

**Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO/Argentina) – Universidad
de San Andrés en cooperación con la Universidad de Barcelona**

**MAESTRÍA EN RELACIONES Y NEGOCIACIONES INTERNACIONALES
CICLO 2010-2011**

TRABAJO DE INVESTIGACIÓN FINAL

Título: “POLÍTICA EXTERIOR MINERA ARGENTINA EN EL PROYECTO PASCUALAMA: DE MENEM A CRISTINA FERNÁNDEZ DE KIRCHNER (1991-2012)”

Autora: Micaela Díaz Gavier

Director: Carlos Escudé

Buenos Aires, diciembre de 2012.

ÍNDICE

	Página
INTRODUCCIÓN	5
CAPÍTULO I. La minería a gran escala en la Argentina entre 1993 y 2012	9
I.1 La minería a gran escala	9
<i>I.1.a Explotación a cielo abierto del oro: características y procedimientos</i>	11
<i>I.1.b Pascua-Lama</i>	12
<i>I.1.b.1 Ubicación y características del yacimiento</i>	12
<i>I.1.b.2 El Proyecto</i>	13
I.2 Barrick Gold Corporation	15
<i>I.2.a Consideraciones generales sobre la compañía</i>	15
<i>I.2.b Barrick Gold en el mundo</i>	16
<i>I.2.b.1 Historia y crecimiento</i>	16
<i>I.2.b.2 Barrick Gold en Argentina</i>	17
CAPÍTULO II. Marco Regulatorio Minero Argentino y la promoción de la actividad minera a gran escala (1993-2012)	20
II.1 Legislación minera argentina	20
II.2 La Constitución Nacional y la organización nacional	21
II.3 La Constitución Nacional, los recursos naturales y la minería	22
<i>II.3.a El art. 75, inciso 12 de la CN y el Código de Minería Argentino</i>	23
<i>II.3.b El derecho a un ambiente sano: el art. 41 de la CN</i>	28
<i>II.3.c La cláusula del progreso: el art. 75, incisos 18 y 19 de la CN</i>	29
<i>II.3.d El derecho de las comunidades indígenas: el art. 75, inciso 17 de la CN</i>	30
II.4 El Acuerdo Federal Minero de 1993	31
II.5 Exenciones y Beneficios Impositivos	32
II.6 Tratado entre la República Argentina y la República de Chile de Cooperación y Complementación Minera	35
<i>II.6.a El Protocolo Adicional Específico para el Proyecto Minero Pascua-Lama</i>	38
II.7 Acuerdo Federal para el Desarrollo Minero de 2012	41
II.8 Inversiones Extranjeras: utilidades y divisas provenientes de las operaciones mineras	42

CAPÍTULO III. La Política Exterior Argentina en Minería para el caso Pascua-Lama (1991-2012)	45
III.1 Antecedentes	46
III.2 Lineamientos Generales de la Política Exterior Argentina	48
III.2.a Primer Período (1991-2001)	48
<i>III.2.a.1 Acontecimientos políticos y medidas económicas</i>	48
<i>III.2.a.2 La política exterior</i>	51
III.2.b Segundo Período (2002-2012)	53
<i>III.2.b.1 Acontecimientos políticos y medidas económicas</i>	53
<i>III.2.b.2 La política exterior</i>	57
III.3 Política Exterior Minera Argentina	59
III.3.a Primer Período (1991-2001)	59
III.3.b Segundo Período (2002-2012)	68
<i>III.3.b.1 De Duhalde a Néstor Kirchner</i>	68
<i>III.3.b.2 Cristina Fernández de Kirchner</i>	72
CONCLUSIÓN	79
BIBLIOGRAFÍA CITADA	85
BIBLIOGRAFÍA GENERAL	89

ÍNDICE DE ABREVIATURAS Y ACRÓNIMOS

AFIP – Administración Federal de Ingresos Públicos

ALCA – Área de Libre Comercio de las Américas

Art. – Artículo

Arts. – Artículos

Barrick – Barrick Gold Corporation

BCRA – Banco Central de la República Argentina

BEASA – Barrick Exploraciones Argentina S.A.

CIADI – Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones

CIADI – Centro Internacional de Arreglo de Diferencias relativas a Inversiones

CM – Código de Minería

CN – Constitución Nacional

CSJN – Corte Suprema de Justicia de la Nación

Dec. – Decreto

EMASA – Exploraciones Mineras Argentinas S.A.

FMI – Fondo Monetario Internacional

FTAs – Free TradeAgreements

IED – Inversión Extranjera Directa

Inc. – Inciso

IVA – Impuesto al Valor Agregado

MERCOSUR – Mercado Común del Sur

OFEMI – Organización Federal de Estados Mineros

OIT – Organización Internacional del Trabajo

PAE – Protocolo Adicional Específico para el Proyecto Minero Pascua-Lama

PBI – Producto Bruto Interno

Res. – Resolución

SCI – Secretaría de Comercio Interior

SMN – Secretaría de Minería de la Nación

TCCM – Tratado entre la República Argentina y la República de Chile de Cooperación y
Complementación Minera

USD – Dólares norteamericanos

YPF – Yacimientos Petrolíferos Fiscales

INTRODUCCIÓN

Nuestro país, tradicionalmente ligado a un modelo de desarrollo basado en las tareas de campo y en la lógica agraria e industrial, parece asistir en las últimas dos décadas a la generalización de un nuevo modelo minero extractivo-exportador a gran escala que ha ido avanzando de forma exponencial, pero que pese a ello apenas está presente en el ideario político, social y cultural de los ciudadanos argentinos. Este nuevo paradigma propone el desarrollo nacional a través de la explotación de recursos naturales no renovables por parte de actores transnacionales y sus socios locales.

En la Argentina, el modelo minero a gran escala no cuenta con una larga tradición, sino que por el contrario, su expansión es relativamente reciente y se ubica en línea con un fenómeno regional que abarca al conjunto latinoamericano. El proceso reconoce al menos dos fases diferentes: un primer momento en la década de los noventa, marcado por la desregulación económica, el ajuste fiscal y la política de privatizaciones, que implicó la generación de nuevas normas jurídicas que favorecieron la implantación de capitales extranjeros y garantizaron la institucionalización de los derechos de las grandes corporaciones; y un segundo momento a partir de la crisis de 2001, que continúa hasta la actualidad y que se caracteriza por la generalización del paradigma extractivista en clave minera en virtud de su potencialidad como proveedora de los recursos necesarios para el desarrollo del modelo vigente basado en el consumo sostenido y en la acumulación.

Durante el primer período que he delimitado entre los años 1991 y 2001, se destaca al Tratado entre la República Argentina y la República de Chile sobre Integración y Complementación Minera –firmado el 29 de diciembre de 1997 durante la presidencia de Carlos S. Menem en Argentina y de Eduardo Frei Ruiz-Tagle en Chile, y promulgado en nuestro país el 24 de marzo de 2000 (por Ley 25.243)– como el punto de inflexión del paradigma minero en nuestro país, pues introduce la novedad jurídica de regular la explotación integrada de yacimientos compartidos por los dos países, es decir, en zonas de frontera. A la postre, el acuerdo resultó ser la piedra filosofal para el establecimiento del primer yacimiento binacional del mundo en Pascua y Lama a cargo de Barrick Exploraciones Argentinas S.A. y Exploraciones Mineras Argentinas S.A., ambas subsidiarias de Barrick Gold Corporation, una multinacional de capital canadiense.

En efecto, mediante el tratado se implementó una legislación de facilitación fronteriza para que los límites entre las naciones no fueran un impedimento a la explotación de los recursos compartidos. Pero a ello debe sumarse la reforma de la Constitución Nacional, la sanción durante toda esa década de una batería de normas de distinta jerarquía nacionales y provinciales que regulan la actividad minera y la celebración de un Acuerdo Federal Minero entre el Estado Nacional y las provincias, que

junto a la autoexclusión del Estado para llevar a cabo la actividad minera, configuran el marco de beneficios y exenciones al capital transnacional que influyeron de forma determinante en la generación de flujos de inversión extranjera directa hacia la región y que transformarían definitivamente la estructura productiva del sector.

Los beneficios heredados de la década del noventa no son pocos ni menores. Entre ellos se cuentan la estabilidad fiscal y cambiaria por treinta años, la doble deducción de gastos de exploración, la devolución del IVA a la exploración, la amortización impositiva acelerada, la exención de aranceles y tasas aduaneras, la deducción por gastos de conservación del medio ambiente, la exención del impuesto a las ganancias, el tope de regalías, la exención del impuesto a la ganancia mínima presunta, la capitalización de avalúos de reservas mineras, la devolución anticipada y financiamiento del IVA, la exención de gravámenes provinciales y municipales, la exención de contribución sobre la propiedad minera y la exención del impuesto al cheque, conjunto al que deben sumarse los altos costos de recisión de las concesiones de explotación y la posibilidad de llevar los diferendos ante el CIADI, lo que implica ceder la soberanía sobre la resolución de conflictos que se suscitan en el territorio argentino a un tribunal internacional del Banco Mundial.

Durante el segundo período que se extiende desde las postrimerías del año 2001 y hasta la actualidad, el modelo extractivo y exportador de los recursos naturales fomentado bajo el marco neoliberal de los noventa ha sido profundizado. La minería se ha erigido como un instrumento para la integración regional y como mecanismo de impulso al modelo productivo nacional. Algunos datos ilustran lo afirmado: para el período 1993-2008, la minería alcanzó un máximo de participación en el PBI de más del 2% y entre 1993 y 2009, multiplicó 8,5 veces sus exportaciones. Asimismo, en el año 2010 las exportaciones de oro y cobre fueron consideradas el cuarto complejo exportador más importante de la Argentina.

En efecto, el gobierno nacional ha lanzado el Plan Nacional Minero en 2004, asignando a esta actividad el carácter de interés público y declarándola política de Estado, debido fundamentalmente a que durante estos años ha mostrado un crecimiento casi permanente. Las palabras de Néstor Kirchner durante el discurso de presentación del Plan, ratificando para la minería un escenario previsible para la inversión y su condición estratégica para el desarrollo argentino, para el crecimiento productivo, del empleo y de las exportaciones, así como para el ingreso de divisas necesarias para sostener el modelo, han sido reafirmadas en marzo de 2012 por Cristina Fernández de Kirchner, quien en un acto de inauguración de la explotación subterránea de Cerro Vanguardia manifestó que *“no debemos negarnos a una gran oportunidad que en nuestro país está subexplotada; la minería es una actividad de gran importancia (...) Muchas veces se habla a través de slogans, pero no se puede prescindir de la minería por su*

aporte en todos los ámbitos del quehacer diario; necesitamos una reflexión madura” y tomando las manifestaciones que recientemente había pronunciado el presidente ecuatoriano Rafael Correa sobre la minería en su país, sostuvo que *“no está bien que la gente se muera de hambre en la superficie cuando uno está parado sobre grandes riquezas”*, ello al tiempo que remarcó la necesidad de que los estados provinciales comiencen a tener un rol más protagónico en el sector (Página/12 2012).

La continuidad del fomento a la actividad minera ha propiciado el establecimiento de una oleada de inversiones a lo largo y ancho del país, con gran impacto en las economías locales y nacionales. Específicamente, la operación en Pascua-Lama supondrá para su funcionamiento una inversión de unos 4,7 a 5 mil millones de dólares, un costo de capital que se prevé aumentará de un 50 a un 60 por ciento al comenzar la producción de oro a mediados de 2014. Allí, la multinacional canadiense extraerá y exportará reservas calculadas en 18 millones de onzas de oro, 718 millones de onzas de plata y 662 millones de libras de cobre, lo que significa a precios actuales unos 63 mil millones de dólares de ganancias para los 25 años de vida que se le calculan a la mina.

Por la magnitud del emprendimiento, Pascua-Lama es un caso paradigmático para realizar un análisis de la política exterior argentina orientada al fomento de la explotación de la megaminería por parte de empresas multinacionales que invierten en la región impulsadas por los beneficios y las exenciones otorgados por la legislación y la política gubernamental del país.

La política exterior es un tipo de política pública que se formula dentro del Estado, pero que se dirige y debe ser implementada en el contexto internacional, definiendo las relaciones entre el Estado y otros actores. Alberto Van Klaveren divide los determinantes de la política exterior en externos e internos. En relación a los primeros, el autor considera dos cuestiones: el sistema internacional y las políticas de poder. Respecto a los factores internos, destaca el sistema político nacional, la estrategia para el desarrollo, factores históricos y culturales, los actores y la existencia de recursos naturales o creados. Partiendo de este marco, el presente trabajo pretenderá reflejar las variables explicativas (independientes) de la política exterior (variable dependiente), incorporando los principales aportes de la literatura especializada y la experiencia argentina en materia minera durante el período comprendido entre el año 1991 y el 2001.

El proyecto Pascua-Lama involucra una multiplicidad de actores y de intereses distintos, en los cuales se pueden distinguir los determinantes externos y los internos que señala Van Klaveren. Dentro de las variables externas identificaré la participación de las grandes corporaciones inversoras –en el caso, la Barrick Gold y sus subsidiarias en la Argentina– y de otros organismos internacionales de crédito como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo en el diseño del marco

regulatorio de la actividad minera a gran escala. Asimismo, analizaré la evolución del mercado del oro, que cumple un rol fundamental en la adopción de políticas mineras, en tanto en las últimas décadas el precio internacional de este metal ha crecido enormemente y provocado un verdadero boom de inversión extranjera directa del tipo *resource seeking* en países en desarrollo como el nuestro, ricos en este recurso minero que es por esencia agotable y cada vez más escaso en el mundo.

Por su parte, las variables internas o domésticas a analizar serán el marco jurídico sancionado para la minería y la coyuntura política y gubernamental del Estado nacional y de la provincia de San Juan, que se dirigen al fomento de la actividad como factor fundamental en el desarrollo económico local y de notoria incidencia en el conjunto del país, sobre todo en el período posterior a la crisis de 2001.

En síntesis, en este trabajo se intentará realizar un estudio de la política exterior argentina en el sector minero desde principios de los noventa –es decir, desde la implementación de un modelo neoliberal a ultranza– hasta el actual modelo post-crisis 2001, con especial enfoque en el proyecto Pascua-Lama, intentando dilucidar las variables cuya interacción explicarían la actual coyuntura argentina en esta materia.

CAPÍTULO I

La minería a gran escala en la Argentina entre 1993 y 2012

I.1 La minería a gran escala

En términos generales, la minería es la actividad a través de la cual se extraen los minerales –metálicos o no– de la tierra, y se considera a gran escala cuando se remueven enormes cantidades de material para su obtención, tantas como decenas de miles o incluso centenas de miles de toneladas al día. A modo de ejemplo, “una explotación minera mediana que produce 25 kilos diarios de oro debe volar y moler 25 mil toneladas de roca” (Bonasso 2011, pág. 56).

Los yacimientos son depósitos naturales formados por irregularidades de la corteza terrestre y que contienen cantidades rentables de mineral. La técnica que se utilice para la explotación de una zona mineralizada dependerá de la manera en que se presenta el mineral –que puede ser en vetas relativamente puras y más o menos profundas, o en mezclas que pueden contener varios minerales y que se encuentran diseminadas en grandes extensiones de terreno–, pues la actividad será viable económicamente en la medida de que el costo de extraer el mineral, incluyendo la movilización de material no comercial que los cubre, sea menor que el precio de comercialización del mineral a extraer.

En el caso de que el mineral se encuentre en vetas relativamente puras y más o menos profundas, se utiliza la “minería de socavón”, que consiste en la explotación de minerales de forma subterránea extrayendo los minerales de debajo de la superficie del terreno a través de diversos métodos de ingeniería. Esta es la única minería económicamente viable cuando la cubierta de material sin presencia del mineral a explotar es de un espesor tal que el costo de removerlo es demasiado alto, o cuando las zonas mineralizadas, es decir, las vetas, son angostas y profundas, por lo que es más factible hacer perforaciones en la roca para acceder a ellas.

En el caso de vetas que pueden contener varios minerales mezclados y diseminados en grandes extensiones de terreno, las especiales características de estos yacimientos –generalmente son de gran tamaño, presentan una forma regular y están ubicados en la superficie o cerca de ésta–, obligaron a desarrollar otro método para que su explotación sea posible y económicamente viable. Así surgió lo que hoy se conoce como “minería a cielo abierto”, técnica que, desde inicios de la década del ochenta en América Latina y mediados de los noventa en nuestro país, ha permitido un acelerado

proceso de expansión de la minería caracterizada por la inversión de grandes corporaciones transnacionales en proyectos de gran magnitud. Este tipo de explotación implica una violenta desfiguración del paisaje, como explicaré *infra*.

Las actividades mineras tienen tres etapas principales: la prospección o cateo, la exploración y la extracción o explotación.

La prospección o cateo es la primera etapa de un proyecto minero. Consiste en la búsqueda de las áreas que contengan minerales a través de la recolección de muestras de roca y sedimentos para confirmar la existencia o no de minerales. Esta etapa es la más inofensiva del proceso minero en términos de conservación del paisaje y del ambiente.

Una vez determinadas esas áreas, se da inicio a la segunda etapa: la exploración, cuyo objetivo es la identificación de los yacimientos y del tipo de minerales existentes. Para su realización, el Código de Minería Argentino exige la solicitud de permisos exclusivos sobre un área determinada, por el tiempo y en la extensión que específicamente señala la ley en los artículos 29 y 30¹, y sólo quienes los obtengan tendrán el derecho exclusivo a obtener concesiones de explotación dentro del terreno que se adjudique en el permiso (artículo 25)—aún cuando los descubrimientos fueran realizados por un tercero (artículo 28)—, antes de lo cual el explorador no podrá establecer una explotación formal ni hacer extracción de minerales (artículo 40).

Identificado el yacimiento, debe solicitarse la concesión legal otorgada por la autoridad competente (artículo 44), que no es otra que la autoridad minera que tiene organizada cada provincia. La concesión de una mina comprende el derecho de exigir la venta del terreno correspondiente (artículo 156), y se otorga a los peticionantes mediante el pago de un canon anual por pertenencia que es fijado por ley nacional y que es abonado al Gobierno Nacional o a las provincias según la jurisdicción en que se hallen las minas (artículo 213). El Código dispone asimismo que todo descubridor de mineral será eximido por tres años del pago de canon que corresponda a las pertenencias que se le adjudicaren (artículo 224).

Obtenida la concesión, comienza la tercera etapa de la actividad que es la extracción o explotación. La normativa minera establece también en su artículo 233 que los mineros pueden explotar sus pertenencias libremente, sin sujeción a otras reglas que las de su seguridad, policía y conservación del ambiente, en especial respecto a esta última lo dispuesto en la sección segunda del Código “De la Protección Ambiental para la

¹ El artículo 29 del Código de Minería establece la unidad de medida de los permisos de exploración en quinientas hectáreas, pudiendo concederse hasta veinte unidades. El artículo 30, por su parte, dispone que el permiso de exploración que conste de una unidad de medida tendrá una duración de ciento cincuenta días, más otros cincuenta días por cada unidad de medida que aumente.

Actividad Minera” y a las que se establezcan en virtud del artículo 41 de la Constitución Nacional².

1.1.a Explotación a cielo abierto del oro: características y procedimientos

La gran minería del oro ya no es la de socavón, sino la de “rajo o tajo a cielo abierto”, debido principalmente a que este metal ya no se encuentra concentrado en vetas visibles como en el pasado, sino diseminado en las rocas a niveles muchas veces microscópicos en conjunto con otros minerales –metalíferos y no metalíferos–, cuyas concentraciones son por lo general mayores a las de éste. En promedio, los yacimientos auríferos tienen una ley cada vez más baja, de 0,5 gramos de oro por tonelada de roca (Bonasso, 2011).

En la explotación a cielo abierto, la extracción comienza con la perforación y voladura de la roca con explosivos, proceso que parte la roca en pequeños pedazos de 32 milímetros o menos que se cargan en camiones con grandes palas eléctricas o hidráulicas, o con excavadoras, para ser retirados y clasificados. A medida que el ángulo del talud o “tajo” va creciendo, se forman bancos alrededor de los cuales se explota el mineral y que están conectados a través de rampas entre ellos y hacia la superficie. El tajo abierto supone la extracción de todo el mineral de la zona. El mineral clasificado con contenido metálico, como el oro, se transporta a la planta de beneficio donde se lo somete a tratamientos químicos que permitirán separar el metal, mientras que el material clasificado como desecho o desmonte se traslada a zonas asignadas para ello llamadas *botaderos*. A veces existe una tercera categoría de material de baja calidad llamado “mineral de baja ley”, que puede almacenarse por si en el futuro pudiera ser rentable su aprovechamiento.

El procedimiento que se lleva a cabo en la mencionada planta de beneficio se denomina *lixiviación*, que consiste en mezclar la roca molida donde yace el metal precioso con una solución de cianuro y agua (50 gramos de cianuro por cada mil litros de agua). Este químico, al unirse con los átomos de oro, los separa de otros minerales que

²Artículo 41 de la Constitución Nacional: “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”.

integran las rocas. El *agua rica*, es decir, la solución que contiene oro y plata, es succionada hacia las pozas de operaciones a través de grandes tuberías. Allí se completará la extracción con polvo de zinc que precipitará el oro y la plata, formando una pulpa de oro-plata-zinc. En el fondo de las pozas se coloca una geomembrana de plástico negro, que en teoría evita que la solución cianurada pueda filtrarse hacia las aguas subterráneas. Tras ser enviada a los filtros de clasificación, el barro con oro, plata y otros minerales valiosos llega finalmente a un horno de inducción eléctrica que alcanza temperaturas superiores a los 1.200 grados. Allí se vuelve a separar la escoria y se vacía la mezcla líquida de *metal doré*³ en moldes. Al enfriarse, se retiran los lingotes de 24 centímetros de largo por 10 centímetros de ancho (Bonasso 2011). La disposición de las colas de lixiviación del mineral con cianuro remanente se depositan y acumulan en un depósito que cuenta con una red de drenaje para la recuperación del agua. “El método fue patentado en Inglaterra a fines del siglo XIX, pero fue inicialmente llevado a la práctica en una mina de Nueva Zelanda en 1890. En la segunda mitad del siglo XX la industria minera empezó a considerarlo ‘económico’ para yacimientos con baja concentración aurífera” (Bonasso 2011, pág. 55).

1.1.b Pascua-Lama

1.1.b.1 Ubicación y características del yacimiento

El área de Pascua-Lama corresponde al yacimiento binacional localizado en el límite de las altas cumbres andinas entre Argentina y Chile, entre la III Región de Chile y la provincia argentina de San Juan, en el sector del paralelo de 29° 20' de Latitud Sur y 70° 00' de Longitud Oeste. Pascua se encuentra al norte del cinturón minero El Indio, en el Valle del Huasco en Chile, y Lama, conforme surge de la información suministrada por la Secretaría de Minería de la Provincia de San Juan, Argentina, se encuentra a una distancia aproximada de 375 kilómetros de la ciudad de San Juan en dirección Noroeste, en el extremo del Valle del Cura, Departamento de Iglesia (Knight Piésold 2006, Sección 3.0).

Situado a 4.600 metros sobre el nivel del mar, la mina es una de las de mayor altitud en el mundo. Por el lado argentino, el yacimiento se encuentra en la cabecera de la cuenca del río Turbio, tributario del río de Las Taguas. Allí se desarrollará

³ El metal doré es una aleación mayoritariamente de oro con otras sustancias. Usualmente fundido como un lingote, el *metal doré* es usualmente el insumo de las refineries de oro, donde se lo purifica hasta el grado deseado. Las aleaciones más comunes del metal doré son con la plata y el cobre (s.v Enciclopedia de Ciencias y Tecnologías en la Argentina).

una parte menor del rajo Pascua-Lama y se ubicará la planta de procesos y el dique de colas o tanque de relaves. Por el lado chileno, el proyecto está localizado en la cabecera de la cuenca del río El Estrecho, tributario del río Huasco, en la comuna de Alto del Carmen, provincia del Huasco en la región de Atacama. Ahí se desarrollará la mayor parte del rajo Pascua-Lama y se emplazará el depósito de estériles, la planta de chancado o trituración primaria y el taller de mantenimiento de equipos (Pascua-Lama).

Las reservas minerales en Pascua-Lama son de oro, plata y cobre. Se han identificado en el proyecto catorce centros mineralizados, dentro de los cuales los de mayor importancia y con características geológicas propias son Brecha Central y Esperanza, sobre el cual está centrado el rajo propuesto de Pascua-Lama (Knight Piésold 2006, Sección 3.0).

Se estima que las reservas totales de mineral ascienden a 18 millones de onzas de oro, 718 millones de onzas de plata y 662 millones de libras de cobre, lo que significa a precios actuales unos 63 mil millones de dólares de ganancias para los años de vida que se le calculan a la mina (Bonasso 2011 y Barrick South America).

1.1.b.2 El Proyecto

En la actualidad, la concesión del proyecto Pascua-Lama está a cargo de tres empresas filiales de la Barrick Gold Corporation: Barrick Exploraciones Argentina S.A. (BEASA), cuya actividad principal “es la minería, incluyendo la prospección, exploración y explotación de sustancias minerales, entre otras” (Knight Piésold 2006, Sección 1.0 pág. 1-3), Exploraciones Mineras Argentinas S.A. (EMASA) y Compañía Minera Nevada Ltda. (CMN). BEASA y EMA son dueñas cada una en parte de las propiedades mineras que conforman el proyecto en Argentina, mientras que CMN es dueña de las propiedades mineras ubicadas en Chile. BEASA y CMN son filiales subsidiarias 100 por ciento de Barrick Gold Corporation (Knight Piésold 2006, Sección 3.0).

La construcción del proyecto Pascua-Lama se inició en Octubre de 2009 con la realización de obras para la construcción de campamentos y movimientos de tierra para construir plataformas y caminos. Actualmente, el avance en el diseño de ingeniería es de alrededor del 90% (Equipo Construyendo Diálogo 2011).

Por otra parte, el plan de explotación tiene fecha de inicio estimada para mediados del año 2014, y comprende cuatro operaciones que se ejecutarán consecutivamente: la perforación y la voladura del terreno, y el carguío y el transporte del mineral y del material estéril en camiones. Estas actividades se realizarán tanto en el

yacimiento principal Pascua-Lama como en el yacimiento satélite denominado Penélope, ubicado este último íntegramente en Argentina, a 2,5 kilómetros al sureste del yacimiento principal. Se estima que la explotación durará aproximadamente diecinueve años durante los cuales se extraerá el mineral, proseguido por dos años de procesamiento del mineral de los acopios.

De acuerdo a lo señalado en el Informe de Impacto Ambiental presentado en la Argentina, para este proyecto la perforación se realizará en un esquema regular (malla de perforación) y el explosivo principal para la voladura será ANFO⁴. La cantidad total de material a remover alcanzará las 1.808 millones de toneladas, de las cuales el 17% corresponderán al mineral y el 83% restante se depositará como material estéril en las escombreras y el dique de cola. El ritmo de explotación será de 47 mil toneladas por día, el de procesamiento de 45 mil toneladas por día y la producción de *metal doré* de 70 mil onzas por día (Knight Piésold 2006, Sección 3.0).

El mineral o estéril que se obtenga de la voladura quedará en el frente de trabajo de los rajos, desde donde se cargará en camiones que transportarán el material estéril hacia las escombreras y el mineral hacia la trituradora primaria o los acopios de mineral. En total, se deberá remover unos 1.478 millones de toneladas de este material estéril que se distribuirá en las dos escombreras del Proyecto: Escombrera El Morro, ubicada en territorio argentino, y la Escombrera Nevada Norte, ubicada en territorio chileno.

Las obras de infraestructura asociadas a la extracción minera están ubicadas principalmente en el territorio chileno y las del procesamiento están principalmente emplazadas en el territorio argentino. Aproximadamente, la operación se emplaza en un 71% en territorio chileno y en un 29% en territorio argentino.

De acuerdo al Reporte para los Accionistas de Barrick, el proyecto está diseñado de modo tal que no se prevén descargas de agua al ambiente, con lo cual difícilmente afecte su uso a los usuarios del recurso que se encuentran abajo del curso de agua. Afirman también que el agua será contenida y procesada para su reutilización (Barrick Gold Corporation 2006).

Si bien la empresa espera que Pascua-Lama sea uno de los proyectos mineros más grandes del mundo, de menor costo y que, una vez en producción, contribuya significativamente al flujo de efectivo libre de la Barrick por muchos años, se estipula que al comenzar la producción de oro a mediados de 2014 aumenten de un 50 a 60% los costos de capital, estimados originalmente en 4,7 a 5 mil millones de dólares. Hasta la fecha, ya se han invertido aproximadamente 3 mil millones de dólares (Barrick

⁴Denominado así por sus siglas en inglés, Ammonium Nitrate – Fuel Oil.

South America). En el reporte a sus accionistas, la empresa afirma que en los más de veinte años de vida útil en que se ha evaluado económicamente al yacimiento, la producción proyectada es de 700.000 a 750.000 onzas de oro por año (Barrick Glod Corporation 2006).

I.2 Barrick Gold Corporation

I.2.a Consideraciones generales sobre la compañía

Barrick Glod Corporation es una minera multinacional líder en la producción, en la cantidad de reservas y en el mercado del oro. La compañía opera globalmente, con un portfolio de veintiséis minas operativas y avanzados proyectos de exploración y de desarrollo en más de quince países, entre los que se cuentan Estados Unidos, Canadá, Australia, Perú, Chile, Tanzania y Argentina. Cuenta también con la propiedad de grandes extensiones de terreno en las zonas minerales más prolíficas del mundo, como Carlin Trend en Nevada, el cinturón El Indio en Chile y el cinturón minero Abitibi, al norte de Quebec. Su sede principal está ubicada en la ciudad de Toronto, en Canadá, y es la única empresa minera de esa nacionalidad que ha sido listada en el ranking de las 100 compañías del mundo por el NASDAQ OMX CRD Global Sustainability Index⁵ por su sustentabilidad y performance. Sus acciones son cotizadas en la bolsa de Nueva York y de Toronto (Barrick).

Su fundador y presidente es Peter Munk, ingeniero electrónico graduado de la Universidad de Toronto en 1952, quien desde 1983 ha logrado desarrollar la empresa hasta convertirla en una de las productoras de oro más exitosas del mundo. En efecto, hasta Diciembre de 2011 Barrick contaba con probadas reservas de minerales que ascendían a 139,9 millones de onzas de oro, 1,07 mil millones de onzas de plata contenidas en las mismas reservas de oro y 12,7 mil millones de libras de cobre. A esa fecha también, la empresa produjo 7,7 millones de onzas de oro, producción que estima repetir para el año 2012 y aumentar a más de 8 millones para el año 2015 (Barrick).

⁵ El NASDAQ OMX CRD Global Sustainability Index es un índice de calidad empresarial que sirve para medir el nivel de sustentabilidad de las empresas que tienen un rol de liderazgo en cuanto a su performance en el mercado y que comercializan sus acciones en alguna de las grandes bolsas norteamericanas. El índice incluye a las compañías que son líderes en reducir las emisiones de carbón, el uso de energía, el consumo del agua, los residuos peligrosos y no peligrosos, así como en lograr la seguridad de sus empleados, la diversidad de la fuerza de trabajo y de la composición del directorio, y en invertir para el desarrollo de las comunidades afectadas por la industria (Indexes Nasdaq Omx).

1.2.b Barrick Gold en el mundo

1.2.b.1 Historia y crecimiento

La compañía creada por Peter Munk en 1983 tuvo el primer punto de inflexión en 1993, momento en el que, con el arribo a Perú, se expande por primera vez más allá de las fronteras norteamericanas. Un año más tarde, adquiere Lac Minerals Ltd., una minera aurífera internacional que era propietaria de yacimientos operativos en Canadá, los Estados Unidos y Chile, lo que le permitió a Barrick tomar el control del cinturón El Indio, en este último país, y manifestar su interés por el proyecto argentino Veladero, en la provincia de San Juan, que se encontraba muy próximo a aquél.

Hacia 1996, la expansión en Sudamérica se hizo realidad con la compra de Arequipa Resources Ltd., empresa que poseía propiedades en exploración en Perú. En 1999, Barrick adquiere Sutton Resources Ltd., lo que permite el arribo de la multinacional a África, más precisamente en Tanzania, donde la empresa adquirida desarrollaba el Bulyanhulu Gold Project. Su presencia allí se hizo más fuerte el año siguiente con la adquisición de Pangea Goldfields Inc., una compañía de exploración minera con propiedades en la nación africana, en Canadá y en Perú. Luego, en el año 2001, Barrick se fusiona con Homestake Mining Company, por lo que adiciona minas en Norteamérica, Sudamérica y Australia y finalmente adquiere la mina Veladero, en Argentina.

En el año 2002, la empresa anuncia, por un lado, descubrimientos en Lagunas Norte, ubicada en el distrito de Alto Chicama en Perú, y por el otro, crea un distrito unificado en la frontera entre Argentina y Chile, que contiene tanto el proyecto Veladero como Pascua-Lama, siendo éste último la mina de oro y plata sin desarrollar más grande del mundo.

En los años siguientes la empresa adquirirá Placer Dome Inc., el total de Arizona Star y de la propiedad Cortez, en Nevada. Todo ello le significará a Barrick la adición de doce nuevas minas y de un número importante de proyectos de exploración en desarrollo, del gran depósito de oro y cobre de Cerro Casale, de la mina Porgera en Papúa Nueva Guinea y de los avanzados proyectos de Buzwagi, Cerro Cortez y Pueblo Viejo.

En 2009, año en que comienza la construcción del Proyecto Pascua-Lama, Barrick reportó un récord en el ingreso neto y en el flujo de capital por 1,8 mil millones y 2,9 mil millones de dólares estadounidenses respectivamente, suma que incrementó en 2010 a 3,27 mil millones y 4,13 mil millones, también respectivamente. Asimismo, en

2010 la empresa fue listada en el Dow Jones Sustainability Index⁶ - World por tercer año consecutivo y en el Dow Jones Sustainability Index – North America por cuarto año consecutivo.

En el año 2011, Barrick anunció dos descubrimientos significativos de yacimientos de oro en Cerro Cortez, que resultaron en un único gran depósito de minerales llamado Goldrush. Ese año la empresa también adquirió Equinox Minerals Ltd. que le permitió adicionar dos minas de cobre, Lumwana y Jabal sayid.

La unidad interna de negocios de la Barrick en el cono Sur del continente americano es Barrick Sudamérica, que abarca cuatro minas en operación, un yacimiento en proceso de cierre y dos proyectos en desarrollo.

Las minas en operación son Veladero en Argentina, Lagunas Norte y Pierina en Perú y Zaldívar en Chile. El proceso activo de cierre se está llevando a cabo en el cinturón El Indio, ubicado en Chile. Los dos proyectos en desarrollo son Pascua-Lama en la provincia argentina de San Juan y Cerro Casale, localizado al interior de Copiapó en Chile. Todos estos proyectos configuran un área estratégica para el crecimiento de la empresa, pues en tanto representan cerca de un tercio de sus reservas mundiales, entre el año 2005 y el 2006 Argentina, Chile y Perú se consolidaran como la región de negocios de Sudamérica (Barrick Sudamérica).

Barrick es hoy una de las empresas mineras con mayor cantidad de proyectos en exploración y en explotación del mundo. Cuenta con un tamaño, una escala de operaciones y una fuerza financiera más que suficiente para capitalizar las oportunidades industriales y aumentar el valor de sus acciones, de sus empleados y de sus proyectos. Sin embargo, esta multinacional es también señalada por diversos organismos y asociaciones ambientales en todo el mundo como la máxima generadora de los problemas que hoy se vinculan con la explotación del oro a cielo abierto, punto que será tratado *infra*.

1.2.b.2 Barrick Gold en Argentina

En lo que respecta a la actividad de Barrick en la Argentina, es importante destacar que tanto Veladero, único yacimiento operativo hasta el momento, como Lama – área argentina del yacimiento Pascua-Lama– se encuentran ubicados en la región del Valle del Cura, en la provincia argentina de San Juan.

⁶ El índice Dow Jones de Sostenibilidad es la variante de la bolsa de Nueva York que mide el desempeño financiero de la gestión de sostenibilidad de las empresas de todo el mundo, siempre que cumplan los requisitos demandados según el sector en que operen. Estos requisitos se dividen en tres dimensiones: económica, relación con el entorno y social (Sustainability Indexes).

Si bien es cierto que esta región se comenzó a investigar industrialmente a fines de la década de 1980, recién en Septiembre de 1994 la empresa Minera Argentina Gold S.A. (MAGSA) –hoy subsidiaria de Barrick– se adjudicó, mediante una licitación internacional llevada a cabo por el Instituto Provincial de Exploraciones y Explotaciones Mineras, el área de la reserva minera provincial de Veladero. A partir de esa época iniciaron los trabajos para el reconocimiento del terreno y las obras de infraestructura necesarias. En Abril de 1999, MAGSA vende sus acciones a Homestake Mining Company, por lo cual ésta adquiere la propiedad de Veladero que, para ese entonces, era ya el yacimiento más importante de esa transacción. A fines del 2001, Homestake se fusiona con Barrick. A fines de 2003, Veladero había culminado sus etapas de aprobación de factibilidad y de evaluación de impacto ambiental, tras lo cual se comenzó la construcción que, finalizada dos años después, permitió el inicio del funcionamiento de las operaciones creando más de cuatro mil empleos directos.

Respecto al proyecto Pascua-Lama, el primer registro de actividades en la zona es de 1977, cuando geólogos de la Compañía Minera San José, filial de St. Joe Minerals, recolectaron muestras de la superficie en Pascua y realizaron pruebas geofísicas. Esta compañía fue luego adquirida por Bond Gold International, hasta que dos años después pasaron a manos de Lac Minerals Ltd., empresa que como indiqué *supra* vendió sus activos en 1994 a la Barrick, pero que antes de eso ya había comenzado los estudios de línea de base ambiental y de factibilidad. Si bien en ese entonces el yacimiento era relativamente pequeño –con menos de 2 millones de onzas de oro y confinado en territorio chileno–, hacia finales de la década las exploraciones habían determinado que el yacimiento se extendía a Lama, en territorio argentino, lo cual lo convirtió en uno de los proyectos de explotación aurífera más grandes del mundo y significó que se lo conozca con su nombre actual, Pascua-Lama, que indica su carácter binacional (Pascua-Lama).

Las obras y operaciones tanto en Argentina como en Chile se desarrollan bajo el amparo del Tratado sobre Integración y Complementación Minera y de su Protocolo Complementario, celebrado entre ambas naciones el 29 de diciembre de 1997, por los presidentes Eduardo Frei Ruiz-Tagle en Chile y Carlos Saúl Menem en Argentina. El tratado y su protocolo complementario fue aprobado por ley nacional en ambos gobiernos en el año 2000 – en Argentina, el 24 de marzo de 2000 por Ley 25.243– y ratificado por los presidentes Ricardo Lagos en Chile y Fernando de la Rúa en Argentina en diciembre de ese mismo año, en la localidad chilena de San Pedro de Atacama. Asimismo, en 2004 ambos países firmaron el Protocolo Adicional Específico para el Proyecto Pascua-Lama, que define el área donde son aplicables sus disposiciones .

El artículo 12 del mencionado tratado dispone que “las Partes aplicarán sus respectivas legislaciones nacionales sobre protección del medio ambiente, sometiendo las actividades mineras al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental en Chile y a la Declaración de Impacto Ambiental en la Argentina, según corresponda”. En cumplimiento de esta disposición convencional y de las normas mineras y ambientales de ambas naciones, previo al inicio de la actividad Barrick realizó un estudio acabo sobre los impactos que se prevén en el ambiente durante los años de actividad de la mina. En Chile, la Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) fue aprobada finalmente en el año 2004 mediante la sanción de la Resolución de Calificación Ambiental (RCA) 024/2006. En la Argentina, el Informe de Impacto Ambiental (IIA) fue aprobado también, luego de varias modificaciones, el 05 de diciembre de 2006 a través de la Resolución No. 121- SEM-06.

CAPÍTULO II

Marco Regulatorio Minero Argentino y la promoción de la actividad minera a gran escala (1993-2012)

El análisis del plexo normativo que regula la actividad minera en la Argentina constituye el marco teórico fundamental desde el que debe partir cualquier estudio sobre la materia, en especial por ser una actividad que tiene la particularidad de estar regida por normas de jerarquía tan diversa como lo son la Constitución Nacional, los tratados internacionales, las leyes y decretos nacionales, y las leyes y decretos provinciales.

II.1 Legislación minera argentina

Con la llegada de los años noventa, comenzó un proceso de reforma del Estado entre cuyos lineamientos se encontraba el de promover un marco institucional que tendiera a favorecer el desarrollo de la minería a gran escala. Detrás de este movimiento, que por aquel entonces comenzaba a extenderse por toda Latinoamérica, se encontraban los organismos internacionales de crédito, más concretamente el Banco Mundial, que alentado por el aumento en el precio de los metales y los grandes cambios en la oferta, proponía la transferencia de esta industria hacia los países menos desarrollados, ricos en recursos naturales, con el argumento de que se traduciría en desarrollo sostenible de la economía nacional y de la región. El impulso propuesto por este organismo se vería expresado luego en recomendaciones surgidas de su reporte de 1996, *“Una estrategia minera para América Latina y el Caribe”* y en el *“Proyecto de Asistencia a la Minería Argentina”*, conocido como PASMA.

A grandes rasgos, el reporte de 1996 enumeraba una serie de pautas para la adopción de políticas legales, fiscales y ambientales que permitieran el establecimiento de instituciones mineras sólidas en las naciones latinoamericanas y caribeñas, con el objetivo de atraer capital privado, nacional o extranjero, hacia esa industria. Con el ofrecimiento de préstamos y de asistencia técnica a los gobiernos que adoptaran estas medidas, el Banco Mundial proponía lograr una minería donde predominara el sector privado, pretendiendo cambiar los nacionalismos de larga data imperantes en la región por políticas económicas abiertas, prometiendo a las naciones de Latinoamérica y el Caribe que el impulso a esta actividad se traduciría en desarrollo sostenible dada la importancia del sector minero para sus economías nacionales (Banco Mundial 1997).

El PASMA, por su parte, era un plan elaborado específicamente para nuestro país cuyo principal objetivo fue realizar reformas regulatorias, políticas e institucionales que alentaran la inversión privada en la minería argentina. Para ello, se proponía la creación de un sustento jurídico que permitiera alcanzar un tratamiento igualitario del capital nacional y extranjero, en un entorno técnico apropiado, que propendiera a una mayor participación del sector minero en el Producto Bruto Interno y su incidencia en el comercio exterior. Se ejecutó en dos fases y, entre sus componentes, se encontraban el desarrollo del marco institucional, el sistema de catastro y registro minero, el manejo ambiental y un sistema unificado de información minera (Ministerio de Minería de San Juan – PASMA, Dirección de Minería de San Juan).

Los lineamientos vertidos por los organismos internacionales de crédito se vieron reflejados entonces en cambios integrales de la legislación argentina que serían la piedra filosofal de implementación del paradigma minero extractivista en nuestro país. Las secciones subsiguientes intentarán representar un marco completo de las normas y reglas que rigen la minería desde los primeros años de la década del noventa hasta la actualidad.

II.2 La Constitución Nacional y la organización nacional

Todo estudio sistemático del derecho debe comenzar por la ley suprema, la ley de leyes, que es la Constitución Nacional.

Alberdi, cuya obra sirvió de inspiración a los constituyentes argentinos, explicitaba que *“la ley, constitucional o civil, es la regla de existencia de los seres colectivos que se llaman Estados”* (Alberdi 2003, pág. 119) y que *“en vez de dar el despotismo a un hombre, es mejor darlo a la ley. Ya es una mejora el que la severidad sea ejercida por la Constitución y no por la voluntad de un hombre”* (Alberdi 2003, pág. 169). La norma fundamental de los argentinos sería, en su concepción, el punto de partida para la constitución de un poder general que pudiera guiar el destino de la nación en pos del progreso material e industrial (Alberdi 2003).

La Revolución de Mayo de 1810, al negar legitimidad al gobierno central español existente en Buenos Aires y apelando al pueblo de las provincias para la formación del poder patrio, creó el régimen provincial o local, que a la postre debía ser el punto de partida para la constitución de un gobierno general que había de surgir de aquellos (Alberdi 2003). En este sentido, la organización nacional requirió necesariamente el abandono de una cantidad de poder local –es decir, de los gobiernos provinciales– que debía delegarse al poder federal o central.

En cumplimiento de estos fines, el acuerdo entre los gobiernos provinciales de la Confederación –de la que estaba exceptuada la provincia de Buenos Aires– celebrado en San Nicolás el 31 de mayo de 1852 y que ratificaba el pacto litoral de 1831, que tuvo por objeto sentar las bases de la organización nacional y que sirvió luego de precedente para la Constitución de 1853, consagró el principio federal de gobierno. Los antecedentes federativos en la República eran, entre otros, las diversidades y rivalidades provinciales, los largos interregnos de aislamiento y de independencia provincial durante la revolución, las especialidades provinciales derivadas del suelo y del clima, las enormes distancias, y los hábitos adquiridos para entonces por las legislaciones, tribunales de justicia y gobiernos provinciales (Alberdi 2003).

La Constitución de la República Argentina sancionada en 1853, fue completada luego en 1860 con otro acto de igual naturaleza a aquél, al integrarse la provincia de Buenos Aires a la Federación que por ese entonces contaba con sólo trece provincias. Esta Constitución, llamada histórica o convencional, corresponde a la categoría de constitución formal, es decir, se trata de un cuerpo normativo escrito y codificado, reunido en un texto único y sistematizado. Una constitución se diferencia de las leyes ordinarias fundamentalmente por su origen, pues es producto de un poder constituyente que formalmente la elabora.

Bidart Campos afirma que la Carta Magna argentina es del tipo *racional-normativo*, por su pretensión de planificar hacia el futuro el régimen político no con puras abstracciones, sino con un sentido realista de compromiso con todos los elementos de la estructura social de su época; y del tipo *tradicional-historicista*, porque plasmó los contenidos que ya estaban afincados en la comunidad social que la preexistía, y los legitimó (Bidart Campos 1998).

Reformada cuatro veces en 1866, 1898, 1957 y 1994, fue esta última vez cuando se introdujeron en su texto cambios sustanciales a su parte orgánica, al tiempo que se incluyó un segundo capítulo al eje principal de declaraciones, derechos y garantías que constituyen los llamados contenidos pétreos, es decir, aquellos que mientras se mantenga la fisonomía de nuestra comunidad y la estructura social subyacente, no podrán ser válidamente alterados o abolidos por ninguna reforma constitucional, aunque sí, eventualmente, modificados (Bidart Campos 1998).

II.3 La Constitución Nacional, los recursos naturales y la minería

La reforma constitucional llevada a cabo en 1994 significó un cambio radical en relación al dominio y a la jurisdicción sobre los recursos naturales. El más

importante de ellos vino de la mano de la segunda cláusula del artículo 124 de la Constitución Nacional, en tanto dispone que “*corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio*”.

En primer lugar, el artículo 124 ha otorgado jerarquía constitucional a los recursos naturales en tanto clase conceptual y les ha adjudicado el carácter de públicos, pues pertenecen a la soberanía del Estado, sea nacional o provincial, de acuerdo al lugar donde se encuentren ubicados. En efecto, hasta ese entonces el tema del dominio de los recursos naturales carecía de tratamiento constitucional, por lo que quedaba librado a la legislación, a la doctrina y a la jurisprudencia la potestad de atribuirle en cada caso particular su calidad específica. La decisión definitiva y concluyente respecto a quién incumbe el dominio originario de los recursos naturales y quién debe ser el poder concedente de esa propiedad, fue un paso fundamental en aras de fortalecer el régimen federal, que era uno de los objetivos fundantes de la declaración de la necesidad de reforma de la Constitución⁷.

Ahora bien, dentro del universo de los llamados “recursos naturales” se ubican una gran diversidad de bienes e intereses entre los que se clasifican los minerales en general y los hidrocarburos en especial, el suelo y sus riquezas, el agua en sus diferentes estados, el mar y sus frutos, el espacio aéreo, la biodiversidad y ciertas formas de energía –entre otros–, razón por la cual es inconcebible consagrar para todos ellos un status jurídico único. Concretamente, el principal efecto del artículo 124 *in fine* es el de otorgarles la titularidad de los recursos a los Estados provinciales cuando estén ubicados en su territorio, y esto implica conferirles también la capacidad para regular intensamente su uso y su disposición eventual en beneficio de toda la sociedad, pero esa potestad estará limitada a su vez por las facultades del Estado nacional expresamente establecidas por otras disposiciones constitucionales en relación al mismo objeto. En efecto, para realizar una correcta hermenéutica de lo contenido en la segunda cláusula del art. 124 de la CN, debe interpretarse esta disposición junto a las contenidas en el art. 41 y en el art. 75, incisos 12, 17, 18 y 19 de ese mismo cuerpo normativo que constituyen, en conjunto, el contexto necesario para su comprensión integral.

II.3.a El art. 75, inciso 12 de la CN y el Código de Minería Argentino

Los recursos minerales, en particular, son uno de los recursos fundamentales que se guarda la República Argentina para desarrollar una gran nación

⁷ Ley de Declaración de Necesidad de Reforma Constitucional N° 24.309, artículo 3, A.

que sea cabeza de una América latina unida y para superar los grandes desafíos que hoy se presentan en la economía mundial (Sodero 2001).

Siendo el acto minero esencialmente extractivo y destructivo, la legislación que la regule debe contemplar cuatro intereses fundamentales, entre los que se cuentan no sólo el del dueño del suelo y del minero, sino también el de la sociedad que, representada en el Estado, requiere que se exploten bien las minas por el alto beneficio económico que reportan y para que esta actividad se realice protegiendo lo más posible al ambiente donde viven. Por último, pero no menos importante, la legislación debe contemplar el interés de la industria, que necesita de estos minerales para subsistir (Sodero 2001).

El marco jurídico de fondo que regula la actividad minera se encuentra contenido en el Código de Minería, dictado por el Congreso de la Nación en cumplimiento de la manda constitucional establecida por el inciso 12 del artículo 75⁸. Esta orden del texto fundacional dirigida exclusivamente a la Nación, es explicada magistralmente por Alberdi cuando afirma que *“la facultad de establecer y reglar la administración general del país bajo el sistema federal, deferida al Congreso argentino por el tratado del litoral de 1831, envuelve el poder de expedir el código o leyes, del régimen interior general de la Confederación. (...) ese arreglo administrativo sólo deberá comprender los objetos generales y de provincia a provincia, sin entrar en el mecanismo interior de éstas”* (Alberdi 2003, pág. 159).

Lo dicho hasta aquí pone en evidencia que no siempre habrá coincidencia entre el titular del dominio de un bien –es decir, el derecho real por el cual una cosa se encuentra sometida a la voluntad y a la acción de una persona⁹– y el titular de la jurisdicción –forma de manifestación del poder de policía–, por lo que si bien el artículo 124 otorgó jurisdicción a las provincias en la medida del dominio originario sobre sus recursos naturales, el alcance de dicha potestad depende de la concurrencia con las facultades federales enumeradas y deberá encuadrarse armónicamente cuando el ejercicio de tal jurisdicción corresponda al Estado Nacional (Rebasa y Carabajales 2011). Sin más, es ésta la razón por la cual el desarrollo de la minería en nuestro país –actividad que consiste justamente en la explotación de recursos naturales como los minerales que, por mandato constitucional, son de las provincias donde se encuentren–, goza de un marco jurídico en el cual coexisten junto a las leyes provinciales, leyes nacionales y tratados internacionales.

⁸ Art. 75: Corresponde al Congreso: (...) inciso 12: Dictar los códigos Civil, Comercial, Penal, de Minería, y del Trabajo y Seguridad Social, en cuerpos unificados o separados, sin que tales códigos alteren las jurisdicciones locales, correspondiendo su aplicación a los tribunales federales o provinciales, según que las cosas o las personas cayeren bajo sus respectivas jurisdicciones (...).

⁹ Definición contenida en el artículo 2506 del Código Civil Argentino.

Ya ha sido adelantado que, entre los recursos naturales, figuran las minas como categoría de bienes no renovables de importancia fundamental para el desarrollo económico de las provincias donde se encuentran, y si bien es cierto que por mandato fundacional ninguna discusión cabe respecto a quién corresponde el dominio originario de estos recursos, también lo es que la Constitución ha reservado exclusivamente al Congreso la facultad de legislar sobre ellas como resultado del doble juego entre las normas fundamentales y la organización política federal, asignándole un poder completo que no tiene otro límite que el respeto a la integridad del dominio provincial y a la condición de no afectar las jurisdicciones locales. Indudablemente, esta facultad significa atribuirle a la Nación una especial facultad jurisdiccional que viene a condicionar el dominio originario de las provincias sobre este tipo de recursos naturales. Catalano advierte que *“no existen antecedentes de otros bienes del dominio provincial, cuyo destino final se encuentre sometido a restricciones de este tipo. Ello trae ciertos condicionamientos al dominio provincial el cual, no obstante ser pleno, como el dominio civil, está sujeto a limitaciones al igual que este último, para hacerlo compatible con el interés general”* (Catalano 2006, pág. 82). Las limitaciones de las cuales habla el autor son, precisamente, el objeto de la legislación sustantiva minera.

El Código de Minería Argentino es el resultado del trabajo del doctor Enrique Rodríguez, un cordobés que en su larga práctica como abogado de minas en la República de Chile –donde había emigrado por razones políticas–, había logrado un justo renombre de especialista en la materia. Sancionado por el Congreso Nacional el 25 de noviembre de 1886 y puesto en vigencia en 1887, ha sido objeto de numerosas reformas, aunque sólo en los años noventa se llevaron a cabo las modificaciones que implicaron una verdadera transformación de la actividad minera. La última de ellas, de mayor importancia, fueron las realizadas por la ley de actualización minera N° 24.498, que eliminó las limitaciones que regían hasta entonces en cuanto al tamaño de las concesiones de exploración y de explotación, y por la Ley de protección ambiental N° 24.585, que incorporó como Sección Segunda al Título 13 del Código de Minería las normas sobre protección ambiental para la actividad minera, ambas de 1995. Luego, se lo reordenó mediante el Decreto 456 del año 1997.

De acuerdo a la disposición del art. 7 del Código citado, las minas son bienes privados de la Nación o de las provincias, según el territorio donde se encuentren, lo que constituye el punto de partida necesario de toda la legislación minera, pues ésta no existiría si las minas pertenecieran al dueño del terreno donde se encuentran. La razón por la cual el Estado asume el dominio de los recursos minerales se debe,

principalmente, al cumplimiento de sus fines esenciales en cuanto garante de la conservación de la riqueza y protector del interés público (Catalano 2006).

Sin perjuicio de lo establecido en el artículo mencionado en el párrafo anterior respecto a que se trata de “bienes privados” del Estado, lo cierto es que el concepto de dominio minero tiene características particulares que lo ubican en un lugar medio entre los conceptos clásicos de dominio público o privado del Estado. Al respecto, tiene dicho Catalano que *“la ubicación del dominio en una u otra de las categorías que se indican tiene grandes consecuencias con respecto al destino de los recursos minerales, pues según el criterio legislativo que se adopte, serán mayores los compromisos del Estado con la colectividad, única beneficiaria de la riqueza. La dominialidad implica, en suma, la expresión del pensamiento político nacional con respecto al uso de los recursos minerales”* (Catalano 2006, pág. 71).

El resto del articulado del Código ilustra con claridad que el dominio del Estado sobre las minas presenta una serie de limitaciones que impiden que sea equiparado a una propiedad civil, tanto porque le ha sido prohibido aprovechar directamente las minas (art. 9 del CM) como porque para disponer de ellas a favor de terceros únicamente puede optar por la vía de la concesión legal (art. 10 del CM). La característica de irremplazables de estos bienes les otorga la cualidad de ser inalienables e imprescriptibles, pero ello no significa que sean bienes privados indisponibles del Estado, pues si así fuera podría hacerse un uso contrario al interés de la colectividad, aunque sí constituyen elementos suficientes para definir el carácter público del dominio minero. Sin embargo, la explotación minera excluye la posibilidad de uso general, directo o indirecto de la cosa que forma parte de la característica de los bienes de dominio público, aunque participarían de esa categoría por su destino final de servir a la utilidad general, como bienes escasos y agotables.

El Código no establece distinciones respecto a quiénes pueden ser titulares de derechos de exploración y de explotación, siempre que sean capaces de adquirir y poseer bienes (art. 21 del CM). En este sentido, se incluyen las personas físicas o jurídicas, nacionales o extranjeras, con las solas limitaciones establecidas en los artículos 22, 57 y 58 del CM. Históricamente, la adquisición de derechos mineros en las zonas de fronteras estaba limitada por el Decreto-ley 15.385/44 (Ley 12.913) y normas complementarias, que requerían la conformidad previa de la Superintendencia Nacional de Fronteras, pero estas limitaciones han sido dejadas sin efecto por el decreto 815/92, como será explicado *infra* (ver sección II.6).

La normativa minera clasifica las minas por las sustancias minerales que contienen y éstas, en el caso de los minerales metálicos, sólo pueden explotarse en

virtud de concesión legal otorgada por la autoridad competente. Este acto de concesión por el Estado contenida en el artículo 10, confiere a su titular el derecho exclusivo de extraer y apropiarse de los minerales existentes en el ámbito físico asignado para la explotación. Lo dicho significa que el concesionario adquiere una parte del poder jurídico que el Estado ejerce sobre el patrimonio minero, salvo el objeto mismo del derecho, las funciones administrativas de contralor político, de fiscalización de uso y de conservación de ese patrimonio, todos ellos inherentes al dominio público que no pueden ser transferidos en tanto su reserva perpetua es indispensable para garantizar que el destino de bien común de la cosa será mantenido (Catalano 2006).

El concesionario de una mina es titular de un derecho real e inmobiliario, equiparable en muchos aspectos al de la propiedad inmobiliaria común, aunque con limitaciones propias por ser recursos esencialmente agotables (art. 11 y 12 del CM). Es también un derecho absoluto, desde que el único árbitro de la explotación en sentido técnico es el concesionario; exclusivo, ya que se ejerce *erga omnes*, incluso contra el Estado; y de duración ilimitada (art. 18 del CM), pudiendo ejercerse hasta el agotamiento del mineral de la concesión (Secretaría de Minería de la Nación).

Para mantener la concesión, la legislación de fondo establece la obligación de pago al Estado nacional o provincial, según corresponda por el lugar donde se ubica, de un canon o patente anual (art. 213 del CM y Res. S.I.C. y M. N° 60/02¹⁰), la de invertir determinados capitales en la mina (art. 217 del CM) y la de explotarla con intensidad razonable, que eventualmente puede exigir el Estado en los términos del actual artículo 215 del CM.

A modo de colofón, debe mencionarse que dentro de las facultades que las provincias se reservaron para sí en la distribución de poderes establecida por la Constitución Nacional, se encuentra la de dictar los distintos códigos de procedimiento. El Código de Minería argentino, a diferencia de otros códigos de fondo, tiene la particularidad de contener ciertas disposiciones procesales, consecuencia necesaria del sistema estrictamente legal de la concesión minera adoptado (Catalano 2006). Sin perjuicio de ello y en cumplimiento de aquella potestad constitucional, la Provincia de San Juan dictó su propio Código de Procedimientos Mineros, sancionado por Ley provincial N° 7199 que, en cuanto tal, da vida a los derechos mineros y establece la manera en la que puede hacérselos valer ante las autoridades mineras correspondientes.

¹⁰ El art. 213 del CM y la Res. SIC y M N° 60/02 fijan para las minas de 1° categoría, a la que pertenece las minas de oro como la de Pascua-Lama: a. \$80 por pertenencia por año; b. permisos de cateos de minerales: \$400 por unidad o medida de fracción cualquiera fuere la duración del permiso. Los montos del canon son percibidos por las respectivas provincias.

II.3.b El derecho a un ambiente sano: el art. 41 de la CN

El dominio originario de las provincias sobre los recursos naturales ubicados en su territorio encuentran también limitaciones en el artículo 41 de la CN, el cual establece que *“todos los habitantes gozan del derecho a un ambiente sano (...); las autoridades proveerán a la protección de este derecho, a la utilización racional de los recursos naturales (...); 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”*. La minería tiene la particularidad de que una consecuencia inevitable de la actividad es el daño ambiental, por lo que la política en esta materia debe estar orientada a prevenir la producción de ese daño o, en caso de no poder evitarse, a minimizar sus efectos perjudiciales para el ambiente.

Lo reglado por este artículo supone entonces reconocer facultades estatales concurrentes para regular el uso de los recursos naturales con el fin de preservarlos para su utilización por el conjunto social, con sustentabilidad y cuidado del medio ambiente. En consecuencia, mientras le corresponde a la Nación la facultad constitucional de fijar los estándares o niveles mínimos de protección ambiental con vigencia en todo el territorio nacional, es atribución de las provincias dictar las normas complementarias que consideren necesarias para reglamentar la aplicación de esos presupuestos mínimos a las jurisdicciones locales, ajustándolos a las características particulares de sus propios ecosistemas, pero siempre sujetándolas a los fines establecido por el artículo constitucional citado y consagrando niveles de protección ambiental igual o más exigentes que los estándares nacionales, pues no están en ningún caso autorizadas a disminuirlos ya que, siendo una facultad delegada a la Nación, tal actitud estaría reñida con el principio de supremacía de la Constitución¹¹.

En cumplimiento de esta manda constitucional, la Nación dictó la Ley General del Ambiente N° 25.675¹², en la que se establecen los presupuestos mínimos para el logro de una gestión sustentable y adecuada al ambiente, así como la preservación y protección de la diversidad biológica, y que incluye en uno de sus anexos la firma del Pacto Federal Ambiental en el que participó la Provincia de San Juan. Esa Provincia, por su parte, contaba con su propia Ley General del Ambiente que había sido sancionada el catorce de septiembre de 1995 con el número 6.634.

¹¹ Art. 31 de la CN: “Esta Constitución, las leyes de la Nación que en su consecuencia se dicten por el Congreso y los tratados con las potencias extranjeras son la ley suprema de la Nación; y las autoridades de cada provincia están obligadas a conformarse a ella, no obstante cualquiera disposición en contrario que contengan las leyes o constituciones provinciales (...)”

¹² Ley N° 25.675 promulgada el 27 de noviembre de 2002.

Asimismo, la Ley 24.585¹³ incorporó al texto del Código de Minería las normas sobre protección ambiental para la actividad minera¹⁴. Sin embargo, no hay en esa normativa imposición alguna a las provincias sobre el método o técnica de explotación a utilizar ni tampoco sobre proscripción de otros, sino que el Estado nacional se limita a exigir que la explotación se conduzca de acuerdo con las reglas propias de la actividad, evitando la contaminación del ambiente y el peligro que las labores puedan significar para la seguridad de los trabajadores y de las industrias de la superficie (art. 233 del CM).

La circunstancia de que corresponda a la Nación el dictado de los presupuestos mínimos y a las provincias las necesarias para complementarlas significa que la Constitución se ha ubicado, de un modo explícito, en el modelo de federalismo de concertación (Quiroga Lavié 2007), es decir, un federalismo en el cual las convergencias se procuran alcanzar con base contractual, y que se comprende como un modo y una técnica de encarar los problemas que rondan el reparto de competencias a las que ya no se interpreta como solitarias e inconexas, sino como concertables coordinadamente (Bidart Campos 1998).

II.3.c Las cláusulas del progreso: el art. 75, incisos 18 y 19 de la CN

El dominio originario provincial de los recursos naturales debe leerse también a la luz de lo contenido en las llamadas “cláusulas del progreso” contenidas en los incisos 18 y 19 del artículo 75 de la CN¹⁵. Bajo esta inteligencia, la fijación de la política sobre el manejo de los recursos naturales –en la medida en que impacta en la economía de todo el país– es una potestad exclusiva del Congreso Nacional, aunque las provincias podrán complementarla cuando esté determinada en leyes de bases nacionales y aprovechar los beneficios de la explotación de los recursos (Quiroga Lavié 2007).

En efecto, el texto constitucional dispone, en el inciso 18 citado, que es facultad del órgano legislativo nacional la de *“proveer lo conducente a la prosperidad del país, al adelanto y bienestar de todas las provincias (...)”* y, en el inciso 19, la de *“proveer lo conducente al desarrollo humano, al progreso económico con justicia social, a la productividad de la economía nacional (...), al crecimiento armónico de la Nación (...),*

¹³ Ley promulgada el 21 de noviembre de 1995. La provincia de San Juan ha adherido a esta ley nacional, conforme surge de la información suministrada por la Secretaría de Minería de la Provincia (Ministerio de Minería de San Juan - Legislación).

¹⁴ Consignadas en la Sección 2 del Título 13 del CM (artículos 246 al 268).

¹⁵ El origen constitucional del inciso 18 se remonta a la Constitución histórica de 1853/1860, en cuyo texto aparecía en el art. 67, inc. 16. Con la reforma de 1994, se lo reubicó en el art. 75, inciso 18 con el agregado complementario del inciso 19 al que se llamó “nueva cláusula del progreso”.

promover políticas diferenciadas que tiendan a equilibrar el desigual desarrollo relativo de provincias y regiones (...)". Haciendo una lectura bajo estos principios, es innegable que los recursos naturales se erigen como un ámbito de importancia estratégica que plantea desafíos de riquezas desiguales en el territorio nacional. Por ello, en tanto estas cláusulas propenden a una redistribución de los capitales provinciales que mitigue las desigualdades mediante una legislación común, coinciden con las previsiones del artículo 41, pues sólo es entendible la preservación y uso racional de los recursos naturales de manera sustentable si ese cuidado se extiende al beneficio del conjunto del país y no se limita a la región o territorio involucrado (Rebasa y Carabajales 2011).

II.3.d El derecho de las comunidades indígenas: el art. 75, inciso 17 de la CN

Uno de los conflictos sociales más importantes que ha provocado la minería en el país, y en especial la minería a gran escala, es el que se plantea con las comunidades indígenas, cuyas tierras han sido en muchos casos invadidas y su modo de vida perjudicado por las concesiones.

El art. 75, inc. 17 de la CN establece, junto al reconocimiento de la preexistencia étnica y cultural de los pueblos indígenas argentinos y a la garantía del respeto a su identidad, la facultad del Congreso de la Nación de *"reconocer (...) la posesión y propiedad comunitarias de las tierras que tradicionalmente ocupan; y regular la entrega de otras aptas y suficientes para el desarrollo humano; ninguna de ellas será enajenable, transmisible ni susceptible de gravámenes o embargos. Asegurar su participación en la gestión referida a sus recursos naturales y a los demás intereses que los afecten. Las provincias pueden ejercer concurrentemente estas atribuciones"*.

Respecto al punto sobre la participación en la gestión de los recursos naturales existentes en las tierras tradicionalmente ocupadas por estas comunidades, el Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales, ratificado en la Argentina por Ley Nacional N° 24.071, establece de manera concordante con la disposición constitucional que los gobiernos deberán consultar a los pueblos interesados cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente, lo que deberá realizarse mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas (art. 6). Asimismo, dispone en su art. 15 que deben protegerse especialmente los derechos de los pueblos interesados a los recursos naturales existentes en su tierra, derecho que comprende el de participar en la utilización, administración y conservación de ellos, y agrega que en caso de que los recursos minerales o del subsuelo pertenezcan al Estado –que es el caso argentino–, *"los*

gobiernos deberán establecer o mantener procedimientos con miras a consultar a los pueblos interesados, a fin de determinar si los intereses de esos pueblos serían perjudicados, y en qué medida, antes de emprender o autorizar cualquier programa de prospección o explotación de los recursos existentes en sus tierras. Los pueblos interesados deberán participar siempre que sea posible en los beneficios que reporten tales actividades, y percibir una indemnización equitativa por cualquier daño que puedan sufrir como resultado de esas actividades”.

Si bien la norma constitucional referente a esta materia no ha sido aún reglamentada, el derecho existe y las poblaciones afectadas tienen la facultad de pedir el respeto por su derecho a la participación frente a proyectos que pueden potencialmente provocar un daño irreparable en tierras que históricamente han ocupado y que, por orden del mandato constitucional citado, tienen derecho a reclamar.

En este sentido, la disposición del inciso 17 del artículo 75 de la CN es también, como las otras que se han enunciado en los acápites precedentes, una limitación al dominio originario de las provincias establecida desde la norma fundamental argentina que debe tenerse en cuenta para una correcta comprensión de la extensión real del concepto vertido en la cláusula segunda del art. 124 de la CN.

II.4 El Acuerdo Federal Minero de 1993

Hacia 1993, se suscribe en nuestro país un Acuerdo Federal Minero entre el Poder Ejecutivo central y las provincias¹⁶, por el cual las partes se comprometían a implementar acciones y medidas tendientes a la aplicación de políticas mineras uniformes en todo el territorio. Los puntos sobresalientes del Acuerdo se encuentran en la cláusula cuarta, séptima y novena. Respectivamente, establecen que las provincias promoverán la captación de inversiones mineras en el exterior coordinadamente con la Secretaría de Minería de la Nación, que ninguna ley o disposición de cualquier carácter dictada por la Nación, las provincias o las municipalidades podrá contradecir los términos de la exención fiscal aplicable a la actividad minera¹⁷, y que las provincias propiciarán la eliminación de aquellos gravámenes y tasas municipales que afecten directamente a la actividad minera.

Con la firma de este Acuerdo se logró un objetivo fundamental para el éxito de la promoción de la actividad, que era centralizar las acciones con potenciales

¹⁶ Acuerdo Federal Minero, Ley 24.228. Sancionada el 7 de Julio de 1993 y promulgada el 26 del mismo mes y año.

¹⁷ El Acuerdo Federal Minero de 1993 menciona que la exención fiscal aplicable a la actividad minera es la contenida en el art. 270 del CM, pero con el reordenamiento del Código establecida por Decreto 456/1997, dicha exención quedó consagrada en el art. 214 del CM.

inversionistas. En efecto, siendo la Argentina un país de organización federal, este era un necesario primer paso para la configuración de un marco institucional y jurídico que proveyera estabilidad y coherencia a los empresarios mineros en el exterior que quisieran invertir en cualquier lugar de nuestro vasto territorio.

II.5 Exenciones y Beneficios Impositivos

El Código de Minería en su art. 214 y la Ley de Inversiones Mineras N° 24.196¹⁸, establecieron grandes beneficios y exenciones impositivas a quien desarrollara la actividad minera. La normativa del código, por un lado, establece que durante los cinco primeros años de la concesión, contados a partir del registro, no se impondrán sobre la propiedad de las minas, ni sobre sus productos, establecimientos de beneficio, maquinaria, talleres y vehículos destinados al laboreo o explotación, otra contribución que el canon anual por pertenencia fijado por ley nacional.

Pero la piedra angular del régimen legal favorable a las inversiones mineras es la Ley N° 24.196, que otorga beneficios exclusivamente a las personas físicas domiciliadas en la República y a las jurídicas constituidas en ella que desarrollen por cuenta propia actividades mineras en el país o se establezcan con ese propósito¹⁹. Esta ley invita a las provincias a adherir expresamente a su régimen y, conforme a ello, la Provincia de San Juan lo hizo mediante la sanción de la Ley N° 6.387.

Entre sus disposiciones relevantes, la Ley de Inversiones Mineras dispone, en el capítulo IV referido al "*Tratamiento Fiscal de las Inversiones*", que los nuevos proyectos mineros o los ya existentes que incrementaren su capacidad productiva mediante un proyecto de ampliación, gozarán de estabilidad fiscal, arancelaria y cambiaria –con exclusión de la paridad cambiaria y de los reembolsos, reintegros y/o devolución de tributos con motivo de la exportación– por el término de treinta años, contados a partir de la fecha de presentación de su estudio de factibilidad. Esto significa, sin más, que las empresas no podrán ver incrementada su carga tributaria total, considerada en forma separada en cada jurisdicción en los ámbitos nacional, provinciales y municipales que adhieran al régimen²⁰.

Respecto a este punto, es importante destacar que el Dec. 815/92 ya mencionado, dispuso también la eliminación de las retenciones a las exportaciones de productos mineros con el objetivo de incentivar su aumento, pero a comienzos del año 2007 el Secretario de Comercio Interior y el Secretario de Minería de la Nación dictaron

¹⁸ Promulgada el 19 de mayo de 1993, fue reformada por Ley 25.429 en el año 2001.

¹⁹ Art. 2, Ley 24.196

²⁰ Art. 8, Ley 24.196 y art. 8 Decreto 1089/03

respectivamente las Resoluciones SCI 288/07 y SMN 130/07, que instruyeron a la Dirección General de Aduanas a que perciba derechos de exportación de compañías que habían obtenido certificado de estabilidad fiscal con anterioridad a que los derechos de exportación sobre las ventas de minerales fueran creados. Así, se introdujeron retenciones móviles a las exportaciones mineras del 5% para minerales procesados y del 10% para los concentrados del valor FOB²¹. Sobre ello, la CSJN resolvió el 10 de julio de 2012 en la causa “*Minera del Altiplano S.A. c/ Estado Nacional – PEN y otra s/ amparo*” (M.137 XLVI), por remisión al dictamen de la Procuración General de la Nación, que nada encuentra en el texto de la Ley 24.196 ni en su reglamentación que exima a los sujetos comprendidos en su régimen del pago de nuevos gravámenes o de los incrementos que se establezcan con posterioridad al estudio de factibilidad al que hace referencia en su art. 8, y que si bien las retenciones impuestas por las resoluciones mencionadas podrían aumentar la carga tributaria total, la interpretación de la ley debe integrarse con su Decreto reglamentario N° 2686/93, que fija un mecanismo de compensación o devolución de las sumas abonadas de más, en la forma, plazo y condiciones que establezca la AFIP; por esta razón, la Corte entiende que para que la imposición de retenciones configure una conducta estatal manifiestamente arbitraria e ilegítima, el Estado debe haberse negado a devolver o compensar de algún modo las sumas abonadas de más por la empresa. Al margen de lo dicho, es importante destacar que el embajador de Argentina en Chile²² afirmó en 2008 que la Procuraduría General de nuestro país había eximido al proyecto Pascua-Lama del régimen de las retenciones mineras, uno de los temas que a esa fecha estaban pendientes para la aprobación de la iniciativa (Panorama Minero 2008).

Volviendo a las disposiciones de la Ley 24.196, debe mencionarse que también permite deducir en el balance impositivo del Impuesto a las Ganancias, el cien por ciento (100%) de los montos invertidos en gastos de prospección, exploración y demás trabajos destinados a determinar la factibilidad técnico-económico de los mismos²³. Por otra parte, establece un doble mecanismo de amortización en ese mismo impuesto para las inversiones en infraestructura y equipamiento: el normal, establecido en las disposiciones de la Ley de Impuesto a las Ganancias²⁴, o el acelerado, por el cual se difiere la deducción hasta el año en que el inversor genere ganancias que las absorban o finalice la vida útil del activo. Este proceso acelerado, para el caso de las infraestructuras, permite la amortización del sesenta por ciento (60%) del monto total de

²¹ Free On Board. Se refiere al valor de venta de los productos en su lugar de origen más el costo de los fletes, seguros y otros gastos necesarios para hacer llegar la mercancía hasta la Aduana de salida.

²² Ginés González, en 2008.

²³ Art. 12, Ley 24.196

²⁴ Texto Ordenado por Decreto 649/97 (B.O. 06/08/97), Anexo I, y modificaciones.

la unidad de infraestructura en el ejercicio fiscal en el que se produzca la habilitación respectiva, y el cuarenta por ciento (40%) restante en partes iguales en los dos años siguientes; para el equipamiento, la amortización será de un tercio por año a partir de la puesta en funcionamiento²⁵. La normativa dispone también que las utilidades provenientes de los aportes de minas y de derechos mineros, como capital social, en empresas que desarrollen actividades mineras, estarán exentas del Impuesto a las Ganancias²⁶. Beneficia también a los inscriptos en este régimen con la exención del Impuesto sobre los Activos a partir del ejercicio fiscal en curso al momento de la inscripción²⁷.

En el capítulo V relativo a las “*Importaciones*”, se eximen del pago de los derechos a la importación y todo otro derecho, impuesto especial, gravamen correlativo o tasa de estadística –con exclusión de las demás tasas retributivas de servicios– por la introducción de bienes de capital, equipos especiales o sus componentes y de insumos determinados por la autoridad de aplicación que fueren necesarios para la ejecución de las actividades mineras²⁸.

En el capítulo VI sobre “*Regalías*”, la ley prohíbe a las provincias que adhieran al régimen, cobrar un porcentaje superior al tres por ciento (3%) sobre el valor boca de mina extraído²⁹. Sobre este punto, debe adelantarse que la Provincia de San Juan ha cambiado el criterio de cobro de regalías³⁰ a raíz de la firma del Acuerdo Federal para el Desarrollo Minero de 2012³¹, pues en tanto le concede a las provincias la potestad de ser titulares de derechos mineros y cobrar regalías basándose en las leyes federales del sector, ha establecido un nuevo modo de calcular ese 3 por ciento de la facturación sin descontar los gastos operativos, lo que significa un incremento del 20 al 30 por ciento de sus ingresos.

Por último, en el capítulo VII de “*Conservación del Medio Ambiente*” establece que las empresas deben constituir una previsión especial para prevenir y subsanar las alteraciones que la actividad pudiere ocasionar en el medio ambiente, que será considerada como cargo deducible en la determinación del impuesto a las

²⁵ Art. 13, Ley 24.196

²⁶ Art. 14, Ley 24.196

²⁷ Art. 17, Ley 24.196

²⁸ Art. 21, Ley 24.196

²⁹ Art. 22, Ley 24.196. El art. 22 bis aclara que se considera “mineral boca de mina” al mineral extraído, transportado y/o acumulado previo a cualquier proceso de transformación, y que se define el “valor boca de mina” de los minerales o metales declarados, como el valor obtenido en la primera etapa de su comercialización, menos los costos directos y/u operativos necesarios para llevar el mineral de boca de mina a dicha etapa, con excepción de los gastos y/o costos directos o indirectos inherentes al proceso de extracción.

³⁰ Hasta el 2012, fecha en que se cambió el criterio para el cálculo de las regalías mineras sanjuaninas, la Ley provincial que regulaba la cuestión era la N° 7281, sancionada en el año 2002.

³¹ Ver *Infra*, Sección II.7

ganancias hasta una suma equivalente al cinco por ciento (5%) de los costos operativos de extracción y beneficio y, aquello que no sea utilizado, se les será restituido al finalizar el ciclo productivo³².

Otro importante beneficio impositivo ha sido el instaurado respecto al IVA por la Ley 24.402, que estableció un régimen de financiamiento y de devolución anticipada del reintegro previsto en el art. 43 de la Ley de Impuesto al Valor Agregado³³. Asimismo, la Ley 25.429 estableció una nueva deducción de los gastos de exploración, que, sumado al ya establecido en el Impuesto a las Ganancias, es ahora doble, pues dispone que deberán devolverse los créditos fiscales de IVA acumulados a partir de la contratación de bienes y servicios destinados a tareas de exploración. Esta deducción es automática, sin garantías, alcanza al impuesto pagado originado en las importaciones y adquisiciones de determinados bienes y servicios y en los servicios prestados conjuntamente con la operación gravada o como consecuencia de la misma, siempre y cuando los beneficiarios se hallen inscriptos en el Registro de la Ley de Inversiones Mineras.

II.6 Tratado entre la República Argentina y la República de Chile de Cooperación y Complementación Minera

Hacia mediados de la década de los noventa, la actividad minera comenzaba a vislumbrarse también como un mecanismo cierto de impulso a la integración regional, pues especialmente en la zona de frontera con Chile se ubican algunos de los yacimientos más importantes del país en cuanto a su factibilidad económica. En efecto, esto es particularmente evidente en el caso de Pascua-Lama, ya que debido a su localización geográfica compartida entre las dos naciones, la explotación de este yacimiento sólo iba a ser viable si se diseñaba un marco jurídico que permitiera el acceso desde ambos frentes.

En realidad, el origen de la iniciativa de integración y complementación minera se remonta al Tratado de Paz y Amistad firmado con Chile en 1984, por el cual se dio solución definitiva al conflicto fronterizo por el Canal de Beagle. Mediante este acuerdo, las partes establecieron la creación de una comisión binacional de carácter permanente con el objetivo de intensificar la cooperación económica y la integración

³² Art. 23, Ley 24.196

³³ Art. 43. "Los exportadores podrán computar contra el impuesto que en definitiva adeudaren por sus operaciones gravadas, el impuesto que por bienes, servicios y locaciones que destinaren efectivamente a las exportaciones o a cualquier etapa en la consecución de las mismas, les hubiera sido facturado, en la medida en que el mismo esté vinculado a la exportación y no hubiera sido ya utilizado por el responsable, así como su pertinente actualización, calculada mediante la aplicación del índice de precios al por mayor, nivel general, referido al mes de facturación (...)"

física entre las dos naciones, incluyendo la explotación de recursos naturales. Esta etapa culminó en agosto de 1991 con la suscripción del Acuerdo de Complementación Económica N° 16 (ACE 16) que incluyó un protocolo minero, el Protocolo N° 3 sobre Cooperación e Integración Minera, y con la Declaración de Olivos de 1996, por la cual los presidentes Frei Ruiz-Tagle y Menem –de Chile y Argentina respectivamente– y otros representantes ministeriales suscribieron las Bases y Fundamentos del Tratado de Integración Minera. Así, ambos gobiernos fueron avanzando hacia la suscripción de un convenio que regiría las operaciones mineras conjuntas en las zonas fronterizas, incluyendo un régimen de solución de controversias, normas para el tratamiento tributario y regímenes promocionales para ambos Estados (Cepal 2005).

El Tratado entre la República Argentina y la República de Chile de Cooperación y Complementación Minera, fue firmado finalmente el 29 de Diciembre de 1997 por el presidente argentino Carlos Menem y el presidente chileno Eduardo Frei Ruiz-Tagle, pero la ratificación parlamentaria en nuestro país se llevó a cabo el 23 de marzo de 2000, durante el gobierno aliancista de Fernando De la Rúa, mediante la sanción de la Ley 25.243. El Protocolo Complementario del Tratado de Integración y Complementación Minera entre las Repúblicas Argentina y de Chile fue suscrito en Santiago de Chile, el 20 de agosto de 1999. Entre los propósitos del TCCM se destacan – a más de los enumerados en el párrafo precedente– el de afianzar en el ámbito minero los objetivos acordados en el Tratado de Promoción y Protección Recíproca de Inversiones del 2 de agosto de 1991, el de reconocer que la integración minera entre ambas naciones es considerada de utilidad pública y de interés general de la Nación, y el de asegurar el aprovechamiento conjunto de los recursos mineros que se encuentren en las zonas fronterizas de los territorios de ambas partes.

Para el logro de esos objetivos, el Tratado comenzó por establecer que *“las prohibiciones y restricciones vigentes en las legislaciones de cada Parte, referidas a la adquisición de la propiedad, el ejercicio de la posesión o mera tenencia o la constitución de derechos reales sobre bienes raíces, o derechos mineros, establecidas en razón de la calidad de extranjero y de nacional chileno o argentino, no serán aplicables a los negocios mineros regidos por el presente Tratado”* (art. 1 del TCCM). Si bien el Dec. 815/92 ya excluía de la Zona de Seguridad de las Fronteras a las manifestaciones y exploraciones mineras con el argumento de que aquellas restricciones se habían fundado en un contexto regional diferente y eran excesivamente rígidas para permitir el desarrollo del intercambio comercial pretendido, además que eximía a la inversión extranjera minera de la discriminación por nacionalidad –salvo para los limítrofes donde seguía exigiendo reciprocidad– por estar en contraposición de los arts. 16 y 20 de la CN, con la disposición

del art. 1 el acuerdo sorteó la principal restricción respecto del derecho de los extranjeros a poseer tierras con una nota de igual jerarquía que la Ley 12.913 que ratificó el Decreto/Ley 15.385 de 1944, el que en función de la defensa nacional creó zonas de seguridad a lo largo de una franja del territorio de una extensión máxima de 150 kilómetros en la frontera terrestre, 50 kilómetros en la frontera marítima y de 30 kilómetros en ciertas zonas del interior y prohibió el otorgamiento de concesiones en esas zonas para ningún tipo de actividad, incluyendo la minera, sin recabar previamente la autorización del Consejo de Defensa Nacional³⁴. Consecuencia primero del Dec. 815/92 y luego del art. 1 del TCCM, fue que numerosas transnacionales –entre las que se enumera a Barrick– adquirieran terrenos en esas zonas, ricas en recursos minerales y metálicos.

A más de establecer una cláusula de Trato Nacional por la cual las Partes se comprometen a no someter a los inversionistas de la otra a un trato menos favorable que el otorgado a sus propios nacionales y sociedades (art. 4 del TCCM), implementó una legislación de “facilitación fronteriza” (art. 6 del TCCM y concordantes) para que los límites entre Argentina y Chile no fueran impedimento a la explotación a ambos lados de la cordillera de Los Andes. Específicamente, se trata de realizar acciones de coordinación de sus organismos públicos competentes, de permitir el uso de toda clase de recursos naturales, insumos e infraestructura, sin discriminación alguna en relación con la nacionalidad argentina o chilena de los inversionistas, de establecer controles integrados para los procedimientos administrativos y operativos que faciliten el acceso y salida del Área de Operaciones que se fije, de la creación de una Comisión Administradora³⁵ a la cual se soliciten los derechos contemplados en su normativa, de regulación de aspectos tributarios y aduaneros, previsionales, laborales y medioambientales. En suma, el Tratado crea un territorio donde se desdibujan las fronteras y se genera una legalidad propia a los intereses mineros cuya duración es indefinida (art. 22 del TCCM).

Respecto a la solución de controversias, el TCCM estableció que aquellas surgidas entre las Partes (art. 19) sobre la interpretación, aplicación o incumplimiento del convenio deberán dirimirse por medio de negociaciones directas a través de la Comisión Administradora, y en caso de no llegar a una solución, se podrá someter la controversia a

³⁴ Decreto/Ley 15.385, Art. 9°. Dentro de las zonas de seguridad, las autoridades nacionales, provinciales y municipales no podrán otorgar concesiones para la explotación de servicios públicos, vías de comunicación, establecimientos mineros e industrias metalúrgicas y químicas, sin recabar previamente la autorización del Consejo de Defensa Nacional, cuya Comisión Nacional de Zonas de Seguridad prestará su conformidad a la libre implantación o establecerá los recaudos y condiciones que será menester salvaguardar al otorgar el correspondiente permiso o concesión, en defensa de las finalidades militares que interesan a la zona.

³⁵ Integrada por representantes de los Ministerios de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de la República Argentina y de Relaciones Exteriores de la República de Chile, y de la Secretaría de Industria, Comercio y Minería de la República Argentina y del Ministerio de Minería de la República de Chile (art. 18 del TCCM).

la consideración del Consejo de Complementación Económica conforme al procedimiento del Protocolo Adicional del ACE 16. Cuando el conflicto se suscite entre una Parte y un inversionista de la otra Parte (art. 20 del TCCM), se aplicará el Tratado de Promoción y Protección Recíproca de Inversiones suscripto por Argentina y Chile el 2 de agosto de 1991 y ratificado por Ley 24.342. En este último, además de promoverse las inversiones en los territorios de cada Nación firmante y de establecerse una cláusula de Trato Nacional y Nación Más Favorecida (arts. 2 y 3), se dispone que las diferencias relativas a inversiones serán solucionadas por consultas amistosas entre los involucrados y, de no poder arribarse a un acuerdo en el plazo de seis meses, se someterá el diferendo –a pedido del nacional o sociedad– o bien a las jurisdicciones nacionales de la Parte Contratante o bien al arbitraje internacional del CIADI³⁶ o de un tribunal constituido *ad-hoc* (art. 10).

II.6.a El Protocolo Adicional Específico para el Proyecto Minero Pascua-Lama

Las disposiciones del TCCM y su respectivo protocolo eran insuficientes para el desarrollo de un proyecto de la magnitud y características de Pascua-Lama, por lo que se impulsó la firma de un protocolo específico que contemplara la prospección geológica en un área de operaciones definida en ambos lados de la frontera, con el objeto de explotar, desarrollar y operar uno o más yacimientos mineros que pudieran ser identificados (Cepal 2005). Así, el canciller argentino Bielsa y su par chileno firmaron el Protocolo Adicional Específico para el Proyecto Minero Pascua-Lama el 13 de agosto de 2004³⁷ que, al margen de definir el Área de Operaciones³⁸, establece disposiciones relativas a los aspectos aduaneros, tributarios, migratorios, de seguridad, fito y zoonosanitarios, laborales, previsionales y de salud de las personas, ubicación de los puestos de control, facilitaciones aéreas, telecomunicaciones, servidumbres y medio ambiente. Dentro de la amplitud regulatoria del Protocolo, se destaca en importancia aquella cláusula que establece que las Partes otorgarán las facilitaciones acordadas si las empresas que desarrollen el proyecto asumen, en conformidad con la legislación de cada parte, la totalidad de los gastos asociados a la operación de los organismos públicos competentes y en los que deban incurrir ambas naciones por la aplicación del

³⁶ Institución del Banco Mundial creada por el Convenio Sobre Arreglo de Diferencias Relativas a las Inversiones entre Estados y Nacionales de otros Estados, abierto a la firma en Washington el 18 de marzo de 1965

³⁷ El PAE aún no ha sido ratificado por el Congreso de la Nación Argentina, lo cual no ha impedido su puesta en acción. Chile lo ha ratificado por Decreto 179/2004.

³⁸ El Área de Operaciones comprende territorios contiguos de la República de Chile, en la Tercera Región de Atacama, y de la República Argentina, en la Provincia de San Juan. El Área está específicamente detallada en el art. 3 del PEA.

Tratado y del Protocolo Específico, además de que la infraestructura necesaria para la operación de esos organismos en el Área de Operaciones será de cargo de las empresas (art. 4 del PAE).

Asimismo, el PAE expresamente establece que *“las Partes darán plena aplicación a las reglas del libre mercado en relación con el desarrollo de todas las actividades propias del Proyecto y no pondrán más restricciones que las contempladas en sus respectivas legislaciones, con las salvedades dispuestas en ‘el Tratado’, su Protocolo Complementario, y en este Protocolo Adicional Específico, para la libre utilización de los bienes y servicios que dichas actividades demanden”* (art. 7 del PAE). El artículo continúa disponiendo que las Partes no podrán fijar cuotas u otras restricciones distintas a las que establezcan sus propias legislaciones que obliguen a las empresas a utilizar mano de obra, servicios, equipos, materias primas y otros insumos provenientes de cualquiera de ellas, y que cada empresa decidirá la adquisición o la contratación de los recursos a emplear observando siempre las disposiciones legales vigentes. Sin embargo, es importante destacar que en el 2012, el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios de nuestro país ha emitido la Resolución 13/12 por la cual se establece la obligatoriedad para todas las empresas titulares de proyectos mineros inscriptos en el Régimen instaurado por la Ley 24.196 y sus modificatorias, de contar con su propio departamento de sustitución de importaciones, para lo cual deberán presentar, con una anticipación de 120 días, el programa de compras a realizar al Grupo de Trabajo de Evaluación Técnica Minera que se creó por ese mismo acto en el ámbito de la Secretaría de Minería del mencionado Ministerio³⁹. Esta decisión apunta entonces a priorizar que la adquisición de maquinarias, equipos y sus repuestos, servicios e insumos, se haga a compañías nacionales⁴⁰.

Por último, otro aspecto que merece ser remarcado es lo dispuesto en el art. 44, en cuanto regula lo dispuesto por el art. 6 del TCCM –de “facilitación fronteriza”– en el sentido de que *“se entenderá que las Partes permitirán a los inversionistas de una y otra, el uso de toda clase de recursos naturales necesarios para el desarrollo del negocio minero, comprendiéndose en este concepto los recursos hídricos existentes en sus respectivos territorios, aunque no tengan la calidad de recursos hídricos compartidos, cuyo acceso se concederá dando pleno cumplimiento a la legislación interna del país en que se encuentren dichos recursos”*. Es importante destacar, respecto al uso de los recursos, que la provincia de San Juan cuenta desde 1987 con la Ley N° 5.824 para la

³⁹ Arts. 1 y 2 de la Res. 13/12 del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios.

⁴⁰ Los organismos que participaron en la reunión llevada a cabo en la Secretaría de Minería de la Nación por la cual se firmó la Res. 13/12, se propusieron con su dictado superar durante el transcurso del año 2012 la sustitución de 250 millones de pesos alcanzados en 2011, pretendiendo alcanzar los 400 millones en más de 100 rubros, de los cuales hay más de dos mil tipos de insumos y servicios diferenciados (Conciencia Minera).

Preservación de los Recursos de Agua, Suelo y Aire y Control de la Contaminación en su territorio.

Por otra parte, las disposiciones de este artículo 44 referidas a la comprensión de los recursos hídricos en el permiso de uso de los recursos naturales a los inversionistas, suscitó un importante debate que se vio reflejado en la sanción de la Ley de Presupuestos Mínimos para la Preservación de los Glaciares y el Ambiente Periglacial N° 26.639. Luego de sortear un primer veto presidencial en 2008⁴¹, fue finalmente sancionada el 30 de septiembre de 2010 y promulgada de hecho el 28 de octubre de ese mismo año. La normativa establece que el objetivo de la protección es preservar los glaciares como reservas estratégicas de recursos hídricos para el consumo humano, para la agricultura y como proveedores de agua para la recarga de cuencas hidrográficas, para la protección de la biodiversidad, como fuente de información científica y como atractivo turístico, y los declara bienes de carácter público (art. 1). En cumplimiento de estos fines, dispone la creación de un Inventario Nacional de Glaciares (art. 3) que deberá ser realizado por el IANIGLA⁴² (art. 5), que deberá comenzar por aquellas zonas en las que, debido a la existencia de actividades prohibidas específicamente por la ley en su sexto artículo⁴³, se consideran prioritarias (art. 15). En efecto, entre esas actividades prohibidas se enumera particularmente la realización de actividades exploratorias y de explotación mineras en los glaciares y en los periglaciares (art. 6, inc. c).

La sanción de la Ley 26.639 provocó que las subsidiarias de Barrick encargadas del Proyecto Pascua-Lama, BEASA y EMASA, solicitaran a la justicia de San Juan el dictado de una medida cautelar que, en síntesis, consistía en la suspensión de la aplicación de los artículos que definen los glaciares, los que ordenan la realización del Inventario Nacional de Glaciares, los que prohíben actividades que impliquen la destrucción de glaciares y la obligación de realizar estudios de impacto ambiental. A dicha solicitud se sumaron luego la Asociación Obrera Minera Argentina y el gobierno de la provincia de San Juan. La cautelar fue concedida en esa instancia en virtud de que el posible enfrentamiento de los artículos 2, 3, 5, 6, 7 y 15 de la ley 26.639 con los arts. 41 y 124 de la CN creaba un estado de incertidumbre para las empresas concesionarias que podrían ver afectado su patrimonio. Sin embargo, llegada la controversia ante la CSJN, el

⁴¹ Veto por Decreto 1837/08 del 10 de diciembre de 2008, firmado por la Presidente Cristina Fernández de Kirchner y el entonces Jefe de Gabinete de Ministros Sergio T. Massa.

⁴² Instituto Argentino de Nivología, Glaciología y Ciencias Ambientales

⁴³ Art. 6, Ley 26.639: "*Actividades prohibidas*. En los glaciares quedan prohibidas las actividades que puedan afectar su condición natural o las funciones señaladas en el artículo 1º, las que impliquen su destrucción o traslado o interfieran en su avance, en particular las siguientes: (...) c) La exploración y explotación minera e hidrocarbúrfica. Se incluyen en dicha restricción aquellas que se desarrollen en el ambiente periglacial"

máximo Tribunal resolvió revocar la medida cautelar porque entendió, en lo que aquí interesa, que había existido un fundamento contradictorio en sostener que la incertidumbre provenía de las definiciones demasiado amplias contenidas en la ley y al mismo tiempo neutralizar los procedimientos establecidos por la propia ley para generar la precisión que requerían las empresas peticionantes (B.140.XLVII “Barrick Exploraciones Argentinas S.A. y otro c/ Estado Nacional s/ acción declarativa de inconstitucionalidad”).

Debe mencionarse que antes entre el primer veto y la promulgación definitiva de la ley 26.639, la provincia de San Juan sancionó en julio de 2010 una ley marco de protección de glaciares bajo el número 8.144, con el objeto de ajustarla a las necesidades de su provincia y de proteger debidamente ese recurso. Sin embargo, la ley provincial no incluyó el ambiente periglacial dentro de su ámbito de protección, ni menciona a la minería como actividad prohibida, sino que se limita a prohibir toda actividad que implique la destrucción o el traslado de los glaciares incluidos en el Inventario, librando esa calificación al procedimiento de evaluación de impacto ambiental⁴⁴.

II.7 Acuerdo Federal para el Desarrollo Minero de 2012

Casi veinte años después de aquel Acuerdo Federal Minero de 1993, el 27 de marzo de 2012, el Estado Nacional y las provincias con recursos minerales se reunieron nuevamente para firmar un nuevo Acuerdo Federal para el Desarrollo Minero, entre cuyos objetivos se encuentra el de propender a la participación de las provincias en la renta minera, reconociéndole al Estado Nacional y a los estados provinciales firmantes la facultad de participar en la actividad a través de entidades estatales debidamente facultadas para la exploración o producción de minas, o mediante sociedades del Estado, sociedades mixtas o cualquier otro tipo de asociación autorizada por ley con empresas privadas, pudiendo adquirir y ser titular de derechos mineros⁴⁵.

En los considerandos del Acta se tiene en cuenta que la actividad minera puede constituirse en un motor que traccione la generación de riqueza en todo el territorio nacional, ya sea asistiendo al mercado interno, sustituyendo importaciones, cuanto incrementando la generación de divisas por su participación en las exportaciones.

⁴⁴ Arts. 1, 2, 6 y 7 de la Ley provincial N° 8.144.

⁴⁵ Art. 7 del Acuerdo Federal para el Desarrollo Minero de 2012.

Asimismo, el Acuerdo reconoce a la Organización Federal de Estados Mineros⁴⁶ la calidad de órgano asesor de la formulación e implementación de la política minera nacional, y promueve la constitución de un Fondo para el Desarrollo de la Infraestructura a fin de lograr condiciones simétricas y de mutuo beneficio entre los actores del sector, con base en la colaboración y la solidaridad social entre las distintas jurisdicciones con pleno ejercicio de sus respectivas competencias.

Si bien el Acuerdo postergó la discusión en torno al porcentaje de las regalías mineras, como ya se adelantara, el reconocimiento a las provincias de la potestad de ser titulares de derechos mineros permitió a la Provincia de San Juan cambiar el criterio sobre su cobro, que de ser el 3 por ciento del valor de boca de mina, esto es la facturación pero descontando los gastos operativos o de producción del metal, se estableció un nuevo modo de cálculo por el cual no se descontarán esos gastos, lo que a la postre significa para esa provincia un incremento notable de la recaudación de alrededor del 30 por ciento.

II.8 Inversiones Extranjeras: utilidades y divisas provenientes de las operaciones mineras

En el transcurso del año 1993 se aprobó el Dec. N° 1853, en cuyo Anexo I se lee el texto ordenado de la Ley de Inversiones Extranjeras N° 21.382 de 1976 por la cual se definió el marco legal vigente para ese tipo de inversiones. En el articulado la Ley, además de establecer que los inversores extranjeros que inviertan capitales en el país tendrán los mismos derechos y obligaciones que la Constitución y las leyes acuerdan a los inversores nacionales⁴⁷, los facultó para transferir al exterior las utilidades líquidas provenientes de sus inversiones y a repatriar la inversión⁴⁸.

En lo que se refiere a las divisas extranjeras provenientes de las operaciones mineras, allá por el año 1991 el Decreto 530 dejaba sin efecto la obligatoriedad del ingreso y negociación en el mercado de cambio de las divisas provenientes de la exportación de productos, que otrora había sido dispuesta por el art. 1 del Dec. 2581/64. Años más tarde, con la crisis suscitada a fines del año 2001 y la consiguiente emergencia económica, el Poder Ejecutivo Nacional dictó el Decreto 1570/01, que prohibió las transferencias al exterior y por el art. 5 del Decreto 1606 de ese

⁴⁶ El acta de creación de la OFEMI fue suscripta por las provincias de Jujuy, Catamarca, San Juan, Salta, La Rioja, Mendoza, Neuquén, Río Negro, Chubut y Santa Cruz junto al Ministro de Planificación Federal, Julio De Vido. Luego, fue adherida por la Cámara Argentina de Empresarios Mineros (CAEM).

⁴⁷ La CN dispone en su art. 20 que *“los extranjeros gozan en el territorio de la Nación de todos los derechos civiles del ciudadano; pueden ejercer su industria, comercio y profesión; poseer bienes raíces, comprarlos y enajenarlos; (...).”*

⁴⁸ Artículos 1 y 5, Ley 21.832.

mismo año, se derogó aquél Decreto 530 de 1991 restableciéndose la vigencia del Dec. 2581/64, por lo que las divisas provenientes de la exportación debían ingresar y negociarse en el mercado único de cambios.

Luego de la salida de la convertibilidad, que afectó al conjunto de las actividades económicas del país, mediante el Dec. 417/03 se exceptuó de aquellas disposiciones a las empresas mineras que hubieran obtenido la estabilidad cambiaria reconocida en el art. 8 de la Ley 24.196 y sus modificaciones y, siguiendo esa línea, por Decreto 753/04 se dejó sin efecto la obligatoriedad del ingreso y negociación en el mercado de cambios de las divisas provenientes de la exportación de productos correspondientes a las empresas mineras inscriptas en el régimen de la Ley de Inversiones Mineras, y las restricciones a la libre disponibilidad de las divisas provenientes de financiamientos externos para el desarrollo de emprendimientos mineros productivos en el país destinados a la exportación.

Sin embargo, hacia 2011 se consideró que, habiéndose modificado las circunstancias de habían dado origen a ese régimen diferencial de excepción para la industria minera, razones de equidad obligaban a darle un trato igualitario con respecto a las demás actividades productivas, como la del complejo agroexportador, por lo que era necesario restablecer para las empresas que tuvieran por objeto el desarrollo de emprendimientos mineros, la obligatoriedad del ingreso y negociación en el mercado de cambios de la totalidad de las divisas provenientes de sus operaciones de exportación, de conformidad con lo oportunamente establecido por el Dec. 2581/64. La medida fue adoptada por Decreto 1722/11, publicada en el Boletín Oficial el 26 de octubre de ese año.

Establecida esa obligación, las Res. 142/12 y 231/12 del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas fijaron los plazos en que debían ingresarse las divisas al sistema financiero local producto de la exportación (la primera los fijó en 15 días a partir de la fecha en que se haya cumplido el embarque; la segunda lo extendió a 30 días). Posteriormente, atendiendo a las solicitudes del sector exportador y considerando la naturaleza y características especiales de las operaciones involucradas, el Ministerio mencionado emitió Res. 305/12 por la cual los plazos se extendieron hasta 180 días. En realidad, la medida apunta a lograr una mayor fiscalización en este sector donde el Estado sólo conoce cuánto liquidan y cuánto se llevan al exterior por las declaraciones que hacen las empresas; el BCRA consideró además que la resolución contribuye a descomprimir tensiones en el mercado cambiario en el actual escenario de fugas de capitales y que facilitará la acumulación de reservas, pues se estima que aporte unos USD 3 mil millones al mercado de divisas argentino (Lukin 2011, ECyT-AR). Es relevante

mencionar que entre las empresas mencionadas en el anexo de la Res. 305/12 se encuentra a Minera Argentina Gold S.A., subsidiaria de Barrick y adjudicataria del área de la reserva mineral sanjuanina de Veladero.

CAPÍTULO III

La Política Exterior Argentina en Minería para el caso Pascua-Lama (1991-2012)

Para entender cabalmente el período en estudio, considero necesario reseñar brevemente los acontecimientos políticos a partir de 1976, momento en el cual se produjo el último golpe de Estado militar que derrocó al gobierno constitucional de Isabel Martínez de Perón. La selección de esa fecha se debe a que las transformaciones llevadas a cabo por el gobierno de facto produjeron consecuencias sociales, políticas, económicas y culturales que en mayor o menor medida se extienden hasta la actualidad, treinta y seis años después, y por lo tanto explican directa o indirectamente los sucesos políticos de las últimas dos décadas. Realizaré el estudio dividiéndolo en dos períodos, el primero desde 1991 a 2001 y el segundo, desde 2002 a 2012. La divisoria responde al momento que considero de inflexión en las condiciones internas de nuestro país y como consecuencia, también en las relaciones de la Argentina con el mundo y con su vecino Chile, con quien comparte la explotación de Pascua-Lama.

Si bien la Argentina fue siempre un país periférico, su importancia relativa para los centros de la política y economía mundial fue decreciendo paulatinamente durante el transcurso del segundo centenario de su historia y significativamente a partir de 1976. La secuencia de los acontecimientos, de los procesos políticos domésticos y de las tendencias ideológicas, se fueron acoplando y combinando con las circunstancias externas determinando el curso de la política exterior (Russell 2010).

En este sentido, la comprensión cabal de los lineamientos de la política exterior de un gobierno requiere identificar tanto los factores internos como los internacionales que determinaron su curso. Uno y otro gozan de importancia equitativa en el perfil externo de un país, pues como lo afirma Van Klaveren (1992), cualquier análisis que eleve uno u otro factor a la categoría de determinantes primarios y exclusivos de la política exterior está destinado al fracaso. Siguiendo esta línea teórica, en los siguientes acápites explicitaré los factores internos y externos que considero determinantes para explicar el curso de la política exterior minera argentina a partir de 1991, distinguiendo en cada período las políticas económicas implementadas, las circunstancias internacionales y los actores –estatales y no estatales– que tuvieron un rol preponderante en el lineamiento de la regulación minera argentina y que configuraron el marco de acción de las empresas mineras en nuestro país.

III.1 Antecedentes

La dictadura militar instaurada en 1976 sistematizó el aniquilamiento de cualquier tipo de oposición política, social o cultural, atemorizando y silenciando al conjunto de la sociedad. En ese contexto de persecución política y de secuestro y desaparición de personas, el gobierno militar transformó cualitativamente la sociedad argentina con la implementación de políticas económicas que, abandonando el modelo de sustitución de importaciones que había caracterizado a nuestro país desde mediados del siglo XX, produjeron el debilitamiento del sector industrial –volviendo de alguna manera al perfil agroexportador– y consolidaron el predominio del sector financiero, conjuntamente con la apertura de la economía y un creciente endeudamiento externo que fue culminado con la estatización de la deuda en 1982. Esta transformación se mantendría hasta la crisis de diciembre de 2001.

En materia de política exterior, los militares llevaron a cabo un notorio quiebre respecto al largo ciclo inmediatamente anterior. Si bien las rupturas no tocaron el corazón de las premisas de política exterior argentina que luego habrían de retomarse con la vuelta a la democracia, esto es, su sistemático antagonismo a los Estados Unidos, alcanzaron a tradiciones diplomáticas argentinas fuertemente arraigadas: la dictadura militar violó la legalidad internacional, abandonó el dogma de paz, apeló a las armas en lugar del derecho y dejó de lado el principio de la no intervención, todo ello ejemplificado en la ocupación militar de Malvinas y la declaración de nulidad del laudo arbitral de la corona británica por la cuestión del Canal del Beagle, favorable a Chile (Russell 2010). Respecto a Latinoamérica, la relación estuvo marcada por rivalidades territoriales y geopolíticas y por las preocupaciones por el equilibrio de poder. En lo que se refiere a la relación con nuestro vecino andino, durante el gobierno de facto estuvieron marcadas por una alta tensión a raíz del conflicto del Beagle, que casi nos lleva a la guerra el 22 de diciembre de 1978 cuando las Fuerzas Armadas se dispusieron a ocupar las islas en disputas, lo que pudo ser evitado por la intervención del Papa Juan Pablo II que condujo la mediación del conflicto hacia su resolución en 1984, tras más de dos siglos de disputa.

La vuelta a la democracia en la Argentina trajo consigo la carga de poner en marcha un proceso de restablecimiento de una sociedad que había sido durante siete años atemorizada, silenciada y aniquilada. El primer presidente electo para este largo período democrático que comenzó un 10 de diciembre de 1983 fue Raúl Alfonsín, perteneciente a la Unión Cívica Radical. En aquellos años, el Consenso de Washington impulsaba el establecimiento de nuevas formas de gobernabilidad mediante democracias restringidas y una reorientación en los modos de acumulación de capital bajo el signo de

las concepciones neoliberales (Argumedo y Quintar 2003). Pero durante todo el gobierno de Alfonsín, a la frágil democracia se agregaban problemas económicos serios —en efecto, la deuda pública al momento de la asunción era del 46,6 por ciento del PBI contra el 13,8 que había alcanzado previo al golpe de 1976— y una fuerte demanda social a favor de las libertades públicas y de los derechos humanos.

En este contexto, el fracaso de un primer intento de privilegiar el crecimiento económico interno, la redistribución del ingreso y la morigeración del impacto en los sectores de menores recursos, subordinando a estos objetivos el pago de los intereses de la deuda externa, dio lugar a un cambio en el equipo económico y al lanzamiento del Plan Austral en 1985, que desplazando aquellos objetivos, jerarquizó el pago de la deuda externa, la estabilización y una salida exportadora que revitalizara la formación de capital.

Sin embargo, al poco tiempo el Plan puso de manifiesto la imposibilidad de materializar un programa exportador cuando la economía se centraba en la valorización financiera —la que se contraponía no sólo con la producción exportadora sino también con aquella destinada al mercado interno— y hacia 1987, su agotamiento era ya evidente. El resultado fue el aumento de la desocupación y de la precarización del trabajo, la caída del salario real y la manifestación de la crisis del Estado, que estructuralmente radicaba en la imposibilidad de garantizar con sus ingresos decrecientes —debido a la reducción de la masa salarial—, las transferencias crecientes que requerían los grupos económicos, las empresas extranjeras y la banca acreedora (Basualdo 1992). El Plan culminó en picos hiperinflacionarios y en la quiebra del Estado, lo que llevó al gobierno a definir una nueva política a instancias de los Estados Unidos y del FMI a través del Plan Baker, con el objetivo de garantizar el pago de la deuda mediante el patrimonio de las empresas y servicios más rentables del sector público (Argumedo y Quintar 2003). Sin embargo, quien llevaría a cabo esta política sería Carlos Menem, el nuevo presidente electo en 1989 proveniente del Partido Justicialista.

La política exterior que llevó a cabo el gobierno de Alfonsín giró en torno al objetivo central de resguardar la marcha del proceso político que se iniciaba —esto es, la defensa de la democracia—, tratando de evitar que acontecimientos externos lo lesionaran, al tiempo que buscaron soportes en el exterior para disuadir o debilitar a los grupos internos que lo amenazaran (Russell 2010). Puso también especial énfasis en cambiar la naturaleza de la relación argentina con América Latina, extremo que se vio reflejado en la solución definitiva al diferendo con Chile por la cuestión del Beagle mediante la suscripción del Tratado de Paz y Amistad el 29 de noviembre de 1984 en el Vaticano. A la postre y como ya ha sido señalado, la firma de este tratado sería la piedra

fundamental de las relaciones económicas entre los dos países, cuya expresión máxima sería la ratificación del Tratado de Cooperación y Complementación Minera explicitado *supra*, en el punto II.6.

III.2 Lineamientos Generales de la Política Exterior Argentina

III.2.a Primer Período (1991-2001)

III.2.a.1 Acontecimientos políticos y medidas económicas

Al asumir la presidencia en 1989, Carlos Menem hace explícito sus acuerdos con el poder económico financiero e impulsa las leyes de Reforma del Estado y de Emergencia Económica que conformaron el marco jurídico necesario para profundizar la reestructuración socioeconómica del país y llevar a cabo las líneas trazadas por el Plan Baker. En lo sustancial, ambas leyes supusieron la desregulación de las actividades económicas y la privatización de las empresas públicas, y definieron el comienzo de una apertura total de la economía. Con Domingo Cavallo como Ministro de Economía, el gobierno menemista lanza en 1991 el Plan de Convertibilidad del Peso, nuestra moneda de curso legal, disponiendo su paridad uno a uno con el dólar⁴⁹. Por esa razón, el Plan trajo consigo la necesidad del ingreso de dólares para hacer crecer la moneda interna que ya no podía manejarse de forma independiente a la existencia de dólares (Pírez 2002), lo que fue posible por el retorno del crédito externo a la región como resultado de la implementación del Plan Brady, que consistió en convertir los préstamos en default en nuevos bonos que luego los bancos norteamericanos lograron vender al mercado y así limpiar sus balances del riesgo latinoamericano. Dado que la operación se realizaba con gobiernos democráticos, de este modo se terminó por legitimar la deuda externa contraída por dictaduras (Castiñeira 2012).

La estrategia implementada por la Convertibilidad produjo una nueva etapa de desindustrialización, con la quiebra o cierre de numerosas pequeñas y medianas empresas industriales, comerciales, agrarias y de servicios, favoreciendo una concentración adicional en las diversas áreas de la actividad económica (Argumedo y Quintar 2003). La desindustrialización, cuya raíz se asentó en la circunstancia de que a las empresas nacionales le quitaron subsidios y promociones y que debieron competir con las importaciones, provocaba como contrapartida la reducción del ingreso de divisas estadounidenses tan necesarias para sostener el modelo implementado. Esa

⁴⁹ Ley 23.928, sancionada el 27 de marzo de 1991.

circunstancia obligó al gobierno argentino a recurrir al crédito internacional y a promover el ingreso de inversiones financieras atraídas por las altas tasas que se pagaban y el alto rendimiento a corto plazo, extremos que incrementaron notablemente y sin pausa el endeudamiento externo. En este mismo sentido, se alentó la implementación de condiciones favorables a las empresas multinacionales para atraer así la inversión extranjera directa. El endeudamiento durante esos años fue acompañado con una oleada de privatizaciones de las empresas públicas, cuyas licitaciones fueron ganadas por las empresas locales pertenecientes a los grandes grupos de contratistas que se habían opuesto a las privatizaciones propuestas por Alfonsín, lo que demuestra que el elemento clave en la adjudicación fue la inclusión de algún grupo local temible por su potencial desestabilizador, y no el precio que el ofertante estaba dispuesto a pagar, a los que se agregarían bancos acreedores y alguna empresa transnacional especializada (Escudé 2006).

Si bien en un primer momento la Convertibilidad fue una innovación exitosa como solución inmediata a la cuestión de la inflación, sobre todo porque estuvo unido a la nueva afluencia de capitales externos impulsados por la fluidez financiera global de aquella época, hacia 1995 la situación comienza a revertirse ante el aumento paulatino de los precios y de las tarifas de los servicios privatizados –mientras los ingresos salariales se mantenían congelados– y ante la pobreza creciente por las tasas de desempleo que aumentaban como resultado de la desindustrialización. La endeblez de la estructura exportadora y la creciente dependencia de las importaciones para el consumo interno o la producción, alimentaron los déficit en la balanza comercial, la de pagos y fiscal que obligaron a implementar sucesivos ajustes estructurales y a la necesidad de contraer nuevos créditos externos (Argumedo y Quintar 2003).

La crisis de la Convertibilidad que se fue incubando desde el segundo período del mandato menemista, hace finalmente implosión en diciembre de 2001 durante el gobierno aliancista de Fernando De la Rúa, quien había asumido en diciembre de 1999. Sólo fueron necesarios escasos diez años –desde 1991 y hasta la crisis de 2001– para enajenar el 90 por ciento del patrimonio público de las empresas industriales y de servicios, así como la mayor parte de los recursos naturales y estratégicos, principalmente petróleo, gas y minería (Argumedo y Quintar 2003). En efecto, durante los breves dos años que duró el gobierno de la Alianza, el peligro de que el país cayera en una cesación de pagos de la deuda externa era cada vez más latente, por lo que la dirigencia implementó fuertes ajustes en la economía que sólo agudizaron el proceso recesivo. En virtud de ello, el Tesoro de los Estados Unidos impulsó el otorgamiento de un préstamo a la Argentina por temor a que se produjera un efecto dominó en toda

América Latina, que fue coordinado con el FMI por una suma cercana a los 40 mil millones de dólares y cuyo fin era cubrir los vaciamientos de la deuda externa y ratificar la vigencia del Plan de Convertibilidad, bajar las tasas de interés financiero y recrear un mejor clima de inversiones.

Sin embargo, la situación del país continuaba deteriorándose y la presión del pago de servicios e intereses de la deuda llevaron a Domingo Cavallo –quien había sido designado nuevamente frente al Ministerio de Economía– a implementar el llamado *megacanje*, que consistía en cambiar los bonos de la deuda externa con vencimiento a corto plazo por otros de mayor plazo pero a tasas de interés mucho más altas. Asimismo, el Ministro lanzó el Plan Déficit Cero, por el cual la recaudación del Estado sería destinada en primer lugar al pago de los intereses de la deuda y, recién una vez cubierto este rubro, se abonarían los salarios públicos, las jubilaciones y demás gastos que a su vez, habían sufrido algunos recortes. A pesar de esos esfuerzos, el Plan fracasó y se comenzó a pagar las deudas con las Reservas del Banco Central, aumentando el temor de una devaluación o de la declaración de *default*.

La situación para entonces era más que crítica, pero eso no era todo. En esos últimos meses previo a los trágicos días de diciembre de 2001, se produjo una masiva fuga de divisas protagonizada principalmente por los sectores más concentrados de la economía y los capitales especulativos, con la complicidad del Banco Central y favorecida por el Ministro de Economía que aseguraba la aprobación de nuevos empréstitos por el FMI para desalentar el retiro de dinero de los bancos por parte de los pequeños y medianos ahorristas (Argumedo y Quintar 2003). En efecto, al 30 de noviembre de ese año salieron del sistema bancario alrededor de 4 mil millones de dólares y se desató una estampida terminal contra la moneda argentina (Escudé 2006).

A comienzos de diciembre, Cavallo adopta un paquete de medidas que produjeron un congelamiento de los depósitos bancarios –denominado *corralito*–, se prohibieron las transferencias al exterior, se impuso el uso de cheques y tarjetas de crédito a la totalidad de la población y se limitó el retiro de efectivo de los bancos a 250 pésos/dólares por semana (Escudé 2006). Cuando finalmente el FMI suspende el desembolso del préstamo previendo aduciendo que no se habían cumplido las metas, sumado a la extrema pobreza estructural en que se había sumido gran parte de la población argentina, las altas tasas de desempleo, la ya más que evidente corrupción de las clases políticas y las numerosas consecuencias sociales que se derivaban de esas circunstancias, la insurrección popular fue inevitable. Una movilización compuesta por clases medias y bajas urbanas –los llamados *piqueteros*– se lanzaron a las calles desoyendo el estado de sitio declarado por el presidente, manifestando un claro rechazo

al gobierno y a su clase política al son de “que se vayan todos”. Bajo las órdenes de De la Rúa, la movilización fue reprimida dejando un saldo de más de treinta muertos en todo el país. Como consecuencia, el Presidente renuncia a su cargo escapándose en helicóptero de la Casa Rosada.

En los días que siguieron se sucedieron cinco personas al frente del Poder Ejecutivo. El 20 de diciembre asumió Ramón Puerta, presidente del Senado. Al día siguiente, la Asamblea Legislativa designó, luego de complejas negociaciones, a Adolfo Rodríguez Súa como presidente provisional, quien asumía con el compromiso de convocar a elecciones generales en un plazo de sesenta días –en marzo de 2002–, pero el 30 de diciembre, en medio de grandes tumultos y amenazado por el retiro de su escolta, huyó a su provincia y renunció; también renunció Puerta (Escudé 2006). Sin embargo, antes de irse declaró el *default* en el seno del Congreso el 23 de diciembre, suspendiendo el pago de la deuda externa argentina. El primer día del año 2002, Eduardo Duhalde es proclamado presidente por la Asamblea Legislativa.

III.2.a.2 La política exterior

En el campo de la política exterior, en los noventa se produce un giro significativo en términos de sus confrontaciones con Estados Unidos, con el Reino Unido y con sus vecinas naciones latinoamericanas, Chile y Brasil. El cambio consistió en un alineamiento con Norteamérica en el área diplomática y de seguridad internacional, y en establecer una afinidad con las potencias occidentales en general en el área económica. En efecto, la Argentina entraba a la última década del siglo XX golpeada por una profunda crisis económica hiperinflacionaria, por lo que se entendió que el país no era sólo un Estado débil, sino también necesitado de capitales externos (Corigliano 2007). Escudé (2012) explica que durante el gobierno menemista, las políticas exteriores y de seguridad argentinas fueron sometidas a un singular experimento liberal, dejando de responder a una lógica estado-céntrica para aproximarse a una ciudadano-céntrica basada en la premisa de que el Estado es un medio para proteger los derechos e intereses de sus ciudadanos individuales, que sumadas al debate sobre los costes económicos y sociales que había tenido la tradicional política confrontativa, condujeron necesariamente reemplazar la confrontación automática de la era previa por una política moderada no confrontativa.

La teoría del realismo periférico formulada por Escudé guió el curso que habría de tomar la política exterior llevada a cabo en los noventa por el menemismo bajo el mando del Canciller Guido Di Tella, de quien aquél era asesor. El realismo periférico

partía de la base de que la jerarquía en el sistema interestatal reemplaza a la anarquía como principio estructurante, porque el vínculo entre el poder económico y el político es más inmediato cuanto más pobre es un país. Entendía que, al menos desde una perspectiva periférica, la formulación correcta del principio realista clásico de que lo que ayuda a encontrar el camino en la política internacional es el concepto de interés definido en términos de poder, debía ser entendido por Estados como el nuestro –que no son lo suficientemente poderosos como para establecer normas y que deben ajustarse a las existentes– en términos de desarrollo económico, sin el cual no hay verdadero poder en el largo plazo ni bienestar para la población, por lo que ninguna confrontación de un Estado débil con una potencia hegemónica se amerita a no ser que haya una expectativa fundamentada de un saldo material beneficioso (Escudé 2012). En efecto, sostiene que *“como muchos otros Estados del mundo, hasta los ’90 la Argentina había subordinado el bienestar ciudadano a la búsqueda de poder regional (...) Sin embargo, la necesidad de centrar sus políticas exteriores y de seguridad en el desarrollo económico y de bienestar ciudadano se hizo cada vez más palpable a medida que se cobró conciencia del fracaso de las políticas inspiradas por la búsqueda de prestigio y poder”* (Escudé 2012, p. 32).

Así, la política exterior de los años noventa estuvo marcada por el alineamiento explícito con Occidente, abandonando el Movimiento de Países No Alineados y redefiniendo el perfil de votos argentinos en foros internacionales, el restablecimiento de relaciones cooperativas con el Reino Unido, la ratificación del Tratado de Tlatelolco para la Prohibición de armas nucleares en América Latina y adhesión al Tratado de No Proliferación Nuclear, desactivación del proyecto de misil balístico Cóndor II y de la sociedad con Saddam Hussein (Escudé 2012 y 2005).

En lo relativo a Latinoamérica, la política exterior tuvo un signo menos político que el de su antecesor, desapareciendo del discurso la idea de regionalizar los problemas y sus soluciones que había tenido la diplomacia radical, pero continuando con el acercamiento político a Chile mediante el avance en los procesos de demarcación de límites que quedaban pendientes –esto es, el de Laguna del Desierto y el de los Hielos Continentales–, convirtiendo por un lado al país vecino en un mercado relevante para las exportaciones argentinas y por el otro, a la Argentina en un destino significativo para las inversiones directas chilenas de las que buena parte se dirigió a sectores anteriormente consideradas de “seguridad nacional”, tales como la minería en las zonas fronterizas cordilleranas (Escudé 2012; 2005 y Russell 2010). En efecto, Menem concibió la profundización de la relación de cooperación con Chile como un interés permanente de la Argentina, continuando una política de Estado que había sido iniciada por Alfonsín

(Escudé 2005). Asimismo, el gobierno menemista profundizó la integración económica con Brasil, a través de la creación del MERCOSUR.

Por su parte, el gobierno de De la Rúa resultó en gran medida una continuación de las políticas instauradas por Menem desde principios de los noventa, no sólo en cuanto a lo económico sino también en los lineamientos de su política exterior. En este sentido, el paso de la Alianza en el alto mando del Poder Ejecutivo fue una breve prolongación y el final sin gloria de un ciclo: no corrió el eje de la relación con los Estados Unidos, se mostró algo más duro frente a la cuestión Malvinas y su promesa de dar al vínculo con Brasil un carácter más político quedó en la nada (Russell 2010).

III.2.b Segundo Período (2002-2012)

III.2.b.1 Acontecimientos políticos y medidas económicas

Como ya he adelantado, el 1º de enero de 2002 la Asamblea Legislativa nombra como presidente a quien entonces era senador peronista, Eduardo Duhalde. Unos días más tarde, el 5 de enero, se deroga la Ley de Convertibilidad y al día siguiente, se declara la Emergencia Económica con la sanción de la Ley 25.561. Poco tiempo después, el Ejecutivo dictó el Decreto 214/02 que establecía la pesificación de todas las obligaciones de dar sumas de dinero, de cualquier causa u origen, expresadas en dólares estadounidenses u otras monedas extranjeras existentes a la sanción de la mencionada ley de emergencia económica, al tiempo que establece la paridad asimétrica de esa divisa con el Peso⁵⁰. Con estas medidas, Duhalde dio inicio a un lento proceso de estabilización hacia las próximas elecciones que debían llevarse a cabo en 2003.

Pero la devaluación que originariamente se justificó en el deseo de no perjudicar a los pequeños y medianos emprendimientos y a la clase media ahorrista, pronto se extendió a todas las deudas privadas, es decir, a la de los capitales más concentrados, socializando así su pasivo y empobreciendo al conjunto social (Escudé 2006). El endeudamiento que entre 1993 y 2001 había aumentado un 128 por ciento al pasar de 63 a 144 mil millones de dólares, fue acompañado por la asunción de la deuda privada de los bancos por parte del Estado como compensación por la pesificación asimétrica, lo que llevó la deuda a un récord de 191 millones de dólares para 2004.

Asimismo, el gobierno provisional debía lidiar con otro frente de presión: los condicionamientos del FMI para otorgar un nuevo crédito que permitiera al país salir de la cesación de pagos. Las sucesivas decisiones redundaron a favor de las mismas

⁵⁰ Artículos 1º y 2º del Decreto 214/02 del 3 de febrero de 2002.

empresas que se habían beneficiado con las privatizaciones y el resto de las políticas de los noventa, lo que fue interpretado por algunos sectores como la evidencia de una falta de voluntad política para enfrentarse con el bloque de poder hegemónico (ver Argumedo y Quintar 2003).

A pesar de ello, Duhalde logra encaminar un proceso de normalización institucional y de reconstrucción de la gobernanza mediante la imposición de impuestos a las exportaciones del agro y de los hidrocarburos que se convirtieron en la principal fuente de financiamiento de las políticas sociales e institucionales pilares de su período: el Pacto Federal y las urgentes políticas sociales de inclusión. El Pacto Federal tuvo como objetivo fortalecer la autoridad presidencial redefiniendo la relación del Estado Nacional con las provincias, asumiendo el gobierno nacional el compromiso de prestarles ayuda financiera para afrontar el pago de salarios y la provisión de servicios públicos a cambio de que se comprometieran a reducir progresivamente el déficit y dejaran de imprimir cuasi monedas. Por otra parte, entre las urgentes políticas sociales de inclusión adoptadas se destacan el Plan Jefes y Jefas lanzado en 2002 y financiado en parte con un préstamo del Banco Mundial y en parte con el ingreso de los impuestos a la exportación (Riggirozzi 2008).

Celebradas las elecciones en abril de 2003, resulta electo presidente Néstor Kirchner –también proveniente del peronismo– que continuaría y expandiría las medidas tomadas por Duhalde. La sucesión de estos dos presidentes logra recolocar a este partido político en la escena nacional nuevamente. El nuevo gobierno operaría en un clima de relativa estabilidad económica por el inicio de un proceso de recuperación que fue resultado de la suspensión del pago de la deuda, de la ampliación del consumo derivada de la expansión de los gastos en una población renuente a confiar en el sistema bancario, de la devaluación cambiaria que impulsaba las exportaciones y de la paulatina recuperación de la industria dirigida al mercado interno, e implementaría un nuevo modelo de gobierno con un discurso fuertemente nacionalista cuya finalidad era atender dos desafíos urgentes como el bienestar social y las políticas macroeconómicas.

Kirchner inició un radical proceso de reducción de la deuda pública que en 2003 era de casi 180 mil millones de dólares, monto que representaba el 138 por ciento del PBI. Esta política de desendeudamiento desafiaría al *establishment* financiero internacional, primero con la renegociación en 2005 de los *holdouts* o bonos de la deuda externa en *default* que tuvo una amplia adhesión y permitió reestructurar una parte importante de la deuda, significando una quita de capital de casi 70 por ciento; segundo con la cancelación de la totalidad de la deuda con el FMI, logrando su independencia respecto de ese organismo multilateral de crédito.

En la perspectiva del nuevo presidente, la dirección que había tomado su gestión se definía en términos de la subordinación de la economía a la política para construir un “capitalismo en serio”⁵¹, que adheriría a los principios económicos keynesianos y a la disciplina fiscal como pautas medulares. El objetivo se lograría implantando en el discurso un nuevo sujeto nacional: las clases trabajadoras y los desposeídos, a través de importantes concesiones materiales y simbólicas (Riggirozzi 2008) como la inclusión educativa, el apoyo a la investigación científica y técnica, el reconocimiento al respeto irrestricto por los derechos humanos, el aumento de los ingresos reales, entre otros, que produjeron en mayor o menor medida una mejora importante de los indicadores sociales a partir de 2003.

Como resultado, las medidas del kirchnerismo permitieron la sucesión de un ciclo permanente de crecimiento y expansión de alrededor del 8 por ciento del PBI anual, que sumado al importante incremento en las exportaciones y al logro de una cuenta corriente equilibrada, permitió acumular un *superávit* comercial inédito. En una economía cuyo patrón de especialización es desde 2003 la producción de insumos básicos y de productos intensivos en recursos naturales, puede ubicarse la causa del sostenido crecimiento de estos años ciertamente en la política cambiaria competitiva a favor de las exportaciones, pero también en el auge mundial de las *commodities* que parece estar vinculada al salto de la demanda proveniente de la India y por la plena incorporación de China a la OMC en diciembre de 2001.

El nuevo modelo fue continuado más allá de las elecciones de 2007 y de 2011, oportunidades en las que resulta electa su esposa Cristina Fernández de Kirchner. La candidata se presentó entonces con la plataforma del Frente para la Victoria, partido de orientación peronista creado por los Kirchner en el año 2005. El gobierno profundizó su programa económico productivista, se mantuvo atento a la generación de empleo, al crecimiento del PBI y a incentivar el consumo interno. La Presidente continuó con la política de desendeudamiento de su marido, cuyo hito más importante fue el saldo de los Boden 2012 con reservas del Banco Central. Se llevaron adelante también numerosas medidas de distribución de los ingresos como la creación de la Asignación Universal por Hijo en octubre de 2009 por Decreto 1602, se lanzaron programas de construcción de viviendas, se promocionó la investigación, se sancionó una nueva Ley de Servicios de

⁵¹ “Capitalismo con reglas claras en las que el Estado cumpla su rol con inteligencia, para regular, para controlar, para estar presente donde haga falta mitigar los males que el mercado no repara. Un Estado que ponga equilibrio en la sociedad y que permita el normal funcionamiento del país. Capitalismo en serio donde no imperen los monopolios y donde se evite la concentración que ahogue la iniciativa de los pequeños y medianos emprendedores. Capitalismo en serio donde se proteja al inversor y también al consumidor, con marcos regulatorios explícitos y transparentes y organismos de control que cumplan su rol” (Kirchner ante la Asamblea Legislativa, el 1º de marzo de 2004)

Comunicación Audiovisual (Ley 26.522), de matrimonio igualitario, de identidad de género, entre otras tantas conquistas sociales.

Asimismo, dentro del plan de corrección del paradigma privatizador de los noventa se produjeron algunas importantes reestatizaciones que en mayor o menor medida han resultado en beneficio para el conjunto de la sociedad. Entre ellas, la del sistema previsional en 2008 que puso fin a las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP) y reinstaló el sistema jubilatorio estatal. También la de Aguas Argentinas, la de la aerolínea de bandera, la del Correo Argentino y por último, pero no menos importante, la de la empresa petrolífera YPF. Ésta última no es menor, pues mantener un combustible barato no sólo hace a una cuestión estructural en una economía de crecimiento constante, sino que específicamente para el caso argentino es una condición esencial en la recuperación del sector productivo. En efecto, la pérdida de control del Estado sobre la producción del sector durante la década anterior condujo a la crisis energética que comenzó a manifestarse en 2004 y tuvo su punto crítico años más tarde con la llamada “crisis del gas” de 2007, que obligó a recurrir a la compra de gas a Bolivia con el consiguiente costo de suspender el cumplimiento de los acuerdos de abastecimiento con Chile. La provisión de ese combustible desde otras naciones le significaba al país cientos de millones de dólares en importaciones, razón por la cual la decisión de recuperar la empresa productora de combustibles era una necesidad imperante, al margen de la cuestión de la recuperación de soberanía sobre nuestros recursos naturales.

Lo cierto es que el crecimiento económico ha sido constante durante el gobierno kirchnerista, con excepción del año 2009 en el que sólo se creció un 0,9 por ciento como resultado sobre todo de la crisis económica global que se inició en 2008, aunque debe decirse que ese fenómeno se extendió a la mayoría de las naciones. La coyuntura de crecimiento se asienta en tres aspectos centrales: haber atacado los déficit fiscales y externos, haber sostenido el nivel de demanda agregada como forma de expandir el mercado interno y haber desarrollado políticas activas para incrementar el nivel de inversión pública y privada (García Delgado 2007).

Sin embargo, para este año la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) señaló en su Informe que en 2011 pudo observarse una desaceleración de las economías en el conjunto de América Latina, aunque en la Argentina fue más marcada en el primer semestre de 2012, lo que ha hecho caer la proyección de crecimiento para el año completo en toda la región –para nuestro país lo calcula en un 1,6 por ciento–, aunque prevé cierta recuperación para el 2013 –de 3,5 por ciento para la Argentina–. El organismo dependiente de las Naciones Unidas sindicó al consumo

privado como el principal impulsor de la expansión regional gracias a la favorable evolución de los mercados laborales y al aumento del crédito, pero el marcado enfriamiento de la demanda externa y una tendencia decreciente de los precios de la mayoría de los principales bienes básicos de exportación, han transformado al comercio exterior en el principal canal de transmisión de las crisis internacionales a la región. Respecto a la minería, la Cepal afirmó que durante el primer trimestre de 2012 ha demostrado un comportamiento menos favorable en comparación con los últimos años en la mayoría de los países de la región y, específicamente en la Argentina, su crecimiento ha sido modesto (Cepal 2012).

III.2.b.2 La política exterior

La crisis desatada a fines de 2001 representó un verdadero punto de inflexión que obligó a replantear las políticas llevadas a cabo durante los noventa, tanto en el ámbito interno como en lo relativo a las relaciones exteriores. La política exterior basada en la teoría del realismo periférico había fracasado. Escudé explica este fracaso en que, en lugar de servir al objetivo de evitar sanciones y actitudes no cooperativas del mundo desarrollado y posibilitar políticas económicas complementarias que debían ser ciudadano-céntricas, el realismo periférico pavimentó el camino hacia el vaciamiento del país. Sostuvo que *“el programa económico del gobierno de Menem engendró las más extremas políticas élite-céntricas, concentrando el ingreso y aumentando el desempleo a niveles sin precedentes”* (2012, p. 46) y agregó que si bien esta doctrina en nuestro país ha sido siempre contra-cultural, en la actualidad *“la opinión pública argentina es aún más contraria a los Estados Unidos que en aquel pasado (...) Esto no quiere decir que la Argentina vaya a regresar a las costosas políticas del pasado, sino que en el presente y en el futuro previsible, la moderación deberá anclarse en un discurso nacional socialista”* (2012, p. 48-49).

En el marco inmediatamente posterior a la crisis, la posibilidad de atender los asuntos de política exterior estaba ciertamente subordinada a la urgencia de resolver la coyuntura interna. Escudé llama a esta carencia de capacidad para instrumentar estrategias externas *“la muerte de la política exterior”* y sostiene que cuando ello ocurre, debe cuidarse defensivamente la gobernabilidad retrocediendo siempre antes que exponerse a un colapso súbito (2005, p. 121). Así, el margen de maniobra con que contaba Duhalde, se limitaba a elegir entre continuar con el plegamiento a Estados Unidos que había caracterizado la década anterior y que por entonces un gran sector de la sociedad consideraba directa o indirectamente responsable de la gravedad de la crisis

y de la extrema vulnerabilidad externa del país, o inclinar su política exterior hacia América Latina fortaleciendo la alianza con Brasil. Finalmente, opta por esta última postura aunque sin contradecir expresamente a Washington en temas sensibles como la condena a Cuba en materia de derechos humanos y en evitar cualquier posición que pudiera leerse como neutralidad respecto a Irak, poniendo gran énfasis en sus críticas al régimen de Hussein y en los peligros que representaba el terrorismo para la seguridad internacional, así como en la necesidad de que la guerra fuese el resultado de una aprobación por parte del Consejo de Seguridad (Russell 2010). Pero una vez aliviada la situación macroeconómica argentina, Duhalde viró hacia una postura más crítica respecto a esos temas con el objetivo de lograr un alejamiento mayor de las políticas de los noventa y así facilitar el triunfo electoral de quien por entonces era su candidato y que competiría con Carlos Menem en las elecciones de 2003: Néstor Kirchner.

La política exterior de los Kirchner ha sido difícil de encasillar. Si bien al iniciar su mandato Néstor manifestó la necesidad de establecer relaciones “serias” con el resto del mundo y se mostró cauteloso en el trato con los Estados Unidos, enfatizó la relevancia de América Latina como actor mundial y la importancia de la integración regional aunque abandonando –al menos momentáneamente– la tradicional vocación argentina de liderazgo regional, al poco tiempo se puso en evidencia la puesta en marcha de un discurso gubernamental de marcada retórica nacional y desarrollista que criticaba con vehemencia el papel del FMI como responsable de la crisis de 2001, aunque todavía evitaba atacar directamente a Washington, sobre todo en relación a la guerra de Irak.

La recuperación económica y el canje exitoso de la deuda en *default* llevado a cabo en 2005 permitieron poner en práctica una política exterior orientada al largo plazo y un poco menos condicionada por la política interna. En ese marco, el gobierno llevó a cabo la medida más confrontativa con la Casa Blanca cuando rechazó el proyecto norteamericano de crear una zona de libre comercio hemisférica –el ALCA– en la IV Cumbre de las Américas realizada en Mar del Plata, provocando el rompimiento del diálogo y la profundización de las diferencias ideológicas con el entonces presidente Bush. Sin embargo, a pesar de éste y algún otro suceso de limitadas consecuencias – como la incautación de material no declarado de un avión militar estadounidense que llegó a Ezeiza en 2011, que incluía armas, drogas e información confidencial– el kirchnerismo ha mantenido hasta hoy una colaboración con los Estados Unidos fundada en intereses comunes o en aquellos que derivan de los que la Argentina tiene en América Latina pero que resultan funcionales a los intereses de Washington, como la participación argentina en la fuerza de mantenimiento de la paz en Haití, el control de la proliferación nuclear y la lucha contra el narcotráfico y el terrorismo (Russell 2010).

Respecto a las relaciones con el vecino trasandino, la integración chileno-argentina que continuó avanzando velozmente durante las últimas dos décadas debió enfrentarse a un duro trance cuando el gobierno argentino decidió recortarle los envíos de gas natural desde principios de 2004, pues dada la escasez de este recurso producto de una década de nulo control estatal sobre la política energética, debió comprar el gas a Bolivia que puso como condición no vender ni una molécula a Chile. A raíz de ello, la Argentina cubrió el mayor costo del gas boliviano aumentando los impuestos que gravaban la exportación a Chile, lo que tuvo alto impacto en la economía vecina principalmente a través del aumento en el costo de la energía. Sin embargo, el gobierno chileno decidió manejarlo como una cuestión sectorial de modo que no afectara las relaciones bilaterales (Huneeus 2007) y la crisis pudo superarse a partir de 2009, cuando las exportaciones de gas de Argentina a Chile se elevaron en forma considerable, continuando con la exitosa relación de cooperación económico comercial y permitiendo el aprovechamiento conjunto de la explotación de los recursos naturales de frontera.

III.3 Política Exterior Minera Argentina

III.3.a Primer Período (1991-2001)

La desarticulación del modelo de sustitución de importaciones a partir de los años setentas tuvo como consecuencia directa y necesaria el paulatino debilitamiento de la industria argentina, la que para comienzos de este siglo era notoriamente intrascendente en términos económicos. Si a ello se suma la implosión de diciembre de 2001, se explica claramente cómo la drástica reducción de la demanda local de materias primas y de insumos fundamentales para la industria local de aquellos días impactó directamente en las actividades de explotación de recursos naturales en general y de la minería en particular, los que desde entonces se convirtieron en una fuente más de obtención de divisas a través de la exportación de su producción como *commodity*.

El exponencial crecimiento de la deuda externa que acompañó a la mencionada desarticulación de la industria nacional y que se mantendría con constante ritmo hasta la crisis de 2001, fue una de las razones por las que en los noventa, mediante la liberalización del marco regulatorio, se profundizó el modelo extractivo de explotación de recursos naturales en tanto bienes públicos estratégicos, principalmente debido a su potencialidad para generar el ingreso de divisas extranjeras que eran necesarias para cumplir con las obligaciones internacionales. En efecto, estando imposibilitado el Estado de procurarse las divisas desde una plataforma industrial nacional por haberla

desarticulado, debió echarse mano a la explotación y exportación de los recursos naturales a través del desembarco de grandes compañías mineras multinacionales, que no sólo traían el capital necesario para inversiones de esa magnitud, sino también el conocimiento y la técnica para la explotación a cielo abierto.

En este marco, la llegada de Menem al poder y con él, el cambio de paradigma sobre la relación entre desarrollo y autonomía –anteponiendo el desarrollo interno como condición necesaria para la construcción de autonomía, a la inversa de lo planteado por su antecesor Alfonsín– en un marco hiperinflacionario y de una profunda crisis de la deuda, ubicaron a la minería como un sector estrella de la economía argentina que sustentaría la estabilización y el crecimiento con miras a lograr la tan ansiada autonomía en el sistema político internacional. Sin embargo, ante la evidencia de que el Estado carecía del capital necesario y de la capacidad tecnológica requerida para explotar la riqueza natural de la nación y en particular, para hacerse cargo de la industria minera que es especialmente intensiva en esos recursos, el gobierno decidió volcarse a la promoción de políticas de atracción a la inversión extranjera directa. En efecto, la opción por IED en lugar de recurrir al crédito internacional se basó en la circunstancia de que la primera tiene la ventaja de que el inversor, típicamente una empresa internacional, trae consigo al país receptor no sólo el capital, sino también el *know-how* tecnológico y la experiencia en *management* empresarial, orientándose por ello hacia industrias de exportación y de altos requisitos tecnológicos, como lo es la minera (Schnitzer 2002).

El país se sumó entonces a operaciones cuyo objetivo era generar percepciones positivas entre financistas e inversores y entre la opinión pública mundial (Escudé 2005). El nuevo esquema de política económica consistía en una prolija regulación estatal que procuró redirigir hacia el país los flujos de inversión extranjera directa bajo el paradigma neoliberal de explotación de los recursos naturales, lo que implicaba instalar las mejores condiciones posibles para las empresas inversoras, combinados con la menor injerencia posible del Estado y de la sociedad civil.

Pero el cambio de paradigma hacia la explotación de recursos minerales también estuvo condicionado por la especial coyuntura internacional. No es un secreto que hacia finales de los años ochenta, comenzaba a vislumbrarse el progresivo agotamiento a nivel mundial de los metales en vetas de alta ley. La indiscriminada minería por socavón que se había llevado a cabo hasta entonces estaba produciendo una notable estrechez de ese tipo de dotaciones mineras, obligando a los productores a recurrir a nuevas reservas ubicadas en zonas que muchas veces no habían tenido hasta entonces tradición minera alguna. Tampoco es un secreto que en aquellos años se fueron extendiendo en los países centrales políticas que desalentaban la minería a gran

escala o que directamente la prohibían, en especial mediante el endurecimiento de las reglamentaciones medioambientales que respondían al fin de evitar los altos costes negativos para el ambiente y para la sociedad que son inherentes a la minería. Sumado a ello, las nuevas tecnologías de explotación –especialmente la que permitía la extracción a cielo abierto y la obtención del oro mediante lixiviación con cianuro– posibilitaron y, consecuentemente, motorizaron el creciente interés por la exploración y producción de yacimientos de baja ley que se encontraban en países en desarrollo o subdesarrollados que aun no tenían una regulación que la prohibiera ni que la dificultara con altos estándares ambientales, ni que la hiciera económica inviable por una fuerte presión fiscal.

Las reformas en la legislación minera introducidas a partir de los primeros años de los noventa se ubican en este marco de acción. Desde la sanción de la Ley de Inversiones Mineras N° 24.196 en 1993, el actual modelo minero se ha estructurado además con la sanción del Acuerdo Federal Minero de 1993, con la reforma al Código Minero de 1997 por decreto N° 456 y con la reforma a la Constitución de 1994 –todas portadoras de beneficios a los inversores–, a lo que debe sumarse la piedra fundamental de la explotación minera en zonas de frontera que es la sanción del Tratado entre la República Argentina y la República de Chile de Cooperación y Complementación Minera, normativa que toda en conjunto ha profundizado el modelo extractivista de los recursos minerales en nuestro país.

Pero si bien el impulso a la iniciativa privada en estos términos tenía sentido para una actividad de capital intensivo y de alto riesgo como la minera, la circunstancia de dejar en un segundo plano las externalidades negativas que genera este tipo de explotación en el ambiente y en la sociedad y de excluir otras posibles formas de explotación de estos recursos en detrimento de la participación de otros actores, se inscriben dentro de un discurso de apropiación de los recursos naturales que son patrimonio de los países subdesarrollados o en desarrollo, cuyas directivas provenían principalmente de los organismos multilaterales de crédito y en especial de parte del Banco Mundial, que impartió recomendaciones que luego se concentrarían en el reporte de 1996, *“Una estrategia minera para América Latina y el Caribe”* –explicado *supra* en el punto II.1–, y se verían reflejadas casi literalmente en el nuevo diseño de las políticas públicas del sector.

Particularmente sobre la exclusión de otros actores en la explotación minera, he explicado *supra* en el punto II.3.a que por un lado, la legislación argentina prohíbe al Estado Nacional la explotación o disposición de las minas “[excepto] en los

casos expresados en la presente ley⁵² y por el otro, establece la obligación de designar la propiedad particular de las minas únicamente a través del mecanismo de concesión legal⁵³. En realidad, esta disposición fue concebida en la sanción original del código minero de 1887 y mantenida hasta hoy con algunas excepciones para los minerales estratégicos –los “casos” exceptuados por la letra del art. 9 del CM–, que son los hidrocarburos y los minerales nucleares. Sin embargo, la norma establece la prohibición sin hacer distinción entre el Estado como organismo centralizado, que es el encargado de las funciones gubernativas, y los entes descentralizados, autárquicos y empresas del Estado, pues a la fecha de la codificación, el único Estado que existía era el enumerado en primer término.

La distinción entre los organismos estatales centralizados y los entes descentralizados fue introducida por la Ley 22.259 de reforma del Código de Minería de 1980⁵⁴, que permitió al Estado desempeñarse en la actividad minera a través de entes o empresas nacionales o provinciales especialmente autorizadas, aunque únicamente para participar en la investigación geológica y minera –hoy contenida en el Título XXI del CM–, haciendo la excepción para el caso de los minerales estratégicos respecto de los cuales la normativa les permitió además solicitar permisos y concesiones con arreglo a las normas generales del Código⁵⁵.

Esto es importante porque si bien la prohibición del art. 9 del CM podría justificarse en la pretensión de evitar que el Estado centralizado pudiera comprometer los recursos asignados a las tareas administrativas en negocios mineros de riesgo, de ninguna manera debería subsistir esa prohibición sobre los entes descentralizados, autárquicos, empresas del Estado o con participación estatal, sobre las que no existe ese impedimento ni otro que justifique la prohibición. Sin embargo, esta disposición se

⁵² Art. 9 del CM. El entrecomillado en el texto corresponde al final del artículo. Los casos expresados en la ley son los de los minerales estratégicos, esto es, los hidrocarburos y los minerales nucleares, que tienen un régimen de explotación diferenciado del resto de los minerales.

⁵³ Art. 10 del CM.

⁵⁴ En la discusión parlamentaria sobre la reforma puede leerse que *“la prohibición de explotar las minas descubiertas y la facultad de disponer de ellas, mediante subasta pública, a favor de particulares, encuadra en la concepción adoptada por la doctrina social de la Iglesia, expuesta en numerosas encíclicas y alocuciones papales y que se basa en el llamado principio de la subsidiariedad. Como se ha señalado en el Programa de Recuperación, Saneamiento y Expansión de la Economía Argentina, el Estado no debe, en principio, ejercer actividades propiamente empresarias, sino en forma complementaria y subsidiaria del individuo y de las organizaciones sociales intermedias.*

Sin perjuicio de ello, la norma adopta los recaudos pertinentes para el caso de minerales estratégicos, y deja a salvo el derecho de aquellas entidades estatales autorizadas por ley para efectuar exploraciones y explotaciones mineras, para que lo ejerzan por sí o por terceros, en concordancia, en caso de disponer su reserva, con lo previsto por la reforma al artículo 281.

El antecedente de esta norma es la que el artículo 29 del decreto-ley 8.925 del 8 de octubre de 1963 había incorporado al Código con igual número.”

⁵⁵ Art. 346 del CM. *Las empresas o entidades estatales provinciales autorizadas por ley para efectuar exploraciones y explotaciones mineras podrán encuadrar sus investigaciones en las disposiciones del presente artículo, sin perjuicio de su derecho a solicitar permisos y concesiones con arreglo a las normas generales de este Código.*

mantuvo por expresa recomendación del Banco Mundial contenida en el ya citado reporte “Una estrategia minera para América Latina y el Caribe”, que en su capítulo II punto B.3.3 sobre “Limitación del Papel del Gobierno” aconsejaba precisamente la limitación, reducción o eliminación del papel del Gobierno en la exploración y producción minera, recomendando para ello la eliminación de las preferencias para las empresas estatales contenidas en el código de minería o en las leyes de minería con el objeto de que cumplan con los mismos requisitos y obligaciones que el sector privado, la reducción estatutaria o limitación de las facultades y autoridad de las empresas estatales, la autorización estatutaria para liquidar las empresas estatales o sus activos mediante la venta, arrendamiento o contrato y la sanción de leyes para eliminar los obstáculos legales que se oponen a la privatización.

La Argentina fue también en este aspecto el “mejor alumno” del neoliberalismo, cumpliendo al pie de la letra las recomendaciones del organismo multilateral de crédito. En contraste con este aspecto de nuestra política minera, el vecino Chile y cofirmante del TCCM, ya contaba con una larga tradición en esta materia cuando el dictador Augusto Pinochet arribó al poder en 1973 e inició la transformación neoliberal que comenzaba a expandirse por toda América Latina, razón por la cual mantuvo inalterable –y así permanece hasta hoy– las normativas del código de minería chileno que expresamente establecen la posibilidad de que el Estado explore o explote sustancias concesibles por medio de empresas de las que sea dueño o tenga participación, al tiempo que prohíbe la concesión minera de los hidrocarburos líquidos o gaseosos, el litio y los yacimientos existentes en las aguas marítimas sometidas a su jurisdicción, que podrán ser explotadas directamente por el Estado o por sus empresas, o por medio de concesiones administrativas o de contratos especiales de operación⁵⁶.

Pero volviendo al caso argentino, la herencia directa de los cambios neoliberales de los noventa sobre la regulación minera se vio reflejada también en la reforma constitucional de 1994, que introdujo otra particularidad: el art. 124 *in fine*, en cuanto dispone que “*corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos*

⁵⁶ Arts. 4, 7 y 8 del CM de Chile: **art.4.** Si el Estado estima necesario ejercer las facultades de explorar con exclusividad o de explotar sustancias concesibles, deberá actuar por medio de empresas de las que sea dueño o en las cuales tenga participación, que constituyan o adquieran la respectiva concesión minera y que se encuentren autorizadas para tal efecto de acuerdo con las normas constitucionales. **Art. 7.** No son susceptibles de concesión minera los hidrocarburos líquidos o gaseosos, el litio, los yacimientos de cualquier especie existentes en las aguas marítimas sometidas a la jurisdicción nacional ni los yacimientos de cualquier especie situados, en todo o en parte, en zonas que, conforme a la ley, se determinen como de importancia para la seguridad nacional con efectos mineros, sin perjuicio de las concesiones mineras válidamente constituidas con anterioridad a la correspondiente declaración de no concesibilidad o de importancia para la seguridad nacional. **Art. 8.** La exploración o la explotación de las sustancias que, conforme al artículo anterior, no son susceptibles de concesión minera, podrán ejecutarse directamente por el Estado o por sus empresas, o por medio de concesiones administrativas o de contratos especiales de operación, con los requisitos y bajo las condiciones que el Presidente de la República fije, para cada caso, por decreto supremo.

naturales existentes en su territorio”. Como ya he adelantado en el punto II.3 de este trabajo, el principal efecto de ese dispositivo es el de otorgarles la titularidad de los recursos a los Estados provinciales cuando estén ubicados en su territorio, y esto implica conferirles también la capacidad para regular intensamente su uso y su disposición eventual en beneficio de toda la sociedad, aun cuando esa potestad está limitada en ciertos aspectos por las facultades constitucionales del Estado Nacional, en particular las relativas a la regulación de la legislación minera de fondo, al derecho a un ambiente sano, al derecho de las comunidades indígenas y a la provisión de lo conducente para el bienestar del país, el desarrollo de las provincias, el crecimiento armónico de la Nación y la productividad de la economía nacional.

La normativa constitucional introducida con la reforma de 1994 otorgó a las provincias un papel predominante en las tareas de administración y regulación procedimental de la actividad minera. Ese rol se afianzó con la firma del Acuerdo Federal Minero de 1993, por el que las provincias acordaron homogeneizar los procedimientos mineros y promover la captación de inversiones mineras en el exterior coordinadamente con la Secretaría de Minería de la Nación, acordando que ninguna ley o disposición de cualquier carácter dictada por la Nación, las provincias o las municipalidades pudiera contradecir los términos de la exención fiscal aplicable a la actividad minera y que las provincias propiciarían la eliminación de aquellos gravámenes y tasas municipales que afecten directamente a la actividad minera. Asimismo, la Ley de Protección Ambiental para la Actividad Minera N° 24.585 de 1995 también contribuyó a afianzar ese rol, pues delegaba en los estados provinciales la protección del ambiente y la conservación del patrimonio cultural que pudiera ser afectado (Basualdo 2012). Esta ley, al margen de haber sido sancionada dos años después de que se legislara el reparto de las riquezas mineras a través de la Ley de Inversiones Mineras N° 24.196, incorporaba los principales aspectos medioambientales de la industria, al igual que las legislaciones más avanzadas, aunque lo hizo con llamativas omisiones como no reglamentar el cierre de las minas, además de que no disponía su instrumentación por organismos técnicos políticamente independientes y efectivamente capacitados, lo que dificultó siempre su ejecución (Gutman 2007).

Por un lado, la norma contenida en el art. 124 *in fine* de la CN provocó el desplazamiento del Estado Nacional como centro de decisión sobre los recursos naturales, que son patrimonio de todo el pueblo argentino, hacia cada una de las provincias donde éstos se encuentren. Por otro lado, la conjunción de esa medida con las restantes modificaciones a la legislación minera nacional contribuyeron a lograr una especie de privatización del subsuelo, pues el reemplazo del Estado por las provincias

como actor en la negociación con las empresas multinacionales mineras tuvo como consecuencia la limitación del poder de regulación y control por parte del Estado Nacional frente al capital transnacional. Así, la debilidad de las provincias como actor de negociación permitió que las empresas diseñaran el perfil productivo minero en base a la maximización de sus beneficios, al contrario de lo que hubiera sucedido en caso de reservar esa potestad al Estado Nacional, cuya obligación constitucional es lograr el desarrollo económico y productivo del país subordinándolo siempre al interés nacional. Svampa et al (2010, p. 33) explican este proceso en términos coincidentes, manifestando que *“la reforma constitucional de 1994 (..) implicó un cambio profundo en relación con la explotación de los recursos naturales; por un lado consagró la provincialización de los recursos naturales (gas, petróleo, minería), que dejó de depender del Estado central; por otro lado, marcó la renuncia del Estado (nacional y provincial) a la explotación de los mismos, lo cual dio paso a una obligada privatización”*.

Un tema distinto pero muy relevante es el relativo a las regalías, sobre las cuales debe decirse que si bien el monto estipulado en el Capítulo VI de la Ley N° 24.196 es en realidad bajo –pues no puede superar el 3 por ciento sobre el valor de boca de mina extraído–, esos recursos son muy importantes para las finanzas de los gobiernos provinciales. Este es el caso especialmente para la provincia de San Juan, donde a raíz de las oleadas de inversión extranjera directa en los noventa la actividad minera se ha constituido actualmente, a pocos años de la puesta en operación del primer gran proyecto de explotación de oro a gran escala en Veladero, en la principal actividad económica de la provincia y en la casi única vía de recaudación, muy por encima de la tradicional actividad vitivinícola que otrora fuera la más importante actividad económica provincial.

Siguiendo con el cuadro legislativo de la actividad minera instaurado en los noventas, debe hacerse mención especial al Tratado de Cooperación y Complementación Minera que, como ya he adelantado, fue firmado en el marco de una política de acercamiento con Chile que había iniciado Alfonsín y que continuó Carlos Menem, fruto de los avances sobre los eternos conflictos de límites que marcaron durante años las rivalidades entre las dos naciones. En el caso chileno, las previsiones del tratado están protegidas por múltiples tratados bilaterales de libre comercio (FTAs) y en la Argentina, el Código de Minería y la Ley de Inversión Minera N° 24.196 han establecido su marco regulatorio principal (Saguier 2012, 125-145).

La firma del convenio responde, por un lado, al avance de la ciencia y la técnica que demostró la insuficiencia de los límites convencionales entre los países a la hora de contemplar las relaciones binacionales cuando de un lado y otro de la frontera se

extienden recursos naturales compartidos. Aun cuando el derecho internacional público se ha ocupado en varias ocasiones de la explotación de cuencas hídricas ubicadas en dos o más países, el TCCM se inscribe como el único de su tipo al regular los derechos mineros y la actividad minera de las partes sobre yacimientos localizados a lo largo y ancho del límite binacional, sobre la Cordillera de los Andes, reinterpretando los principios fundamentales del derecho internacional público de soberanía y jurisdicción sobre el propio territorio.

La frontera argentino-chilena es una de las más extensas del mundo y es proveedora de una vasta cantidad de recursos naturales, entre los que se destacan alrededor de 370 yacimientos minerales compartidos y generosas reservas hídricas de las que se proveen numerosas ciudades y producciones agropecuarias. El TCCM se aplica sobre más de doscientos mil kilómetros cuadrados, equivalentes al 95 por ciento de la frontera internacional. En principio, la exploración y explotación de recursos minerales quedan sujetas a la jurisdicción del Estado en cuyo territorio se encuentra el yacimiento. El TCCM, sin embargo, modifica el límite superficial y vertical entre los Estados en pos de la integración regional en clave minera. A diferencia de otros tratados análogos en el derecho comparado, en los que las partes se comprometían a que en cada caso concreto de descubrimiento de recursos naturales explotables deberían esforzarse por lograr un acuerdo –aunque no era considerado una condición necesaria para cualquier aprovechamiento del recurso⁵⁷ –, el TCCM establece *a priori* la conformidad de las Partes sobre el uso y los mecanismos de explotación de todos los recursos que se encuentren en esa zona, incluidos los hídricos, regulando aspectos propios de la jurisdicción soberana de cada Estado como los tributarios, aduaneros, previsionales, laborales, migratorios, de seguridad y medioambientales, además de instaurar el principio de Trato Nacional y de establecer un sistema de solución de controversias que en última instancia será presentado ante el CIADI. Pero eso no es todo, porque el TCCM extiende sus atribuciones incluso sobre los recursos naturales no compartidos cuando permite a los inversionistas en uso de los recursos hídricos de ambas Partes contratantes “*aunque no tengan la calidad de (...) compartidos*” (art. 44 del PAE).

Bajo el marco del TCCM se han aprobado cuatro proyectos, tres de ellos emplazados en la provincia de San Juan: Pascua-Lama, El Pachón y Vicuña, a los que se agrega Amos-Andrés en la provincia de Mendoza. Dos de ellos, Pascua-Lama y El

⁵⁷ Como es el caso del Convenio entre Gran Bretaña y Alemania y de Gran Bretaña y Dinamarca, ambos del 25 de noviembre de 1971, respecto de la delimitación de la plataforma continental en el Mar del Norte o el Acuerdo entre Dinamarca y Canadá del 17 de Diciembre de 1973 para delimitar la plataforma continental de Groenlandia.

Pachón, cuentan con protocolos adicionales específicos que completan el cuadro necesario para operar emprendimientos binacionales con las características y la magnitud que éstos tienen. Esta provincia se concentra básicamente en la producción de oro, que constituye un 77 por ciento de la producción total. En efecto, los proyectos sanjuaninos en zona de frontera tienen en común la especialización en la extracción de oro –salvo El Pachón– y su emplazamiento en zonas de menor densidad demográfica y relegadas económicamente, lo que permite el desarrollo del emprendimiento sin mayores obstáculos, pues la notable asimetría entre el grupo empresario y las poblaciones que se ven afectadas directamente por los emprendimientos les deja muy poco margen al conjunto social para oponerse a una actividad que produce resultados macroeconómicos de enorme magnitud como la minera.

El TCCM y su PAE para el caso Pascua-Lama conforman un marco jurídico hecho a la medida de las necesidades de las grandes empresas multinacionales inversoras, en este caso Barrick Gold Corporation, bajo los lineamientos del Banco Mundial. Su firma responde también a una época donde la necesidad de mantenimiento de un modelo basado en la paridad de la moneda de curso legal argentina con el dólar, como lo era la Convertibilidad, obligaba a la acumulación de reservas en esa divisa extranjera para evitar el colapso de la economía argentina, aunque de todas formas terminó sucediendo. Los recursos naturales, tan abundantes en nuestra geografía, se convirtieron en la prenda de canje del gobierno argentino para lograr el ingreso de dólares en nuestra economía, y lo hizo apelando a un discurso de legitimación de la apropiación de nuestras riquezas por parte de inversionistas extranjeros, con una retórica de atracción y seguridad jurídica de las inversiones extranjeras.

Lo cierto es, sin embargo, que cuando se trata de valiosos recursos no renovables como el oro y la plata, la necesidad de crear condiciones propicias para atraer inversiones es al menos discutible. En principio podría decirse que por el contrario, las inversiones son atraídas por sí mismas hacia los lugares donde se ubican estos recursos por su carácter de no renovables y su consecuente valor en el mercado internacional. Pero no debe olvidarse que la Argentina no ha tenido jamás tradición minera como nuestros vecinos andinos, sino que ha sido definida siempre como un país agro-ganadero por la participación histórica de ese sector en el PBI nacional, por lo que también podría argumentarse que de no haber modificado la legislación como se hizo, sería difícil pensar que multinacionales como la Barrick hubieran elegido a la Argentina como destino para invertir los 3 mil millones de dólares que ya ha demandado el proyecto aunque todavía no ha comenzado a operar, sobre todo si tenemos en cuenta que debido a las características de los grandes yacimientos argentinos que no se encuentran en vetas sino

diseminados en vastas extensiones del territorio, la actividad supone un riesgo aún mayor que el que ya es intrínseco de esta actividad.

Más allá de esta discusión, es evidente que la legislación sancionada en los noventa propició una oleada de inversiones mineras a lo largo y ancho del país cuyo impacto sobre la economía local y nacional ha sido visible recién al comenzar esta década. En efecto, entre 1998 y 2010, la participación de la minería en el PBI saltó del 1,5 al 4,5 por ciento y podría alcanzar el 6 por ciento cuando entre en funcionamiento Pascua-Lama⁵⁸. Asimismo, entre 2002 y 2011, las exportaciones mineras han presentado un crecimiento acumulado del 434 por ciento y las inversiones mineras de 1948 por ciento⁵⁹.

III.3.b Segundo Período (2002-2012)

III.3.b.1 De Duhalde a Néstor Kirchner

Al menos durante el gobierno de Néstor Kirchner, el modelo extractivo y exportador de los recursos minerales iniciado bajo el marco neoliberal del menemismo no fue modificado sino que, por el contrario, fue profundizado.

Tanto la coyuntura nacional como la internacional fueron determinantes para la continuación de esta política. En el ámbito interno, la salida de la convertibilidad luego del *default* del 2002 produjo condiciones aún más favorables para el sector, pues implicó una sustancial reducción de los costos locales para las mineras. A pesar de ello, no se revisó la regulación fundamental aplicable a la industria de modo que la renta extraordinaria minera pudiera ser apropiada por toda la sociedad, sino que al contrario, las decisiones tomadas durante este período avanzaron en puntos estratégicos para el desarrollo del sector.

Los beneficios que el gobierno aliancista le había retirado a las mineras hacia diciembre de 2001 mediante el dictado de los decretos 1570/01 y 1606/01, directamente relacionados con la crisis que se desató algunos días después y que respectivamente prohibían las transferencias al exterior y restablecían la obligatoriedad del ingreso y negociación en el mercado único de cambios de las divisas obtenidas por las exportaciones, fueron luego modificados por Eduardo Duhalde mediante el decreto 417/03, que exceptuó de la exigencia del decreto 1606/01 a las empresas mineras que hubieran obtenido la estabilidad cambiaria reconocida en el art. 8 de la Ley de

⁵⁸ Según datos de la Cámara Argentina de Empresarios Mineros (CAEM).

⁵⁹ Según datos de la Secretaría de Minería de la Nación.

Inversiones Mineras N° 24.196 durante la vigencia del dec. 530/91. Posteriormente, Néstor Kirchner dicta el decreto 753/04 por el cual deja sin efecto la obligación del dec. 1606/01 para las mineras que obtuvieran la estabilidad con posterioridad a esa fecha, ya se trate de un nuevo proyecto o de la ampliación de unidades productivas existentes, y deja sin efecto también las restricciones a la libre disponibilidad de las divisas provenientes de financiamientos externos para el desarrollo de emprendimientos mineros productivos destinados a la exportación.

Debe destacarse que si bien el aumento sostenido del consumo fue clave en la recuperación económica, durante el período inmediatamente posterior a la crisis las inversiones en diferentes sectores jugaron un importante rol para lograr las altas tasas de crecimiento que se reportaron sobre todo en el primer gobierno kirchnerista. En este marco, el gobierno entendió que la minería –que es una actividad que requiere enormes flujos de capital y que genera una renta extraordinaria con las exportaciones–, dada la política cambiaria competitiva, podía convertirse en uno de los factores de crecimiento de la economía argentina y una fuente importante de ingresos de divisas necesarias para cumplir con la política de desendeudamiento del gobierno. Tan es así, que en los considerandos del dec. 753/04 se explicaba claramente que *“dicha actividad ha demostrado ser motor de las economías regionales, mediante la generación de puestos de trabajo, arraigo poblacional, mejoramiento de la infraestructura e incremento de los ingresos de los fiscos provinciales”*. El Plan Minero Nacional presentado en 2004 también es ilustrativo de esta línea de pensamiento. En el discurso de presentación, el Presidente Kirchner sostuvo que:

“El sector minero argentino es uno de los pocos que durante la década del noventa, con cambios importantes en la legislación, empezó a tener un principio y un punto de inflexión que le permitió avizorar un destino estratégico diferente (...) y hasta [en la] profundización del proceso de recesión, de depresión en la Argentina, el sector minero fue mostrando en sus distintos aspectos un crecimiento casi permanente”

Sobre los derrames que el gobierno nacional esperaba de la minería, Kirchner agregó que:

“Es muy importante también que el desarrollo minero vaya acompañado del crecimiento sustentable donde se hacen las inversiones. Esto también es central, que el crecimiento de su riqueza productiva y de su riqueza de inversión traslade la inversión al resto de los sectores y a las comunidades donde se hace la inversión; que la gente perciba que la minería trae progreso, trabajo, mejoramiento en la calidad de vida y que

tiene que ver con el desarrollo económico y el crecimiento de la región donde se están desarrollando este tipo de inversiones”

Finalmente, expuso con claridad la importancia que tenía esta actividad en la economía argentina:

“El sector minero puede ayudar muchísimo para el desarrollo argentino, para el crecimiento productivo, del empleo, de las exportaciones, para el ingreso de divisas. Así que nosotros desde el Gobierno Nacional vamos a jugar fuertemente a apoyar al sector (...) [para] garantizar las perspectivas de rentabilidad”

Las palabras vertidas en el discurso no permiten dudas respecto al lugar preponderante que ocuparon las variables internas en el lineamiento de la política minera, al pretender convertir a esta actividad en un factor fundamental de sostenimiento del modelo vigente de acumulación, consumo y reindustrialización, y explican acabadamente las razones por las que el gobierno mantuvo los privilegios de los noventa y restauró las condiciones que habían sido revertidas durante el gobierno aliancista. Los resultados de esta decisión son ya evidentes en los indicadores macroeconómicos, que para 2010 mostraban que la producción de oro explicaba el 6,2 por ciento de las ventas externas de la Argentina.

Por otra parte, las políticas internas se vieron incentivadas también por la coyuntura del ámbito internacional que propiciaba la explotación de metálicos, en especial del cobre y del oro. En este sentido, debe destacarse que desde principios de siglo asistimos a un espectacular auge mundial de las *commodities* que se vincula directamente con el salto de la demanda proveniente de la India y de China, sobre todo esta última luego de su plena incorporación a la OMC en diciembre de 2001.

La demanda mundial de oro está compuesta por su uso como insumo industrial –principalmente en joyería y en menor medida para electrónica, odontología, medallas y monedas–, por las adquisiciones de lingotes como medio de inversión, el saldo de las compras y ventas a futuro y los flujos netos de inversión (Cepal 2004). En conjunto, la creciente demanda ha provocado una espectacular evolución alcista del precio que se mantiene en ese ritmo hasta hoy. La India es el gran consumidor de oro por su historia en cuanto a la joyería mundial, por el ahorro de la población (de aproximadamente 1.250 millones de habitantes) y culturalmente por la dote de las mujeres en su casamiento (Rivas 2009). La China, por su parte, además de ser el

segundo consumidor de oro del mundo es también uno de sus principales productores⁶⁰, especialmente debido a la joyería y a los requerimientos de inversión, pues siendo uno de los principales tenedores de divisa estadounidense en el mundo, desde 2005 el Banco de China alentó la compra de oro por parte del público y a fines de 2009 anunció que iba a comenzar a desprenderse de esos dólares para diversificar su cartera, volcándose al oro.

El oro ha desempeñado históricamente un rol como activo monetario, por lo que siempre estuvo estrechamente vinculado con la política económica (Cepal 2004). En este sentido, se entiende que la inestabilidad política y económica internacional, y la desconfianza, la debilidad del dólar y las presiones inflacionistas que resultaron principalmente de la explosión de la burbuja bursátil de las hipotecas *subprime* en el año 2008 y el consiguiente incremento del déficit en la economía norteamericana, hayan impulsado significativamente las inversiones en oro como un activo seguro de reserva internacional y provocado un incremento exponencial del precio, el que de un valor de 271 dólares estadounidense por onza *troy*⁶¹ en 2001, cotiza hoy 1742 dólares por esa misma unidad⁶².

La conjunción de la particular situación doméstica argentina y de la especial coyuntura internacional, han situado a la minería a gran escala –especialmente la productora de oro y cobre– como un factor de gran importancia para sostener el modelo de desarrollo basado en la estabilidad y la competitividad económica. El aporte de la industria está anclado a su capacidad intrínseca para acelerar el crecimiento mediante los ingresos derivados de las exportaciones, las que generan una entrada constante de divisas norteamericanas que permiten reducir la histórica dependencia argentina en la economía global y en el crédito internacional, proveyendo un margen de reserva para protegerse de futuros shocks externos, como sucedió con la crisis mundial que se desató en 2008.

Lo mencionado demuestra que la implosión de 2001 representó para la Argentina un verdadero punto de inflexión en varios frentes. En lo que respecta a la política exterior, se advierte que a partir de ese momento aquella comenzó a verse como un instrumento que debía servir a los urgentes objetivos internos, que no eran otros que

⁶⁰ La Asociación China del Oro ([China Gold Association](#)) informó que China mantuvo su posición como el mayor productor de oro del mundo (desde 2007) también durante el año 2010, con una producción de 340,88 toneladas de oro, un incremento interanual del 8,57%.

⁶¹ La onza *troy* es una medida de masa usada para pesar con precisión el valor de los metales preciosos, como el oro y la plata, y el platino y la pólvora. Fue tomada de la Antigua Roma para fijar un estándar aplicable indistintamente a estas *commodities* que se preservara en el tiempo y no creara problemas con el sistema monetario actual. La onza *troy* equivale a 31,1034768 gramos y es levemente más liviana que la onza regular, pues equivale a 1.09714286 onzas.

⁶² Datos obtenidos de The London Bullion Market Association (http://www.lbma.org.uk/pages/?page_id=53&title=gold_fixings)

revertir la larga década de vaciamiento del Estado que había tenido lugar a través de las privatizaciones y del insostenible endeudamiento externo (Escudé 2005). Desde este punto de vista, durante los primeros años de este siglo el margen de acción de la clase gobernante era más que reducido, por lo que las posibilidades de revisar en favor de los ciudadanos políticas heredadas como la minera, eran muy limitadas.

No debe perderse de vista que, al asumir Néstor Kirchner al poder, la minería ya reportaba al Estado argentino grandes beneficios en pos del desarrollo del país y de las regiones ricas en recursos minerales. La minería a gran escala, que se concentra principalmente en provincias con entramados productivos muy débiles como Catamarca y San Juan, era también ya por entonces esencial para la salud fiscal de esas regiones, lo que implicaba a su vez la salud política de sus gobernantes (Natanson 2012). Especialmente para el caso de San Juan –provincia que, desde un lugar históricamente débil en términos de las relaciones interprovinciales, había escoltado siempre a la pampa húmeda en el modelo agroexportador–, la minería se ha convertido en la actividad que le permite ocupar un lugar de privilegio en el nuevo modelo extractivo-exportador de minerales. Este gobierno provincial llama al nuevo período “La Segunda Reconstrucción de San Juan”, cuyo eje estratégico es la promoción y reactivación de las actividades productivas asociadas con sus recursos, entre ellos la agroindustria, la ganadería, el turismo y la nueva minería, sobre todo esta última dado que el 80 por ciento del territorio sanjuanino está cubierto por terrenos montañosos propicios para albergar diferentes tipos de mineralización y depósitos de minerales (Ministerio de Minería de San Juan - Gioja).

III.3.b.2 Cristina Fernández de Kirchner

El cambio de gobierno a manos de Cristina Fernández de Kirchner en 2007 coincidió con el comienzo de una nueva etapa en el ámbito internacional, marcada por la severa crisis europea, el estancamiento de Estados Unidos a partir de 2008 y una lenta desaceleración del ritmo de crecimiento de China que se extienden hasta nuestros días y que han tenido un impacto determinante en la tendencia alcista del precio del oro mencionada anteriormente. Por otro lado, en el ámbito doméstico la Argentina ha logrado una considerable estabilidad económica y una acumulación de reservas monetarias en dólares estadounidenses que le ha permitido aliviar el peso de la deuda externa y consolidar un marco de protección frente a la difícil situación internacional. El conjunto de estas circunstancias internacionales y domésticas han ubicado a la minería en un lugar muy particular.

Por un lado, los ingresos provenientes de la exportación de minerales proveen la solvencia para sostener las aún tan necesarias políticas sociales y redistributivas y los programas de desarrollo industrial e innovación, pero como contracara, el aumento de las exportaciones de productos primarios como los agrícola-ganaderos y los mineros, sobre los cuales todavía depende la economía argentina, revalúan la moneda y encarecen las exportaciones de manufacturas. Esto último, frente a la oferta más barata de productos industriales proveniente de China y los precios de los productos primarios, en particular del oro, que parece van a mantenerse relativamente altos en el futuro cercano, refuerzan la inclinación neoextractivista del modelo económico argentino y del resto de los gobiernos de la región que basan su economía en ese tipo de exportación (Saguier 2012, 125-145). Así, mientras el discurso presidencial sigue exhortando a los estados provinciales a aprovechar las riquezas bajo el suelo, en vistas de la gran oportunidad que nos provee esta actividad por ser generadora de desarrollo y de nuevos empleos⁶³, comienzan a vislumbrarse signos de un giro en la estrategia oficialista orientado hacia la rediscusión de la renta extraordinaria del sector mediante el aumento de la presión fiscal sobre la minería.

El primer paso estuvo marcado por el restablecimiento de la obligatoriedad del ingreso y negociación en el mercado de cambios de la totalidad de las divisas provenientes de las operaciones de exportación de las empresas que tuvieran por objeto el desarrollo de emprendimientos mineros, que el gobierno dispuso mediante el Dec. 1722/11. La decisión respondía al cambio de circunstancias mencionado y a razones de equidad, que obligaban a darle a la minería un trato igualitario con respecto a las demás actividades productivas. Esta medida fue acompañada luego por las Res. 142/12, 123/12 y 305/12 del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, que fijaron los plazos en los que debían ingresarse las divisas, lo que apuntó a lograr una mayor fiscalización de este sector en el que el Estado sólo conocía cuánto liquidaban y cuanto se llevaban por declaraciones juradas de las empresas.

Asimismo, el gobierno implementó desde fines del año pasado una política de quita de subsidios de luz, agua y gas a las empresas de alta rentabilidad entre las que se cuentan las mineras, que fue anunciada el 2 de noviembre de 2011 por el Ministro de Planificación Federal, Julio De Vido, y el entonces titular del Ministerio de Economía, Amado Boudou. La decisión significaba un ahorro fiscal de 600 millones de pesos y establecía la posibilidad de seguir revisando los beneficios subsistentes, para lo cual se creó un Grupo de Trabajo que estudiaría la incidencia en los distintos sectores de los

⁶³ Palabras pronunciadas por la Presidente Cristina Fernández de Kirchner durante la puesta en marcha de la explotación subterránea de Cerro Vanguardia, en la Provincia de Santa Cruz el 29 de marzo de 2012.

subsidios establecidos por el Poder Ejecutivo luego de la crisis de 2001, que por aquel entonces respondían a una política de promoción del desarrollo industrial⁶⁴. Si bien la medida no tenía un impacto notorio en las cuentas de las empresas mineras, sí lo tendría en las cuentas fiscales del país.

Otro de los frentes en los que el gobierno ha decidido intervenir es en establecer la obligatoriedad para todas las empresas titulares de proyectos mineros inscriptos en el régimen instaurado por la Ley 24.196 y sus modificatorias, de contar con su propio departamento de sustitución de importaciones. La medida fue tomada a través de la Resolución 13/12 del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios que apunta a priorizar que la compra de maquinarias, equipos y repuestos, servicios e insumos, se hagan a compañías nacionales, lo que responde al proceso de reindustrialización nacional que lleva adelante el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner.

Por otra parte, la firma del Acuerdo Federal para el Desarrollo Minero del 27 de marzo de 2012 ha contribuido con esta política de revisión de privilegios extraordinarios de la actividad minera, pues al tiempo que reconoce su capacidad para convertirse en motor de tracción de la generación de riqueza en todo el territorio nacional por la asistencia al mercado interno, por la sustitución de importaciones y por la generación de divisas que resulta de su participación en las exportaciones, establece como objetivo primordial el de propender a la participación de las provincias en la renta minera, reconociéndole a ellas y al Estado Nacional la facultad de hacerlo a través de sociedades del Estado, sociedades mixtas o cualquier otro tipo de asociación autorizada por ley con empresas privadas, pudiendo adquirir y ser titular de derechos mineros. En el caso de la provincia de San Juan, la concesión de esa titularidad de derechos mineros le permitió incrementar la recaudación en concepto de regalías, pues aunque todavía no se ha alterado el monto de 3 por ciento sobre el valor de boca de mina, los sanjuaninos han establecido un nuevo modo de cálculo por el cual no descontarán los gastos operativos o de producción del metal, lo que les permite incrementar la recaudación en un 30 por ciento.

Precisamente, el Acuerdo fue una primera señal del curso de acción que se llevaría a cabo meses después con la estatización de YPF mediante la sanción de la Ley 26.741 del 3 de mayo de 2012, que fue promulgada al día siguiente por Dec. 660/12, por la cual se estableció la participación del Estado Nacional y de los Estados provinciales en la exploración y explotación de hidrocarburos bajo la forma de una sociedad anónima. En

⁶⁴ Res. 693/11 del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas y el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios.

efecto, esta ley, al tiempo que declara *“de interés público nacional y como objetivo prioritario de la República Argentina el logro del autoabastecimiento de hidrocarburos, así como la exploración, explotación, industrialización, transporte y comercialización de hidrocarburos, a fin de garantizar el desarrollo económico con equidad social, la creación de empleo, el incremento de la competitividad de los diversos sectores económicos y el crecimiento equitativo y sustentable de las provincias y regiones”* (art. 1), declara también de utilidad pública y sujeto a expropiación el 51 por ciento del patrimonio de YPF S.A. representado por las acciones de la empresa española Repsol YPF S.A., de las cuales un 51 por ciento pertenece al Estado Nacional y un 49 por ciento se distribuirá entre las provincias pertenecientes a la Organización Federal de Estados Productores de Hidrocarburos (arts. 7 y 8).

Pero volviendo al tema que nos ocupa, se advierte que las medidas tomadas por este gobierno respecto de la minería han indudablemente recaído sobre todas las empresas mineras y los proyectos en curso, incluyendo a la Barrick y su proyecto en Pascua-Lama. Que las medidas hayan sido instrumentadas mediante notas de jerarquía inferior a leyes del Congreso de la Nación responde probablemente a la pretensión de evitar nuevos litigios promovidos por las transnacionales contra el Estado argentino, pues lo cierto es que en virtud del Tratado de Promoción y Protección Recíproca de Inversiones, suscripto por Argentina y Chile el 2 de agosto de 1991 y ratificado por Ley 24.342, que contempla en su art. 10 la posibilidad de que los diferendos sean resueltos en el marco del CIADI, nuestro país ha sido el más demandado tras la caída de la convertibilidad.

Sin embargo, a pesar de los avances en la discusión sobre la distribución de la renta minera, se ha denunciado desde varios frentes la firma de un acuerdo tributario secreto que beneficia a la empresa canadiense y a nuestros vecinos de Chile, en perjuicio del Estado argentino. La primer denuncia estuvo a cargo del ex diputado por el Frente para la Victoria Miguel Bonasso, quien sostuvo que había sido firmado el 28 de abril de 2009 por el Secretario de Hacienda Juan Carlos Pezoa y el Director de Servicio de Impuestos Internos Ricardo Escobar⁶⁵, y que el acuerdo no sólo ratificaba el criterio de que debe primar el origen del mineral para la tributación establecido por el art. 16 del PAE –por el cual aun cuando los minerales fueran procesados en la Argentina, si habían sido extraídos del lado chileno serían tributados allí–, sino que además introducía

⁶⁵ Ambos en calidad de autoridades competentes del Tratado para evitar la doble tributación entre Argentina y Chile –Ley N° 23.228– según lo establecido por el último párrafo del art. 7 del TCCM, el que establece que *“Los problemas tributarios que pueda generar la aplicación del presente Artículo, serán sometidos por la Comisión Administradora a consideración de las autoridades competentes del Convenio bilateral para Evitar la Doble Imposición Internacional que se encuentre en vigor, a fin de que éstas los resuelvan de acuerdo con el procedimiento previsto en el mismo, aun cuando se refieran a tributos no incluidos en dicho convenio”*.

modificaciones al tratamiento tributario en materia de impuestos a las ganancias y al valor agregado, respecto de la legislación interna argentina, del Tratado Minero y del Tratado para evitar la doble tributación (Bonasso 2011)⁶⁶. Al parecer, el acuerdo secreto resuelve que la Argentina resigne el derecho esencial de un Estado de recaudar impuestos cediendo el 75 por ciento de su potestad tributaria en favor de Chile y de la Barrick, bajo el argumento de que el 80 por ciento de Pascua-Lama se encuentra del lado chileno de la Cordillera de los Andes. Frente a esto, la Barrick emitió un comunicado por el cual, al tiempo que reconoce la existencia del acuerdo, rechaza las acusaciones del diputado Bonasso expresando que *“el acuerdo tributario entre Chile y Argentina por el proyecto Pacua-Lama NO es ni un acuerdo secreto ni una maquinación oscura, tal como da a entender el señor Bonasso. El acuerdo en sí fue el fruto de la negociación soberana entre los Estados de Chile y Argentina; más aún, es de acceso público para cualquier persona interesada en conocer del mismo, para lo cual sólo tiene que solicitarlo a las instituciones pertinentes en su respectivo país”* (Pascua Lama Barrick).

Otro frente de oposición al proyecto Pascua-Lama vino de la mano de la Ley de Presupuestos Mínimos para la Preservación de los Glaciares y el Ambiente Periglacial N° 26.639. Esta ley, cuyo proyecto fue defendido por los funcionarios Daniel Filmus y Miguel Bonasso, fue sancionada el 30 de septiembre de 2010 y promulgada de hecho el 28 de octubre de ese mismo año, pero había sido objeto de un primer veto presidencial en diciembre de 2008 a través del Decreto 1837/08, cuyo argumento se centraba en que la mayoría de los glaciares se encontraban en áreas adyacentes a los límites internacionales, por lo que su inclusión o exclusión en un inventario –art. 5– podría afectar los trabajos de demarcación en curso; en que el establecimiento de presupuestos mínimos de protección ambiental no puede disponer la absoluta prohibición de actividades como la establecida en el art. 6, sino fijar parámetros que las provincias pueden profundizar, pues ello podría afectar el desarrollo económico de las provincias involucradas que no podrían realizar ninguna actividad u obra en zonas cordilleranas; y en que debido a que la Ley General del Ambiente N° 25.675 preveía un sistema de evaluación de impacto ambiental, esta ley excedía el marco de presupuestos mínimos establecido por el art. 41 de la CN. Sin embargo, a pesar de esos argumentos y ante la insistencia del bloque legislativo, el Poder Ejecutivo optó por no vetarla nuevamente, dejando que se promulgue de hecho y omitiendo reglamentarla en tiempo y forma.

⁶⁶ En Julio de 2010, los diputados opositores Miguel Bonasso (Diálogo por Buenos Aires), Elisa Carrió y Fernanda Reyes (Coalición Cívica) pidieron a la Justicia que investigara posibles vínculos entre funcionarios –los hermanos José Luis y César Gioja, gobernador y senador por San Juan respectivamente– y la empresa minera Barrick Gold. Presentaron nuevas pruebas para ampliar la investigación que lleva adelante el juez Marcelo Martínez de Giorgi y reclamaron al Gobierno que diera a conocer el acuerdo tributario que firmó con la compañía canadiense. La empresa aseguró en un comunicado que sus actividades “se desarrollan en el más estricto apego a la legislación vigente” (*Página/12* 2010)

La ley tiene especial incidencia en el caso Pascua-Lama. Si bien la Barrick en un principio negaba rotundamente la presencia de glaciares o de un ambiente periglacial en el área de operaciones, la zona se encuentra rodeada de masas de hielo que se ven afectadas por el continuo depósito de partículas de tierra de las áreas de extracción y el transporte de vehículos por rutas que los atraviesan o que se trazan en zonas aledañas, por lo que la empresa debió cambiar la estrategia y reconocer la existencia de cuerpos de hielo en la zona, aunque sostuvo que éstos no se encontraban dentro del perímetro de la concesión. En virtud de ello, presentó un más que absurdo primer Plan de Manejo de Glaciares en la Cuenca del Río Turbio⁶⁷, que esencialmente consistía en removerlos del terreno con tractores y posteriormente trasladarlos hacia zonas alejadas del área de operaciones, que evidentemente fue rechazado de forma absoluta por las organizaciones sociales y ambientales. Sancionada la Ley 26.639, las subsidiarias de Barrick encargadas de Pascua-Lama –BEASA y EMASA– solicitaron a la justicia de San Juan una medida cautelar que suspendía la plena aplicación de la Ley de Glaciares, a la que se sumaron la Asociación Obrera Argentina y la provincia de San Juan, que fue concedida en aquella instancia pero finalmente revocada por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en julio de 2012, aunque todavía no se ha pronunciado sobre la constitucionalidad de la Ley 26.639 (ver *supra*, punto II.6.a). Es difícil de explicar esta activa oposición a la ley de protección de glaciares por parte de la empresa si sostiene tan fervientemente que los emplazamientos productivos no están sobre los glaciares.

Relacionado a esto, es al menos llamativo que la provincia de San Juan haya sancionado –luego del veto a la primer ley de protección de glaciares y sólo dos meses antes que la sanción definitiva por Ley 26.639– la ley marco de protección de glaciares N° 8.144, que no sólo omite incluir el ambiente periglacial dentro de su ámbito de protección, sino que tampoco menciona específicamente a la minería como actividad prohibida, la que podría permitirse si la evaluación de impacto ambiental decide que no destruye o que no implica el traslado de los glaciares inventariados. Si tomamos en cuenta las denuncias en reiterados informes de distintas agrupaciones ambientalistas o sociales, como Greenpeace o el Centro de Derechos Humanos y Ambiente (Cedha), la empresa ya ha afectado a los glaciares Toro 1 y Toro 2 sobre los cuales se emplaza la actividad. Si de la evaluación de impacto ambiental ordenada por la ley sanjuanina se resolviera que la actividad no afecta esos glaciares, la ley provincial permitiría a la Barrick la posibilidad de esquivar las restricciones de la ley nacional N° 26.639 y explotar los

⁶⁷ Disponible en <http://wp.cedha.net/wp-content/uploads/2011/11/Plan-de-Manejo-de-Glaciares-Barrick-english.pdf> (consultado: 19/10/2012)

recursos en las altas cumbres, donde se sitúan éstos y otros muchos cuerpos de hielo relevantes en mayor o menor medida para las poblaciones aledañas que dependen del agua de deshielo para la supervivencia.

Sin ánimo de minimizar el aspecto ambiental que indudablemente tiene la minería –y que personalmente considero que debería ser abordado cuanto antes por el gobierno con el fin de eliminar o, al menos, disminuir considerablemente la absorción por parte del grupo social de este tipo de externalidades negativas– lo cierto es que, en lo que respecta a la presión fiscal y a la renta extraordinaria, el gobierno parece decidido a modificar el régimen blando bajo el cual opera el sector minero desde principios de los años noventa.

No parece una tarea sencilla si consideramos que el mismo se encuentra protegido por un entramado legal que, al margen de los beneficios que han sido quitados por el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner a partir de fines del año 2011, le garantiza a las empresas mineras estabilidad fiscal y cambiaría por treinta años, doble deducción de gastos de exploración, devolución del IVA a la exploración, amortización acelerada, exención de aranceles y tasas aduaneras, deducción por gastos de conservación del medio ambiente, exención del impuesto a las ganancias, tope de regalías, exención del impuesto a la ganancia mínima presunta, capitalización de avalúos de reservas mineras, devolución anticipada y financiamiento del IVA, exención de gravámenes provinciales y municipales, exención de contribución sobre la propiedad minera y exención del impuesto al cheque, al tiempo que establece altos costos de rescisión de las concesiones de explotación y la posibilidad de llevar los diferendos ante el CIADI, lo que implica ceder la soberanía sobre la resolución de conflictos que se suscitan en el territorio argentino a un tribunal internacional del Banco Mundial.

Los avances llevados a cabo respecto a la distribución de la renta minera son pocos, pero no menores, y las señales emitidas desde el gobierno son indicadoras de un posible cambio de estrategia más que importante. Tal vez pueda ahora avizorarse un futuro promisorio, en el que la distribución se realice en función exclusiva de los intereses de los argentinos, protegiendo al ambiente y a las sociedades directamente afectadas por el desarrollo de esta actividad.

CONCLUSIÓN

A lo largo de las últimas dos décadas, la secuencia de acontecimientos, procesos políticos domésticos y circunstancias internacionales han ido combinándose y determinando el curso de la política exterior minera de la Argentina, de modo que, si bien aún estamos lejos de un modelo de desarrollo nacional en clave exclusivamente minera, en la actualidad se ha producido un salto cualitativo respecto del rol que históricamente había desempeñado esta actividad en el complejo económico del país.

En el presente trabajo, se ha intentado buscar una explicación que permita desentrañar los motivos que llevaron a gobiernos de distinto signo, desde el año 1991 y hasta la actualidad, a establecer un andamiaje jurídico muy particular que con el paso de los años ubicó a la minería como un sector estrella para el desarrollo económico del país. Para ello, se han intentado identificar las variables domésticas y las internacionales que fueron delineando el curso de la política exterior minera en la Argentina, en la comprensión de que ambas gozan de importancia equitativa en el perfil externo de un país y que cualquier análisis que eleve una u otra a la categoría de determinantes primarios y exclusivos de la política exterior está destinado al fracaso (Van Klaveren 1992).

Haciendo especial hincapié en el proyecto Pascua-Lama a cargo de la Barrick Gold Corporation, por ser especialmente novedoso y paradigmático en cuanto a su magnitud económica y a su carácter de primer yacimiento binacional del mundo, a lo largo de tres capítulos se ha abordado en primer lugar, la situación de la minería a gran escala en nuestro país, el estado de evolución de la producción del yacimiento Pascua-Lama y las características de la empresa concesionaria; por otro lado, se ha realizado un estudio diacrónico y completo del marco normativo que rige la actividad minera en la Argentina, detallando el doble juego que existe entre la Norma Fundamental y la organización política federal en ese delineamiento jurídico; y finalmente, se ha intentado reflejar las variables explicativas de la política exterior argentina en el desarrollo de la minería a gran escala, incorporando los principales aportes de la literatura especializada a la experiencia argentina en esta materia.

En definitiva, en las páginas precedentes se sostiene que la política exterior minera durante el período estudiado se ha desarrollado bajo la consigna de lograr que la minería, históricamente relegada en el esquema económico nacional en pos de la agricultura y en algunos momentos, de la producción industrial, se erija en una actividad económica de especial importancia por su capacidad para convertirse en motor de tracción de la generación de riqueza, no sólo en las regiones donde se localizan estos

recursos sino en todo el territorio nacional, debido a su potencialidad de asistencia al mercado interno, a la sustitución de importaciones y, lo que es más importante en términos del modelo económico actual, debido a su capacidad para generar divisas como resultado de su participación en las exportaciones.

De la mano de esa coyuntura, el reconocimiento allá a comienzos de la década de los noventa de la integración minera con el vecino Chile –país con larga tradición en esta materia– como de utilidad pública y de interés general de la Nación, llevó al gobierno de turno a poner en marcha mecanismos que aseguraran el aprovechamiento conjunto de los recursos mineros que se encontraran en las zonas fronterizas de los territorios de ambas partes. Así, habilitados por la firma del Tratado de Paz y Amistad con Chile en 1984 y con el propósito de afianzar en el ámbito interno los objetivos acordados en el Tratado de Promoción y Protección Recíproca de Inversiones de 1991, se celebró en 1997 el convenio entre la República Argentina y la República de Chile sobre Cooperación y Complementación Minera, que vino a sentar las bases fundamentales del cambio de paradigma en la estructura económica argentina.

Desde un primer momento, la liberalización del marco regulatorio iniciada por Menem significó profundizar el modelo extractivo de explotación de los recursos minerales en tanto bienes públicos estratégicos. Así, con el objetivo de crear percepciones positivas en la opinión pública global que permitieran insertar a la Argentina en el mundo, aquel gobierno optó por establecer una política exterior de alineamiento diplomático con los Estados Unidos y de afinidad con las potencias occidentales en el área económica, lo que se tradujo en la definición de un marco regulatorio para la actividad minera que estaría en línea con las indicaciones de los organismos multilaterales de crédito y con los intereses del primer mundo occidental que advertían en la región una posibilidad para apropiarse del enorme patrimonio natural latinoamericano, ya escaso en el primer mundo o de limitado acceso debido a regulaciones ambientales.

Asimismo, la decisión de incentivar la explotación de los recursos minerales llevada a cabo por el gobierno tuvo su causa en la profunda crisis que había golpeado al país en la década anterior, pues ésta no sólo lo había debilitado, sino que lo había dejado necesitado de capitales externos, por lo que la minería se convirtió en un modo de redirigir los flujos de inversión extranjera directa hacia el país. Con ello se pretendía sortear las dificultades para sostener el modelo basado en la Convertibilidad del Peso, que rápidamente se hicieron evidentes. En efecto, el exponencial crecimiento de la deuda externa argentina que resultó de la imposibilidad de procurarse por sí misma las divisas necesarias por haber desarticulado la industria nacional, ubicó a la minería como una fuente más de obtención de moneda estadounidense a través de la

exportación de su producción como *commodity*. Con ese objetivo en la mira, se introdujeron grandes cambios en la normativa minera y también se implementaron una serie de medidas de política económica con alto impacto fiscal, que han sido detallados *supra*.

De este modo, la histórica dependencia económica argentina de sus recursos naturales sería profundizada en los años noventa, pero además se constituiría en un elemento definitorio de la política económica de la década siguiente, aunque por diferentes razones. Luego de la implosión de 2001 y con la paulatina recuperación de la peor crisis de nuestra historia, el presidente Néstor Kirchner dio un nuevo impulso al modelo extractivista minero que había heredado del menemismo, en parte porque el gobierno entendió que, dada la política cambiaria competitiva, la minería sería uno de los sectores beneficiados por condiciones más favorables, y dado que requiere intensos flujos de capital y que genera una renta extraordinaria con las exportaciones, debía convertirse en uno de los factores de crecimiento de la economía argentina y en una fuente importantes de ingresos de divisas necesarias para cumplir con la política de desendeudamiento del gobierno.

Si bien en el comienzo del período kirchnerista la coyuntura doméstica fue un factor determinante en el lineamiento de la política minera, la recuperación económica y el canje exitoso de la deuda en *default* llevada a cabo en 2005 permitieron poner en práctica una política exterior orientada al largo plazo y un poco menos condicionada por la política interna. Así, el salto cualitativo de la demanda de *commodities* en general y del oro en particular, vinculada directamente con el incremento de su demanda proveniente de la India y de la China –sobre todo ésta última desde su plena incorporación a la OMC en diciembre de 2001–, y con la inestabilidad política y económica internacional a partir de la crisis de las hipotecas *subprime* en el año 2008 y la posterior y aún subsistente crisis europea, que debilitaron el valor del dólar norteamericano como activo seguro de reserva internacional, han provocado un aumento exponencial del precio de este metálico, ubicando la explotación del oro como un factor esencial de la economía argentina para el sostenimiento del modelo actual de desarrollo basado en la estabilidad y la competitividad económica.

En efecto, la minería es, para la Argentina de hoy, un mecanismo que acelera el crecimiento mediante los ingresos derivados de las exportaciones, lo que permite reducir la histórica dependencia de nuestro país respecto de la economía global y del crédito internacional mediante la acumulación de reservas que permiten proteger a la economía doméstica de futuros shocks externos e internos. También es un recurso esencial para la salud fiscal de las provincias donde se explotan minerales, como es el

caso de San Juan⁶⁸, que habiendo estado históricamente relegada en términos de las relaciones interprovinciales por su débil papel en el tradicional modelo agroexportador, ha comenzado a ocupar un lugar de privilegio en el nuevo modelo extractivo-exportador de minerales. De hecho, hasta el año 2004 la economía sanjuanina crecía a una velocidad menor que la economía nacional, pero con la puesta en marcha del proyecto Veladero en 2005, la situación se revirtió y la participación de la economía sanjuanina en el PBI nacional pasó de 0,96 por ciento en aquellos años a 1,31 por ciento en 2011, un incremento de 36,5 por ciento en ese período⁶⁹. Asimismo, las exportaciones de productos de base minera constituían para 2009 el 70,2 por ciento del total de las exportaciones de la provincia frente a un 17 por ciento de la segunda actividad más importante, que es la vitivinícola⁷⁰.

Las razones esgrimidas explican los por ahora tímidos pero no poco importantes avances del gobierno de Cristina Fernández de Kirchner en la modificación del régimen blando bajo el cual ha operado el sector minero desde principios de los años noventa, aunque no debe perderse de vista que no es tarea sencilla desarticular un entramado complejo de beneficios a las empresas mineras que ha sido profundizado y garantizado durante tantos años.

Hasta aquí a grandes rasgos lo dicho en el presente trabajo. Quisiera sin embargo terminar con lo que entiendo son algunos de los desafíos a los que debe hacer frente la Argentina ante la generalización de este nuevo modelo que ha ido avanzando de forma exponencial, pero que sólo en esta última década ha comenzado a estar presente en el ideario político, social y cultural de los ciudadanos argentinos.

La incidencia de la minería en el desarrollo económico del país plantea algunos problemas, principalmente por ser un recurso no renovable, por su generación de pasivos ambientales de alto impacto y porque suele desarrollarse en la forma de enclaves regionales, todo lo cual puede eventualmente crear efectos macroeconómicos negativos.

En este sentido, uno de los principales desafíos que plantea la explotación minera es la de controlar y reducir los daños en el ambiente. Es cierto que la minería, por su propia dinámica, es una actividad esencialmente perjudicial para la biodiversidad y el paisaje. Sin embargo, una política estatal responsable debiera procurar el mantenimiento del hábitat de sus ciudadanos en las mejores condiciones posibles mediante un control

⁶⁸ Para el año 2012, la minería genera el 34 por ciento del PBI de la provincia de San Juan según un estudio publicado por la Universidad Tecnológica Nacional.

⁶⁹ Datos obtenidos del informe de la Universidad Tecnológica Nacional "Desarrollo Socioeconómico de la Provincia de San Juan. Impacto de la mina Veladero" disponible en <http://es.scribd.com/doc/106373103/3/RESUMEN-EJECUTIVO>

⁷⁰ Datos obtenidos de la Secretaría de Minería de la Nación para 2009. http://mineria.sanjuan.gov.ar/estadisticas/docs_pdf/pdf/4-PARTICIP_RELATIVA.pdf

estricto tanto durante la exploración y explotación, con la adopción de medidas concretas de prevención del impacto y, de ser imposible, de mitigación de daños, como después del cierre de las minas, con la rehabilitación y mejora del ambiente para devolver a la tierra su capacidad de ser utilizada para otras actividades una vez agotado el mineral. En esta línea se ubica la sanción de la Ley de Glaciares, aunque sólo se ocupa de una mínima parte del gran problema ambiental y hasta ahora no se evidencia una clara voluntad política de reglamentar y controlar su implementación.

Las externalidades negativas de la minería en el ambiente son aún un tema pendiente en la agenda política argentina, pues no se advierte hasta el momento ninguna intención del gobierno de abordar esta problemática que por ahora es absorbida por parte del grupo social en su perjuicio, aunque en beneficio de las empresas mineras que encuentran incentivos en la posibilidad de evitar los altos costos que implica llevar a cabo una explotación sustentable para el ambiente.

Desde otro ángulo, es evidente que la minería impacta en la vida de las ciudades y pueblos de diferentes maneras. Por un lado, es una actividad generadora de algunas externalidades positivas como lo son la introducción de tecnología y *know-how*, la generación de empleos directos e indirectos ya sean altamente calificados o no calificados y la introducción de un incentivo a la producción industrial asociada con la exploración y explotación de minerales, pero la minería también suele tener repercusiones en la distribución de la riqueza, creando notorias desigualdades y consecuentes conflictos sociales. Esto sucede no sólo porque la actividad se desarrolla a expensas del derecho humano a un ambiente sano reconocido por la Norma Fundamental argentina, sino también porque las condiciones garantizadas a las multinacionales mineras durante las últimas dos décadas para atraer los flujos de inversión extranjera directa a la región les ha permitido apropiarse de casi la totalidad de la extraordinaria renta minera en detrimento del conjunto social. Si bien es cierto que los recursos que obtiene el gobierno provincial y el nacional de la minería son muy importantes para sus finanzas, lo cierto es que la participación del Estado es más bien escasa en comparación con las ganancias extraordinarias de las transnacionales mineras asentadas en la Argentina, y una política orientada a aumentar esa participación y a lograr un mejor aprovechamiento de las propias riquezas del territorio, redundaría en un concreto beneficio en interés de toda la sociedad.

El Estado debiera garantizar el desarrollo de la minería evitando la formación de enclaves regionales y promoviendo una mayor integración de la actividad con el conjunto de la economía, con mayores efectos de derrame y de encadenamiento a la producción local que aumenten el bienestar social y reduzcan la desigualdad. En este

proceso, es muy importante que también se implementen mecanismos por los cuales las comunidades sean efectivamente escuchadas y sus reclamos atendidos, y por los que se promueva el desarrollo de las regiones afectadas una vez que el mineral se agote y las empresas se hayan retirado del lugar. Ninguna actividad que descuide esos aspectos puede resultar beneficiosa a largo plazo.

En este sentido, los cambios que han comenzado a vislumbrarse en este último gobierno de Cristina Fernández de Kirchner respecto a la obligatoriedad del ingreso y negociación en el mercado de cambios de la totalidad de las divisas provenientes de la exportación de las mineras, la quita de subsidios de luz, agua y gas a estas empresas que tienen alta rentabilidad, la obligatoriedad de que las mineras cuenten con su propio departamento de sustitución de importaciones y la definición del objetivo primordial de que el Estado nacional y las provincias puedan participar en la renta minera a través de sociedades del Estado, sociedades mixtas, o cualquier otra asociación autorizada por ley con empresas privadas y que puedan adquirir y ser titular de derechos mineros, se inscriben dentro de lo que interpreto como una decisión encaminada a modificar el régimen concesivo de la minería a favor de los argentinos.

Aunque todas estas son señales muy importantes, es difícil afirmar en este momento que el gobierno vaya a profundizar un avance sobre las mineras que nos permita creer en una efectiva reconquista de los derechos de los argentinos sobre los recursos minerales en nuestro territorio. Sin embargo, es importante que el esfuerzo social se oriente a la instalación de la minería en un lugar preponderante de la agenda política argentina, de modo de inclinar al Estado hacia un enrolamiento activo en la definición de estrategias que permitan adaptar la regulación minera a los intereses sociales y económicos de la Argentina actual.

BIBLIOGRAFÍA CITADA

Acta Fundacional de la OFEMI, 15 de febrero de 2012 (disponible en: [//www.elesqui.com/notas/2012/2/15/contextominero-229456.asp](http://www.elesqui.com/notas/2012/2/15/contextominero-229456.asp).)

Alberdi, Juan Bautista. 2003. *Bases y puntos de partida para la organización política de la República Argentina*. Buenos Aires: Losada

Argumedo, Alcira y Quintar, Aída. 2003. *Argentina ante una encrucijada histórica*. Estudios Sociológicos, Vol. 21, N° 63 (Septiembre-Diciembre), pp. 613-642: El Colegio de México

Banco Mundial. 1997. *Estrategia Minera para América Latina y el Caribe*. Documento Técnico del Banco Mundial Número 345S. http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2011/11/22/000406484_20111122152550/Rendered/PDF/WTP3450SPANISH0Box126223B00PUBLIC0.pdf (Consultado: 29/08/2012)

Barrick Gold Corporation. 2006. *Barrick Pascua-Lama Shareholder Report. Final Report*. http://www.barrick.com/Theme/Barrick/files/docs_ehss/ERM%20Report%20on%20Barrick%20Pascua-Lama.pdf (Consultado: 05/08/2012)

Barrick South America. <http://www.barrick.com/GlobalOperations/SouthAmerica/PascuaLamaProject/default.aspx> (Consultado: 05/08/2012).

Barrick Sudamérica. <http://www.barricksudamerica.com/index.php> (consultado: 10/08/2012).

Barrick. Barrick Gold Corporation. <http://www.barrick.com/Home/default.aspx> (Consultado: 10/08/2012)

Basualdo, Eduardo. 1992. *Formación de capital y distribución del ingreso durante la desindustrialización*. Buenos Aires: Instituto de Estudios sobre Estado y Participación (IDEP)

Basualdo, Federico. "Regular la Minería". *Le Monde Diplomatique*, Edición N° 159, septiembre de 2012.

Bidart Campos, Germán J. 1998. *Manual de la Constitución Reformada*. Tomo I. Buenos Aires: Ediar.

Bonasso, Miguel. 2011. *El Mal. El modelo K y la Barrick Gold. Amos y Servidores en el Saqueo de la Argentina*. Buenos Aires: Espejo de la Argentina-Planeta

Castiñeira, Ramiro. "Desendeudamiento". *Página/12*, 8 de julio de 2012. <http://www.pagina12.com.ar/diario/suplementos/cash/40-6121-2012-07-11.html> (consultado: 10/10/2012)

Catalano, Edmundo F. 1975. *Curso de Derecho Minero*. Cuarta Edición Actualizada. Buenos Aires: Zavalía

Catalano, Edmundo F. 2006. *Código de Minería (Comentado)*. Décima Edición. Buenos Aires: Zavalía

Cepal (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) – División Recursos Naturales e Infraestructura. 2005. *Situación y perspectivas de la minería metálica en Argentina*. Documento preparado por Oscar A. Prado. <http://www.eclac.cl/drni/publicaciones/xml/4/21434/lcl2302e.pdf> (consultado: 27/08/2012)

Cepal (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) – División Recursos Naturales e Infraestructura. 2004. *Situación y tendencias de la minería aurífera y del mercado internacional del oro*. Documento preparado por Ariela Ruiz Caro. <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/1/15391/lcl2135e.pdf> (consultado: 10/10/2012)

Cepal (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). 2012. *Estudio Económico de América Latina y el Caribe. La política ante las adversidades de la economía internacional*. Documento Informativo. http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/2/48062/estudio_economico2012.pdf (consultado: 03/10/2012)

Conciencia Minera. "Sobre el Acuerdo Federal Minero" y "Sustitución de Importaciones: la meta es superar \$400 millones", <http://www.concienciaminera.com.ar/2012/04/sobre-el-acuerdo-federal-minero/> <http://www.concienciaminera.com.ar/2012/05/sustitucion-de-importaciones-la-meta-es-superar-400-millones/> (Consultados: 31/08/2012)

Corigliano, Francisco. 2007. "Ciclos de globalización, modelos de crecimiento económico y paradigmas de política exterior: el caso argentino (1862-2006)". Revista *Temas y Debates* (revista universitaria de ciencias sociales de la Universidad Nacional de Rosario, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales). Año 11, Nº 13, agosto 2007, pp. 199-209.

Dirección de Minería de San Juan. *Qué es el P.A.S.M.A. (Proyecto de Asistencia a la Minería Argentina)*. <http://mineria.sanjuan.gov.ar/pasma/pdf/PASMA-1.pdf> (consultado: 31/08/2012)

Drnas de Clément, Zlata. 2003. *Los recursos naturales compartidos entre Estados y el Derecho Internacional*. Anuario Argentino de Derecho Internacional XII de la Asociación Argentina de Derecho Internacional, Córdoba, http://www.aadi.org.ar/admin/imagenesBD/productos/ANUARIO_2003.pdf (consultado: 03/10/2012)

ECyT-AR (La Enciclopedia de Ciencias y Tecnologías en Argentina). "Minería en Argentina", http://cyt-ar.com.ar/cyt-ar/index.php/Miner%C3%ADa_en_Argentina (Consultado: 01/09/2012)

Enciclopedia de Ciencias y Tecnologías en la Argentina. http://cyt-ar.com.ar/cyt-ar/index.php/Metal_dor%C3%A9 (consultado: 10/08/2012)

Equipo Construyendo Diálogo. 2011. *A dos años del inicio de la construcción de Pascua Lama*. Barrick Minería Responsable, <http://construyendodiologo.com/2011/12/13/a-dos-anos-del-inicio-de-la-construccion-de-pascua-lama/> (consultado : 10/08/2012)

Escudé, Carlos. 2005. *El Estado parasitario. Argentina. Ciclos de vaciamiento. Clase política delictiva y colapso de la política exterior*. Primera Edición. Buenos Aires: Lumiere

Escudé, Carlos. 2006. *Festival de Licuaciones. Causas y consecuencias de la pobreza en Argentina*. Primera Edición. Buenos Aires: Lumiere

Escudé, Carlos. 2012. *Principios de Realismo Periférico. Una teoría argentina y su vigencia ante el ascenso de China*. Primera Edición. Buenos Aires: Lumiere

García Delgado, Daniel. 2007. *Profundizando el modelo. 7 desafíos para el desarrollo con inclusión*. FLACSO. Buenos Aires. Disponible en http://flacso.org.ar/uploaded_files/Publicaciones/PEYPP_Garcia.Delgado_Profundizando.el.modelo.pdf (consultado: 02/10/2012)

Gutman, Nicolás. "La conquista del Lejano Oeste". *Le Monde Diplomatique*, Edición Nº 95, mayo de 2007. <http://www.eldiplo.org/la-conquista-del-lejano-oeste/> (consultado: 07/10/2012)

Huneus, Carlos. 2007. *Argentina y Chile: el conflicto del gas, factores de política interna Argentina*. Estudios Internacionales, Año 40, Nº 158 (septiembre-diciembre), pp. 179-212. Chile: Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile

Indexes Nasdaq Omx. <https://indexes.nasdaqomx.com/Data.aspx?IndexSymbol=QCRD>

Knight Piésold Consulting (Knight Piésold). 2006. *Proyecto Pascua-Lama. Informe de Impacto Ambiental*. Sección 1.0, 30 <http://mineria.sanjuan.gov.ar/pascua-lama/index.php> (Consultado: 05/08/2012)

La Voz del Interior. 2012. Provincias firmaron el Acuerdo Federal Minero, 27 de marzo. Disponible en <http://www.lavoz.com.ar/noticias/politica/provincias-firmaron-acuerdo-federal-minero> (consultado: 31/08/2012)

Lewkowicz, Javier. "Unidos para poder negociar con más fuerza". *Página/12*, 16 de febrero de 2012. <http://www.pagina12.com.ar/diario/economia/2-187707-2012-02-16.html> (Consultado: 31/08/2012)

- Lukin, Tomás. "La necesidad de divisas le puso fin a un privilegio". *Página/12*, 27 de octubre de 2011. <http://www.pagina12.com.ar/diario/economia/2-179879-2011-10-27.html> (consultado: 01/09/12)
- Ministerio de Minería de San Juan – Gioja. Gob. Ing. José Luis Gioja. "Nos espera un futuro venturoso" <http://mineria.sanjuan.gov.ar/politica/politica.php> (consultado: 19/10/2012)
- Ministerio de Minería de San Juan - Legislación. <http://mineria.sanjuan.gov.ar/legislacion/legislacion.php> (consultado: 20/08/2012)
- Ministerio de Minería de San Juan - PASMA. <http://mineria.sanjuan.gov.ar/pasma/pasma.php> (consultado: 29/08/2012)
- Natanson, José. "Como una maestra jardinera". *Le Monde Diplomatique*, Edición N° 154, Marzo de 2012. <http://www.eldiplo.org/index.php?cID=2000769> (consultado: 19/10/2012)
- No a la Mina*. 2012. Acuerdo Federal para hundirnos en las profundidades del modelo extractivo, 28 de Marzo. Disponible en <http://www.noalamina.org/mineria-argentina/mineria-general/acuerdo-federal-para-hundirnos-en-las-profundidades-del-modelo-extractivo> (consultado: 31/08/2012)
- Página/12* 2012. No prescindir de la minería, 30 de marzo de 2012. Disponible en <http://www.pagina12.com.ar/diario/economia/2-190764-2012-03-30.html> (consultado: 02/11/2012)
- Página/12*. 2010. A la Justicia por Pascua Lama, 8 de Julio de 2010. Disponible en <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-149078-2010-07-08.html> (consultado: 19/10/2012)
- Panorama Minero. 2008. *Argentina: eximen de retenciones a Pascua-Lama*. Semanal N° 437, octubre. <http://www.panoramaminero.com.ar/semanal437.htm#00> (consultado: 01/09/2012)
- Pascua Lama Barrick, "Postura de Barrick relacionada al libro del diputado Bonasso", 6 de octubre de 2011. <http://pascualamabarrick.com/respuesta-barrick-bonasso/> (consultado: 19/10/2012)
- Pascua-Lama, Barrick Sudamérica, <http://pascua-lama.com/> (Consultado: 05/08/2012)
- Pérez, Elizabeth. "En Julio empiezan a cobrar las nuevas regalías mineras". *Diario de Cuyo*, 11 de junio de 2011. http://www.diariodecuyo.com.ar/home/new_noticia.php?noticia_id=464724 (Consultado: 31/08/2012)
- Pírez, Pedro. 2002. *¿Qué pasó en la Argentina? Algunas piezas de un rompecabezas para intentar entender*. Estudios Sociológicos, Vol. 20, N° 59 (Mayo-Agosto), pp. 455-467. El Colegio de México.
- Precio Oro-China. <http://www.preciooro.com/oro-china.html>
- Quiroga Lavié, Humberto. 2007. *Constitución de la Nación Argentina Comentada*. Buenos Aires: Zavalía.
- Rebasa, Marcos y Carabajales, Juan José. 2011. *Los recursos naturales en la Reforma del '94: aportes para una interpretación constitucional (El caso de los Hidrocarburos)*. La Ley 2011-C, http://www.iae.org.ar/MR_JJC_RRNN94.pdf (consultado: 19/08/2012)
- Riggirozzi, Pía. 2008. *After Neoliberalism in Argentina: Reasserting Nationalism in an Open Economy*. University of Sheffield. Disponible en http://scholar.google.com.ar/scholar_url?hl=es&q=http://www.wiscnetwork.org/ljubljana2008/papers/WISC_2008-131.doc&sa=X&scisig=AAGBfm1P7wdaFXmrRm2PuuaGL_wXhf3HDw&oi=scholar&ei=SQ5rULHpDofA9gTUyDoCA&ved=0CB8QgAMoAjAA
- Rivas, Carlos. "El oro vuelve al centro de la escena". *Le Monde Diplomatique*, Edición N° 118, Abril de 2009. <http://www.eldiplo.org/el-oro-vuelve-al-centro-de-la-escena/> (consultado: 10/10/2012)
- Rodríguez, Leonardo. 2012. *Nuevos tributos a empresas amparadas en la estabilidad fiscal*. MiningPress. <http://www.miningclub.com.ar/nota/2340> (consultado: 01/09/2012)

Russell, Roberto. 2010. *La Argentina del Segundo Centenario: Ficciones y Realidades de la Política Exterior*. En: Russell, Roberto, ed. 2010, *Argentina 1910-2010. Balance de Siglo*. Buenos Aires: Aguilar, Altea, Taurus, Alguara

Saguier, Marcelo. 2012. Socio-Environmental Regionalism in South America: Tensions in New Development Models. En *The Rise of Post-Hegemonic Regionalism. The Case of Latin America*. Pía Riggiozzi y Diana Tussie (eds.). United Nations University Series on Regionalism 4, Springer.

Schnitzer, Monika. 2002. *Debt v. Foreign Direct Investment: The Impact of Sovereign Risk on the Structure of International Capital Flows*. *Económica, New Series*, Vol. 69, N° 273 (febrero), pp. 41-67

Secretaría de Minería de la Nación. <http://www.mineria.gov.ar/> (consultado: 20/08/2012)

Sodero, Bladimiro J.C. 2001. *Código de Minería de la República Argentina y legislación complementaria. Comentado, concordado y comparado con el Código de Minería de la República de Chile*. Buenos Aires: Depalma.

Sustainability Indexes. <http://www.sustainability-indexes.com>

Svampa, Maristella, Bottaro, Lorena y Sola Álvarez, Marian. 2010. La problemática de la minería metalífera a cielo abierto: modelo de desarrollo, territorio y discursos dominantes. En Svampa, Maristella y Antonelli, Mirta (eds.). 2010. *Minería Transnacional, narrativas del desarrollo y resistencias sociales*. Segunda Edición. Buenos Aires: Biblos

Tolón Estarellas, Gaspar. 2011. *Situación Actual de la Minería*. Serie Aportes N° 13 – ISSN 1853-1113 <http://library.fes.de/pdf-files/bueeros/argentinien/08611.pdf> (consultado: 03/10/2012)

Van Klaveren, Alberto. 1992. *Entendiendo las políticas exteriores latinoamericanas: Modelo para armar*. En revista *Estudios Internacionales*, No 98, Santiago de Chile, abril-junio, pp. 169- 216.

BIBLIOGRAFÍA GENERAL

Aranda, Darío. "Reclamos antimineros". *Página/12*, 17 de septiembre de 2012.

<http://www.pagina12.com.ar/diario/sociedad/3-203533-2012-09-17.html> (consultado: 10/10/2012)

Barberis, Julio A. 1979. *Los recursos minerales compartidos entre Estados y el derecho internacional*. Buenos Aires: Tecnos. Disponible en: http://www.iadb.org/intal/intalcdi/Derecho_Integracion/documentos/018-019-Estudios_03.pdf (consultado: 20/09/2012)

Barrick Argentina. "Éstos son los mitos y verdades sobre Barrick"

<http://www.barrickargentina.com/component/content/article/43-prensa/287-mitos-y-verdades-sobre-barrick.html> (consultado: 16/08/2012)

Barrick Argentina. "Pascua-Lama aprobaciones"

<http://www.barrickargentina.com/component/content/article/28-pascua-lama/77-pascua-roca.html> (consultado: 16/08/2012)

Barrick Argentina. "Pascua-Lama Argentina" <http://www.barrickargentina.com/component/content/article/28-pascua-lama/69-pascua-argentina.html> (consultado: 16/08/2012)

Basualdo, Federico. 2012. *Desempeño de la actividad minera metalífera en la Argentina. Renta minera y distribución de los beneficios*. Apuntes para el cambio – Año 2, N° 2. Buenos Aires, marzo/abril de 2012. Disponible en http://www.apuntesparaelcambio.com.ar/edant/2/apuntes2_art1_basualdo.pdf (consultado: 15/10/2012)

Bernal, Federico. "Estatizar el oro". *Página/12*, Suplemento Cash, 17 de marzo de 2009.

<http://www.pagina12.com.ar/diario/suplementos/cash/17-3825-2009-03-17.html> (consultado: 14/09/2012)

Berry, Albert. 2010. The Natural Resource curse in 21st-century Latin America. Revista *Canada Watch*, Edición: "A Remarkable Turning Point: Post-neoliberal Latin America and the Shadow of Obama" en "Public Policy Pitfalls and Other Disasters". Pp. 23-24.

Cafiero, Mario y Llorens, Javier. "El veto presidencial a la Ley de Protección de Glaciares y el fraude de la Barrick en Pascua Lama". Pregón Agropecuario, 04 de septiembre de 2009. Disponible en

<http://www.pregonagropecuario.com.ar/cat.php?txt=709> (consultado: 15/08/2012)

Cámara Argentina de Empresarios Mineros (CAEM) <http://www.caem.com.ar/category/argentina-minera/>

Canevarolo, Dante Omar. "El desarrollo minero en Argentina: entre el auge del presente y los desafíos del futuro", *Parlamentario.com*, 18 de diciembre de 2006. <http://parlamentario.com/articulo-262.html> (10/10/2012)

Centro de Derechos Humanos y Ambiente (CEDHA) – "Pascua Lama Project (EIA). Minera Nevada Company. Glacier Management Plan in the Rio Turbio" <http://wp.cedha.net/wp-content/uploads/2011/11/Plan-de-Manejo-de-Glaciares-Barrick-english.pdf> (consultado: 21/08/2012)

Centro de Derechos Humanos y Ambiente (CEDHA) – Legislación Minera Ambiental

http://wp.cedha.net/?page_id=7119 y Legislación San Juan http://wp.cedha.net/?page_id=8757

Centro de Derechos Humanos y Ambiente (CEDHA). *Equator Principles Due Diligence Review. Violations by Barrick Gold's Pascua Lama Project (Argentina & Chile)*, 25 de noviembre de 2011. Disponible en <http://wp.cedha.net/wp-content/uploads/2011/11/Equator-Principles-Due-Diligence-Review-Barrick-Gold-Pascua-Lama-English.pdf> (consultado: 22/09/2012)

Código de Minería de Chile. Disponible en: <http://wp.cedha.net/wp-content/uploads/2011/10/ley-minera-chile.pdf> (consultado: 05/09/2012)

Construyendo Diálogo. "A dos años del inicio de la construcción de Pascua-Lama"

<http://construyendodialogo.com/2011/12/13/a-dos-anos-del-inicio-de-la-construccion-de-pascua-lama/>

- Construyendo Diálogo. “Avances del proyecto Pascua-Lama”
<http://construyendodialogo.com/2012/04/24/avances-del-proyecto-pascua-lama/>
- Construyendo Diálogo. “Comunidad diaguita: rescatando las raíces”
<http://construyendodialogo.com/2009/01/06/comunidad-diaguita-rescatando-las-raices/>
- Construyendo Diálogo. “El paso a paso de Pascua Lama” <http://construyendodialogo.com/2012/02/10/el-paso-a-paso-de-pascua-lama/> (consultado: 22/07/2012)
- Construyendo Diálogo. “Operaciones Barrick” <http://construyendodialogo.com/2010/02/20/operaciones-barrick/>
- Construyendo Diálogo. Columnas de Opinión. “Chile: un país atractivo para invertir en minería”, por Philip Klapwijk <http://construyendodialogo.com/2010/04/07/chile-un-pais-atractivo-para-invertir-en-mineria-philip-klapwijk/>
- Construyendo Diálogo. Columnas de Opinión. “Mitos Mineros”, por Hugo Nielson. 22 de abril de 2012
<http://construyendodialogo.com/2012/04/23/mitos-mineros/>
- Construyendo Diálogo. Columnas de Opinión. “Pascua-Lama: América solidaria y Barrick aliados bajo compromiso Atacama”, por Sebastián Zulueta. <http://construyendodialogo.com/2009/12/01/pascua-lama-america-solidaria-y-barrick-aliados-bajo-compromiso-atacama/>
- Construyendo Diálogo. Columnas de Opinión. “Qué usos tiene el oro”, 15 de febrero de 2011.
<http://construyendodialogo.com/2011/02/15/que-usos-tiene-el-oro-2/>
- Construyendo Diálogo. Columnas de Opinión. “RSE: Impulsando el desarrollo armónico en la industria minera”, por María Eugenia Wagner. <http://construyendodialogo.com/2011/08/01/rse-impulsando-el-desarrollo-armonico-en-la-industria-minera-maria-eugenia-wagner/>
- Construyendo Diálogo. Columnas de Opinión. “Trazando el mejor camino a Pascua-Lama”, por Miguel Ángel Bernal. <http://construyendodialogo.com/2010/06/23/trazando-el-mejor-camino-a-pascua-lama-miguel-angel-bernal/>
- Coumans, Catherine – Mining Watch. 2012. *Agencia canadiense de cooperación y empresas mineras, la otra historia*. No a la Mina. Disponible en <http://www.noalamina.org/mineria-latinoamerica/mineria-general/agencia-canadiense-de-cooperacion-y-empresas-mineras-la-otra-historia> (consultado: 05/11/2012)
- Fundación para el Desarrollo de la Minería Argentina (FUNDAMIN). “Según Cristina Argentina profundizará su perfil minero”. <http://www.fundamin.com.ar/es/info/15-mineria-argentina/256-segun-cristina-argentina-profundizara-su-perfil-minero-.html> (consultado: 02/11/2012)
- Fundación para el Desarrollo de la Minería Argentina (FUNDAMIN). “Avances en acuerdo tributario minero entre Argentina y Chile”. <http://www.fundamin.com.ar/es/info/32-internacional/152-avances-en-acuerdo-tributario-minero-entre-argentina-y-chile.html> (consultado: 25/10/2012)
- Gargarella, Roberto. “La misión de la Corte Suprema”. *La Nación*, 26 de abril de 2011
<http://www.lanacion.com.ar/1368305-la-mision-de-la-corte-suprema> (consultado: 18/08/2012)
- Genoud, Diego. *Entrevista a la socióloga Maristella Svampa: “El modelo minero es peor que el sojero”*. Ecoportal net, 02 de septiembre de 2009. Disponible en <http://www.ecoportal.net/content/view/full/88250> (consultado: 15/09/2012)
- Greenpeace. “¿Quiénes están bloqueando la aplicación de la Ley de Glaciares en San Juan?”
<http://www.greenpeace.org/argentina/Global/argentina/report/2011/quienesSanJuan-1.pdf> (consultado: 31/08/2012)
- Greenpeace. “Barrick. Minería responsable de destruir los glaciares” (informe) -
<http://www.greenpeace.org/argentina/es/informes/barrick-responsable/> (consultado: 20/08/2012)

Hauser, Irina. "Aval supremo a la Ley de Glaciares". *Página/12*, 04 de julio de 2012. <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-197895-2012-07-04.html> (consultado: 20/09/2012)

iProfesional.com. Las empresas mineras deberán contar con su propio departamento de sustitución de importaciones, 28 de mayo de 2012 <http://economia.iprofesional.com/notas/137451-Las-mineras-debern-contar-con-su-propio-departamento-de-sustitucion-de-importaciones> (consultado: 10/10/2012)

Iribarren, Federico J. 2006. *Acerca del dominio originario de los recursos naturales*. Revista de Derecho Ambiental, N° 5, pp. 55-65 Buenos Aires: Lexis Nexis. Disponible en <http://www.ambiente.gob.ar/archivos/web/PCCGDBM/File/APMC/Jurisprudencia/recursos%20naturales.pdf> (consultado: 31/07/2012)

Kanenguiser, Martín. "Denunciaron un acuerdo con Chile". *La Nación*, 04 de julio de 2012. <http://www.lanacion.com.ar/1487525-denunciaron-un-acuerdo-con-chile> (consultado: 26/10/2012)

Kanenguiser, Martín. "Silencio ante el convenio con Barrick". *La Nación*, 14 de julio de 2010. <http://www.lanacion.com.ar/1284516-silencio-ante-el-convenio-con-barrick> (consultado: 25/09/2012)

La Nación. Fuerte Apoyo del Gobierno a la Minería, 16 de febrero de 2012. <http://www.lanacion.com.ar/1449166-fuerte-apoyo-del-gobierno-a-la-mineria> (consultado: 02/11/2012)

La Nación. Glaciares: la Corte pone las cosas en su lugar, 12 de julio de 2012. <http://www.lanacion.com.ar/1489670-glaciares-la-corte-pone-las-cosas-en-su-lugar> (consultado: 21/09/2012)

López Gironde, Alberto. "Kirchner le pudo poner un freno al capital especulativo". *Tiempo Argentino*, 27 de octubre de 2011. <http://tiempo.infonews.com/notas/kirchner-le-pudo-poner-freno-al-capital-especulativo> (consultado: 02/11/2012)

Mapa de Conflictos Mineros - <http://www.mapaconflictominero.org.ar/provincias/san-juan/marco-provincial-san-juan.html> (consultado: 05/11/2012)

Ministerio de Minería de San Juan – Proyecto Pascua Lama. <http://mineria.sanjuan.gov.ar/pascua-lama/index.php> (consultado: 20/08/2012)

Ministerio de Minería del Gobierno de Chile - http://www.minmineria.gob.cl/574/articles-3963_protocolo_complementario.pdf

Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. "El gobierno nacional y su política minera", 04 de julio de 2011. <http://www.minplan.gob.ar/notas/1423-el-gobierno-nacional-y-su-politica-minera> (consultado: 28/08/2012)

Miranda, Omar; Liotta, Mario; Olguín, Alfredo; Degiorgis, Alejandro. 2010. *El consumo hídrico de la agricultura y la minería aurífera en la cuenca del río Jáchal, provincia de San Juan, Argentina*. Aqua-LAC, vol. 2, N° 1, Marzo, pp.68-77. Disponible en <http://es.scribd.com/doc/33683198/Mineria-a-Cielo-abierto-Estudio-sobre-uso-del-agua-de-tributario-del-Rio-Jachal> (consultado: 05/09/2012)

Navarro, Roberto. "Pelea para no compartir la mina de oro". *Página/12*, 28 de noviembre de 2007. <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-95387-2007-11-28.html> (consultado: 31/08/2012)

No a la mina. "Acuerdo secreto argentino-chileno a favor de Barrick", 03 de octubre de 2011. <http://www.noalamina.org/mineria-argentina/mineria-general/acuerdo-secreto-argentino-chileno-a-favor-de-barrick> (consultado: 16/10/2012)

No a la Minería. Wordpress. "La minería a gran escala" <http://noalamineria.wordpress.com/mineria-a-gran-escala/>

O'Connor, Fergal y Lucey, Brian. *Gold's negative relationship with the US dollar*. Alchemist Issue Sixty Six. Disponible en <http://www.lbma.org.uk/assets/Alch6605Oconnor.pdf> (consultado: 29/09/2012)

- O'Donnell, Santiago. "La Cadena del Oro". *Página/12*, 05 de agosto de 2007. <http://www.pagina12.com.ar/diario/elmundo/4-89203-2007-08-05.html> (consultado: 31/08/2012)
- Observatorio de Conflictos Mineros de América Latina (OCMAL). "Agua de Argentina para mineras en Chile: un río que nace en La Rioja y la entrega San Juan" <http://www.conflictosmineros.net/contenidos/2-argentina/10849-agua-de-argentina-para-mineras-en-chile-de-un-rio-que-nace-en-la-rioja-y-la-entrega-san-juan> (consultado: 25/09/2012)
- Observatorio Latinoamericano de Conflictos Ambientales (OLCA). "Comunidades exigen derogación del Tratado de Integración Minera suscrito entre Argentina y Chile", 2011. <http://www.olca.cl/oca/chile/region03/pascualama523.htm> (consultado: 05/11/2012)
- Página/12*. "Falta expedirse sobre el tema de fondo", 04 de julio de 2012. <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/subnotas/197895-59623-2012-07-04.html> (consultado: 20/09/2012)
- Página/12*. "No afectamos a los glaciares", 04 de julio de 2012. <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/subnotas/197895-59624-2012-07-04.html> (consultado: 20/09/2012)
- Página/12*. Marcó del Pont aseguró que no hay escasez de divisas, 11 de julio de 2012. <http://www.pagina12.com.ar/diario/ultimas/20-198417-2012-07-11.html> (Consultado: 18/08/2012)
- Página/12*. Timerman defendió la evolución de la inversión extranjera, 06 de junio de 2012. <http://www.pagina12.com.ar/diario/ultimas/20-195794-2012-06-06.html> (consultado: 20/10/2012)
- Pascua-Lama. "Proceso de aprobación ambiental en Argentina". <http://pascua-lama.com/conocenos/proceso-de-aprobacion-ambiental-en-argentina/> (consultado: 16/08/2012)
- Picolotti, Romina. "Siete Mitos sobre la Minería a gran escala en Argentina". *La Voz del Interior*, 24 de febrero de 2012. <http://www.lavoz.com.ar/blogs/siete-mitos-sobre-mineria-gran-escala-argentina> (consultado: 22/10/2012)
- Rebasa, Marcos y Carbajales, 2011. Juan José. *Los recursos naturales en la Reforma del '94: aportes para una interpretación constitucional (El caso de los hidrocarburos)*. Revista La Ley 2011-C, Suplemento Administrativo de Junio. Disponible en http://www.iae.org.ar/MR_JJC_RRNN94.pdf (consultado: 31/07/2012)
- Rebasa, Marcos y Carbajales, Juan José. "Recursos Naturales". *Página/12*, Suplemento Cash, 18 de septiembre de 2011. <http://www.pagina12.com.ar/diario/suplementos/cash/40-5470-2011-09-18.html>
- Saguier, Marcelo. 2012. *La integración sudamericana y los conflictos socio-ambientales*. Ecoportal net. Disponible en http://www.ecoportal.net/Eco-Noticias/La_integracion_sudamericana_y_los_conflictos_socio-ambientales (consultado: 15/10/2012)
- Secretaría de Minería, Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. *Minería en números*. Disponible en <http://www.mineria.gov.ar/pdf/mineriaennumeros.pdf> (consultado: 05/08/2012)
- Stanley, Leonardo. "Los límites de la minería". *Le monde diplomatique*, edición N° 154, Abril de 2012. <http://www.eldiplo.org/archivo/154-el-subsuelo-en-disputa/los-limites-de-la-mineria/> (consultado: 14/09/2012)
- Strano, Gonzalo. "Minería a gran escala: la quimera del oro". *Tiempo Argentino*, 08 de febrero de 2012. <http://tiempo.infonews.com/2012/02/08/editorial-529-mineria-a-gran-escala-la-quimera-del-oro.php> (consultado: 17/10/2012)
- Svampa, Maristella y Sola Álvarez, Marian. *Modelo minero, resistencias sociales y estilos de desarrollo: los marcos de la discusión en la Argentina*. Ecuador Debate. Tema Central. Pp. 105-126. Disponible en <http://www.maristellasvampa.net/archivos/ensayo49.pdf> (consultado: 15/09/2012)
- Svampa, Maristella y Viale, Enrique. "Amenazas a la Ley de Glaciares". *Clarín*, 07 de diciembre de 2010. http://www.clarin.com/opinion/Amenazas-Ley-Glaciares_0_385761496.html (consultado: 15/09/2012)

Svampa, Maristella y Viale, Enrique. "La Corte dio una gran señal sobre glaciares". *Clarín*, 16 de julio de 2012. http://www.clarin.com/opinion/Corte-dio-gran-senal-glaciares_0_737926245.html (consultado: 21/09/2012)

Svampa, Maristella y Viale, Enrique. *Es la reprimarización, la dependencia, la democracia, estúpido!* Revista Miradas al Sur, Año 3, Edición N° 146, 06 de marzo de 2011. Disponible en <http://maristellasvampa.net/blog/?p=157> (consultado: 14/08/2012)

The London Bullion Market Association.
http://www.lbma.org.uk/pages/index.cfm?page_id=143&title=alchemist_2012

Veneranda, Marcelo. "Disputa sin piedad entre los Gioja". *La Nación*, 28 de abril de 2011.
<http://www.lanacion.com.ar/1368982-disputa-sin-piedad-entre-los-gioja> (consultado: 20/08/2012)

Veneranda, Marcelo. "El gobierno congeló la ley de glaciares". *La Nación*, 29 de octubre de 2011.
<http://www.lanacion.com.ar/1418739-el-gobierno-congelo-la-ley-de-glaciares> (consultado: 15/08/2012)

Videla, Eduardo. "Con beneficio de inventario". *Página/12*, 04 de julio de 2012.
<http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/subnotas/197895-59622-2012-07-04.html> (consultado: 20/09/2012)

Zaiat, Alfredo. "La trampa del oro". *Página/12*, 01 de diciembre de 2007.
<http://www.pagina12.com.ar/diario/economia/2-95546-2007-12-01.html> (consultado: 14/09/2012)

Zaiat, Alfredo. "Debate". *Página/12*, 19 de febrero de 2012.. <http://www.pagina12.com.ar/diario/economia/2-187900-2012-02-19.html> (consultado: 13/09/2012)

Zorrilla, Carlos; Sache, William; Acosta, Alberto. 2011. *21 preguntas para entender la minería del siglo 21*. No a la Mina, 18 de octubre. <http://www.noalamina.org/mineria-preguntas-frecuentes/mineria-general/21-preguntas-para-entender-la-mineria-del-siglo-21> (consultado: 05/09/2012)