

C·R·E·E·S

Centro Regional de Estrategias Económicas Sostenibles

Minería, medio ambiente y el futuro económico dominicano

Centro Regional de Estrategias Económicas Sostenibles, Inc. (CREES)

Ernesto Selman

Septiembre 2014

Resumen Ejecutivo

Los yacimientos mineros en territorio dominicano representan un potencial económico que deben aprovecharse para generar empleos y riquezas, siempre que se haga de forma racional y recuperando ambientalmente las áreas explotadas. Es crítico reconocer la importancia del cuidado al medio ambiente y la recuperación de áreas que puedan ser aprovechadas para obtención de recursos naturales, dado que representan acervos de generaciones futuras.

La preservación de los recursos naturales y el desempeño ambiental dependen mucho de las garantías de preservar los derechos de propiedad, la seguridad jurídica y un orden institucional fuerte donde el gobierno esté llamado a jugar un papel imparcial para aplicar las reglas de juego. Donde no existen derechos de propiedad claramente establecidos o donde terrenos pertenecen a gobiernos que no se apegan al orden institucional, la explotación de recursos naturales se hace de manera irracional, depredando la tierra. Índices e indicadores internacionales muestran que la República Dominicana tiene un gran potencial en la mejorara de políticas públicas para desarrollar la industria minera y que sea ambientalmente sostenible.

El caso de Loma Miranda ha puesto de relieve la importancia de estos temas. El Poder Ejecutivo asumió una posición sensata al observar la ley que declaraba dicha loma parque nacional con fundamentos jurídicos coherentes e irrefutables. Dicha observación no representa autorización para explotar Loma Miranda y todavía queda pendiente la presentación de un nuevo estudio de impacto ambiental para obtener la licencia en cuestión. En todo caso, la recuperación de áreas explotadas debe realizarse y cualquier explotación futura debe regirse bajo esos parámetros; debe existir colaboración entre empresas, gobierno y sociedad civil.

En cuanto a consideraciones de políticas públicas, se resaltan los siguientes aspectos para un mejor desempeño de la industria minera: 1. Orden institucional fuerte; 2. Mejor regulación y aplicación de regulaciones ambientales; 3. Involucramiento de la sociedad civil; y, 4. Reglas para uso de recursos que recibe el gobierno de las concesiones mineras. La industria minera tiene un potencial de generación de empleos productivos y riquezas que la República Dominicana debe aprovechar, nunca descuidando el medio ambiente para las futuras generaciones.

Indice

I. Introducción	4
II. Protección al medio ambiente	4
III. Minería en la República Dominicana	8
IV. República Dominicana en índices internacionales de minería	9
V. Caso Loma Miranda	12
VI. Consideraciones de políticas públicas	14
VII. Conclusiones	15

I. Introducción

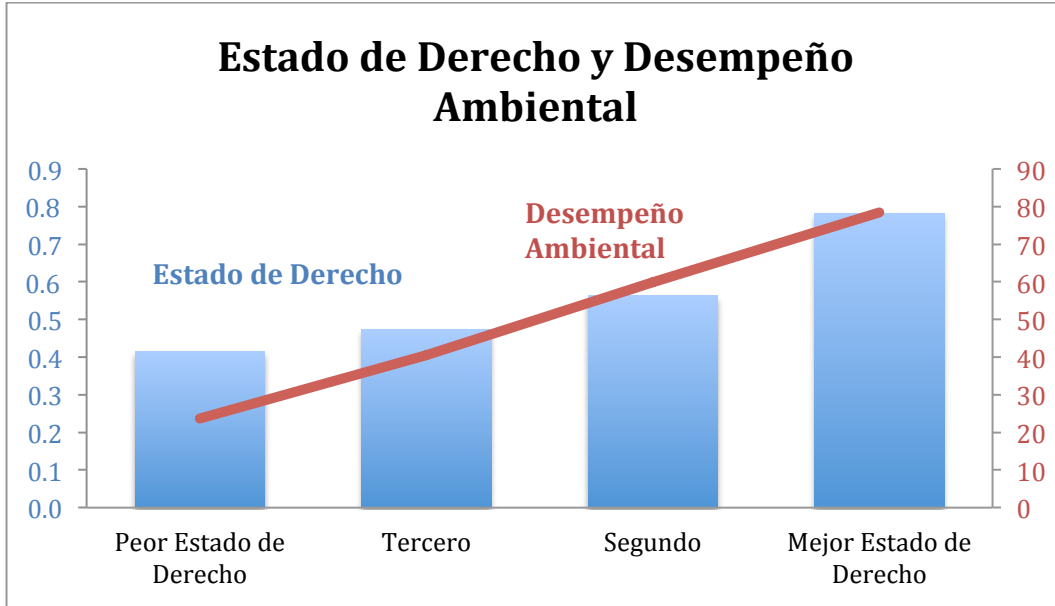
La República Dominicana cuenta con riquezas naturales que algunas están a la vista porque forman parte de la superficie (playas, montañas) y otros que no están a la vista porque yacen en el sub-suelo (recursos mineros). La historia de la humanidad recoge las vicisitudes que ha enfrentado el ser humano para su subsistencia y posterior generación de riquezas durante los últimos doscientos años. En todo momento se ha requerido de la interacción con el medio ambiente y el ser humano siempre dependerá de los recursos disponibles en la naturaleza para su progreso económico. El tema sería, entonces, cómo aprovechar los recursos naturales para mejorar la calidad de vida en el presente, al tiempo que se garantizan recursos para las futuras generaciones.

El debate sobre las explotaciones mineras en la República Dominicana se ha generado por razones diversas. Muchas veces con razón y otras por pasión, muchos ciudadanos particulares y asociados/organizados se han manifestado en contra de las explotaciones mineras. Los resultados han ido desde contratos renegociados, a movimientos sociales, licencias ambientales negadas y leyes observadas por el Poder Ejecutivo invocando inconstitucionalidad. La realidad es que los yacimientos mineros en territorio dominicano representan un potencial económico que deben aprovecharse para generar empleos y riquezas, siempre y cuando se haga de forma racional y recuperando ambientalmente las áreas explotadas.

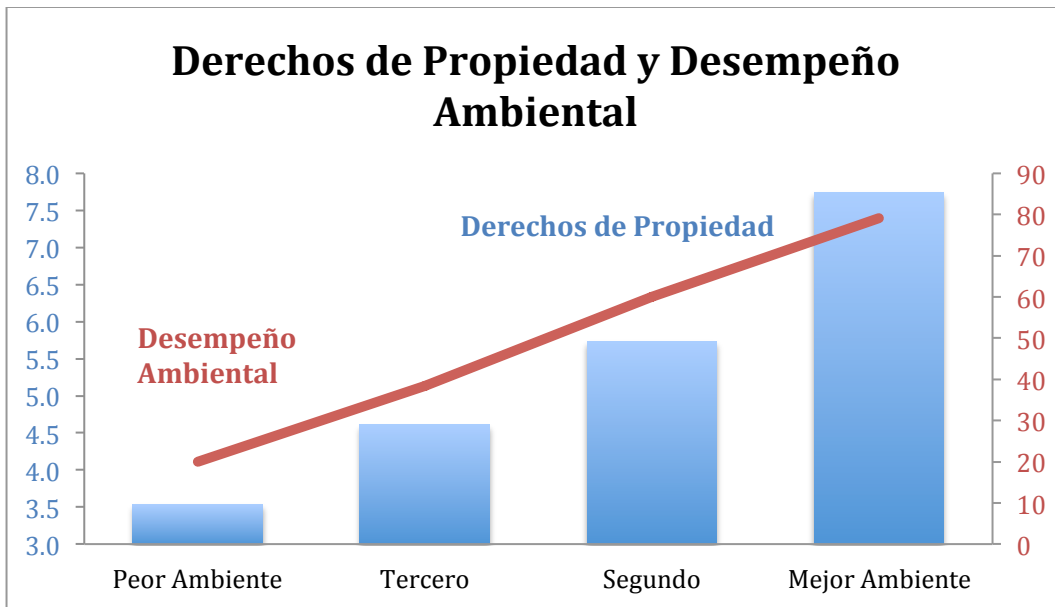
II. Protección al medio ambiente

Es crítico reconocer la importancia del cuidado al medio ambiente y la recuperación de áreas que puedan ser aprovechadas para obtención de recursos naturales. En adición a la presente generación, el medio ambiente es también acervo de las futuras generaciones. Desde el punto de vista de políticas públicas, lo importante sería reconocer los ambientes regulatorios y económicos que promueven un mejor desempeño ambiental.

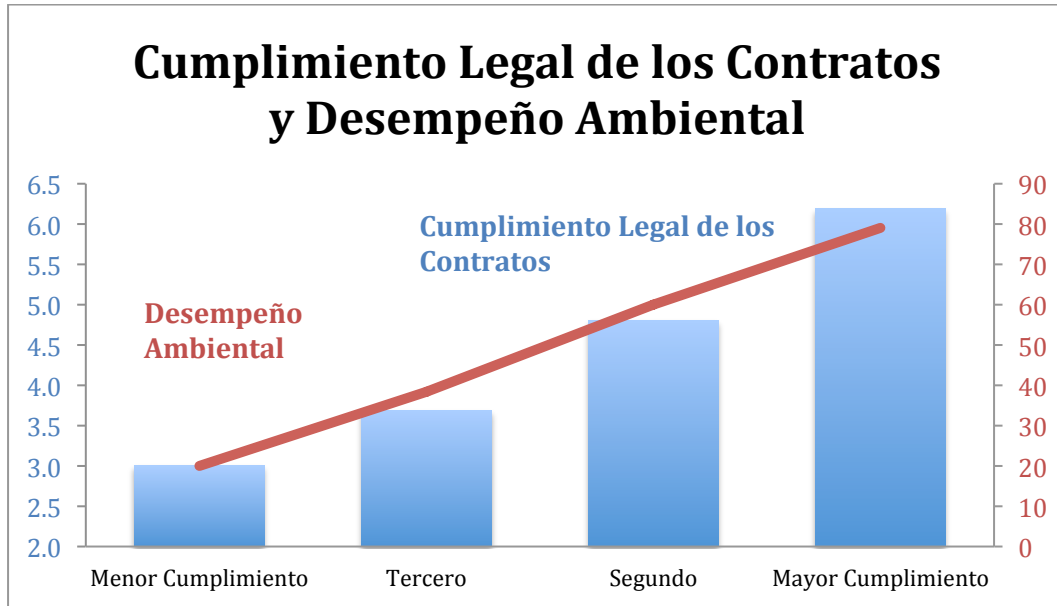
Como se muestran en los gráficos, la preservación de los recursos naturales y el desempeño ambiental dependen mucho de las garantías de preservar los derechos de propiedad, la seguridad jurídica y un orden institucional fuerte donde el gobierno esté llamado a jugar un papel imparcial para aplicar las reglas de juego. Es obvio que el orden institucional de un país como Haití, que está deforestado casi en su totalidad, es muy diferente a Canadá, una de las principales economías donde se desarrollan actividades mineras y forestales de forma sustentable.



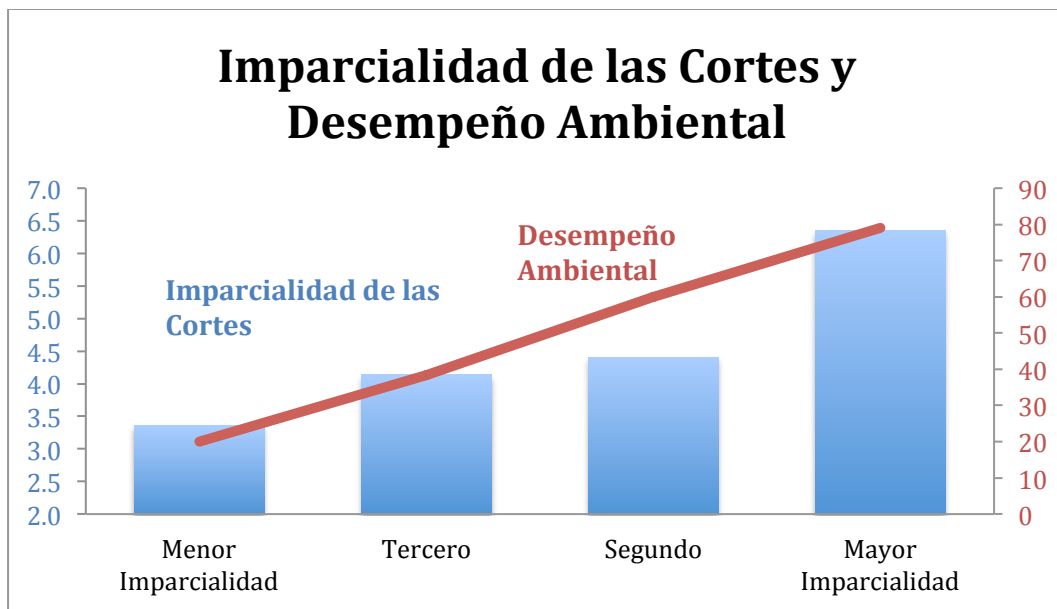
Fuente: The World Justice Project y el Índice de Desempeño Ambiental 2014, Yale University y Columbia University.



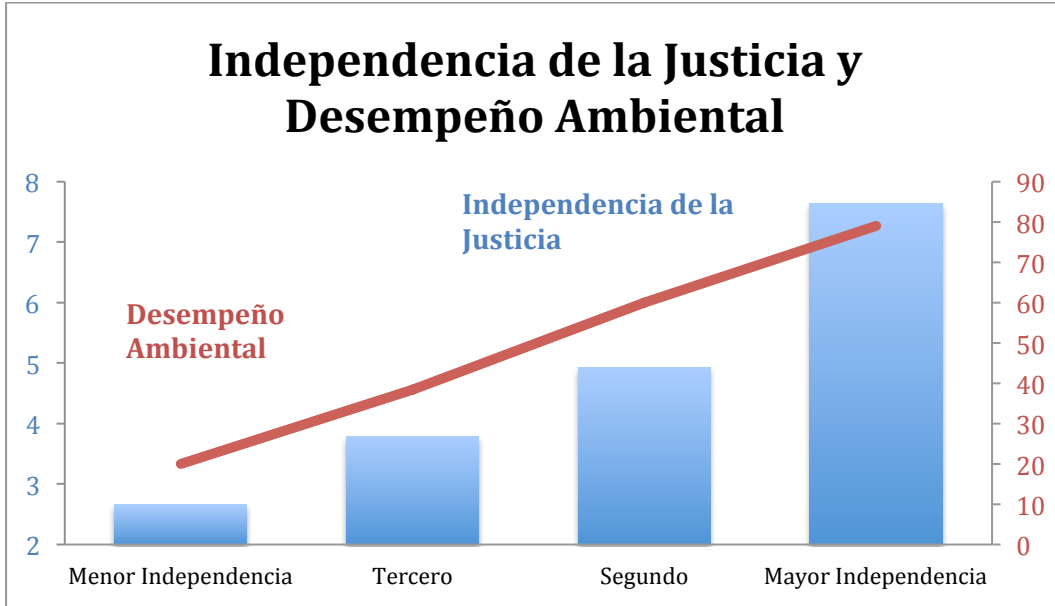
Fuente: Índice de Libertad Económica 2013 del Fraser Institute y el Índice de Desempeño Ambiental 2014, Yale University y Columbia University.



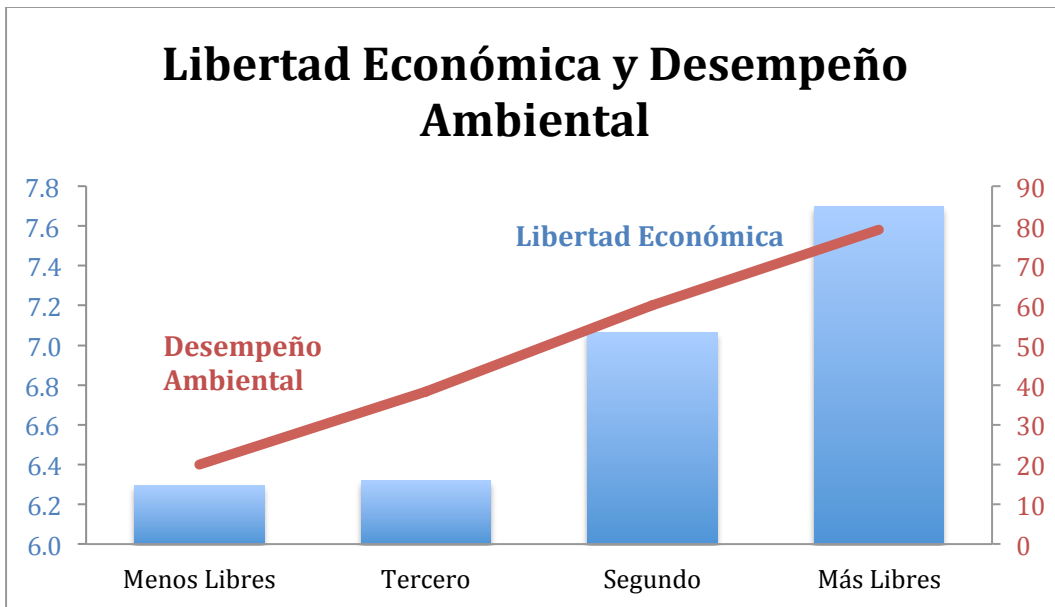
Fuente: Índice de Libertad Económica 2013 del Fraser Institute y el Índice de Desempeño Ambiental 2014, Yale University y Columbia University.



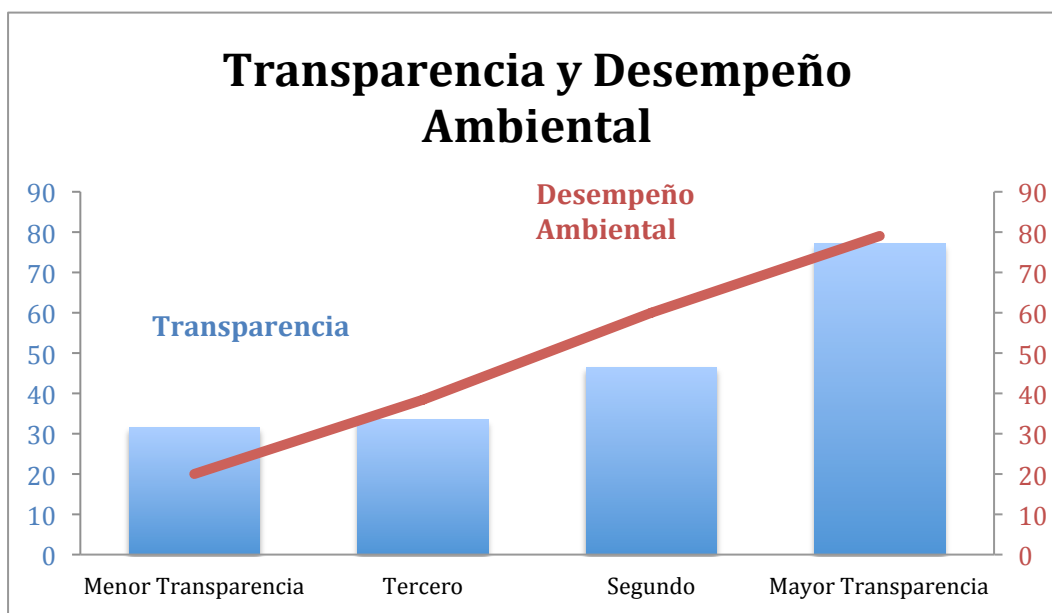
Fuente: Índice de Libertad Económica 2013 del Fraser Institute y el Índice de Desempeño Ambiental 2014, Yale University y Columbia University.



Fuente: Índice de Libertad Económica 2013 del Fraser Institute y el Índice de Desempeño Ambiental 2014, Yale University y Columbia University.



Fuente: Índice de Libertad Económica 2013 del Fraser Institute y el Índice de Desempeño Ambiental 2014, Yale University y Columbia University.



Fuente: Índice Percepción de la Corrupción 2013 de Transparencia Internacional y el Índice de Desempeño Ambiental 2014, Yale University y Columbia University.

Donde no existen derechos de propiedad claramente establecidos o donde terrenos pertenecen a gobiernos que no se apegan al orden institucional, la explotación de recursos naturales se hace de manera irracional, depredando la tierra. En ese contexto, los incentivos se concentran en explotar los recursos naturales lo antes posible y sin recuperar lo explotado (depredación), mientras se tenga la oportunidad de hacerlo. Por el contrario, en países con órdenes institucionales transparentes y donde se respeta la propiedad privada consistentemente, los incentivos de propietarios es proteger el medio ambiente para traspasar factores de la naturaleza a las futuras generaciones. A pesar de ser uno de los países donde se produce mayor cantidad de madera, en Canadá no existe la deforestación que existe en Haití. Como vimos en los gráficos, fortaleza en el orden jurídico-institucional unido a la libertad económica son claves para un mejor desempeño ambiental.

III. Minería en la República Dominicana

En la República Dominicana se encuentran yacimientos de distintos recursos que ofrece la naturaleza y que se valoran por sus distintos usos. Podemos citar oro, plata, ferroníquel, bauxita, mármol, larimar, ambar, sal y yeso, entre otros. Debido a que la explotación de estos recursos naturales ha sido limitada, cuando se contrasta con las reservas que se registran, existe un gran potencial para la generación de riquezas a partir de la minería. Podría decirse que todavía la industria minera se encuentra en una etapa de desarrollo, aún cuando se vienen explotando distintos recursos desde hace años.

Las explotaciones mineras se han desarrollado bajo marcos jurídicos, regulatorios e institucionales débiles y las concesiones mineras tienen contratos especiales con fuerza de ley, dado que se aprueban en el Congreso Nacional. Las negociaciones de las concesiones no se han hecho de la forma más transparente y los ciudadanos han sido escépticos de las mismas. Por otro lado, el desempeño económico de la otrora empresa pública Rosario Dominicana y los pasivos ambientales que generaba representó un alto costo para los dominicanos.

La actividad minera se rige por leyes que deben actualizarse para un ambiente regulatorio que recoja los avances tecnológicos, al tiempo que propicie la exploración y explotación de forma sustentable¹. Debemos reconocer que gran parte del potencial económico que tiene la República Dominicana hacia futuro es la minería. Lo importante es que esta industria se desarrolle bajo un marco institucional transparente, donde la recuperación de las áreas explotadas sea una realidad.

Desde hace muchos años se ha avanzado considerablemente en el desarrollo de la industria turística en la República Dominicana, aprovechando los recursos de la naturaleza que están disponibles en la superficie, principalmente playas. Toda la sociedad ha reconocido que la industria turística es vital para los ciudadanos en la medida que genera empleos y divisas en la economía, aunque aquí también haya campo para mejorar prácticas ambientales. Como el turismo, la minería es una industria que tiene el potencial de hacer aportes importantes al progreso económico dominicano, siempre que se haga de manera racional y recuperando las áreas explotadas.

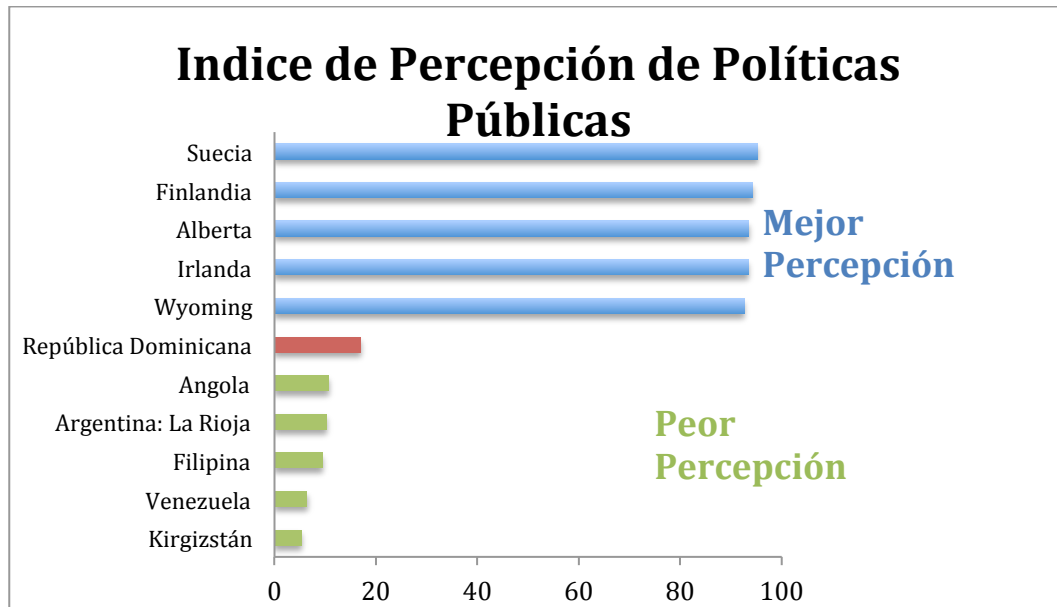
IV. República Dominicana en índices internacionales de minería

El [Fraser Institute](#)² de Canadá es un centro de pensamiento e investigación que publica la [Encuesta Anual de Empresas Mineras](#) que practica a cientos de ejecutivos y asesores de empresas de exploración, desarrollo y explotación mineras alrededor del mundo. Para los indicadores actuales (2013) respondieron 690 personas relacionadas a la minería, con datos suficientes para evaluar 112 jurisdicciones (países y regiones). El instituto canadiense realiza la encuesta para publicar distintos índices e indicadores específicos, como son:

¹ Las leyes dominicanas más importante que regulan la industria minera son: 1. Ley 290-66, que crea la Secretaría de Industria y Comercio (artículos respectivos al área minera se traspasaron al nuevo Ministerio de Energías y Minas); 2. Ley 146-71, que es la Ley Minera de la República Dominicana; 3. Ley 64-00, de Medio Ambiente y Recursos Naturales; y, 4. Ley 100-13, que crea el Ministerio de Energía y Minas.

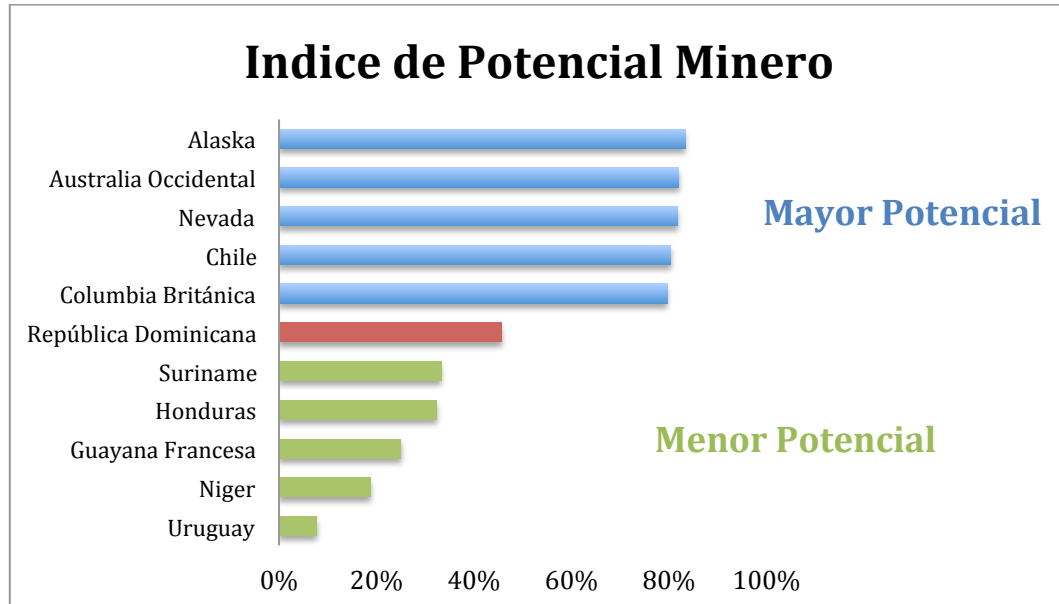
² El Centro Regional de Estrategias Sostenibles, Inc. (CREES) mantiene un convenio de colaboración con el Fraser Institute relacionado a la publicación del [Índice de Libertad Económica del Mundo](#) que publica anualmente. Ver listado de instituciones afiliadas a esta publicación anual [aquí](#).

1. *Índice de Percepción de Políticas Públicas (RD: 96/112)*. Según el Fraser Institute “aunque las condiciones geológicas y económicas son factores importantes en la exploración minera, el clima de las políticas públicas son también importantes para las decisiones de inversiones.” La República Dominicana ocupa el lugar 96 de 112 países evaluados, representando la mayor caída con respecto al año 2012, cuando ocupó el lugar 60 de 97 países evaluados.



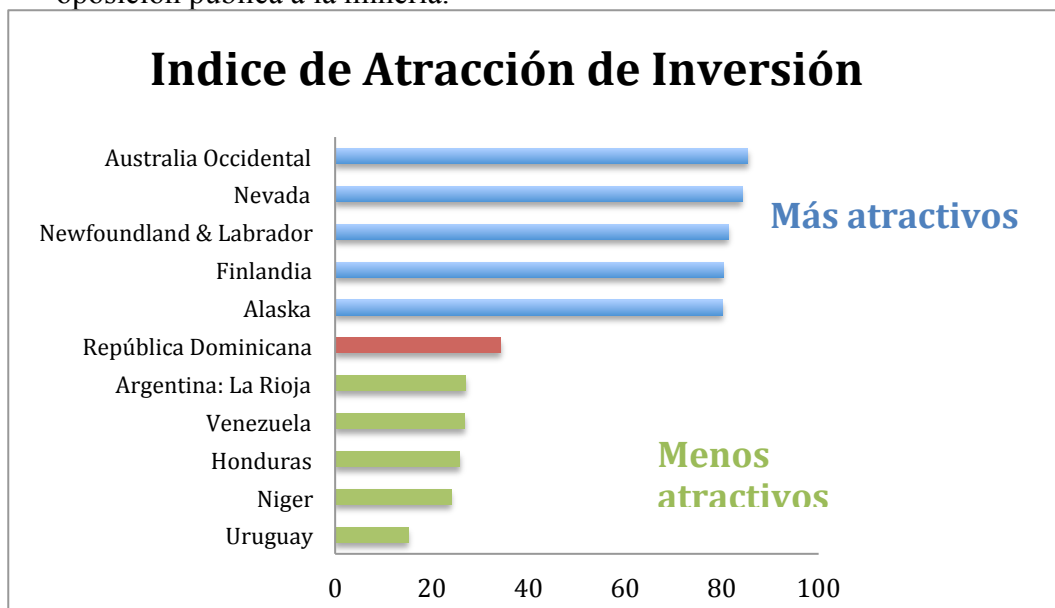
Fuente: Encuesta a Compañías Mineras 2013, Fraser Institute.

2. *Índice del Potencial Minero (RD: 94/112)*. En este índice se trata de recoger el la percepción de las empresas mineras con respecto a atractivo geológico de cada país/región, independientemente de las políticas públicas que se aplican. Aunque República Dominicana no esté en las primeras posiciones del radar de las empresas mineras, el potencial económico hacia lo interno es muy importante con respecto a la generación de empleos, divisas y riquezas.



Fuente: Encuesta a Compañías Mineras 2013, Fraser Institute.

3. *Índice para Atracción de Inversiones (RD: 98/112)*. Este índice toma en consideración los índices anteriores, donde la ponderación recae mayormente en el potencial minero puro (60%) y el resto en las políticas públicas (40%). Una de las preguntas que se incluyeron en la última encuesta tiene que ver con la oposición pública a la minería.



Fuente: Encuesta a Compañías Mineras 2013, Fraser Institute.

En el estudio aparecen otros índices e indicadores comparativos que pueden aportar a la toma de decisiones públicas y privadas. Como centro de investigación que propone políticas públicas, en esta parte resaltamos los factores que se toman en cuenta relacionados al área de políticas públicas. Cuando se toma en consideración las tres

categorías de las respuestas que incluye algún freno para la decisión de invertir (Respuestas: 1. Nunca invertiría por ese factor; 2. Freno importante para invertir; y, 3. Freno medio para invertir), la posición de República Dominicana es como sigue:

1. Incertidumbre con relación a las regulaciones existentes: 59/112;
2. Incertidumbre con relación a regulaciones medio-ambientales: 73;
3. Duplicaciones e inconsistencias regulatorias: 46;
4. Sistema legal: 80;
5. Régimen impositivo: 62;
6. Incertidumbre con relación a reclamos de terrenos en disputa: 77;
7. Incertidumbre con relación a cuáles áreas serán protegidas: 77;
8. Infraestructura: 60;
9. Acuerdos socioeconómicos/condiciones desarrollo comunitario: 53;
10. Barreras al comercio internacional y movimiento de capitales: 68;
11. Estabilidad política: 64;
12. Regulaciones laborales: 60;
13. Calidad de bases de datos geológicas: 77;
14. Nivel de seguridad por criminalidad, terrorismo, guerrillas: 76; y,
15. Disponibilidad de mano de obra y capacitación: 73/112.

Estos indicadores nos dicen que la República Dominicana tiene un gran potencial para mejorar las políticas públicas, asegurando reglas de juego claras, transparentes y que se apliquen consistentemente e igual para todos. Como vimos, la credibilidad de las políticas públicas sustentadas en la libertad económica y un orden institucional fuerte es clave para el buen desempeño medioambiental de cualquier país.

V. Caso Loma Miranda

Desde hace años diversas comunidades y ciudadanos se han mostrado preocupados por experiencias de pasivos ambientales importantes de operaciones mineras. Para el caso en cuestión, han denunciado la falta de recuperación de las áreas explotadas por empresa la vieja Falcombridge, hoy Falcondo-Xtrata Nicklel, como las lomas La Peguera y Ortega³. De esta forma, los ciudadanos y las propias autoridades veían con mucho recelo la autorización para explotar Loma Miranda. En efecto, el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales negó la licencia ambiental argumentando que el estudio de impacto ambiental no cumplía con los requisitos para otorgar la licencia de explotar Loma Miranda.

³ En [una noticia del periódico El Caribe](#) del 26 marzo, 2014 el propio Ministro de Medio Ambiente y Recursos Naturales (MMEARC) indicó que a treinta (30) años de la explotación de las lomas La Peguera y Ortega, la empresa multinacional había recuperado sólo el 40% de la cobertura boscosa. Mientras las denuncias han ido dirigidas a la empresa multinacional, las mismas también denotan debilidad institucional para supervisar y regular los planes de recuperación ambiental del Ministerio en cuestión.

En el fragor de manifestaciones y denuncias, la idea de convertir a Loma Miranda en parque nacional se hizo tan popular que las cámaras legislativas aprobaron un proyecto de ley casi a unanimidad para estos fines. Sin embargo, esta ley se aprobó sin estudios ambientales concluyentes para declarar zona protegida a Loma Miranda, ni tampoco la ley se regía por el orden constitucional. Como aclaró el Poder Ejecutivo en las [observaciones a la citada ley](#)⁴, lo que recibió del Legislativo no se correspondía con la Constitución de la República, ni con los convenios internacionales suscritos por la República Dominicana. Todo ello, como bien se indica en las observaciones del Poder Ejecutivo, afectaba derechos de propiedad y la seguridad jurídica que, a su vez, hubiese afectado la atracción de inversiones y la generación de empleos y riquezas.

Otro factor que de seguro influyó en la decisión del Presidente son los recursos que percibirá el gobierno dominicano como ingresos de la explotación, estimados entre US\$4,000-5,000 millones. Este episodio ha servido para alertar a ciudadanos sobre el tema ambiental y poner lupas sobre las operaciones y aplicación de regulaciones mineras. Como sostuvimos, si bien la industria minera representa una gran oportunidad para el futuro económico dominicano, no es menos cierto que debe hacerse ambientalmente sostenible.

En todo caso, el Poder Ejecutivo tomó una decisión sensata que requirió valentía y coraje por parte del Presidente de la República por la popularidad de convertir Loma Miranda en área protegida. Por otro lado, el Poder Ejecutivo solicitó al Legislativo abstenerse de legislar con respecto a zonas protegidas hasta tanto el gobierno se aboque al ordenamiento territorial que manda la Constitución del 2010. La observación a la ley no implica autorización a la explotación y todavía Falcondo debe cumplir con los requisitos regulatorios de obtener la licencia para continuar la explotación minera.

La claridad en las observaciones del Presidente de la República en la defensa del orden constitucional, los derechos de propiedad y la seguridad jurídica debe permear en todos los estamentos del gobierno y la sociedad civil (incluye sectores productivos) dominicanos para una sociedad más próspera. De seguro que las observación a la ley y los argumentos constitucionales que presentó el Presidente de la República ayudarán a mejorar los índices sobre políticas públicas que calcula el Fraser Institute. Sin embargo, esto debe traducirse a los hechos para que realmente mejore el clima de negocios en la industria minera dominicana y no se quede en papeles.

⁴ Para una opinión juiciosa sobre el uso del veto presidencial u observación a leyes argumentando inconstitucionalidad ver artículo [El veto Presidencial por razones de inconstitucionalidad](#) de Flavio Darío Espinal publicado el 4 de septiembre, 2014 en el periódico Diario Libre.

VI. Consideraciones de políticas públicas

Finalmente, nos corresponde hacer algunas consideraciones sobre políticas públicas en la República Dominicana que tendrían incidencia directa sobre la industria minera y que en algunos casos toca otras industrias. Desde nuestra perspectiva, se requiere seguir avanzando en los siguientes aspectos para aprovechar el potencial de la industria minera, al tiempo de que la misma se haga dentro de un marco de sostenibilidad ambiental.

Orden institucional fuerte

Primero, como se ha indicado a través del documento, deben establecerse reglas de juego claras, transparentes y consistentes para desarrollar la industria minera en la República Dominicana. Se requiere un orden institucional fuerte con leyes y regulaciones igual para todo participante, dejando atrás negociaciones individuales con contratos especiales. Un marco jurídico actualizado para la industria minera con reformas que pueda integrar el uso de las nuevas tecnologías, entre otros aspectos, sería fundamental.

Mejor regulación y aplicación de la regulación ambiental

Segundo, la regulación ambiental y su aplicación debe ser racional, pero sistemáticamente aplicada por todas las partes involucradas. El gobierno debe jugar su rol en el área ambiental con mayor eficacia que lo ha hecho. La aplicación de las reglas de juego requiere de mayor profesionalización y capacidad técnica para evaluar y dar seguimiento a los planes ambientales de cada proyecto. Hacia futuro se enfrentan retos importantes en la regulación ambiental dado que todavía existe potencial en la industria turística (e.g. Bahía de las Águilas) y en la propia industria minera que requerirán mayor capacidad institucional.

Involucramiento sociedad civil

Tercero, sin el involucramiento de ciudadanos particulares y asociados en organizaciones de la sociedad civil no será posible desarrollar la industria minera de manera armónica, al tiempo que se mantendrá el escepticismo de las relaciones entre gobiernos y empresas privadas. En este sentido, tanto el gobierno como las empresas privadas deben abrir espacios de participación a través de veedurías ciudadanas que supervisen la recuperación de áreas explotadas. En distintos países del mundo se utilizan mecanismos de participación de ciudadanos en la explotación de industrias mineras. La capacidad asociativa e involucramiento de los dominicanos al desarrollo comunitario deben aprovecharse al máximo.

Reglas para uso recursos recibe gobierno

Cuarto, es importante que la República Dominicana adopte reglas para utilizar los recursos que obtendrá el gobierno a partir de las concesiones y explotaciones mineras. Hasta ahora, esos recursos se integran al presupuesto anual del gobierno y su destino no brinda los mejores frutos. Seguir incrementando el gasto corriente a través de

subsidios e incremento constante de la nómina pública dependiendo de estos recursos sería un grave error. Desde el punto de vista financiero, la explotación de un activo debe ir acompañada de una reducción de pasivos y/o la inversión en otros activos.

Liquidar un activo para gasto corriente sacrificaría las futuras generaciones y pondrá a los dominicanos en la disyuntiva de preguntarnos dónde se destinaron esos recursos cuando terminen las concesiones mineras. En el [Proyecto de Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal](#), CREES y FINJUS proponen la creación de un Fondo de Estabilidad y Sostenibilidad Fiscal donde se dirigiría el 80% de los recursos obtenidos por explotaciones mineras para reducción de deuda pública, prevención de desastres naturales, inversión en infraestructura básica y de sectores sociales, como educación y salud.

VII. Conclusiones

La industria minera representa un sector clave para el desarrollo económico de la República Dominicana. La experiencia del pasado de negociaciones de contratos especiales con fuerza de ley con instituciones débiles y sin la transparencia suficiente no deben seguir. Deben superarse con políticas públicas que puedan asegurar un marco jurídico consistente con un desarrollo ambientalmente sostenible, libre de intereses particulares y de posible corrupción. Las señales que envía el Poder Ejecutivo con las observaciones a la ley que convertía a Loma Miranda en parque nacional son las correctas para un futuro más promisorio.

Los fundamentos de derecho de propiedad, seguridad jurídica y respeto al orden constitucional deben permear en todos los estamentos de la sociedad. Bajo estas normas, la sociedad civil debe seguir insistiendo en la recuperación de áreas explotadas y buscar mecanismos de involucramiento bajo diálogos abiertos con empresas y gobierno. Lo importante es que los principios esbozados por el Presidente de la República se traduzcan al diario vivir de todos los dominicanos y que pueda propiciarse el progreso económico dominicano, siempre que sea ambientalmente sostenible.