
Brasil, minería y biodiversidad: De degradadores a prestadores de servicios ambientales: cuando las fronteras entre destruir y conservar son retóricas

El golpe parlamentario que llevó al poder al gobierno ilegítimo de Michel Temer no fue lo que inauguró uno de los objetivos centrales de la actual política minera brasileña: ampliar la producción mineral y su participación en el PBI nacional. Ese objetivo, anunciado recientemente por el gobierno de Temer, ya estaba presente en la exposición de mociones de 2013 realizada por la presidenta Dilma Rousseff, cuando enviaba al Legislativo la propuesta de un nuevo Código Minero para el país. La diferencia crucial entre los dos gobiernos tal vez esté en el papel atribuido al Estado en ese proceso, de mayor coordinación y planificación. Pretensiones que durante el debate sobre el nuevo Código fueron bloqueadas por el Congreso. La bancada de diputados financiados por grandes compañías mineras (1) cuidó de retirar de la nueva ley todas las propuestas que garantizaban alguna gobernanza pública sobre la política mineral y de incluir artículos que ampliaran aún más las posibilidades de acceso del mercado a los recursos minerales (2).

En el Congreso, las enmiendas parlamentarias restringieron las condiciones que el gobierno proponía para otorgar títulos y simplificaron los regímenes de concesión, disminuyendo la capacidad del Estado para definir qué minerales y áreas deben ser explotados con prioridad. También se incluyeron artículos que ampliaban las garantías de acceso a la tierra y al agua a las mineras, otorgándoles derecho de uso sobre el agua que sea necesaria para las operaciones de la concesión. Asimismo, se le atribuyó a la Agencia Nacional de Minería (que debería ser creada por la nueva ley) la prerrogativa de expropiar inmuebles en beneficio de las actividades de minería. A través del nuevo Código se buscaba neutralizar los efectos de leyes y normativas que, al garantizar derechos, crean restricciones a la actividad de la minería. Entre las enmiendas propuestas estaban la explotación minera en áreas de conservación, donde actualmente la actividad está prohibida, e incluir la necesidad de aprobación de la Agencia Nacional de Minería para la creación de áreas destinadas a la tutela de intereses (tales como unidades de conservación, tierras indígenas y territorios *quilombolas* - comunidades formadas a partir de esclavos que lograron escapar al cautiverio).

Con Temer, el foco de la disputa en torno al Código pierde centralidad, pues el propio gobierno se encargó, a través de medidas provisionales y ordenanzas, de acelerar la implementación de las propuestas presentadas por los parlamentarios.

El momento de retracción en el precio de las *commodities* minerales, todavía experimentado, ofrece un escenario favorable para que estas medidas sean implementadas como condición para sustentar un sector que genera saldos comerciales para el país y mantiene la estabilidad de una política económica altamente dependiente de recursos externos. Sin embargo, si consideramos los ciclos de retracción y expansión de precios en el mercado de *commodities*, el mayor legado de la política minera del gobierno de Temer será el de cimentar las bases para maximizar el lucro de las empresas mineras que actúan en el país en el próximo *boom* de precios.

Rematando fronteras, reservas y tierras de poblaciones tradicionales al gran capital

A través de una medida cautelar, el gobierno de Temer pretende, con un solo movimiento, crear la Agencia Nacional de Minería y abrir las áreas de frontera de Brasil para la explotación de proyectos mineros. Esto retira la prerrogativa del Consejo de Defensa Nacional de decidir sobre las actividades a realizarse en esas áreas y permitiendo que en ellas actúen empresas con capitales mayoritariamente extranjeros, lo que actualmente es prohibido.

Para restaurar “la confianza de los inversores y restablecer la seguridad jurídica” (que habría sido producida por el debate sobre el nuevo Código Minero) el Ministerio de Minas y Energía (MME) se ha comprometido públicamente a simplificar procedimientos de concesión para reducir el plazo de inicio de la operación de los proyectos de minería y a rematar más de 300 áreas ya investigadas por la Compañía de Investigación de Recursos Minerales (estatal vinculada al MME) y, en gran medida, con yacimientos comprobados (3). También pretende definir, por medida provisional, cambios en las tasas de cálculo y en la distribución de los *royalties* de la minería que se estaban debatiendo dentro del nuevo Código (4). Como el objetivo es atraer inversores, se supone que se mantendrá la carga tributaria altamente benéfica al sector que, además de gozar de innumerables beneficios tributarios, cuenta con una de las más bajas tasas de pago de *royalties* del mundo y con una fórmula de cálculo bastante atrayente que, a diferencia de la mayoría de los países, utiliza la facturación líquida en vez de la bruta (5).

Otra medida que va en dirección a ampliar la minería en el país es la ordenanza N° 126 del MME, que inició la extinción de la Reserva Nacional del Cobre y Asociados, creada a inicios de los años 80 con la intención de que las reservas minerales allí existentes –y ricas sobre todo en oro– fuesen explotadas en régimen especial, bajo control de la Compañía de Investigación de Recursos Minerales. El área, situada en los estados de Pará y Amapá, abarca 46 mil metros cuadrados y se mantenía cerrada a las mineras. Con la extinción de la Reserva, el gobierno pretende dejar el área a la iniciativa privada, atendiendo a una demanda antigua de las empresas de minería, que la consideran tan importante como la provincia minera de Carajás en términos de volumen de reservas minerales. La mala noticia para el sector minero es que actualmente un 69 por ciento del área que abarca la reserva se encuentra sobrepuesta a tierras indígenas y unidades de conservación, donde la actividad minera no es permitida.

Las declaraciones, en abril, del entonces presidente de la Fundación Nacional del Indio (Funai), de que las tierras indígenas deben ser abiertas a la actividad minera y la edición de medidas provisionales (MP 756 y 759) que proponen reducir miles de hectáreas de áreas protegidas en la Amazonia, donde existen fuertes intereses mineros y agropecuarios, apunta hacia la convergencia entre el gobierno y los representantes de los sectores que tienen hegemonía en el Congreso. Proyectos de Ley que atacan el sistema nacional de unidades de conservación, pretenden cambiar las reglas de las licencias ambientales (PL 3729/2004 y 654/2015) o incluso extinguirlo (PEC 65/2012) y que pretenden abrir tierras indígenas y territorios de poblaciones tradicionales a la minería y otras actividades económicas de gran impacto socioambiental (PL 1610/1996 y PEC 215/2000) ganan fuerza en la coyuntura actual, donde el gobierno intenta mostrar disposición para hacerlos avanzar.

La lógica perversa de una retórica conservacionista que busca crear equivalencia entre degradar y conservar

Hasta aquí ninguna novedad. Flexibilizar la protección constitucional al medio ambiente y restringir derechos territoriales no constituyen propiamente agendas nuevas para los sectores ligados a la

minería y al agronegocio. La nueva estrategia se refiere a la elaboración de una retórica que pretende crear una equivalencia entre degradación y conservación. En el centro de la argumentación está la hipótesis de que sería posible establecer un equilibrio entre el impacto sobre la biodiversidad que genera un proyecto y los beneficios alcanzados a través de iniciativas voluntarias de compensación.

Esa transmutación se produce por un conjunto de estrategias que incluyen la desregulación de los mecanismos obligatorios de protección ambiental (tal como lo estamos viendo) y la creación de bases jurídicas, conceptuales y metodológicas que pretenden medir tanto las pérdidas de biodiversidad causadas por grandes proyectos de desarrollo, como las ganancias de conservación obtenidas a través de acciones de *compensación de biodiversidad*. En la práctica, estas son inversiones para la conservación de áreas donde habría un ecosistema similar al destruido. Supuestamente, eso posibilitaría que las empresas produjesen una “pérdida líquida cero” de biodiversidad e, incluso, una “ganancia líquida” que correspondería a la conservación de una “cantidad” de biodiversidad igual o mayor que aquella que fue destruida. Además de construir una imagen positiva para ciertos sectores (cuyas actividades tienen impactos reconocidamente negativos sobre la biodiversidad), el obtener “ganancias líquidas” y “mensurables” de biodiversidad posibilita crear “activos” ambientales que, transformados en *commodities* comparables en calidad y cantidad, se podrían comercializar.

A través de una operación política discursiva, los contaminadores se vuelven “prestadores de servicios ambientales” y nuevas mercaderías son creadas, posibilitando el surgimiento de nuevos mercados. Esas iniciativas también amplían el acceso a la tierra a empresas que, además del control territorial y espacial que ya tienen sobre las áreas en que desarrollan sus actividades, pasan a ejercer control también sobre el uso de las tierras destinadas a la compensación.

En Brasil, la acción de ese *lobby* ya produjo efectos. En 2014, la secretaria para la Biodiversidad y Florestas del Ministerio del Medio Ambiente participó en un encuentro donde fueron discutidos modelos de compensación aplicados a la minería. Este sector, por cierto, es el que más se ha adherido a esa iniciativa a nivel global (6). Ella defendió públicamente la importancia de desarrollar instrumentos que construyan el mercado de biodiversidad (7).

En 2010, fue creado el Movimiento Empresarial por la Biodiversidad – Brasil (MEBB), que busca influenciar en la elaboración de la estrategia brasileña para la biodiversidad y tiene como uno de sus objetivos centrales perfeccionar los marcos legales y reguladores sobre temas como valorización y acceso a la biodiversidad.

Hasta el 2017, la Hydro, que posee una mina de bauxita en Paragominas (estado de Pará), pretende obtener “ninguna ‘pérdida líquida’ de biodiversidad”. Para alcanzar esa meta, la empresa ha financiado acciones de “restauración de biodiversidad” y de monitoreo en la única extensión de bosque que queda en Paragominas. Son realizados registros sobre la variedad de las especies y sus comportamientos y se desarrollan investigaciones piloto sobre técnicas de restauración y metodologías de mensuración de resultados (8).

Camino semejante ha seguido ALCOA en Juruti Velho (oeste del estado de Pará), donde también extrae bauxita. Con el objetivo de “generar impacto líquido positivo” de biodiversidad, la empresa ha invertido voluntariamente en la manutención de tres parques ambientales, en Poços de Caldas (18 hectáreas), en São Luís (1.800 hectáreas) y en Tubarão (12 hectáreas). También ha desarrollado programas de rehabilitación de áreas mineras donde son definidos “índices” de biodiversidad, con el objetivo de establecer métricas de desempeño de los negocios sobre los ecosistemas, “uno de los

principales desafíos de la gestión corporativa de la biodiversidad”, según el gerente de sustentabilidad de la compañía (9).

Aunque la propia legislación brasileña prevé la obligatoriedad de acciones compensatorias en términos de pérdidas de biodiversidad por actividades de alto impacto ambiental, el interés de las mineras en desarrollarlas ha llevado a que disputen territorios. En el estado de Minas Gerais, la Compañía Siderúrgica Nacional (CSN) y la Ferrous Resources de Brasil disputan en el poder judicial un área que, pese a no tener mineral de hierro, es valiosa para el desarrollo de compensaciones ambientales de la actividad minera (10).

Por detrás de la retórica conservacionista de la compensación de biodiversidad está en juego la consolidación, a mediano plazo, de nuevos mercados referentes a la biodiversidad, que impondrán nuevas formas de regulación territorial conectadas a institucionalidades y actores multiescalares (operadores del mercado financiero, agencias de cooperación, consultores, etc.). Esta, sin embargo, también le otorga a las empresas, sobre las cuales pesan muchas denuncias de impactos socioambientales y violaciones de derechos, el poder de definir la naturaleza, de valorizarla y de protegerla bajo un paradigma utilitarista y colonial, que ignora y se impone sobre la multiplicidad de las formas de apropiación y producción de biodiversidad instituidas históricamente por la creatividad y lucha social de quienes ocupan las fronteras hacia donde miran las nuevas formas de acumulación de capital (campesinos, pueblos indígenas y demás poblaciones tradicionales).

Julianna Malerba, jumalerba [at] gmail.com

FASE, Brasil, <https://fase.org.br/>

(1) El estudio [Quem é quem nas discussões do novo código da mineração](#), elaborado por el Instituto Brasileño de Análisis Sociales y Económicos (IBASE), analizó las donaciones de campaña realizadas por las mayores mineras que actúan en el país (Vale, Votorantim, AngloGold, Usiminas, Kinross e MMX) y demostró la enorme influencia política de las empresas mineras junto a los parlamentarios que deciden sobre el tema: aquellos que más recibieron donaciones son justamente los que actúan en la Comisión de Minas y Energía, permanente en la Cámara y en la Comisión Especial de Minería, específica para discutir la reforma del Código.

(2) Para un análisis sobre la propuesta del nuevo marco regulador para la minería y las modificaciones realizadas por los diputados en el Congreso ver <https://fase.org.br/pt/acervo/documentos/o-novo-codigo-mineral-menos-governanca-publica-sobre-o-aproveitamento-dos-recursos-minerais-e-mais-impresao-na-garantia-de-direitos-aos-afetados/> e

(3) Ver <http://www.brasilmineral.com.br/noticias/governo-quer-restaurar-confian%C3%A7a-de-investidores> e <http://www.cnf.org.br/noticia/-/blogs/setor-mineral-espera-capital-estrangeiro-em-futuros-leiloes>

(4) Ver <http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,mp-que-cria-agencia-da-mineracao-esta-pronta-para-ser-publicada,70001784332>

(5) Ver [nota técnica](#), recién publicada por el Instituto de Estudios Socioeconómicos (INESC), que analiza detenidamente los aspectos fiscales y tributarios (referentes, respectivamente, a la capacidad del Estado de acceder a la renta mineral y a los medios o instrumentos por los cuales esa renta mineral se recauda) de la gran minería en Brasil.

(6) En 2012, 38 empresas habían adherido a “compromisos del tipo pérdida líquida cero”, que consisten en el desarrollo de acciones de “compensación” para “pérdidas” de biodiversidad. Quince de ellas eran industrias del sector minero. Ver en **Reglamentación ambiental en la Economía Verde, cambios para facilitar la destrucción**. Boletín 222 del WRM <http://wrm.org.uy/es/articulos-d-el-boletin-wrm/seccion1/reglamentacion-ambiental-en-la-economia-verde-cambios-para-facilitar-la-destruccion/>

(7) Ver <http://www.canalrural.com.br/noticias/agricultura/compensacao-voluntaria-para-biodiversidade-tera-projeto-piloto-brasil-45300>

(8) Ver <http://www.otempo.com.br/capa/economia/mineradora-destr%C3%B3i-em-minas-e-compensa-no-nordeste-1.811277>

(9) Ver <http://www.hydro.com/pt-BR/a-hydro-no-brasil/Imprensa/Noticias/2014/Biodiversidade-na-floresta-tropical-do-Brasil/>

(10) ABDALA, Fabio. *Mineração e biodiversidade: uma associação viável e necessária para a sustentabilidade dos territórios com mineração*. 3º. Anuário Mineral do Pará 2014. Simineral, Belém/PA, marzo de 2014.