- 1993. Abril- Ley 24.196- de Inversiones Mineras. En sesión extraordinaria el Senado da la Nación sanciona la ley de inversiones mineras. Este marco legal establece condiciones adecuadas para hacer atractivo el ingreso de capitales para la inversión de riesgo en el campo de la minería, que permitiría el desarrollo de las economías regionales. Lo que se conseguiría al generarse, mediante estas inversiones, fuentes de trabajo y asentamientos estables en zonas alejadas, fronterizas y de escaso desarrollo.
- 1993. Mayo, 19- Ley 24.228- “Acuerdo Federal Minero”. En el marco del Acuerdo Federal Minero, nace el “Consejo consultivo de actividades mineras” que luego se llamará COFEMIN (Consejo Federal Minero), organismo asesor de la subsecretaría de minería de la nación.
- 1993. Junio, 23- Se sanciona la Ley 24.244 de Reordenamiento Minero. Cartas geológicas de la república argentina.

Institucionalización del consejo federal de minería, canon minero. Disposiciones complementarias.

1993. Julio, 5. Luján. Los integrantes del COFEMA junto a las demás provincias, suscriben el Pacto Federal Ambiental, que será ratificado en el año 2002 por la Ley general del ambiente, n° 25.675.
1993. PENAL AMBIENTAL. Noviembre UNICRI (United Nations Interregional Crime and Justice Research Institute), con sede en Roma, junto al Instituto australiano de Criminología, y el Instituto europeo para la prevención y el control del crimen (HEUNI), publicaron un informe titulado: “Delito ambiental, estrategias de sanción y desarrollo sustentable” (Environmental crime, sanctioning strategies and sustainable development). El informe responde a un estudio comparativo iniciado en 1991 sobre delitos ambientales y legislación para la protección del ambiente en diversas regiones, tales como: Australia, América Latina (Argentina y Brasil); Europa del este (Checoslovaquia); Asia (China e India); Africa sub sahariana (Nigeria); Maghreb (Tunisia). En la investigación se siguió la metodología ideada por el instituto Max Planck (Institute for Foreign and International Criminal Law), que había realizado la misma investigación, pero sólo sobre países desarrollados. Esta investigación corresponde a la primera etapa de relevamiento. La segunda etapa consistió en examinar las potencialidades y límites de la justicia penal en la protección del ambiente; tema que fue tratado en el Noveno Congreso sobre prevención del delito y tratamiento del delincuente” en 1995. Estos documentos se proponían estimular el debate y contribuir a una nueva comprensión de la protección ambiental, un tema de vital importancia para nuestro futuro común.
1993. Diciembre 2- Ley Provincial Tucumán n° 6.499. Adhesión a las leyes nacionales 24.196 de inversiones mineras (conforme lo establece en el art. 4) y 24.224 de reordenamiento minero.

1994. Entra en vigor la Convención Marco sobre Cambio Climático (adoptada en NY el 9 de mayo de 1992 y abierta a la firma en la Conferencia de Rio sobre Medio Ambiente y el Desarrollo.) Protocolo de Kyoto.
1994. Fase de preparación del préstamo del Banco Mundial (PASMA I - 1998 y PASMA II- 2001)
1994. Abril, 27. Se firma en Catamarca el contrato social entre YMAD y los inversores extranjeros por el que surge el emprendimiento: “Minera Alumbreira Limited”. Los inversores extranjeros originalmente fueron la empresa MUSTO (que había realizado el cateo o exploración y por lo tanto tenía la opción de continuar con la etapa de explotación) y la empresa Montaing Isa Mainning (MIN). Años más tarde fueron absorbidas por XsTrata Cooper.
1994. Mayo, 20- Sesión de la legislatura de Tucumán “Yacimientos Mineros Agua de Dionisio” Informes de Funcionarios sobre explotación del emprendimiento “Bajo la Alumbreira” Sesiones anteriores: 26 y 28 de abril. El legislador Malmierca solicita al YMAD el estudio de impacto ambiental, que afirman haber realizado motu proprio, a pesar de que no tenían obligación legal de confeccionarlo. No hay registros en la legislatura, sobre el ingreso de este documento para su análisis. Al estudio de Impacto Ambiental lo habría realizado la empresa Knight-Piesold, de Denver.
1994. Mayo, 20- Ingresa a la legislatura tucumana, el proyecto “Medio Ambiente. Preocupación por transgresiones en su cuidado” presentado por el legislador Héctor López Mujica. El 17/4/1996 se archiva por falta de tratamiento legislativo.
1994. Junio, 6- Ley provincial Tucumán nº 6.551- Ratifica el acuerdo federal minero (Ley 24.228), firmado por el poder ejecutivo nacional y las provincias en 1993.
1994. Agosto, 22- Reforma de la Constitución Nacional. Ver Artículos 41 y 124.



1994. Entra en vigor para la Argentina, el convenio CIADI, firmado en 1991.
1994. Diciembre, 9- Ley provincial 6.603- Dispone que la provincia de Tucumán cede al Estado nacional la jurisdicción sobre 10.661 ha en la localidad de Alpachiri, departamento Chicligasta, con destino al “Parque nacional Campo Los Alisos”
1994. Diciembre, 9 al 11. Primera Cumbre de las Américas en Miami, Florida EEUU. Asiste el presidente argentino Carlos Menem. Auspiciadas por la OEA para aplicar en Latinoamérica los compromisos asumidos en la Conferencia de Rio 1992. La declaración de principios de la cumbre estableció un pacto para el desarrollo y la prosperidad, basados en la democracia y la integración económica del hemisferio. En sus deliberaciones se incluye la “agenda para el desarrollo sostenible”. En el punto 23 del Plan de acción se establece la garantía del desarrollo sostenible y la conservación de nuestro medio ambiente para las generaciones futuras.
1995. Enero, 24- De acuerdo con los compromisos de la cumbre de las Américas, se firma el Memorándum de entendimiento sobre cooperación en investigación y desarrollo y transferencia de tecnología de minerales y metales, entre el Instituto Nacional de Tecnología minera (INTEMIN) de la Secretaría de minería de la República Argentina y El centro canadiense de Tecnología minera y energética (CAMNET) de recursos naturales Canadá.
1995. Enero, 24. Memorándum de entendimiento entre la Dirección Nacional de servicios geológicos dependiente de la Secretaría de Minería Argentina y el Servicio Geológico de Canadá, dependiente de Recursos Naturales de Canadá.
1995. Reformas al Código de minería argentino mediante Leyes n°: 24.498 (actualización minera), 24.585 (protección ambiental) y 25.225. Entre diciembre de 1994 y septiembre de 1995 se trata el proyecto de ley sobre protección ambiental para la

actividad minera. El proyecto es aprobado por unanimidad y sin que los legisladores pronuncien discursos.

1995. Marzo. Alumbrera presentaría el primer informe de impacto ambiental por ante las autoridades de la provincia de Catamarca; y comienza la construcción del yacimiento. También se produce el acuerdo de compensación entre Minera Alumbrera y el Gobierno de Tucumán, por el impacto ambiental de las torres de alta tensión en sitio arqueológico de Tafí del Valle. Ofrecen construir tres plantas de tratamiento de RSU, de las cuales sólo construyen una en la localidad vecina de El Mollar.
1995. PENAL AMBIENTAL 29 abril al 8 de mayo: Noveno Congreso de NNUU sobre prevención del delito y tratamiento del delincuente, el Cairo, Egipto. Entre los temas del congreso figuró: “El rol de la ley penal en la protección del ambiente”. Representante por la Argentina fue el Dr. Mauricio Hector Libster, autor del libro: “El Delito ecológico”, publicado en el año 1993 y reeditado en el año 2000. En dicho congreso se trabajó sobre la tipificación de los elementos básicos del delito ambiental y sus caracteres. Se puso especial atención sobre el régimen de desechos peligrosos y el proyecto de reforma del régimen de responsabilidad penal de empresas transnacionales. Se sugirió la redacción de una lista de delitos ambientales, y se identificaron algunas dificultades del proceso penal para el entendimiento de causas ambientales. Incluso surgió la iniciativa de crear un tribunal internacional penal para enjuiciar los delitos internacionales, como los perpetrados contra el ambiente. Los que rechazaron esta iniciativa prefirieron mecanismos conciliatorios de resolución de conflictos ambientales - como los sugeridos por el Consejo de la Tierra en el capítulo 38 del Programa 21: intervención de un ombusman - . Este fue el único de los congresos organizados hasta la fecha – se realizan cada cinco años- por NNUU (UNODC United Nations Office on Drugs and Crime) que

- abordó la problemática ambiental desde la perspectiva del delito.
1995. Julio, 13. Sesión de la legislatura de Tucumán “Minera Alumbrera Limited” (Catamarca)- Eximición del pago de impuestos provinciales y comunales.
  1996. Se crea dentro de MERCOSUR un subgrupo de trabajo sobre medioambiente. El que posteriormente adoptó un acuerdo marco y un plan de acción en materia ambiental.
  1996. Se funda la organización Global Water Partnership GWP, con sede en Estocolmo, Suecia.
  1996. Diciembre. Publicación del documento técnico n° 345 del Banco Mundial: “A mining strategy for Latin America and the Caribbean”, en el que se describen los lineamientos de la reforma estructural, que los países de América Latina, con fondos del Banco Mundial, hicieron del sector minero para ser más competitivos a la hora de captar inversores extranjeros.
  1996. Diciembre, 7 y 8. Cumbre de las Américas sobre Desarrollo Sostenible, Santa Cruz de la Sierra, Bolivia. Asiste el presidente argentino Carlos Menem. En ella se reconoce un papel clave de la minería en el desarrollo de las Américas y se insta a la creación y el desarrollo de esta industria; conforme los resultados de la 1° Conferencia anual de ministros de minas de las Américas realizada en Santiago de Chile en 1996. En esta última se solicitó a la CEPAL que elabore un “Informe anual de la minería en América” para trabajar en el “Organismo latinoamericano de minería” (OLAMI)
  - 1996 - 2001. Puesta en marcha del PASMA I, “Proyecto de Apoyo al sector minero argentino”, financiado con un préstamo del Banco Mundial BIRF-Estado Argentino.
  1996. El gobierno nacional estableció el Sistema Ambiental Minero preventivo bajo la coordinación de la Secretaría de minería de la Nación.

1996. Diciembre, 3. Se establece en Buenos Aires una oficina de la UNESCO. En esa oportunidad se firmó una carta de intención para la creación de: “Centro internacional para el patrimonio mundial en la Argentina” y una Cátedra UNESCO-Cousteau en la Universidad Nacional de General San Martín. La ministra de educación y cultura de la nación es también presidenta de la comisión Nacional Argentina de cooperación con la UNESCO.
- 1996 -1997. Momento de mayor inversión extranjera en explotación de proyectos mineros. 1.200 millones de dólares, un 70% de las inversiones totales que entraron a la Argentina en estos años, se debieron a la entrada en operación del emprendimiento minero Bajo de la Alumbrera. (ver el gráfico del documento “Componente industria minera”)
1997. Marzo. Se crea la “Comisión Interamericana para el Desarrollo Sostenible” (CIDS) Un órgano subsidiario del “Consejo Interamericano para el Desarrollo Integral” (CIDI), que tiene por finalidad: 1- proponer la formulación de la política de la OEA en materia de desarrollo sostenible, siguiendo los lineamientos de la Agenda 21 y de la Cumbre de la Américas sobre desarrollo sostenible; 2- ejecutar el “Programa Interamericano para el desarrollo sostenible” (Bolivia 2006); y 3- sugerir la actuación de otros organismos de NNUU para cooperar con la OEA en la ejecución de sus políticas. Estos organismos serían: Comisión de Derecho Sostenible (CDS), el PNUD, PNUMA, CEPAL, BID, Banco Mundial.
1997. RSE- Surge la iniciativa de Reporte Global (Global Reporting Initiative – GRI) que estandariza los informes contables de las empresas para poder realizar estudios comparativos y medir su desempeño.
1997. Culmina la serie de conferencias y grupos de trabajos que “The Mining group” Banco Mundial, ha organizado para compartir experiencias sobre el tema de los impactos de la minería en las comunidades donde se asientan los proyectos de explotación.

1997. Tratado entre Argentina y Chile sobre integración y complementación minera. Antecedentes de este tratado son: 1- el Tratado de paz y amistad de 1984; 2- el Acuerdo de Complementación Económica n 16, Protocolo n3 sobre Cooperación e integración minera y 3- el Tratado de protección recíproca de inversiones de 1991. “El desarrollo de la integración minera cumple un propósito que ambas partes consideran de utilidad pública e interés general de la nación, de acuerdo con sus respectivos ordenamientos jurídicos”.
1997. Comienzan a manifestarse factores de vulnerabilidad derivado de la crisis asiática, con la caída de los precios del cobre. Como consecuencia las grandes corporaciones mineras del mundo redujeron las inversiones en el sector y a la vez comenzaron un proceso de racionalización y de mega fusiones tendientes a fortalecer su capacidad financiera y acceso a mercados de capitales, maximizar sinergias de ahorro de costos, manejar en forma flexible múltiples yacimientos y consolidar posiciones en recursos no renovables.
1997. Abril. En respuesta a una solicitud del Defensor del Pueblo de Tucumán (Sergio Díaz Ricci), el Director General de la UNESCO decidió el envío de una misión exploratoria a la provincia de Tucumán, con el objeto de evaluar el impacto sobre el patrimonio ecológico y cultural del Valle de Tafí, tras la instalación de líneas de alta tensión para dotar de energía eléctrica al emprendimiento minero de Bajo de la Alumbraera.
1997. Mayo 7. Día de la minería en la Argentina. Se lanza la primera edición anual de la Feria Minera en Argentina “ARMINERA”, destinada a captar inversiones para desarrollar la industria minera en Argentina.
1997. Julio. La misión de la UNESCO, compuesta por una funcionaria de la Representación y dos consultores especialistas en ciencias ecológicas y en patrimonio cultural, produjo un informe exhaustivo que fue comunicado al Defensor del

Pueblo de Tucumán, al Presidente de Bajo La Alumbraera y a las autoridades nacionales y provinciales involucradas.

1997. Octubre.- El biólogo Juan Gonzalez denunciaa Minera Alumbrera ante el Defensor del Pueblo de la Nación.
1998. Febrero, 10. El Banco Mundial aprueba el “Second Mining Development Technical Assistance Project” (u\$s 46 millones) para desarrollar y apoyar las reforma política, regulatoria e institucional de los gobiernos federal y provinciales argentino, tendientes a captar inversiones privadas extranjeras en minería, con una expansión ambientalmente sustentable del sector. El acuerdo de préstamo se firmó el 20 de octubre de 1998 (ID P055477) El préstamo tiene fecha de cierre en 30 de septiembre de 2001.
1998. Abril 1. EXPTE ALUMBRERA PENAL AMBIENTAL. Entra en vigencia la ley Nacional N° 24.946, denominada “Ley Orgánica del Ministerio Público”, que reglamenta el funcionamiento del Ministerio Público, institución definida e incorporada en el art 120 de Constitución Argentina, reformada en el año 1994. La Ley 24.946 dispone en el Artículo 26. “Los integrantes del Ministerio Público, en cualquiera de sus niveles, podrán -para el mejor cumplimiento de sus funciones requerir informes a los organismos nacionales, provinciales, comunales; a los organismos privados; y a los particulares cuando corresponda, así como recabar la colaboración de las autoridades policiales, para realizar diligencias y citar personas a sus despachos, al solo efecto de prestar declaración testimonial. Los organismos policiales y de seguridad deberán prestar la colaboración que les sea requerida, adecuándose a las directivas impartidas por los miembros del Ministerio Público y destinando a tal fin el personal y los medios necesarios a su alcance.  
Los fiscales ante la justicia penal, anoticiados de la perpetración de un hecho ilícito -ya fuere por la comunicación prevista en el artículo 186 del Código Procesal Penal de la Nación o

por cualquier otro medio sin perjuicio de las directivas que el juez competente imparta a la policía o fuerza de seguridad interviniente, deberán requerir de éstas el cumplimiento de las disposiciones que tutelan el procedimiento y ordenar la práctica de toda diligencia que estimen pertinente y útil para lograr el desarrollo efectivo de la acción penal. A este respecto la prevención actuará bajo su dirección inmediata”.

Invocando este artículo 26 de la Ley 24.946 ley orgánica del Ministerio Público”, el Fiscal General ante la Cámara Federal de Apelaciones, Dr. Antonio Gustavo Gómez, en el año 2002 ordenó, sin conocimiento del juez natural de la causa, una serie de medios de prueba informativa y pericial, que incluía un allanamiento mediante la gendarmería nacional y con extracción de muestras de agua y posterior análisis en laboratorio. Los resultados de estas medidas fueron remitidos por oficio al Fiscal Federal N°2, Carlos Alfredo Brito en fecha 27 de marzo de 2003. Esta actuación por parte del fiscal general será criticada por el Vocal de la Cámara Federal de Apelaciones, Dr. Mario San Juan en su voto en disidencia al auto de procesamiento de Rooney.( 28/05/2008).

- 1998. Segunda Cumbre de las Américas en Santiago de Chile. Asiste el presidente argentino Carlos Menen.
- 1998. La OEA y el FMCS Servicio federal de Mediación y Conciliación de EEUU firman acuerdo de cooperación para promover la solución de disputas en el hemisferio.
- 1998. Se crea en EEUU el Institute for Environmental conflicto Resolution- John Mc III National Center for environmental conflicto resolution.
- 1998. Memorándum de entendimiento entre el Gobierno de la República Argentina y el gobierno de Australia sobre comercio de minerales e inversiones mineras.
- 1998. Septiembre. En Lima, Perú, se realiza la conferencia internacional “Recursos naturales y desarrollo: un diálogo canadiense

latinoamericano”. Dentro del programa SPEAL (Seminario de políticas económicas para América Latina, ejecutado por la CIEPLAN (Corporación de investigaciones económicas para América Latina), con el apoyo de la ACIDI (Agencia canadiense para el desarrollo internacional) Entre los expositores se encuentra Félix Remy, especialista principal del Banco Mundial, donde ha dirigido y aconsejado al programa de reformas del sector minero en Bolivia, México y Perú.

1999. RSE “Pacto global” o “Pacto mundial” Establece 10 principios que ha de seguir toda empresa. El pacto fue impulsado por el Secretario General de NNUU Koffi Annan, en un discurso pronunciado ante el Foro Económico Mundial, el 31 de enero de 1999. (The UN guiding principles on business and human rights)
1999. Se hace un diagnóstico de la oferta y demanda de tecnología minera, relevando centros e institutos de investigación y desarrollo, de transferencia de tecnología y de servicios al sector minero, de los ámbitos público y privado más importantes y representativos de todo el país, para el Sistema de Asistencia y Tecnología minera (SINATEM) de la nación. (De aplicación para PYMES no metalíferas)
1999. Abril, 26 /EXPTE ALUMBRERA PENAL AMBIENTAL/ Inicia la Instrucción penal de la causa caratulada: “González, Juan Antonio s/infracción a la Ley 24.051” Expte. 400378/99 –Origen: Juzgado Federal N° II de Tucumán. Se inicia por denuncia formulada por el Dr. Juan A. Gonzalez ante el Defensor del Pueblo de la Nación en fecha 8 de octubre de 1997. En su denuncia, ratificada en sede judicial el día 09/8/99, el investigador del Instituto Miguel Lillo, de la UNT, indicaba una presunta contaminación de aguas en el Canal DP2, por el vuelco de efluentes de la planta de secado de la empresa Minera Alumbreira Ltda. El denunciante ocuparía de nuevo el cargo de Director de Medio Ambiente de la Provincia de Tucumán en el año 2005.



1999. Junio, 15 /EXPTE ALUMBRERA PENAL AMBIENTAL/ El Sr. Fiscal Federal nº 1 de Tucumán requiere Instrucción conforme a lo normado en el art. 188 del CPPN. Ver Declaración indagatoria de fecha 16 de febrero de 2005.
1999. Noviembre- Entra en vigor el Protocolo de San Salvador (OEA) El Art. 11 del Protocolo adicional a la Convención Americana sobre DDHH en materia de Derechos Economicos, sociales y culturales, incluye al Derecho a un ambiente sano, en el Sistema interamericano de DDHH.
2000. Se funda el Programa mundial de evaluación de recursos hídricos (WWAP)
2000. Abril, inicia el proyecto MMSD (Mining, Minerals and Sustainable Development), que finalizó en mayo de 2002, fue patrocinado por 28 grandes compañías mineras y otras 15 instituciones no-comerciales, entre las que se incluye el Banco Mundial, PNUMA, la Fundación Rockefeller, la Unión Internacional por la Conservación de la Naturaleza y los gobierno de Australia, Canadá y el Reino Unido. Esta investigación tuvo como objetivo “identificar la mejor manera en que la minería y los minerales puedan contribuir a la transición global hacia el desarrollo sustentable”; y generó un espacio de discusión en el que participaron gobiernos, ONGs, comunidades, académicos, organismos internacionales, analistas y compañías mineras. En el componente América del Sur, las actividades de concentraron en Chile, Perú, Ecuador, Bolivia y Brasil.
2000. En septiembre, los dirigentes de 189 naciones se reunieron en la Sede de las Naciones Unidas en Nueva York para aprobar la Declaración del Milenio, comprometiendo a sus países con una nueva alianza mundial para reducir los niveles de extrema pobreza y estableciendo una serie de objetivos, conocidos como los objetivos de desarrollo del Milenio que debían alcanzarse para el año 2015. Eran 8 los objetivos: 1- Erradicar la pobreza extrema y el hambre; 2- Lograr la enseñanza primaria

- universal; 3- Promover la igualdad de género y la autonomía de la mujer; 3- Reducir la mortalidad infantil; 4- Mejorar la salud materna; 5- Combatir en VIH/SIDA paludismo y otras enfermedades; 4- garantizar la sostenibilidad del medioambiente; 8- Fomentar una asociación mundial para el desarrollo.
2000. Septiembre, 18- Memorándum de entendimiento sobre cooperación ambiental entre Ministerio de desarrollo social y medio ambiente de la Rep. Argentina y Ministerio de economía de la República Argentina y el ministerio de medio ambiente de Canadá el ministerio de industria de Canadá.
2000. “Declaración tripartita de principios sobre las empresas multinacionales y la política social” elaborada en el marco de la Organización internacional del Trabajo (OIT) y que contiene “recomendaciones” para gobiernos, empresas y organizaciones de empleadores y de trabajadores.
2000. RSE- Los principios de adhesión voluntaria sobre seguridad y derechos humanos (Voluntary principles) se desarrollaron a través de un proceso multiparte con la participación de los gobiernos de USA y el Reino Unido, compañías que operan en el sectores extractivo y de energía, y organizaciones no gubernamentales. Los principios voluntarios fueron diseñados para ayudar a las empresas en el mantenimiento de la seguridad de sus operaciones, en un marco de respeto por los derechos humanos. Constituyen una guía para que las empresas y los gobiernos puedan identificar riesgos a los derechos humanos y a la seguridad.
- 2000-2001. “Estudio de impactos sociales, económicos, ambientales y culturales de la actividad minera en regiones de la República Argentina”, en el marco del PASMA financiado por el Banco Mundial y ejecutado por la Subsecretaría de minería de la nación.
2001. Tercera Cumbre de las Américas, Quebec, Canadá. Asiste el presidente argentino Fernando De la Rúa.

2001. Se forma el “International Council on mining and metal” (ICMN) para representar a las grandes compañías mineras, que se veían afectadas en su reputación ante los reclamos por los impactos ambientales de su actividad en el mundo.
2001. Finaliza el PASMA I y II “Programa de Apoyo al Sector Minero”, financiado por el Banco Mundial para reestructurar el sector en materia legal, institucional. Lo que permitió desarrollar el “sistema ambiental preventivo minero”, incluyendo la reglamentación de la ley 24.585 y la instalación de “unidades de gestión ambiental minera” a nivel nacional y provincial.
2001. Estudio científico de la CEPAL. La relación entre la dotación de recursos naturales y el desarrollo sustentable de América Latina ha dado lugar a numerosas investigaciones que tienen a la minería como objeto de estudio. Así, por ejemplo, un estudio de la CEPAL (2001) realizado con la colaboración del Centro Internacional de Investigación para el Desarrollo (CIID-Canadá) discute a partir del estudio de distintas aglomeraciones mineras de la región estrategias posibles para fortalecer las capacidades locales de innovación; partiendo del reconocimiento de que la minería puede ser un motor de desarrollo si se logra instrumentar un conjunto adecuado de políticas locales.
2001. Se revierte la balanza comercial del país, históricamente deficitaria, y las exportaciones mineras pasan a tener una presencia del 3% en el total de las exportaciones argentinas con destino extra Mercosur –Canadá, España, Alemania, Finlandia, India, Corea, Japón, entre otros- Con un importante peso de la región del NOA, donde se localizan los principales proyectos mineros.
2001. Mayo, 21. Se promulga la ley 25.429 modificatoria de la ley (24.196) de inversiones mineras.
2001. Octubre- Convenio entre el superior gobierno de la provincia de Tucumán y Minera Alumbreira Limited, Sucursal

Argentina. Compensación ambiental Electroducto 220 KV  
Bajo la Alumbreira/El Bracho

2001. Noviembre, inicia la Ronda Doha de la Organización Mundial del Comercio. Constituye, hasta la fecha, el principal esfuerzo por incorporar la dimensión de desarrollo sostenible en la agenda del sistema multilateral de comercio. (Párrafo 6 de la Declaración ministerial de Doha)
2001. Diciembre. Crisis/debacle en la economía nacional argentina. Salida de la convertibilidad del peso-dólar.
2001. Diciembre 20, /EXPTE ALUMBRERA PENAL AMBIENTAL/  
En la jerarquía inmediata inferior al Procurador General de la Nación, están los fiscales generales que se distinguen por sus funciones. Ante la Cámara Federal de Tucumán y con jurisdicción en las provincias de Santiago del Estero, Catamarca y Tucumán actúa el Fiscal General Dr. Antonio Gustavo Gómez designado el 20 de diciembre del 2001 previo concurso de antecedentes y oposición. El Fiscal Gómez toma intervención en la causa contra Minera Alumbreira en el año 2002, tras recibir un oficio M N° 841/02, de fecha 12 de agosto de 2002, por el cual, el Procurador General de la Nación le remitía el Expte interno M3079/02, en el que dos ciudadanos de Santiago del Estero solicitaban que se investigue a la Minera Alumbreira por un presunto delito de contrabando de metales no declarados. Casi simultáneamente, el Fiscal Gomez recibe en su despacho al Defensor del Pueblo de la Provincia de Tucumán, Dr. Juan Eduardo Rojas, quien le presenta un informe sobre diversas denuncias en contra de Minera Alumbreira. (Delito de contrabando, Contaminación del canal DP2 y convenio con la provincia de Tucumán por compensación de daño ambiental en Tafí del Valle). Tratándose ambas denuncias contra la misma empresa, el Fiscal general, sin pedir intervención del juez natural de la causa, inició una investigación con el libramiento de dos oficios que intentaban brindar un

panorama completo de toda la actividad de la Minera, tanto en su aspecto económico como del impacto ambiental. En lo que hace a la cuestión del contrabando, las actuaciones fueron remitidas al Juez Federal de Santa Fe; remitiendo al Fiscal federal N°2 de Tucumán todo lo relacionado a la contaminación del canal DP2. Esta última remisión se hizo por oficio N° 078-A/2003 del 27 de marzo de 2003.

2001. Se publica el libro de Gary Mc Mahon y Félix Remy, titulado: "Large mines and the community. Socioeconomic and environmental effects in latin américa, Canada and Spain" international Research Development centre (IRDC), Ottawa, Canada.
2002. RSE Entre el 15-19 abril, en la ciudad de Rio de Janeiro, Brasil, el Banco mundial organizó un taller de consulta regional para evaluar el sector de industrias extractivas en América latina y el Caribe. Del taller participaron representantes de los gobiernos, de la industria (petróleo, gas y minería) sociedad civil, población indígena, sindicatos de trabajadores, académicos y el propio Banco mundial. Durante los talleres se presentaron casos y testimonios de impactos ambientales, discutiendo sobre el rol que el banco mundial debía desempeñar en el asunto. Concluyeron con una serie de recomendaciones para el organismo de crédito en el sentido de continuar financiando proyectos mineros, pero con la condición de que contribuyan al desarrollo sostenible. Es decir, un desarrollo económico, ambiental y social: incrementando el bienestar de la sociedad, manteniendo su armonía y cohesión, y protegiendo los ecosistemas.

El taller concluía en que la región era consciente de la necesidad de desarrollar la minería para combatir la pobreza, así como también, de la necesidad de mejorar el desempeño de todos los sectores involucrados (gobierno, sociedad civil) para que la minería pudiera contribuir al desarrollo de las naciones.

2002. Agosto 2 /EXPTE ALUMBRERA PENAL AMBIENTAL/ Ofcio M N°841/02 por el que el Procurador General de la Nación le remite al Fiscal General Gómez el Expte interno M 3079/02 con la denuncia de contrabando contra Alumbreira.
2002. Agosto, 26 al 4 de Septiembre, se celebra la “Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible”, en Johannesburgo (Sudáfrica). En ella se evaluaron los obstáculos que impedían progresar, así como los resultados conseguidos desde la Cumbre para la Tierra de 1992. La Cumbre aprobó el Plan de Aplicación de las Decisiones de Johannesburgo, que contenía un planteamiento más preciso, con medidas concretas y metas y objetivos cuantificables y sujetos a plazos fijos. En esta oportunidad se señaló que la minería, los minerales y los metales son importantes para el desarrollo económico y social de los países y esenciales para la vida moderna.
2002. Noviembre, 6- Ley 25.675 Ley general del ambiente (Presupuestos mínimos) en la cual se ratifica el Acta Constitutiva del COFEMA y el Pacto Federal Ambiental suscripto en Luján, el 5 de Julio de 1993.
2002. Noviembre. El Defensor del Pueblo de Santiago del Estero plantea acción de amparo por ante la Corte de Justicia de la Nación, en contra de la provincia de Tucumán por la contaminación del canal derivador pluvial (DP2).
2002. Noviembre, 15- Informe de los resultados del préstamo del Banco Mundial (Second Mining Development Technical Assistance Project) tomado por la Argentina en 1998. (No indica la cancelación de la deuda)
2002. Noviembre, 28- Ley 25.688- Régimen de gestión ambiental de aguas. Introduce el concepto de Cuenca hídrica. Esto es, la región geográfica comprendida entre cursos de agua, a la que se considera como unidad de gestión y sobre la cual deberá constituirse un comité de cuenca para el caso en el que el recurso abarque distintas jurisdicciones. La noción de Cuenca

Hídrica es clave para el derecho ambiental. Alrededor de ella gira, en gran parte, la protección de los bosques nativos, ley 26.331, la tutela de glaciares como “recurso hídrico estratégico”, ley 26.639, la realización del Inventario Nacional de Glaciares, la preservación de la calidad de las aguas, el desarrollo sustentable de una región, y en definitiva la calidad de vida de la población circundante.

2003-2010. Se desarrolla el conflicto ambiental internacional entre Argentina y Uruguay por la instalación de una planta de producción de pasta de celulosa de la empresa Botnia, en las márgenes del Río Uruguay. Durante este período hubo cortes de ruta y manifestaciones incluso en rechazo del fallo de la Corte Internacional de Justicia de la Haya que entendió que Uruguay no había violado el Estatuto del Río Uruguay.

2003. Marzo, 27/EXPTE ALUMBRERA PENAL AMBIENTAL/Oficio N° 078-A/2003 derivando al Fiscal federal, actuaciones Preliminares realizadas por el Fiscal general. Invocando el artículo 26 de la Ley 24.946 ley orgánica del Ministerio Público”, el Fiscal General ante la Cámara Federal de Apelaciones, Dr. Antonio Gustavo Gómez, en el año 2002 ordenó, sin conocimiento del juez natural de la causa, una serie de medios de prueba informativa y pericial, que incluía un allanamiento mediante la gendarmería nacional y con extracción de muestras de agua y posterior análisis en laboratorio. Los resultados de estas medidas fueron remitidos por oficio al Fiscal Federal N°2, Carlos Alfredo Brito en fecha 27 de marzo de 2003. Esta actuación por parte del fiscal general será criticada por el Vocal de la Cámara Federal de Apelaciones, Dr. San Juan en su voto en disidencia al auto de procesamiento de Rooney, dictado en fecha 28 de mayo de 2008.

En el oficio al Fiscal Federal Brito, el Fiscal General Gómez adelantaba los resultados de las pericias realizadas por la Dirección de Policía Científica- Departamento Químico, de

la División Medio Ambiente de la Gendarmería Nacional, afirmando que la empresa Alumbreira contaminaba las aguas de Canal DP2, que desemboca en el Río Salí, que lleva sus aguas al Dique El frontal de Santiago del Estero. El Fiscal Gomez afirmaba que el canal DP2 proveía de agua dulce para animales y cultivos y hasta para consumo humano, a pesar de los informes que indicaban que el canal DP2 se había diseñado y construido con el objetivo de ordenar el drenaje y desagües pluvial del Dpto Cruz Alta. Concluye el oficio con una cita de una publicación de Sonia Osay en la revista La Ley del 23/12/2002, que dice: "...La actividad minera es una de las actividades económicas más contaminantes que existen en nuestro planeta, sin embargo y a pesar de ello, es posible una minería sustentable, es decir conseguir un desarrollo minero adecuado y estable con el medio ambiente, que minimice los efectos nocivos sobre el medio...En primer lugar es necesario que la empresa minera internalice el costo ambiental dentro de los costos operativos de la empresa, desde el comienzo del proyecto y en segundo lugar, que se exija a la empresa garantías adecuadas para asegurar el cumplimiento de este recaudo" Al parecer, este último-resaltado en negritas- sería el cometido que el Fiscal Gomez se auto impuso en la causa penal contra la minera Alumbreira.

- 2003. Abril, 3. Dictamen legal n137 sobre Carta documento de Alumbreira entregando planta de tratamiento de R.S.U. corresponde al expte 012/312-H-96.
- 2003. RSE-Agosto 13 La subcomisión de Naciones unidas sobre la promoción y protección de los derechos humanos aprobó las "Normas sobre las responsabilidades de las empresas transnacionales y otras empresas comerciales en la esfera de los derechos humanos".(E/CN.4/Sub.2/2003/12/Rev.2). No obstante, la comisión de Naciones Unidas sobre derechos humanos, para quien fueron redactadas las normas, no las ha adoptado.



2003. Octubre, 22- En la reunión de FUNDAMIN (Fundación para el desarrollo de la minería Argentina) se firma un documento en el que se analiza el comportamiento de la seguridad jurídica en los dos últimos años y se insta a los Gobiernos a redoblar los esfuerzos que han venido cumpliendo hasta la fecha, casi sin excepción, en el marco de las leyes y programas vigentes, para mantener, fortalecer el clima favorable a la inversión, que ha hecho posible el nacimiento de una nueva industria minera en la Argentina.
- 2003-2004. Actualización del informe de impacto económico del proyecto minero Bajo de la Alumbarrera por la Universidad Nacional de San Martín. (UNSAM)
- 2004-2005. De acuerdo al plan de decisiones de la Cumbre mundial sobre Desarrollo sostenible de Johannesburgo, durante este bienio, la Comisión de Desarrollo Sustentable (CDS) se ocupará del examen y formulación de políticas sobre los siguientes temas: agua, saneamiento y asentamientos humanos.
2004. Enero. Ley 25.831 de acceso a la información ambiental.
2004. Septiembre, 17. Ushuaia. La Resolución 92/04 del COFEMA sobre la ley de presupuestos mínimos (Ley n° 25.675 -LGA) señala que el objeto de las leyes de presupuestos mínimos (de fondo y de forma) debe ser la protección mínima ambiental del recurso natural y no su gestión, potestad privativa de las provincias; quienes conservan sobre sus recursos el dominio originario. /Arts: 41 y 121 y 124 CN
2004. Septiembre 17. Un terremoto de 6.5 en la escala de Richter causó la ruptura del mineraloducto de minera Alumbarrera, contaminando el río Villa Vil.
2004. Agosto, 19. Ley 25.039, se aprueba el Acuerdo sobre cooperación minera con Venezuela. Cabe señalar que Venezuela no adhirió al plan de reestructuración del Banco Mundial.
2004. Agosto 20 /EXPTE ALUMBRERA PENAL AMBIENTAL/  
El fiscal federal interviniente solicita que Julián Rooney sea

- citado a prestar declaración indagatoria, requisitoria que fue satisfecha por el Juez federal en proveído del 30 de agosto de 2004, citando al imputado para el día 26 de octubre de 2004. Tras varias prórrogas pedidas por la defensa técnica, el acto de defensa de Rooney tiene lugar el 16 de febrero de 2005.
2004. Se aprueba en Argentina la “política nacional de producción limpia” cuya implementación está a cargo de la SAyDS (Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable) para lo cual conformó una “Unidad de producción limpia y consumo sustentable”, que en el año 2007 pasó a conformarse en Dirección. Asimismo, en 2004 se creó el “Consejo Asesor de Producción Limpia” como instancia de diálogo y cooperación público-privado para impulsar la adopción de los conceptos de producción sustentable. Este mismo año se lanzó el “Plan Nacional Minero” con el objetivo de fomentar la incorporación de la variable ambiental en el modelo productivo del sector, aunque orientado a las Pymes mineras no metalíferas (caso de ladrilleras).
2004. Se promulga en la provincia de Tucumán la Ley 7.459 sobre prohibición de quema de caña.
2005. Declaración del Milenio de las Naciones Unidas
2005. Cuarta Cumbre de las Américas en Mar del Plata, Argentina. Asiste el presidente Nestor Kirchner. Durante el encuentro, el presidente Kirchner cuestionó fuertemente las políticas neoliberales prescriptas desde Washington de manera uniforme para toda Latinoamérica. (Préstamos del Banco Mundial). Resaltó la necesidad de que la inversión privada generadora de empleo sea dirigida con responsabilidad social empresaria, para alcanzar un Desarrollo sostenible con inclusión social.
2005. Febrero 16. EXPTE ALUMBRERA PENAL AMBIENTAL. Tras varias prórrogas pedidas por la defensa técnica, tiene lugar la declaración indagatoria, del imputado Julián Patricio Rooney que había sido fijada originariamente para el día 26 de octubre de 2004.

2005. RSE Abril, 20 - La (ex) Comisión de Derechos Humanos de NNUU establece un mandato para un Representante especial del Secretario General en la cuestión de DDHH y las empresas transnacionales y otras empresas” (Resolución 2005/9), el cual recayó en John Ruggie. Esta iniciativa fue continuada luego por el Consejo de DDHH, pues dicho representante elaboró dos documentos publicados en los años 2008 y 2011.
2005. Mayo, 17 /EXPTE ALUMBRERA PENAL AMBIENTAL/ El Juez Federal N°1 de la provincia de Tucumán, Dr. Terán, dicta la Falta de mérito a favor de Rooney, en relación a los delitos previstos en el art. 55 de la ley 24.051 (fs 946/954). Esta sentencia fue oportunamente apelada por el Sr. Fiscal de Instancia, (Dictamen de fecha 20 de mayo de 2005, que rola a fs 955 y vta). Apelación que fue concedida y por la cual la Cámara Federal de apelaciones de Tucumán, el día 28 de mayo de 2008, por mayoría resolvió disponer el procesamiento sin prisión preventiva del Julián Patricio Rooney, Vicepresidente de Minera Alumbrera Ltda. En el año 2006, el juez Felipe Terán fue removido de su cargo, y en su lugar actuó hasta el año 2011 el Dr. Mario Racedo.
2005. RSE en el mes de junio, el Comité parlamentario de relaciones exteriores y comercio internacional de Canadá (the 38th Parliament’s Standing Committee on Foreign Affairs and International Trade - SCFAIT) presentó ante el Parlamento un informe titulado Minería en países en desarrollo- Responsabilidad Social Empresaria; que requería al gobierno federal la puesta en marcha de un proceso de revisión de programas y políticas en esa área, con la participación de industrias, ongs y expertos. En respuesta al requerimiento, el gobierno de Canadá llevó a cabo cuatro “Mesas nacionales sobre Responsabilidad Social Empresaria y el sector extractivo canadiense en países en desarrollo” (National Roundtables on Corporate

Social Responsibility –CSR- and the Canadian Extractive Sector in Developing Countries -“The Roundtables”) que se llevaron a cabo entre junio y noviembre de 2006, en Vancouver, Toronto, Calgary y Montreal. Los temas sobre los que versaron estos encuentros fueron: estándares de RSE y Buenas prácticas, Incentivos y asistencia para ayudar en la implementación de esos estándares; monitoreo de RSE y resolución de disputas; y desarrollo de la capacidad de gestión de recursos naturales por los países en desarrollo.

- 2005. Septiembre, 6. Dictamen del Fiscal Estofan sobre el convenio con la Alumbreira que firma Alperovich en 2005 Referente al expte, 5242/110-M-05.
- 2005. Convenio Marco entre la provincia de Tucumán y Minera Alumbreira limited sucursal Argentina firmado por Rooney y Alperovich.
- 2006-2007. De acuerdo al plan de decisiones de la Cumbre mundial sobre Desarrollo sostenible de Johannesburgo, durante este bienio, la Comisión de Desarrollo Sustentable (CDS) se ocupará del examen y formulación de políticas sobre los siguientes temas: energía para el desarrollo sostenible, desarrollo industrial, contaminación atmosférica/atmósfera y cambio climático.
- 2006. Enero, 1. La argentina solicita un nuevo préstamo al Banco Mundial, “Argentina mining decontamination proyect” (PRAMU) -ID P057124- por u\$s 34 millones, para garantizar la sostenibilidad del medio ambiente, pero es abandonado. En consecuencia, no se concreta.
- 2006. RSE- Abril. La International Finance Corporation (IFI), del Banco Mundial adopta una serie de políticas y estándares en sostenibilidad social y ambiental, en las siguientes áreas: Evaluación y manejo de sistemas sociales y ambientales; empleo y condiciones laborales; prevención de la contaminación; salud; seguridad; adquisición de tierras y reubicación voluntaria;

- conservación de la biodiversidad y manejo sostenible de recursos naturales; pueblos indígenas; y patrimonio cultural.
2006. Segunda actualización del informe de impacto económico del proyecto minero Bajo de la Alumbrera” por la Universidad Nacional de San Martín. (UNSAM)
2006. Diciembre, 4 y 5, “Primera reunión interamericana de ministros y altas autoridades de Desarrollo sostenible” de la OEA, en Santa Cruz de la Sierra, Bolivia. Se establece el “Programa interamericano para el desarrollo sostenible” (PIDS) 2006-2009.
2007. Abril, 4 Los hermanos Carlos Alberto y José Antonio Aranda inician en los Tribunales provinciales de la ciudad de Concepción de Tucumán, una Acción civil por Daños y Perjuicios contra Minera Alumbrera. Mediante esta acción, se reclama la suma de Trescientos noventa y ocho millones doscientos mil pesos (\$398.200.000) como indemnización por un proyecto de embotellar agua mineral que se habría visto truncado tras la contaminación de las aguas de un manantial, producto de la explotación minera.
2007. Dentro del ámbito del PNUMA, se crea el UNEP “International Resource Panel”, para desarrollar estudios holísticos para el manejo global de los recursos naturales. Los científicos que lo integran forjaron el concepto: “Decoupling” por el que se busca aumentar la productividad y al mismo tiempo disminuir la cantidad necesaria de recursos.
2007. Septiembre, 21. NY. “Reunión de expertos de la Comisión de Desarrollo sustentable” (CDS) de la ONU, sobre el uso de los ingresos provenientes de la explotación de recursos no renovables. Desafíos y oportunidades para países en desarrollo.
2007. Diciembre. El Programa iberoamericano de ciencia y tecnología para el desarrollo (CYTED) aprobó la propuesta de red temática sobre “prevención, gestión y manejo de conflictos para el desarrollo industrial sostenible de la minería en

Iberoamérica (GECOMIN)”, un mecanismo de interacción e intercambio de información, conocimiento y experiencias; cuya visión sería desarrollar un modelo para un adecuado relacionamiento de empresas mineras, comunidades y el estado, que permita consolidar el desarrollo industrial y sostenible de la minería en Iberoamérica.

2007. Diciembre, 10. Resolución conjunta n° 98/2007 y n° 1973/2007, de la Secretaría de Finanzas y la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable, donde se establecieron las “Pautas básicas para las condiciones contractuales de las pólizas de seguro de daño ambiental de incidencia colectiva” para garantizar el financiamiento de la recomposición del ambiente dañado. No incluye indemnizaciones a daños individuales.
2007. Diciembre, 19. Ley 26.331 Presupuestos mínimos de protección ambiental de Bosques Nativos.
- 2008-2009. De acuerdo al plan de decisiones de la Cumbre mundial sobre Desarrollo sostenible de Johannesburgo, durante este bienio, la Comisión de Desarrollo Sustentable (CDS) se ocupará del examen y formulación de políticas sobre los siguientes temas: agricultura, desarrollo rural, tierra, sequía, desertificación y África.
2008. Mayo 23. Creación de UNASUR, incluye en su agenda la cooperación en la protección de recursos naturales
2008. Mayo 28 /EXPTE ALUMBRERA PENAL AMBIENTAL/ Fallo de la Cámara Federal de Apelaciones que resuelve la apelación contra la sentencia del Juez Federal Terán que había dispuesto “Falta de Mérito” en la causa penal contra la minera. En su lugar, la Cámara Federal resuelve dictar el Procesamiento sin prisión preventiva de Julian Patricio Rooney, en su doble carácter de gerente comercial, legal y asuntos corporativos y vicepresidente de Minera Alumbreira Ltda. Como presunto autor penalmente responsable del delito de contaminación

peligrosa para la salud, previsto y penado por el art. 55 de la ley 24.051 en función del art.57 de dicho texto legal (art. 308 CPPN). En esta oportunidad también se dispuso declarar la nulidad de la recepción de muestras y análisis periciales practicados en las investigaciones preliminares realizadas por el Fiscal general Gómez, dejando subsistentes las mismas en lo que se refiere a informes vertidos por organismos oficiales y organizaciones no gubernamentales. También indicó al Juez de la causa que debía activar las investigaciones relacionadas con posibles procesos de contaminación por parte de Minera Alumbraera en diferentes puntos del territorio de la provincia de Tucumán, por no haber sido debidamente investigados.

No estando de acuerdo con el decisorio del 28 de mayo de 2008, la defensa del imputado interpuso recurso de casación, que fue concedido en fallo del 8 de septiembre de 2008. Consecuentemente, en fecha 21 de septiembre de 2009, la Sala III de la Cámara Nacional de Casación Penal dispuso hacer lugar al recurso interpuesto por el imputado y anular la decisión de la Cámara de Apelaciones de Tucumán en cuanto había determinado el procesamiento de Julián Patricio Rooney (fs 1244/1282 y fs 1354/1364)

2008. 1º Documento preparado por el representante especial del Secretario General de NNUU para la cuestión de DDHH y las empresas transnacionales y otras empresas: “Proteger, respetar y remediar: un marco para las actividades empresariales y los DDHH” (A/HRC/8/5, marco) que el Consejo de DDHH acogió en una resolución 8/7, del 18/06/2008.
2008. Julio, 8. Fallo de la CSJN- Caso Mendoza Beatriz Silvia y otros c Estado Nacional y otros s/Daños y perjuicios (Daños derivados de la contaminación ambiental del rio Matanza Riachuelo, por el que la Corte dispuso el saneamiento de la cuenca Matanza-Riachuelo. La causa inició en el año 2006. El 5 y 12 de septiembre de 2006 tuvo lugar la primera audiencia

- informativa. Durante el proceso la Corte ordenó al Poder Ejecutivo Nacional que presente un “Plan de saneamiento ambiental de la cuenca”, lo hizo revisar por la Universidad Nacional de Buenos Aires y ordenó su ejecución al “Comité de cuenca”. El fallo distingue entre dos tipos de daños: 1) Por un lado, el daño ambiental per se o daño ambiental de incidencia colectiva sobre un bien de incidencia colectiva, cuya determinación sí sería competencia de la Corte. Frente a estos daños se admite el accionar del Defensor del pueblo y de las ONGs constituidas a tal fin, además del afectado (ej. afectación de la calidad del agua); y 2) Por otro lado el daño a individuos a través del ambiente o daños individuales, sobre un bien individual, cuya determinación remite a la jurisdicción de tribunales inferiores y frente a los cuales sólo le cabe accionar al afectado, como único titular de los bienes individuales afectados (ej. daños a la salud por la ingesta de agua contaminada).
2008. Octubre, 22. Se sanciona la Ley 26.339 de Protección de Glaciares, que fue vetada por la presidenta Cristina Fernández de Kirchner. Se promulgó luego en octubre de 2010.
2008. Octubre, 28. En la Universidad Nacional de Catamarca (UNCA) se realizó la “Primera jornada de Derecho minero” motivada por un conflicto limítrofe con la vecina provincia de Salta sobre el dominio de los recursos de litio en el “Salar del Diabillo”. El caso se planteó porque sendas jurisdicciones otorgaron concesiones mineras a distintas empresas sobre el mismo segmento territorial. El conflicto fue planteado ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación y también se discutió sobre él en el Congreso de la Nación.
2009. Quinta Cumbre de las Américas, Trinidad y Tobago. Asiste la presidenta Cristina Fernández de Kirchner.
2009. 29 de Febrero. Fallo de la CSJN- Caso HALABI. Creación pretoriana de las Acciones de Clase para la defensa al consumidor y al medioambiente, ante la ausencia de leyes nacionales



que las reglamenten. La omisión del legislador no puede ser excusa para la privación del goce de un derecho. En el Considerando 13, el Alto Tribunal consolida la distinción tripartita entre: derechos individuales, intereses colectivos o intereses difusos –que defienden bienes indivisibles, no susceptibles de apropiación individual- y los intereses individuales homogéneos- relativos a derechos individuales divisibles agraviados por un hecho lesivo único- En esta última categoría, si bien se admite la interposición de una demanda única a favor de toda la clase, el alcance y la extensión de los perjuicios sufridos por cada uno de los integrantes del grupo debe ser dirimido en forma individual en procedimientos especiales en la etapa de ejecución de sentencia. El tribunal incluso fija algunas pautas para reglamentar estas acciones: identificación precisa del colectivo afectado, la idoneidad de quien asume la representación, que el planteo involucre cuestiones de hecho y derecho comunes u homogéneas a todo el grupo, un procedimiento que garantice la adecuada notificación de todas las personas que puedan tener un interés en el litigio, junto con medidas de publicidad que eviten la multiplicación de procesos por el mismo objeto, y que la pretensión se encuentre enfocada en los aspectos comunes. El tribunal considera como de la esencia de las acciones colectivas –class action- el efecto erga omnes de la cosa juzgada (Conforme Art.33 Ley general del Ambiente 25.675) – Aunque no lo menciona el fallo, la clasificación coincide con la del art.1 del “Código modelo de procesos colectivos para Iberoamérica”, diseñado en el ámbito del Instituto Iberoamericano de Derecho Procesal.

2009. Reunión del “Consejo Superior de la UNT” para que sus representantes en YMAD presenten un informe sobre la contaminación del canal DP2 de Tucumán. Los responsables afirmaron que la minera no contamina el canal, sino que son las citricolas y los ingenios los responsables de la contaminación.

2009. Septiembre, 21. EXPTE ALUMBRERA PENAL AMBIENTAL. La Sala III de la Cámara Nacional de Casación Penal dispuso hacer lugar al recurso interpuesto por el imputado y anular la decisión de la Cámara de Apelaciones de Tucumán del 28 de mayo de 2008, en cuanto había determinado el procesamiento de Julián Patricio Rooney (fs 1244/1282 y fs 1354/1364). Luego, en 31 de marzo de 2010, el Sr. Juez Federal N° II de Tucumán, Mario Racedo, resuelve elevar las actuaciones a la Cámara Nacional de Casación Penal, pero la Cámara Federal de Apelaciones se lo devolvió al Juzgado Instructor en fecha 3 de septiembre de 2010, a fin de que dicte oportunamente un nuevo pronunciamiento según nuevas pruebas que el juez ordene, con la debida intervención de los interesados en su producción.
2009. Diciembre. Informe de gestión presentado por la Embajada Argentina ante la Comisión de Desarrollo Sostenible de la ONU (CDS-NNU), en el que se evidencia la continuidad de la política de desarrollo del sector minero, como clave para el crecimiento del país durante la gestión Kirchner. En el documento se señala la política pública expresada en el Plan Minero Nacional, que tiene como objetivo “promover la minería como alternativa de trabajo sustentable”. Se concibe a la actividad minera como parte de un “modelo de desarrollo federal descentralizado y equitativo” basado en el crecimiento de las economías regionales, pues sus inversiones se afincan en los rincones más alejados del país, generando puestos de trabajo genuinos.
- 2010-2011. De acuerdo al plan de decisiones de la Cumbre mundial sobre Desarrollo sostenible de Johannesburgo, durante este bienio, la Comisión de Desarrollo Sustentable (CDS) se ocupará del examen y formulación de políticas sobre los siguientes temas: transporte, productos químicos, gestión de desechos, minería y marco decenal de programas de producción y consumo sostenibles

2010. Agosto 31. Se realiza una Audiencia en el Congreso de la Nación sobre la situación de la megaminería en Argentina. Fue convocada por el diputado nacional Pino Solanas (Proyecto sur) y Fernanda Reyes (coalición cívica ARI). Asisten, entre otros, la Red de Acción Ecológista (RENACE) encabezada por el Sr. Javier Rodríguez Pardo, autor del libro “Vienen por el oro, vienen por todo”. En la reunión comentan la Resolución del Parlamento Europeo, del 5 de mayo de 2010, en base a prohibiciones de explotaciones mineras con cianuro en República Checa (2000) Alemania (2002) y Hungría (2009). RENACE tiene como objetivo la distribución de información actualizada, el apoyo entre grupos ante situaciones de conflicto, la generación de campañas ambientales regionales o locales, el intercambio de experiencias y de logros en el medio ambiente de las acciones ciudadanas. RENACE había desarrollado durante 2009, una campaña nacional de firmas por el NO a la minería química a cielo abierto y a la minería nuclear en todas sus formas.
2010. Septiembre, 3. EXPTE ALUMBRERA PENAL AMBIENTAL. la Cámara Federal de Apelaciones devuelve el expediente penal al Juzgado Instructor, que había querido elevarlo a la Cámara Nacional de Casación Penal tras el fallo del 21/09/2009. La Cámara Federal le indica al Juez, que corresponde que vuelva al Juzgado Instructor a fin de que dicte un nuevo pronunciamiento según nuevas pruebas que el mismo ordene, con la debida intervención de los interesados en su producción.
2010. Septiembre 27, Se crea en Argentina el Observatorio de Conflictos sobre Recursos Naturales OCRN, para facilitar el monitoreo abierto de conflictos por los recursos naturales. Directora ejecutiva, Lorena Raquel Schrott.
2010. Octubre, 28. Se promulga de la Ley 26.639 protectora de glaciares, que fuera impugnada por una medida cautelar presentada por la Barrick Gold, al sentirse perturbados en sus

derechos sobre el proyecto Pascua Lama, que la Justicia de San Juan hizo lugar. La medida fue cuestionada ante la CSJN y dejada sin efecto el 3 de julio de 2012.

2010. Diciembre, 9. Se firmó el Acuerdo Nacional de Promoción del Diálogo Social en la Industria Minera. Esto es un acuerdo de diálogo entre todos los actores de la industria minera, una mesa formal de diálogo entre distintos actores privados, trabajadores y lo público, para trabajar en la búsqueda de consensos a los distintos problemas que se puedan suscitar. Se crea una “Secretaría General y Permanente”, una mesa de diálogo que será presidida por el Secretario de Minería de la Nación, como la máxima autoridad minera nacional. Su objetivo es primordialmente resolver cualquier tipo de problemas o conflictos que surjan en el sector, tanto sindicales, empresariales y/o ambientales mediante el diálogo sin acudir a medidas como piquetes o los cortes de ruta; por ello es que firmaron también varias entidades ambientalistas, como Greencross, Vida Silvestre, Ecopuerto, Fundación Habitat y Desarrollo, además de otras entidades como la Asociación Argentina de Residuos Sólidos, Consejo Federal de Minería, Comunidades de pueblos originarios y red de municipios mineros, además de Casemi (prestadores de servicios mineros) y Cámara Argentina Minera (empresarios mineros). Otro de los puntos del pacto destaca el “interés común” por encontrar y mantener “adecuados niveles de exploración y producción de minerales”, así como la necesidad de “priorizar el cuidado del ecosistema” donde se desarrolla la actividad. Este pacto tiene como objetivo garantizar la estabilidad de la actividad minera. Contar con un marco claro “es un factor clave para el clima de negocios y en particular para el sector minero, por la naturaleza misma de sus inversiones y su ejecución en el tiempo”.
2010. Noviembre, 12. EXPTE ALUMBRERA PENAL AMBIENTAL. La querellante, Sra. Anita Loto, pide pronto despacho en la

resolución de la condición del imputado. Pretende que el juez eleve la causa a juicio oral, basado en las pruebas que obran en el expediente. Por escrito presentado ante el Juzgado de Instrucción N° II, la querellante se opone al ofrecimiento de prueba de la defensa y con su pedido de pronto despacho abre una instancia que habilita al Fiscal General Gómez a recurrir en “queja por retardo de justicia”, incluso elevando “denuncia contra el Estado Argentino” ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Al momento de resolver la pretensión de la querrela, la Cámara de Apelaciones arguye que corresponde rechazar la “queja por retardo de justicia” atento a que la presentación y producción de prueba suspende la decisión en relación a la situación de Rooney. La concejala por la ciudad de Termas de Río Hondo, Sra. Anita Loto, junto a un grupo de organizaciones ecologistas habían asumido en 2007 el rol de querellantes.

2011. RSE enero 11. El Profesor John Ruggie, representante especial del Secretario general de Naciones Unidas, en negocios y derechos humanos, brinda una conferencia en Londres presentando su trabajo en la materia. (the speech by Professor John Ruggie, Special Representative of the United Nations Secretary-General on business & human rights - Sir Geoffrey Chandler Speaker Series event, London - hosted by Business & Human Rights Resource Centre)
2011. 2º Documento preparado por el representante especial del Secretario General de NNUU para la cuestión de DDHH y las empresas transnacionales y otras empresas: “Principios rectores sobre las empresas y los DDHH: puesta en práctica del marco de las NNUU para “proteger, respetar y remediar” que el Consejo de DDHH acogió en la resolución 17/4, del 16/6/2011, A/HRC/RES/17/4. En este caso el consejo también estableció un “Grupo de trabajo sobre la cuestión de DDHH y las empresas transnacionales y otras empresas”,

al cual entre otros cometidos le requirió que promueva la divulgación y aplicación efectiva y global de los principios rectores. También estableció el Consejo, un “Foro sobre las empresas y los DDHH”, para examinar las tendencias y los problemas de aplicación de los principios rectores.

2011. Siguiendo los principios rectores de la NNUU, la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) estableció: “Directrices de la OCDE para las empresas multinacionales”. Estas son “recomendaciones” que los gobiernos miembros de la organización les dirigen a las empresas en forma conjunta.
2011. Noviembre, 18. Fallo de la CSJN declarándose competente para entender en la causa entre el la provincia de Chubut v. la provincia de Rio Negro por presunta contaminación del recurso ecológico compartido, como es la cuenca del Rio Azul. Resulta de competencia originaria de la corte, toda vez que se le reprocha a una provincia por actos u omisiones concretas que se le imputan sobre la base de la titularidad de una obra pública (dominio público) o en ejercicio deficiente del poder de policía. Por otro lado, la Corte deniega la producción de prueba anticipada, pues la eventual modificación del estado de cosas por parte de los futuros demandados para desligarse de responsabilidad, implicaría la cesación del daño ambiental que se denuncia y en consecuencia, la futura acción de cese y recomposición ambiental (art 30 Ley 25.675) carecería de objeto. Las pruebas ofrecidas estarían destinadas a probar el deficiente o anormal funcionamiento de la planta de tratamiento de líquidos cloacales, mas no alcanzan a determinar el nexo causal que pudiera existir entre la actividad y la contaminación que se denuncia ni el grado de afectación al ambiente en miras a una eventual recomposición.
2011. Diciembre, 13. Fallo de la CSJN “Salas, Dino y otros (comunidad aborigen y criollos) vs Provincia de Salta y Estado Nacional s/Amparo” (Art 43 CN). Oídas las partes en la

audiencia pública del 18 de febrero de 2009, con fundamento en el principio precautorio (Art. 4 LGA) la Corte hizo lugar a medida cautelar de cese de los desmontes autorizados por algunas localidades de la provincia de Salta. Lo que se cuestionó fue el ejercicio del poder de policía ambiental del estado provincial - protección de los bosques nativos-. La medida se levantó una vez que la provincia de Salta realizó un estudio de impacto acumulativo y desarrolló políticas públicas tendientes a instaurar el régimen tuitivo de los bosques nativos de su territorio. Finalmente, la Corte se declaró incompetente para entender en la causa y derivó su tratamiento a la Corte de Justicia de la provincia de Salta. En este caso la CSJN ha establecido que corresponde a las autoridades locales la facultad de aplicar los criterios de protección ambiental que consideren conducentes para el bienestar de la comunidad para la que gobiernan, así como valorar y juzgar si los actos que llevan a cabo las autoridades, en ejercicio de poderes propios, afectan al bienestar perseguido. Y que tal conclusión procede de la CN, la que si bien establece que le cabe a la Nación dictar las normas que contengan presupuestos mínimos de protección, reconoce expresamente las jurisdicciones locales en la materia, las que no pueden ser alteradas.

2011. Diciembre, 20- Fallo de la CSJN Provincia de Santiago del Estero c Compañía azucarera Concepción S.A. y otros s/ Amparo ambiental. En virtud de las acciones concretas realizadas por la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación, orientadas a la superación de la contaminación denunciada por la provincia de Santiago del Estero, respecto de la cuenca Salí-Dulce, en la que varios ingenios azucareros estarían volcando efluentes industriales sin tratamiento, la Corte consideró prematuro hacer lugar a la medida cautelar que buscaba que se suspenda la producción de bioetanol o cualquier otro alcohol que tenga como subproducto la vinaza.

Este es el segundo intento de llevar al conocimiento de la CSJN el conflicto entre las vecinas provincias del NOA. Ya antes, el 11 de marzo de 2003, la Corte había rechazado una acción de amparo ambiental presentada por el Defensor del Pueblo de Santiago del Estero. La rechazó por falta de legitimación activa, toda vez que denunciar a la vecina provincia de Tucumán, excedía el ámbito de sus atribuciones. La denuncia de noviembre de 2002 que dio origen al último fallo, activó en Tucumán el conflicto de Minera Alumbreira, que figuraba entre las empresas presuntamente responsables de la contaminación del embalse. La cuenca Salí Dulce cuenta desde el año 2007 con un Comité de Cuenca.

2012. Marzo, 28. EXPTE ALUMBRERA PENAL AMBIENTAL. Presentación del Fiscal General, Antonio Gómez ante la Comisión Interamericana de Derecho Humanos (CIDH) denunciando al Estado Argentino por Denegación de Justicia de los reclamos de las personas afectadas en sus DDHH por las industrias extractivas en las Américas. El fiscal señala dos maneras de denegar justicia: La primera, no dar curso a las denuncias penales, y la segunda mediante graves demoras en los trámites judiciales. En lo concreto se menciona en la presentación el caso de Minera Alumbreira como de “demoras en trámites judiciales”, que lleva a la fecha 12 años desde su inicio en 1999. El Fiscal denuncia impunidad, contaminación y corrupción. Señala que no se trata de una investigación compleja como dicen los jueces, sino que es sencillo. Asimismo, se queja de que los jueces avisan a la empresa antes de que se le realice la medida pericial a fin de que modifiquen el status quo. También denuncia la criminalización de la protesta de pueblos originarios y sociedad civil en general.

2012-2013. De acuerdo al plan de decisiones de la Cumbre mundial sobre Desarrollo sostenible de Johannesburgo, durante este bienio, la Comisión de Desarrollo Sustentable (CDS)



se ocupará del examen y formulación de políticas sobre los siguientes temas: bosques, biodiversidad, biotecnología, turismo y montañas.

2012. Abril, 14 y 15. Sexta Cumbre de las Américas, Cartagena de Indias, Colombia. Asiste la presidenta argentina Cristina Fernández de Kirchner.
2012. Abril, 17. Fallo de la CSJN denegatorio de una acción de amparo ambiental (Art. 43 CN) presentada por la Comunidad diaguita de Andalgalá (con personería jurídica en trámite) en contra la minera Aguas Ricas, y las provincias de Catamarca, Tucumán, Salta, La Rioja y el Estado Nacional. La CSJN se declaró incompetente para entender en el caso por falta de prueba científica de un daño a un recurso natural interjurisdiccional, como serían la cuenca del Alto río Juramento y la del salar de Pipanaco. El voto en disidencia del Dr. Ricardo Lorenzetti señala que debiera aplicarse el principio precautorio y suspender el proyecto hasta que se realice un estudio de impacto ambiental acumulativo de las cuatro componentes del ambiente.
2012. A mediados de abril del año 2012, surgió la iniciativa de conformar una mesa de diálogo entre Minera Alumbra y la Federación de ONGs ambientales de Tucumán (FOAT), que se desarrolló a lo largo de reuniones mensuales entre los meses de mayo y diciembre de 2012. La iniciativa respondía al cambio de actitud empresarial, manifestado por Julian Rooney, en un programa de televisión. El gerente de la empresa asumía que la culpa de la industria minera en el conflicto provenía de la mala comunicación que hubo durante años sobre la actividad; por lo que se disponía a comunicar todas las verdades de esta actividad productiva. Con la mesa de diálogo se buscaba repetir la experiencia positiva que Xstrata había tenido en Tintiya, Perú, bajo los lineamientos de la CAO. Se pretendía iniciar el diálogo con los

sectores civiles de Tucumán, e ir ampliando paulatinamente la participación en la mesa con los habitantes de la ciudad de Concepción de Tucumán, y luego con los habitantes las localidades más cercanas al emprendimiento en Catamarca: Andalgalá, Hualfín, Tinogasta, Belen, Santa María etc. Lamentablemente, la fuerte desconfianza por parte de las ONGs frente a la neutralidad e imparcialidad del sujeto elegido por la empresa para officiar de mediador, produjo serias dificultades al proceso.

Si bien la mesa de diálogo representó un avance positivo en pos de la resolución del conflicto, no alcanzó el éxito que se esperaba, por lo que Xstrata, finalmente (2013), vendió su paquete accionario a otra empresa que pasó a tener la dirección actual del proyecto. Aun así la experiencia de la mesa de diálogo representó una oportunidad de aprendizaje para todos los que participamos de él.

2012. Junio, 20 a 22 - Conferencia NNUU Rio +20 sobre Desarrollo Sustentable. Como resultado de esta cumbre, el debate sobre el rol de la minería en el desarrollo sustentable ha quedado pendiente. Mientras éste debate acaparó gran parte de la atención y tiempo en la Cumbre (paralela) de los Pueblos, el documento final de la cumbre oficial sólo señala algunas cuestiones generales y de manera superficial.
2012. Julio, 3. Fallo de la CSJN revocando la medida cautelar de no innovar y declarándose competente para entender en la acción declarativa de inconstitucional contra la ley de protección de glaciares presentada por la empresa que explota el Proyecto Pascua Lama y la provincia de San Juan. Barrick gold en su carácter de concesionaria de la explotación del proyecto minero binacional para la extracción de oro y plata denominado “Pascua Lama”, dedujo la acción de inconstitucionalidad ante el Juzgado Federal de San Juan, contra el Estado Nacional, a fin de obtener que se declare la inconstitucionalidad de la ley nacional 26.639 de “Régimen de Presupuestos Mínimos para la

Protección de Glaciares y Ambiente Periglacial.” La empresa considera que la determinación del área periglacial protegida podría coincidir con zonas concesionadas por la autoridad minera provincial. El juez federal se declaró incompetente, pero hizo lugar a la medida de no innovar que la Corte dejó sin efecto. Falta que se expida sobre la cuestión de Fondo.

2012. julio, 6. Reunión de la “Red de Académicos por el Desarrollo Sustentable” en la Universidad Nacional de San Martín, Buenos Aires. Entre los temas a tratar, se destacan Impuestos y Renta Minera, Agua y Minería y los resultados obtenidos en la Cumbre de Río+20. El director del “Centro de Estudios para la Sustentabilidad” (CEPS) de esa universidad y secretario general para la coordinación argentina del Organismo Latinoamericano de Minería (OLAMI), ingeniero Hugo Nielson, fue claro al respecto: “El motor de este encuentro es la búsqueda de un diálogo nacional. Discutir con todos los actores con respeto sobre esto. No se puede pensar un país sin minería, pero hay que hacerla bien. Es una actividad imprescindible para el desarrollo del país, para generar riquezas”.
2012. Noviembre, 8. Reunión de la Comisión de Ambiente y Desarrollo Sustentable. Se realiza en el salón azul del Senado de la Nación Argentina, la jornada: “El senado nacional discute la megaminería”. Se desarrollan los siguientes módulos: I- Megaminería en el esquema del modelo de desarrollo actual; y módulo II- Consecuencias sociales, económicas, ambientales y culturales de la megaminería en nuestro país. El evento contó con la presencia de varios de los participantes de la reunión del 31 de agosto de 2010.
2013. La multinacional Glencore absorbe las acciones de Xstrata en Minera Alumbraera.
2013. Mayo, 23. RSE- Se publica el artículo de M Liliana Aráoz, “Responsabilidad social empresaria” en Revista jurídica La ley, año LXXVII n° 94 pág. 1 y 2.

2013. Noviembre, 1, Washington, D.C. Audiencia pública realizada en el 149° periodo de sesiones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos CIDH: “Situación de los derechos humanos de las personas afectadas por la minería en las Américas y responsabilidad de los Estados huéspedes y de origen de las empresas.”
2014. Mayo 27, La Academia Nacional de Ciencias de EEUU publica el estudio “Conflict translates environmental and social risk into business costs”, en el cual se analiza un conjunto de 50 proyectos extractivos -17 de ellos localizados en América Latina- a efectos de comprender cómo los conflictos locales se traducen en mayores costos operacionales para las empresas y de qué manera pueden éstas, al asimilarlos correctamente, modificar el modo de asumir el riesgo socio-ambiental de sus actividades.
- 2014-2015. De acuerdo al plan de decisiones de la Cumbre mundial sobre Desarrollo sostenible de Johannesburgo, durante este bienio, la Comisión de Desarrollo Sustentable (CDS) se ocupará del examen y formulación de políticas sobre los siguientes temas: océanos y mares, recursos marinos, pequeños Estados insulares en desarrollo y gestión de desastres y vulnerabilidad
2014. Ley 26.994- Código civil y comercial de la nación. (CCCN) Sancionado 1 de octubre de 2014, comienza a regir desde el 1 de agosto de 2015. En el Art. 14 se incorporan los derechos de incidencia colectiva.
2015. junio, 15. Reforma al Código Penal, incorpora el art Art. 59 como causales de extinción de la acción penal a: criterio de oportunidad y a la conciliación y reparación integral del perjuicio.
2015. Octubre 15- Se rechaza la solicitud de sobreseimiento por extinción de la acción penal, pedida por Rooney.
2015. Diciembre 31. Informe de la CIDH Comisión Interamericana e DDHH OEA sobre industrias extractivas y DDHH. Doc

- 47/15 “Pueblos indígenas, comunicados afrodescendientes y recursos naturales: protección de DDHH en el contexto de actividades de extracción, explotación y desarrollo. El informe se realiza con el apoyo de IWGIA Grupo internacional de trabajo sobre pueblos indígenas, con sede en Dinamarca.
2016. Julio 28 – Se resuelve sobreseer a Rooney, procesar a Mentz y dejar sin efecto la citación a indagatoria de Harvey Lou Holmes. Contra dicha resolución, deducen recurso de apelación el Ministerio Público Fiscal, la defensa de Mentz y las querellantes “Asociación Civil Pro Eco” y Ana Loto; la querellante “Conciencia Solidaria ONG adhiere a las apelaciones formuladas por los querellantes Ana Loto y “Asociación Civil Pro Eco”.
2017. julio. El presidente Macri firma con las provincias y el COFEMA un Nuevo Acuerdo Federal Minero, que espera ser retificado por el congreso nacional.
2017. Noviembre 15- Se aprueba la opinión consultiva de la Corte Interamericana de DDHH 23/27 sobre medioambiente y DDHH
2017. Noviembre 27- la Cámara Federal de Apelaciones de Tucumán revocó el sobreseimiento del imputado y remitió las actuaciones al Juzgado Federal N°2 de dicha jurisdicción, a cargo de Fernando Poviña, para que dicte nuevo pronunciamiento.
- 2016-2017. De acuerdo al plan de decisiones de la Cumbre mundial sobre Desarrollo sostenible de Johannesburgo, durante este bienio, la Comisión de Desarrollo Sustentable (CDS) se ocupará del examen y formulación de políticas sobre los siguientes temas: evaluación general de la aplicación del Programa 21, el Plan para la ulterior ejecución del Programa 21 y el Plan de Aplicación de las Decisiones de Johannesburgo.
2019. EITI Iniciativa para la transparencia de industrias extractivas.
2019. Febrero 7. Ley 27063 y 27482 CPPF Código de procedimientos penal Federal incorpora nuevos institutos como el Art. 22: Solución de conflictos y 23 Participación ciudadana en juicio por jurados.

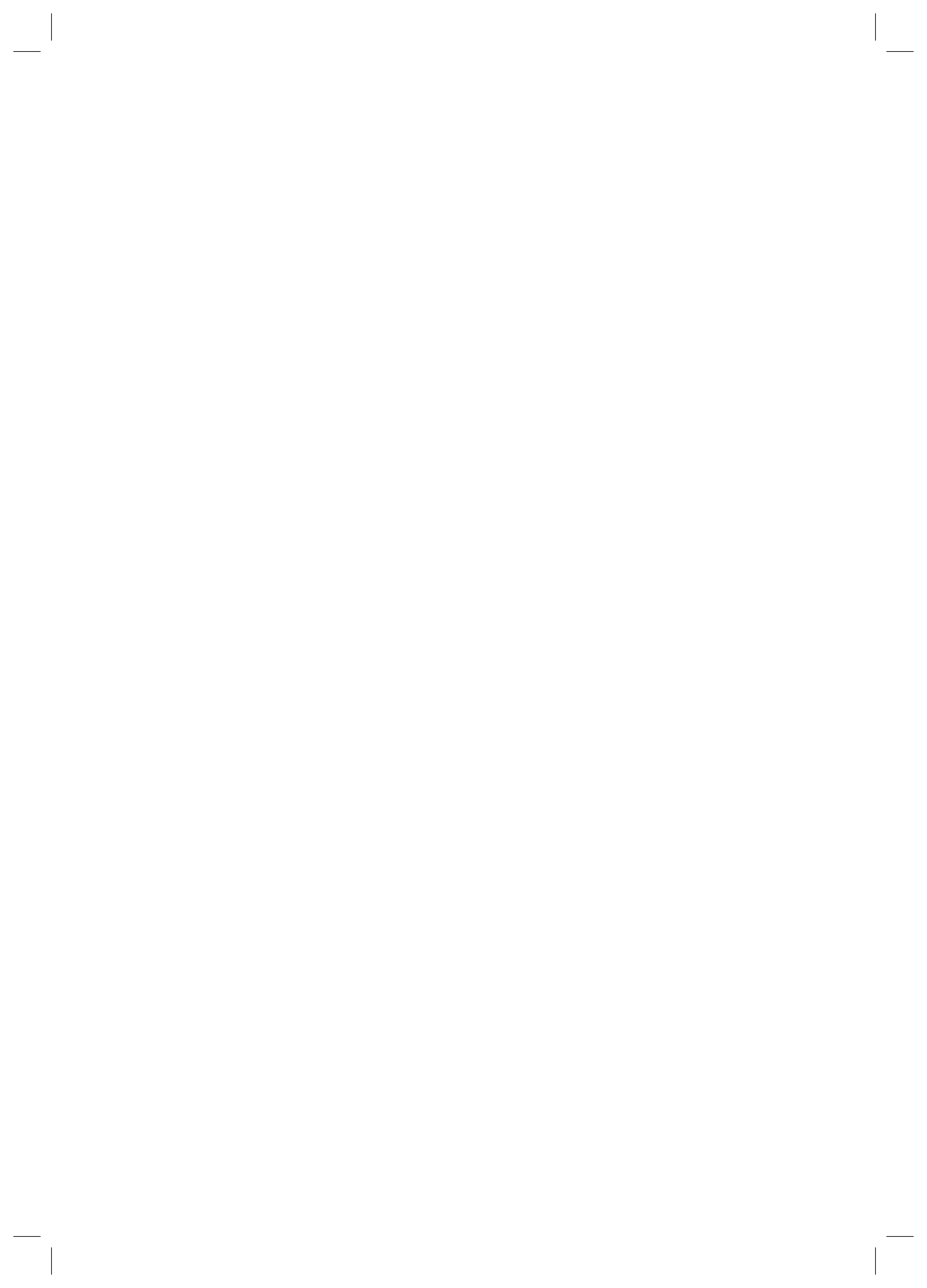
2019. Abril. El juez Poviña decretó el procesamiento del imputado y dispuso el embargo de sus bienes, por considerarlo responsable de contaminar, conforme artículos 55 y 57 de la Ley 24.051 de residuos peligrosos, el canal DP2\_ un afluente de la cuenca del río Salí –Dulce- con cobre y otros metales pesados que eran vertidos desde la planta de filtros “Cruz del Norte”, que pertenece a Minera Alumbreira. La defensa del imputado recurrió la decisión al considerar que “no hay evidencia sobre la afectación a la salud por parte de la descarga de Minera Alumbreira, sino por el contrario, la prueba producida demuestra que tal descarga no reviste riesgo alguno para la misma”.
2019. Diciembre 3. Fallo La Picasa. La Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina fortalece el federalismo de concertación indicando que los comités de cuenca son el ámbito propicio para resolver los conflictos ambientales que afecten a los usuarios de una cuenca hídrica. “Al haberse conformado la Comisión Interjurisdiccional de la Cuenca de la Laguna La Picasa (CICLP), corresponderá a los Estados que en su marco actúan instrumentar las medidas necesarias para garantizar el efectivo respeto de los principios constitucionales ambientales y federales reseñados en los considerandos 9º a 10. Con tal cometido, las partes deberán coordinar en ese ámbito el manejo racional, equitativo y sostenible del agua en la cuenca, desarrollar las obras necesarias y establecer las regulaciones que fueren menester, entre todos los sectores y jurisdicciones involucradas; y, eventualmente, dirimir los conflictos que pudieran suscitarse en el futuro en la órbita de ese organismo de cuenca.” Buenos Aires, Provincia de c/ Santa Fe, Provincia de s/ sumarísimo -derivación de aguas.
2020. Septiembre 24. Ley 27566 aprueba el Acuerdo Escazú que instrumenta el Ppio 10 de la Declaración de Rio en cuanto promueve la participación ciudadana en la toma de decisiones sobre asuntos ambientales. El art. 8 apartado 7 establece para

los Estados, la obligación de promover la solución alternativa de conflictos ambientales.

2020. Noviembre 12. EXPTE ALUMBRERA PENAL AMBIENTAL. La Cámara Federal de Apelaciones de Tucumán confirmó el procesamiento sin prisión preventiva de Julián Patricio Rooney como partícipe primario del delito previsto en el art. 55, primer párrafo, en relación con el art. 57, de la Ley 24.051, Contra dicha decisión, la defensa dedujo recurso de casación, remedio que no le fue concedido.
2020. Noviembre 17- Ley 27.592 Ley Yolanda de educación ambiental obligatoria en todos los niveles de gobierno.
2021. Mayo 12. EXPTE ALUMBRERA PENAL AMBIENTAL. La defensa del imputado interpuso recurso de queja por casación denegada, que fue declarado inadmisibile por la Cámara Federal de Casación Penal, Sala III, el 18 de agosto de 2021 por cuanto la sentencia recurrida no reviste la calidad de sentencia definitiva o equivalente.
2022. La multinacional minera Glencore fue declarada culpable de soborno en EEUU, Brasil, Rino Unido poniendo fin a procedimientos a cambio de multa.
2022. Mayo 2. Primer encuentro de la Mesa nacional sobre minería abierta a la comunicad MEMAC, que sigue los lineamientos propuestos en esta tesis doctoral, se desarrolla en el marco de la iniciativa para promover la gestión responsable del petróleo, gas y los recursos minerales \_eiti.org.ar\_ por haber adherido la Argentina a la Iniciativa para la transparencia de las industrias extractivas EITI a inicios de 2019. Iniciativa internacional para mejorar la transparencia y la rendición de cuentas de las industrias extractivas a través de la publicación, verificación, completa y divulgación de información sobre asuntos clave en la gestión de los recursos hidrocarbúricos y mineros. Todo esto responde al proyecto financiado por Opengovpartnership: “Transparency in extractive industries

(AR0079) Argentina Action Plan 2019-2022, con la participación de las instituciones: Secretaría de Minería, ministerio de producción y trabajo, subsecretaría de planificación energética, ministerio de finanzas. ACIJ, Directorio legislativo, FARN, Poder ciudadano, Cambio Democrático, Universidad Nacional de San Martín. El gobernador de Catamarca explica que de ahora en adelante, de cada proyecto minero que se haga, el 3,5% de las ganancias va para un fideicomiso de obras, según un plan estratégico, con la participación de la comunidad donde se localiza el emprendimiento minero. Si la gente no percibe que ha mejorado su calidad de vida, es imposible la minería. En Andalgalá se harán audiencias públicas y después de la firma del fideicomiso se lo ratificará por ley.





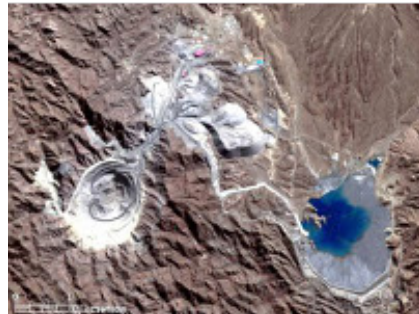
## ANEXO 2

### IMAGENES

2.1 Mapa de localización del emprendimiento Minera Alumbraera en Argentina.



2.2. Imagen satelital del emprendimiento minero Alumbraera.

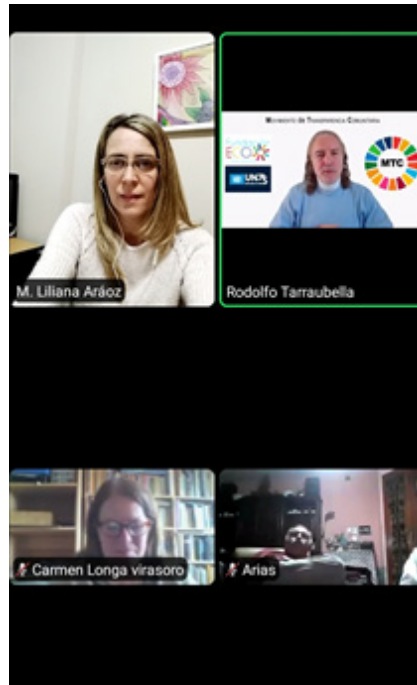


2.3 Mesa de diálogo entre Minera Alumbraera y la FOAT- Lugar: Defensoría del pueblo de Tucumán. De izquierda a derecha: sentados cinco miembros de la FOAT, de pie el coordinador del diálogo, luego sentados: la tesista, y dos gerentes de Minera Alumbraera. Se sigue con atención la presentación en power point de la empresa. Fecha 20/07/12



2.4 Movimiento de transparencia comunitaria para el cierre de mina Alumbraera.

Mesa de diálogo MARA- Minera Aguas Ricas Alumbraera. Proceso de participación ciudadana para obtener licencia social.



2.5 Entrevista al Dr. en geología Florencio Aceñolaza, representante de la UNT ante YMAD hasta 2012. Lugar: Instituto Lillo. Facultad de Ciencias Naturales- UNT. Fecha: 13/11/12



2.6 Entrevista al Dr. en ciencias biológicas, Juan Antonio Gonzalez, ex director de Medioambiente en los 90, y querellante en la causa por contaminación ambiental contra Minera Alumbraera, radicada en tribunales federales. Lugar: Instituto Lillo- Facultad de ciencias naturales -UNT. Fecha: 22/07/13



2.7 Reunión del 10/8/13  
En la mesa Luis Grosso. De pie al fondo, Prado Iratchet, Rodolfo Tarraubella. Sentados: Liliana Aráoz. Atrás Myriam Genisans y demás integrantes de PROECO; a la derecha, público presente.



2.8 los participantes se ubicaron alrededor de una mesa rectangular, encabezada por el director del proceso. Se sentaron unos (FOAT) en frente de otros (Minera Alumbreira), pero tuvieron que alinearse todos en el mismo lado de la mesa para poder seguir la proyección del power point en la pared.



2.9 Reunión mesa de diálogo, 12/10/12 M. Liliana Aráoz, Raúl Mentz (Gte. General Min Alumbreira), Juan Manuel Prado Iratchet (FOAT) y Jorge Montaldi (Gte. Min Alumbreira).



# Bibliografía

- Halabi Ernesto c/ PEN - Ley 25873 Dto. 1563/04 - s/ amparo ley 16.986 , (REX) S.C. H.270, L.XLII (CSJN 24 de febrero de 2009).
- (EIA), E. I. (2008). *Environmental Crime. A threat to our future*. Environmental Investigation Agency (EIA). London: Environmental Investigation Agency (EIA).  
“Minera Alumbrera se hará cargo del proyecto minero Agua Rica” Diario. (2 de septiembre de 2011). *El Ancasti*.  
Abriran negociaciones con Minera Alumbrera. (13 de agosto de 2004). *La Gaceta*.
- Aceñolaza, F. G. (2013). *Farallón Negro: Epopeya de un sueño minero*. San Miguel de Tucumán: Insugeo.  
Alperovich le dio un plazo de 15 días a la minera para resarcir el daño al medio ambiente. (21 de julio de 2004). *La Gaceta*.  
Alumbrera insiste en que no contamina. (23 de febrero de 2005). *La Gaceta*.  
Alumbrera, M. (s.f.). *Informes de sostenibilidad* . Obtenido de <http://www.alumbrera.com.ar/pren-Informes-sostenibilidad.asp>
- Alvarez, G. S. (2003). *La mediación y el acceso a justicia*. Buenos Aires: Rubinzal Culzoni.
- Aráoz, M. L. (2012). *La acción de los canadienses en la solución de conflictos socio-ambientales por actividad minera*. Conferencias presentada en foro, foro de desarrollo

- sostenible de la ciudad de rosario, Santa Fe. Recuperado el abril de 2012
- Aráoz, M. L. (2012). La acción de los canadienses en la solución de conflictos socio-ambientales por actividad minera . *Revista RAEC*.
- Argentina, C. d. (Ed.). (28 de noviembre de 2002). Ley 25675 General del Ambiente. *Política Ambiental Nacional. Presupuestos mínimos para gestión sustentable*. Argentina.
- Asociación de superficiarios de la Patagonia c Yacimientos Petrolíferos Fiscales S.A. y otros, FA 06000391 (CSJN 29 de agosto de 2006).
- Badino, J. E. (2007). Hacia un estudio comparativo de la minería del oro y su problemática ambiental entre Argentina y Canadá. *Situaciones ambientales argentinas y canadienses. Análisis y estrategias*.
- Baruch Bush, Robert; Folger Joseph P. (1994). *The promise of mediation. Responding to conflicto through empowerment and recognition* (Granica ed.). (A. Leal, Trad.) San Francisco: Jossey Bass Inc.
- Bas Junyent, F. (2012). Acciones colectivas. *presentación en Power point disponible en la web*.
- Becerra, F. (agosto de 2012). Carga de la prueba en el proceso ambiental. *La ley Gran Cuyo, año 17(07)*, 691.
- Bestani, A. (2012). *Principio de Precaución*. Astrea.
- Bibiloni, H. J. (2005). *El proceso ambiental*. Buenos Aires, Argentina: Lexis Nexis.
- Buckles, D. (2000). *Cultivar la Paz. Conflicto y colaboración en el manejo de los recursos naturales*.
- Cafferatta, N. A. ( 2009). Instituciones de derecho ambiental latinoamericano. *Revista de Derecho Público, Derecho Ambiental II*.
- Cafferatta, N. A. (Noviembre de 2014). Derecho ambiental en el código civil y comercial de la Nación . *Suplemento*

- especial: Código civil y comercial de la nación, La Ley, pág.285.*
- Cafferatta, N. A. ( Noviembre de 2014). Derecho ambiental en el código civil y comercial de la Nación . *Suplemento especial: Código civil y comercial de la nación, La Ley, pág. 273 a 296.*
- Cannata, P. (octubre de 2012). De la logística previa al allanamiento ambiental. *Revista Jurídica La Ley Noroeste, año 16 (9), 931-936.*
- Caram, M. E., Teresa, E. D., & Matilde, R. (2010). *Mediación. Diseño de una práctica.* Buenos Aires: Librería Histórica.
- Cassagne, J. C. (14 de septiembre de 2004). Daño ambiental colectivo. *La Ley.*
- Castelli, L. (15 de junio de 2010). Acciones de clase: necesidad de su regulación. *La ley, Supl. Act.*
- Centre for Excellence in CSR. (2012). Obtenido de <http://web.cim.org/csr/>
- CEPAL. ONU. RIO+20. (1992). *La sostenibilidad del desarrollo a 20 años de la cumbre para la tierra. (Avances, brechas y lineamientos estratégicos para América Latina y el Caribe).*
- CEPAL-ONU. (2012). *La sostenibilidad del desarrollo a 20 años de la Cumbre para la tierra. Avances, brechas y lineamientos estratégicos para América Latina y el Caribe.* CEPAL-ONU.
- Cobb, S. (1995). A narrative perspective on mediation. Toward the materialization of storytelling metaphor. *California University, Santa Barbara.*
- Cobb, S. (1995). The pragmatics of empowerment in Mediation: A narrative perspective. *California University, Santa Barbara.*
- Comunidad del Pueblo Diaguita de Andalgala c/ Provincia de Catamarca s/Amparo Ambiental, Fallo 116.481 (CSJN 17 de abril de 2012).



- Consultarán a una firma que se especializa en daño ambiental. (22 de septiembre de 2004). *La Gaceta*.
- Controversia en Termas por la contaminación. (28 de marzo de 2003). *La Gaceta*.
- Convenio entre la República Argentina y Canadá para la promoción y protección recíproca de inversiones. (21 de septiembre de 1992). *Ley 24.125*. Argentina- Canadá.
- Convenio entre la República Argentina y la Confederación Suiza. (30 de junio de 1992). *Ley 24.099*. Argentina- Suiza.
- Crisci, D. A. (1997). Mediación Ambiental. *DJ, I Ley sentencia y justicia*, 436-438.
- Cruz, Felipa y otros c/ Minera Alumbreira Ltd.y otros s/ sumarísimo (CSJN 23 de febrero de 2016).
- Cuestionan al funcionario que elogió a la minera. (2 de abril de 2005). *La Gaceta*.
- Curle, A. (1971). *Making peace*. London: Tavistock Press.
- De la Vega de Diaz Ricci, A. M. (2008). La evaluación de Impacto Ambiental como procedimiento administrativo. En F. d. Proyecto CIUNT (Ed.). San Miguel de Tucumán, Tucumán, Argentina: CIUNT.
- Declaró ante la justicia en titular de Alumbreira. (18 de febrero de 2005). *La Gaceta*.
- Democrático, F. C. (2012). *Mapa de conflictos mineros. Construcción colaborativa de información pública*. Obtenido de Plataforma de diálogo para una minería responsable en Argentina: <http://www.mapaconflictominero.org.ar/provincias/catamarca/alumbreira.html>
- Dependencia de Apoyo a la Mediación*. (s.f.). Obtenido de División de Políticas y Mediación del Departamento de Asuntos Políticos.: United Nations Peacemaker” ([www.peacemaker.un.org](http://www.peacemaker.un.org))
- Detectaron contaminación en los ríos del sur tucumano. (27 de febrero). 2005.

- (1993). *Diario de sesiones reunión n° 51*. Diario de sesiones, Cámara de Diputados de la Nación Argentina. Recuperado el 10 de marzo de 1993
- (1993). *Diario de sesiones reunión n° 63*. Cámara de Senadores de la Nación Argentina. Recuperado el 28 de abril de 1993
- Directores de YMAD informaron que Minera Alumbreira no es la que contamina el DP2. (23 de septiembre de 2009). *La Gaceta*.
- Donna, E. A. (2010). Problemas actuales de la dogmática del delito contra el ambiente. *Revista de Derecho Público. Derecho Ambiental III*, 151-188.
- El fiscal Antonio Gomez pide definiciones en la causa contra Minera Alumbreira. (19 de septiembre de 2011). *El Siglo*.
- El gobierno demanda a Minera Alumbreira. (23 de noviembre de 2004). *La Gaceta*.
- El gobierno reclama \$25 millones a Minera Alumbreira. (24 de noviembre de 2004). *La Gaceta*.
- El juez Terán visitará el canal DP2 por la causa Minera Alumbreira. (9 de marzo de 2005). *La Gaceta*.
- Entelman, R. (2002). *Teoría de los conflictos. Hacia un nuevo paradigma*. Barcelona: Gedisa.
- Esain, J. A. (2008). *Competencias ambientales. El sistema federal ambiental. Fuentes. Distribución y alcances de las funciones administrativas, legislativas y jurisdiccionales. Presupuestos mínimos de protección*. Buenos Aires: Abeledo Perrot.
- Estaban acostumbrados a manejar al ejecutivo. (7 de septiembre de 2004). *La Gaceta*.
- Estofan dice que no se firma acuerdo alguno con la minera. (24 de febrero de 2005). *La Gaceta*.
- Fiscales verdes. (23 de febrero de 2005). *La Gaceta*.
- Fiscalía General Tucumán*. (31 de enero de 2013). Obtenido de <http://www.fiscaliaagraltucuman.gov.ar/contactenos/>

- Fisher, Roger; Ury, William; Patton, Bruce. (1997). *Sí, de acuerdo. Cómo negociar sin ceder*. (T. d. Hassan, Ed.) Grupo Editorial Norma.
- Francisco, P. (2015). *Laudato Si: sobre el cuidado de la casa común*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Conferencia Episcopal Argentina Oficina del Libro.
- Galtung, J. (1969). *Conflict as a way of life*. London, Churchill: Freeman.
- Garrido Cordobera, L. (2007-A). Daño ambiental colectivo e individual. *La Ley*, 965.
- Gialdino, R. E. (22 de mayo de 2012). Estados, empresas y derechos humanos. *La Ley*, Año LXXVI (95).
- Gomez, A. G. (14 de agosto de 2012). Competencia Federal y Megaminería La Ley. *La Ley*, 3-6.
- Gonzalez, G. E. (2020). *Proyecto de Ley S-0885/2020 sobre Mediación Ambiental*. Buenos Aires: Congreso de la Nación.
- Gordillo, A. A. (1986). *Tratado de Derecho Administrativo*. Buenos Aires: T.I. Macchi.
- Group, W. B. (2002). *The Extractive Industries Review (EIR) Latin America and Caribbean Regional Workshop*. Rio de Janeiro, Brazil: World Bank Group. Recuperado el 2012, de [http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/ TOPICS/EXTOGMC/0,,contentMDK:20306686~menuPK:592071~pagePK:148956~piPK:216618~theSitePK:336930,00.html](http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTOGMC/0,,contentMDK:20306686~menuPK:592071~pagePK:148956~piPK:216618~theSitePK:336930,00.html)
- HAEL, J. I. (2008). Tutela judicial del medioambiente: el amparo colectivo y el proceso colectivo ordinario. En R. Diaz Ricci, *Articulación de las competencias ambientales en la Nación y en las Provincias del NOA* (pág. 202). Edunt.
- Hansen, T. (Septiembre de 2003). *A narrative approach to mediation*. Obtenido de Mediate. Com Artículos.

- Highton, E. y. (1996). *Mediación para Resolver Conflictos*. Buenos Aires: Ad Hoc.
- Humanos, C. I. (2009). *Reglamento*. Recuperado el 15 de octubre de 2013, de <http://www.oas.org/es/cidh/mandato/Basicos/reglamentoCorte.asp>
- Humanos, C. I. (2010). *Sistema de peticiones y casos. Folleto informativo*. Recuperado el 15 de octubre de 2013, de [http://www.oas.org/es/cidh/docs/folleto/CIDHFolleto\\_esp.pdf](http://www.oas.org/es/cidh/docs/folleto/CIDHFolleto_esp.pdf)
- (2006). *Informe de salida con respecto a las dos reclamaciones presentadas en relación a Minera Yanacocha*. Informe de salida, CAO, Cajamarca, Perú. Recuperado el febrero de 2006
- Iniciarán una acción judicial por daños contra Minera Alumbrera. (6 de septiembre de 2004). *La Gaceta*.
- Insisten en que la minera contamina. (11 de marzo de 2005). *La Gaceta*.
- Kattán c. Ejecutivo Nacional s/amp. por la captura de 6 toninas hembras en el mar argentino con destino al zoológico de Duisburgo en Alemania Federal, (La Ley, 1983-D, 576) (Contencioso administrativo Cap.Fed. 10 de mayo de 1983).
- La causa conta la minera en inconsistente. (23 de febrero de 2005). 2005.
- La causa por contaminación queda en suspenso. Santiago del Estero pedirá a la Corte de la Nación que no avancen los plazos procesales en la demanda contra industriales tucumanos. Tucumán deberá clausurar los ingenios que arrojen vinaza al río. (30 de diciembre de 2011). *La Gaceta*.
- La minera elogió el aval que le dió la Nación. (8 de abril de 2005). *La Gaceta*.
- La Nación enfrenta más de un millon de demandas. (2 de mayo de 2005). *La Gaceta*.

- La Nación intervendrá en las negociaciones con la minera como veedor. (17 de marzo de 2005). *La Gaceta*.
- La Unesco advirtió a la minera sobre el riesgo. (1 de octubre de 2004). *La Gaceta*.
- Landoni Sosa, A. (2004). Presentación del Proyecto de Código Modelo de Procesos Colectivos. *Exposición de motivos*. Caracas.
- Lederach, John Paul, . (2010). Ciudadanía y minería. Estrategias para la transformación democrática de conflictos socioambientales. En F. C. FARN, *Fortalecimiento de los actores de la sociedad civil para el ejercicio del derecho al agua y el control social de la actividad minera en la región de Cuyo y NOA*. Buenos Aires.
- Ley 14.771 Constitutiva de YMAD . (1959). Tucumán- Catamarca, Argentina.
- Ley 24.585 de Protección ambiental para la actividad minera. (24 de noviembre de 1995). Argentina: Congreso de la Nación.
- Libster, M. H. (2000). *El delito ecológico*. Buenos Aires: De Palma.
- Libster, Mauricio; Crea, Javier. (2019). *Derecho penal ambiental. El acceso a la justicia y la integración de los objetivos del desarrollo*. Buenos Aires: Cathedra jurídica.
- Limbert, Jhony; Ledesma Rivera; Ortiz, Pablo y otros. (2003). *La gestión participativa de conflictos socio ambientales*. Yapayampa, Bolivia: Abya Yala.
- Lloret, J. S. (2021). *Manual de litigación en casos civiles complejos medioambientales*. Chile: Centro de Estudios de justicia de las Américas.
- López Alfonsín, Marcelo; Dalla Vía, Alberto Ricardo . (1992). Los llamados intereses difusos y la protección constitucional del medio ambiente. *JA*, 708.
- Lorenzetti, P. (julio-septiembre de 2015). Antijuridicidad como presupuesto de la responsabilidad civil por daño ambiental.

- Su reformulación a partir del nuevo código civil y comercial de la nación. *Revista de Derecho Ambiental*, 43, 23.
- Lorenzetti, R. L. (2012). Presentación del Proyecto, Código civil y comercial de la Nación.
- Lorenzetti, Ricardo L; Higton de Nolasco, Elena; Kemerlma-  
jer de Carlucci, Aida. (2012). *Proyecto de Código Civil y  
Comercial de la Nación. Redactado por la Presentación,  
fundamentos y legislación complementaria*. (C. d. 191/2011,  
Ed.) Buenos Aires, Argentina.
- Los litigios contra la Nación suman u\$s 45 millones. (2 de  
mayo de 2005). *La Gaceta*.
- Mal Green, Guillermo; Spensley, James W. . (1994). Apro-  
ximación a una teoría de los Principios del Derecho  
Ambiental. (D 986).
- Marienhoff, M. S. (1983). Kattan c. Gobierno nacional (LL,  
1983-D-576) . *El Derecho*, 105, 247.
- Mendoza Beatriz y otros c Estado Nacional y otros s/Daños  
y perjuicios (derivados de la contaminación ambiental  
del río Matanza Riachuelo) (CSJN 8 de julio de 2008).
- Minera Alumbreira invertirá \$ 22 millones en la provincia.  
(6 de enero de 2005). *La Gaceta*.
- Moore, C. (2008). *El proceso de mediación. Métodos prácticos  
para la resolución de conflictos*. Buenos Aires: Granica.
- Moori K, M. V. (Diciembre de 1999). Reformas económi-  
cas y la Inversión en el Sector Minero Argentino. (LC/L  
1327), 43-56.
- Moori Koenig, Virginia, Bianco, Carlos. (2003). *Componente  
Industria Minera*. Estudio sectorial 1.EG.33.6, FUNDES,  
Préstamo BID 925/OC-AR Pre II, Buenos Aires.
- Morello, M. A. (1978-III). La defensa de los intereses difusos  
y el derecho procesal. *Jurisprudencia Argentina*, 321.
- Morello, M. A. (1985-II). El Amparo colectivo. *La Ley*, 723.
- Moset Iturraspe, J. (2010). Presupuestos de la Responsabilidad

- por daños en materia civil y en materia ambiental. Similitudes y diferencias. *Revista de Derecho Público. Derecho Ambiental III*, 115-127.
- Mosset Iturraspe, Jorge; Hutchinson Tomas y Donna, Edgardo Alberto. (1999). *Daño ambiental*. Buenos Aires: Rubinzal Culzoni.
- Moyano, A. (2000). Acciones de prevención y preservación del desarrollo ambiental. *La Ley Gran Cuyo*, 147.
- Mundial, B. (1996). *A mining strategy for Latin America and the Caribbean*. World Bank, Industry and energy. Washington DC: World Bank.
- Mundial, B. (2002). *Implementation Completion Report (SCL-42820) on a loan in the amount of u\$s 29.5 million to the Republic of Argentina for a second Mining Development Technical Assistance Project*. World Bank. World Bank. Recuperado el 3 de julio de 2012, de [http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDServlet?pcont=details&eid=000094946\\_02120304010762](http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDServlet?pcont=details&eid=000094946_02120304010762)
- Nagao Angela y Page Norman. (julio de 2005). *Narrative mediation: An exercise in question asking*. Obtenido de Mediate.com articules.
- Nató Alejandro, Rodríguez Querezá María Gabriela, Carbajal Liliana María. (2017). *Mediación Comunitaria. Conflictos en el escenario social urbano*. Buenos Aires.
- Objetan el acuerdo con la Minera. (8- enero-2005). *La Gaceta*.
- OEA, O. (2 de septiembre de 2011). *Reglamento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos*. Recuperado el 15 de abril de 2013, de <http://www.oas.org/es/cidh/mandato/Basicos/reglamentoCIDH.asp>
- Oneto, T. (1979). Responsabilidad civil por daños al ambiente. *La Ley*.
- ONU, S. G. (1992). *Manual sobre el Arreglo Pacífico de Controversias entre Estados*. ONU.

- Oteiza, E. (2012). Los procesos colectivos y las acciones de clase. *Jornadas nacionales de Derecho Procesal*. San Miguel de Tucumán.
- Peyrano, G. (1983). Daño ecológico, protección del medio ambiente e intereses difusos. *L.L secc. Doctrina*, 1983-III-835.
- Peyrano, J. W. (2006\_F). Peculiaridades de la excepción de defecto legal en un proceso colectivo ambiental. *La ley*, 416.
- Piden dos nuevos presupuestos por daños ambientales a consultoras. (22 de septiembre de 2004). *La Gaceta*.
- Pigretti, E. (23 de julio de 1997). Indemnización por Daño Ambiental. *DJ*.
- PNUMA. (2012). *Encuesta del PNUMA por países*. Obtenido de [www.pnuma.org/deramb/legislacionporpaíses](http://www.pnuma.org/deramb/legislacionporpaíses)
- Preparativos para demandar a Minera Alumbarrera en 30 días. (20 de septiembre de 2004). *La Gaceta*.
- Reclaman un pago millonario. (29 de diciembre de 2004). *La Gaceta*.
- Rees, C. (2008). *Grievance mechanisms for business and human rights, strengths, weaknesses and gaps*. Universidad Harvard.
- Rees, C. (2008). *Mapping grievance mechanisms in the business and human rights arena*. Universidad Harvard.
- Rees, C. (2008). *Right compatible grievance mechanism, a guidance tool for companies and their stakeholders*. Universidad Harvard.
- Remy Felix; Mc Mahon Gary. (2001). *Large Mines and the community. Socioeconomic and Environmental effects in Latin América, Canada, and Spain*. Canada; Washington: International Development Research Centre; World Bank.
- Remy, F. (2000). Reforma e inversión en la minería, una perspectiva global. (C. d. Social, Ed.) *Recursos Naturales y Desarrollo, un diálogo Canadiense- Latinoamericano*, 197-248.



- Report, A. G. (2007). *National Roundtables on Corporate Social Responsibility (CSR) and the Canadian Extractive Industry in Developing Countries*. Canada. Obtenido de <http://www.pacweb.org/Documents/PWYP/Advisory-GroupReport-March2007.pdf>
- Robledo, j. (2009). *Análisis de la conflictividad socio-ambiental en Argentina: El conflicto minero, emergente de la nueva conflictividad socioambiental en Argentina*. Buenos Aires: Fundación Cambio Democrático- FARN.
- Rodriguez Pardo, J. (2009). *Vienen por el oro, vienen por todo. Las invasiones mineras 500 años después*. ciccus.
- Rooney, Julian s/ Recurso de casación Registro n° 1348/2021., FTU 400378/19999/CFC1 (Cámara Federal de Casación Penal, Sala III 18 de agosto de 2021).
- Rotella, L. G. (2012). La legitimación en los procesos colectivos. En C. B. Sbdar, *Una mirada procesal de los derechos de incidencia colectiva*. La Ley.
- Ruggie, J. (2011). *Guiding Principles on Business and Human Rights: Implementing the United Nations "Protect, Respect and Remedy"*. Special Representative of the Secretary-General on the issue of human rights and transnational corporations and other business enterprises. UN. Obtenido de [http://acnudh.org/wp-content/uploads/2012/05/Booklet\\_Minorities\\_Spanish1.pdf](http://acnudh.org/wp-content/uploads/2012/05/Booklet_Minorities_Spanish1.pdf)
- Ruggie, J. G. (2011). Harvard University Special Representative of the UN Secretary-General for Business and Human Rights. London: Sir Geoffrey Chandler Speaker Series, The Royal Society for the Encouragement of Arts, Manufacturers and Commerce. Obtenido de <http://www.business-humanrights.org/Documents/VideosSpeakerSeries>
- Santiago del Estero, Provincia de c/ Cia. Azucarera Concepción S.A. y otro s/ amparo ambiental, CSJ 61/2011 (47-S) (CSJN 2013).

- Sbdar, C. (2008). Legitimados para promover la tutela jurisdiccional de los derechos que protegen al ambiente. En R. Diaz Ricci, *Articulación de las competencias ambientales en la nación y en las provincias del NOA* (pág. 219). Edu.
- Se fortalecerá la actividad minera. Jorge Mayoral habló sobre la inauguración de plantas mineras en el noroeste argentino. (26 de junio de 2003). *LA Gaceta*.
- Se reactivaría el proyecto minero Aguas Ricas. Sería mayor al de la Alumbrera. (15 de febrero de 2003). *La Gaceta*.
- Según la Nación, Minera Alumbrera trabaja en regla. (7 de abril de 2005). *La Gaceta*.
- Shmueli Deborah, y Kaufman Sanda. (2006). Environmental mediation. (T. j. Studies, Ed.) *The center for environmental policy studies series*(24).
- Sobrino, W. A. (26 de junio de 2009). Seguros ambientales obligatorios. *La Ley*.
- Sosa, I., & Keenan, K. (2005). *Evaluación de la calidad del agua en Cajamarca, Perú 2004-2005*. Informe anual de monitoreo, CAO y Mesa de diálogo y consenso. Recuperado el diciembre de 2005
- Sosa, Irene y Keenan, Karing. (octubre de 2001). Acuerdos de impacto y beneficio entre pueblos indígenas y compañías mineras. Su uso en Canada.
- También investigan a la Alumbrera en Santa Fe. (20 de febrero de 2005). *La Gaceta*.
- Termenses se unen contra la contaminación del Frontal. (7 de noviembre de 2002). *La Gaceta*.
- The office of the Extractive Sector CSR Counsellor*. (s.f.). Obtenido de [http://www.international.gc.ca/csr\\_counsellor-conseiller\\_rse/index.aspx?view=d](http://www.international.gc.ca/csr_counsellor-conseiller_rse/index.aspx?view=d)
- The Standing Committee on Foreign Affairs and International Trade, (. (2005). *Fourteenth Report*. 38th Parliament, 1st Session, House of Commons Chambre

- des Communes, Subcommittee on Human Rights and International Development, Third Report to the committee. , Ottawa, Canada.
- Tucumán, H. L. (1994). Diario de Sesiones N°5., 5, págs. 878-879. San Miguel de Tucumán.
- UFIMA Unidad Fiscal para la Investigación de delitos contra el Medio Ambiente. (31 de enero de 2013). Obtenido de Ministerio Público Fiscal de la Nación: <http://www.mpf.gov.ar/MapaMPF/mapa/unidades-especiales.htm>
- Un fiscal pide leyes para apresar a los que contaminan. (28 de febrero de 2005). *La Gaceta*.
- UN, S. (2003). *Norms on the Responsibilities of Transnational Corporations and Other Business Enterprises with regard to Human Rights*. UN. Geneva: UN. Obtenido de <https://digitallibrary.un.org/record/501576>
- Unesco. (1997). *Informe anual en Argentina*. Unesco.
- UNICRI. (2012). Delito ambiental - amenazas corrientes y emergentes. En U. N. Institute (Ed.), *Delito ambiental - amenazas corrientes y emergentes*. Roma: Ministerio de Ambiente y el Ministerio de Justicia de Italia.
- VALLS, M. F. (2016). *Derecho Ambiental*. Buenos Aires: Abeledo Perrot.
- Veiga, R. (2013). *Mediaciones en situación de calle. Un servicio, múltiples aprendizajes* . (Programa de Estudios Posdoctorales, Ed.) Caseros: Universidad Nacional de Tres de Febrero.
- Veintidos meses tardaron en citar a un empresario. Demoras por las dificultades para conseguir información sobre directivos de la compañía. (19 de febrero de 2005). *La Gaceta*.
- Watzlawick, P., Bavelas, J. B., & Jackson, D. D. (1981). *Teoría de la comunicación humana*. Barcelona: Editorial Herder S.A.
- Winslade, J., & Monk. (2000). *Narrative mediation: A new approach to conflict resolution*. San Francisco: Jossey-Bass.

# Índice

<b>AUTORIDADES.....</b>	<b>7</b>
<b>AGRADECIMIENTOS .....</b>	<b>9</b>
<b>INFORME DEL JURADO.....</b>	<b>13</b>
<b>RESUMEN .....</b>	<b>17</b>
<b>SECCIÓN INTRODUCTORIA.....</b>	<b>19</b>
JUSTIFICACIÓN DEL PROBLEMA.....	19
PREGUNTA DE INVESTIGACION .....	21
PROBLEMA DE TESIS .....	21
OBJETO .....	21
PROYECTO .....	21
HIPOTESIS.....	22
ESTADO DE LA CUESTION.....	22
RECORTE TEMPORAL .....	23
HOJA DE RUTA .....	24
ESTRUCTURA DEL TRABAJO – Cómo se organizan los temas .....	26

# **CAPÍTULO I**

## **CONFLICTO AMBIENTAL**

<b>1.1. DEFINICIÓN DE CONFLICTO AMBIENTAL. CAUSAS: RECURSOS NATURALES .....</b>	<b>29</b>
1.1.1. Actividad minera en Argentina - liberalismo y colonización .....	31
<b>1.2. VISIÓN POSITIVA DEL CONFLICTO .....</b>	<b>35</b>
<b>1.3. ANÁLISIS ESTÁTICO Y DINÁMICO DEL CONFLICTO .....</b>	<b>36</b>
1.3.1. Aspectos del conflicto .....	36
1.3.2. Modos de abordar un conflicto .....	37
<b>1.4. HISTORIA DEL CONFLICTO .....</b>	<b>40</b>
1.4.1. Antecedentes históricos del emprendimiento. Importancia del caso de Minera Alumbreira.....	40
1.4.2. Temas en disputa .....	42
1.4.3. Negociación entre el gobierno provincial y la multinacional minera, con intervención del gobierno nacional- Año 2002 a 2005 .....	44
<b>1.5. TIPOS DE CONFLICTO .....</b>	<b>54</b>
<b>1.6. MULTIPARTES: POSICIONES, INTERESES, RECURSOS DE PODER .....</b>	<b>57</b>
Características Generales .....	57
Mapa de Actores del Emprendimiento.....	59
<b>1.7. TEMAS COMPLEJOS. ESTADÍSTICAS DE CAO- BM.....</b>	<b>69</b>
<b>1.8. CICLO DE VIDA DE UN CONFLICTO. ESCALADAS Y DESESCALADAS .....</b>	<b>70</b>
<b>1.9. OPORTUNIDAD PARA MEDIAR.....</b>	<b>73</b>

<b>1.10. CONFLICTIVIDAD EN AMÉRICA LATINA Y ARGENTINA.....</b>	<b>74</b>
--	-----------

## **CAPÍTULO II MARCO LEGAL E INSTITUCIONAL DE LA PROBLEMÁTICA AMBIENTAL**

<b>2.1. INDUSTRIA MINERA Y MEDIO AMBIENTE. PASMA I Y II.....</b>	<b>77</b>
2.1.1. Ejes de la reforma minera.....	79
2.1.2. Marco normativo del sector minero en argentina .....	84
<b>2.2. GENESIS Y EVOLUCION DEL DERECHO AMBIENTAL. PRINCIPIOS Y OBJETIVOS DE POLÍTICA PÚBLICA AMBIENTAL.....</b>	<b>85</b>
2.2.1. Declaración de Estocolmo de 1972 .....	87
2.2.2. Informe Brundtland .....	89
2.2.2.1. Concepto de Desarrollo sustentable .....	90
2.2.2.2 Principios de derecho ambiental .....	91
2.2.3. Cumbre para la tierra, Rio de Janeiro 1992 .....	93
2.2.4. Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo .....	94
2.2.5. Carta Encíclica Laudato Si .....	96
2.2.6. Contrastes de la Encíclica Laudato Si, con la Declaración de Rio 92 .....	98
2.2.7. Cumbre de Rio + 20. Evaluación de los compromisos asumidos en 1992. Informe de Comisión Económica para America Latina (CEPAL) ..	100
2.2.7.1. Informe de Comisión Económica para América Latina (CEPAL) sobre la región.....	101
2.2.7.2. Informe sobre los progresos concretos realizados por la República Argentina en materia de implementación de los principios de Rio .....	105

2.2.8. Los principios de derecho ambiental en la ley general del ambiente, como ley de política ambiental.	113
2.2.9. Aplicación del principio precautorio en el caso de Minera Alumbreira. Fallo de la CSJN en causa: Cruz Felipa y otros c/ Minera Alumbreira Ltd. s/ Sumarísimo.....	116
<b>2.3. ESTUDIO DE IMPACTO AMBIENTAL, EVALUACIÓN Y DECLARACIÓN .....</b>	<b>120</b>
2.3.1. Instrumento de política ambiental .....	120
2.3.2. Procedimiento de EIA .....	121
2.3.3. Estudio de Impacto Ambiental de Minera Alumbreira-Experiencia piloto en entrenamiento de las UGAPS .....	123
2.3.4. Impactos de la minería a gran escala en Países en Desarrollo.....	127
<b>2.4. DAÑO AMBIENTAL .....</b>	<b>133</b>
2.4.1. Antecedentes históricos en la doctrina nacional.....	133
2.4.2. Concepto y cuantificación del Daño Ambiental. Arts. 41 CN; 14 CCC y 27 LGA .....	137
2.4.3. Caracterización del daño ambiental.....	140
2.4.4. Régimen de responsabilidad por daño ambiental .....	142
2.4.5. Régimen de Responsabilidad Administrativa por daño ambiental de incidencia colectiva instituido por la Ley General del Ambiente (LGA) .....	144
2.4.6. Régimen de Responsabilidad civil por daño particular derivado de un daño al ambiente. Función preventiva, resarcitoria y punitiva .....	148
2.4.6.1. Elementos de la Responsabilidad civil Ambiental .....	152
2.4.6.2. ¿Quién sufre qué daño?.....	161

2.4.7. Régimen de Responsabilidad penal ambiental...	161
2.4.7.1. ¿Qué es un delito ambiental internacional? .....	164
2.4.7.2. Normas penales ambientales en Argentina .....	164
2.4.7.3. Efectos reales de la aplicación de la ley penal a la problemática ambiental.....	166
<b>2.5. RESPONSABILIDAD SOCIAL EMPRESARIA .....</b>	<b>168</b>
2.5.1. Principios guías para negocios y derechos humanos.....	171
2.5.2. “Roundtables” sobre Responsabilidad Social Empresaria en Canadá .....	174
<b>2.6. RESPONSABILIDAD DEL ESTADO – ONU y ART. 41 CN .....</b>	<b>179</b>

### **CAPÍTULO III PROCESOS JUDICIALES DE RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS AMBIENTALES**

<b>3.1. PROCESOS COLABORATIVOS Y ADVERSARIALES DE RESOLUCIÓN DE DISPUTAS.....</b>	<b>183</b>
<b>3.2. MECANISMOS JUDICIALES. PROCESOS COLECTIVOS. AMPARO AMBIENTAL.....</b>	<b>186</b>
3.2.1. Derecho a un ambiente sano. Naturaleza jurídica. Acciones en defensa del derecho a un ambiente sano .....	186
3.2.2. El impacto del Derecho Ambiental en el Derecho Argentino: constitucional, civil, administrativo y procesal: los intereses difusos - derechos de incidencia colectiva.....	189



3.2.3. Garantía del derecho al ambiente. Procesos colectivos. Necesidad de reglamentación legal.	
Doctrina y jurisprudencia .....	193
3.2.3.1. Categorización de los conflictos según Lorenzetti .....	195
3.2.3.2. Necesidad de reglamentación legal-Elaboración doctrinaria .....	196
3.2.3.3. Competencia.....	200
3.2.3.4. Legitimación activa .....	202
3.2.3.5. Excepción de defecto legal .....	205
3.2.3.6. Potestades del juez en la ordenación del proceso .....	206
3.2.3.7. Prueba de los hechos y de la relación causal - Principio de cargas dinámicas .....	207
3.2.3.8. Efectos de la sentencia .....	209
3.2.3.9. Evolución jurisprudencial de los procesos colectivos.....	210
3.2.4. Proceso judicial inadecuado para resolver cuestiones ambientales complejas .....	212
3.2.5. Mediación previa obligatoria en procesos colectivos ambientales .....	214
<b>3.3. PROCESO PENAL. DIFICULTADES EN LA LABOR INVESTIGATIVA DEL FISCAL.....</b>	<b>216</b>
3.3.1. Cronología de la causa penal ambiental contra Alumbarrera en Tribunales Federales .....	217
3.3.2. Particularidades del proceso penal contra Minera Alumbarrera Ltda .....	221
3.3.3. Pericia ambiental .....	225
3.3.4. Bajo nivel de efectividad del proceso penal como mecanismo de protección ambiental y de resolución de conflictos ambientales .....	228

<b>3.4. PROCESO DE SOLUCIÓN DE CONFLICTOS ENTRE PARTICULARES Y UN ESTADO ANTE LA COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (CIDH).....</b>	<b>229</b>
3.4.1. Competencia y trámite ante la Comisión.....	229
3.4.2. Audiencia: “Situación de DDHH de las personas afectadas por industrias extractivas en las Américas” .	232

## **CAPÍTULO IV PROCESOS COLABORATIVOS DE RESOLUCIÓN DE CONFLICTO AMBIENTAL**

<b>4.1. PROCESOS ALTERNATIVOS DE RESOLUCIÓN DE CONFLICTO (RAD) .....</b>	<b>237</b>
4.1.1. Negociación .....	238
4.1.2. Conciliación.....	238
4.1.3. Mediación.....	239
4.1.4. Arbitraje .....	239
<b>4.2. MEDIACION. CONCEPTO. CARACTERES.....</b>	<b>239</b>
4.2.1. Conceptualización de la mediación.....	239
4.2.2. Características de la mediación .....	241
4.2.3. Mediación y comunicación.....	242
4.2.4. La mediación en Naciones Unidas .....	244
<b>4.3. MODELOS DE MEDIACIÓN.....</b>	<b>247</b>
4.3.1. Modelo de Harvard.....	248
4.3.2. Modelo Circular narrativo .....	250
4.3.3. Modelo Transformativo .....	255
<b>4.4. PRINCIPIOS GUÍA PARA MECANISMOS BASADOS EN DIÁLOGO .....</b>	<b>258</b>

<b>4.5. MEDIACIÓN AMBIENTAL. ORIGENES, CONCEPTO Y CARACTERES.....</b>	<b>261</b>
4.5.1. Mediación ambiental y Mediación Comunitaria	263
4.5.2. Caracteres especiales de la mediación ambiental .....	266
<b>4.6. MEDIACIÓN AMBIENTAL Y ACCESO A JUSTICIA .....</b>	<b>269</b>
4.6.1. Programas establecidos en el Plan nacional de mediación: patrimonial y familiar. Posibilidad de abarcar nuevos temas .....	271
4.6.2. Posibilidad jurídica de mediar en materia ambiental .....	276
4.6.2.1. Objeto de la negociación o mediación ambiental: Desarrollo sustentable.....	277
4.6.2.2. ¿Puede el Estado ser parte en una mediación ambiental? .....	279
4.6.3. Experiencias de mediación ambiental en las provincias del NOA .....	280
4.6.3.1. Mediación ambiental en Salta .....	281
4.6.3.2. Mediación ambiental en Tucumán.....	283
4.6.3.3. Mediación ambiental en Catamarca .....	285
<b>4.7. ROL DEL MEDIADOR – PASOS Y ETAPAS DE LA MEDIACIÓN – MESA DE DIÁLOGO.....</b>	<b>286</b>
4.7.1. Pasos y etapas.....	286
4.7.2. Mesa de diálogo entre Minera Alumbraera y la Federación de ONGs ambientales de Tucumán (FOAT).....	287
4.7.3. Pre- Mediación .....	290
4.7.3.1. Contactos iniciales con las partes.....	290
4.7.3.2. Elegir una estrategia para orientar la mediación .....	294
4.7.3.3. Recopilar y analizar la información de antecedentes.....	300

4.7.3.4. Idear un plan detallado de mediación.....	303
4.7.3.5. Crear confianza y cooperación.....	307
4.7.4. Sesiones de mediación o mesa de diálogo.....	314
4.7.4.1. Comienzo de la sesión conjunta de mediación .....	314
4.7.4.2. Definición de las cuestiones y elaboración de agenda .....	317
<b>4.8. EXPERIENCIAS DE ACUERDO .....</b>	<b>320</b>
4.8.1. Denominación .....	320
4.8.2. Antecedentes .....	321
4.8.3. Utilidad de los acuerdos.....	322
4.8.4. Casos .....	322
Caso Minera Yanacocha – Cajamarca, Perú, año 1993- 2006 .....	323
Caso Minera – Tintiya, Perú .....	324
<b>CONCLUSIONES.....</b>	<b>327</b>
<b>ANEXO 1</b>	
<b>LÍNEA DEL TIEMPO:</b>	
<b>MEDIACIÓN, AMBIENTE Y MINERÍA.....</b>	<b>333</b>
<b>ANEXO 2</b>	
<b>IMAGENES.....</b>	<b>387</b>
<b>Bibliografía .....</b>	<b>391</b>





Libros Tucumán Ediciones  
2024

