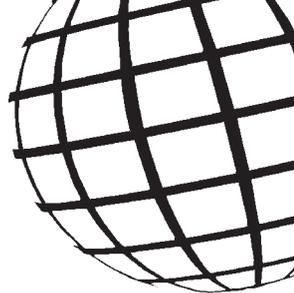


Agua dulce, minería y sociedad. El caso Pascua Lama y las políticas públicas argentinas



María del Pilar Bueno*

Introducción

La preocupación en torno al abastecimiento y la calidad del agua dulce en el planeta ha crecido en las últimas décadas. Esta inquietud se extiende tanto a las aguas superficiales como subterráneas, así como se encuentra profundamente vinculada al cambio del clima global, a la desertificación, a la exportación de industrias contaminantes, y otros temas que complejizan el problema mucho más allá del suministro y el saneamiento.

En este sentido, el reconocimiento de la pluridimensionalidad de las cuestiones ecológicas requiere admitir, junto con el 3° Informe de Desarrollo de los Recursos Hídricos en el Mundo (WWDR3) realizado en el marco de Naciones Unidas¹, que el agua se encuentra ligada a aquellas cuestiones económicas, sociales, políticas, culturales e ideológicas más profundas. Es decir, a las crisis más reconocidas, tales como el cambio climático², la cuestión energé-

La preocupación en torno al abastecimiento y la calidad del agua dulce en el planeta ha crecido en las últimas décadas.

* Becaria post-doctoral de CONICET. Docente de la Licenciatura en Relaciones Internacionales (UNR). Coordinadora del Observatorio de Política Exterior Argentina (UNR) y del Departamento de Medio Ambiente y Desarrollo (IRI-UNLP).

¹ Las Naciones Unidas, a través de una serie de agencias, ha elaborado el Informe sobre el Desarrollo de los Recursos Hídricos en el Mundo (WWDR), publicado cada tres años junto con el Foro Mundial del Agua. El primero de estos informes se denominó "Agua para todos, agua para la vida" y fue presentado en el 3° Foro Mundial del Agua realizado en Japón en 2003. Asimismo, se han realizado: el informe "El agua, una responsabilidad compartida", presentado en el 4° Foro en 2006 y finalmente el último informe publicado y con acceso público titulado: "El agua en un mundo de cambio", cuyas conclusiones fueron llevadas al 5° Foro celebrado en Estambul en 2009. Los informes, desde su primera edición, tomaron como base los Objetivos de Desarrollo del Milenio y los documentos de la Cumbre Mundial de Desarrollo Sostenible celebrada en Johannesburgo en 2002.

² Muchos científicos coinciden en que el calentamiento global está generando una profundización y aceleración de los ciclos hidrológicos. Esto se puede comprobar en la disminución de las extensiones cubiertas por nieve y agua nieve, así como en la baja frecuencia de las precipitaciones en forma de nieve. Tal como establece el WWDR3, más del 15% de la población mundial vive en lugares donde la disponibilidad de recursos hídricos depende de las nevadas y del descongelamiento glaciar.

tica³, la situación alimentaria⁴ y la crisis financiera⁵, tanto como a otras crisis que exceden las que día a día relatan los medios masivos de comunicación.

La denominación que usualmente adquiere el agua en sus diferentes usos y calidades es la de “recursos hídricos”, como producto del proceso de externalización de la naturaleza autoproclamado por el hombre, consagrando a los ecosistemas como su ambiente. Es por eso que el hombre, al adoptar conceptos como “recursos naturales” y específicamente “recursos hídricos”, no hace más que naturalizar una dinámica por la cual se escinde de la naturaleza que conforma, convirtiéndola en un obstáculo que debe sortear a partir del uso de herramientas que él mismo construye (Bueno, 2010a).

Estas afirmaciones tienden a sostener el argumento por el cual la cuestión del agua dulce no puede ser compartimentada, al igual que sucede con otros dilemas de la misma naturaleza ecológica. Las mentadas dimensiones de la sustentabilidad —ecológica, social, política y económica— y su constante vinculación, determinan que el tratamiento de estos asuntos no sea analizado en forma fragmentada.

Ahora bien, solo el 2.5% del agua del planeta es potable, el resto lo constituyen los mares y océanos. Como es sabido, el proceso de desalinización del agua es posible pero muy costoso, al mismo tiempo que genera una serie de efectos colaterales tales como los productos químicos necesarios en el proceso y la energía requerida.

Por otro lado, se calcula que el volumen de agua subterránea es cien veces mayor que el de las aguas superficiales. Sin embargo, no solo la extracción de agua subterránea es más costosa y requiere mayor energía, sino que se han incrementado ostensiblemente los niveles de contaminación de estas aguas, amenazando en forma definitiva la vida humana, animal y vegetal.

El Informe de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) 2011 asumió que una de cada diez personas no tendrá acceso al agua potable en 2015. Esto significa que casi una quinta parte del planeta, 1200 millones de personas, experimenta problemas de acceso al agua potable, mientras que 500 millones se encuentra proclive a esta misma situación. Asimismo, otros 1600 millones convive con la falta de acceso como producto de la falta de infraestructura que transporte el agua.

³ El acarreo o transporte de agua para riego, consumo doméstico e industrial, entre otros usos, requiere el empleo intensivo de energía que en la mayoría de los casos implica la quema de combustibles fósiles, generando un círculo con el cambio climático que se retroalimenta en forma constante.

⁴ La producción de alimentos depende en forma directa del suministro de agua. Sin embargo, la desigual distribución del agua en el planeta, junto con el incremento de la población mundial, generan una fuerte tensión entre la necesidad de destinar mayores cantidades de agua a la producción de alimentos y aquella porción requerida para consumo.

⁵ Entre otras consecuencias, la crisis financiera deviene en una menor inversión pública en saneamiento y potabilización, así como limita la inversión privada en el sector y disminuye los recursos de las familias para hacer frente a la compra de agua embotellada en zonas donde solo puede consumirse este tipo de agua.

En clara vinculación con lo dicho hasta aquí, las agencias de Naciones Unidas han ratificado que a lo largo del siglo XX se comprobó un aumento del uso y consumo del agua dos veces mayor al de la tasa de crecimiento de la población⁶, y si bien se alcanzará el objetivo ODM de abastecer al 89% de la población para 2015 en términos de agua potable, la meta de saneamiento no será cumplida puesto que más de 2600 millones de personas para 2008 carecían de instalaciones de saneamiento adecuadas.

Así como ha habido una serie de intentos –desde la década del setenta aproximadamente– proclives a generar un marco regulatorio a nivel internacional que regule el agua y sus usos, es hasta los días actuales una cuestión con un nivel de solución escaso. De hecho, recién el 26 de julio de 2010 se logró una Resolución de la Asamblea General (A/64/L.63/Rev.1) declarando el derecho al agua potable y al saneamiento como un derecho humano esencial para el pleno disfrute de la vida.

En este estado de situación, la creciente presión ejercida sobre los denominados recursos, y especialmente sobre el agua, se encuentra ligada al modelo de desarrollo económico humano orientado a la supuesta mejora en el estándar de vida, tal como es concebido en Occidente. En consecuencia, es necesario comprender la variedad de aristas que conforman el debate actual sobre el agua. La escasez en ciertas zonas geográficas, las políticas domésticas y externas llevadas a cabo por los Estados, la emergencia de los denominados actores no tradicionales (Bueno, 2010b), los documentos y proyectos internacionales y regionales que intentan avanzar en inventariar los recursos, las corrientes geoestratégicas y su visión en cuanto a las guerras por el agua y la privatización, son solo algunos elementos a tener en cuenta.

Los actores intervinientes –y por ende intereses– son diversos, ya que acuden los Estados nacionales como principales actores del Sistema Internacional, las organizaciones internacionales, las empresas transnacionales, las organizaciones no gubernamentales, los gobiernos locales, los medios de comunicación, las asambleas, las asociaciones, los académicos y

Los actores intervinientes son diversos, ya que acuden los Estados nacionales como principales actores del Sistema Internacional, las organizaciones internacionales, las empresas transnacionales, las organizaciones no gubernamentales, los gobiernos locales, los medios de comunicación, las asambleas, las asociaciones, los académicos y los muchos otros. Cada uno de ellos sostiene ideas, creencias, expectativas e intereses que en muchos casos colisionan, y es allí donde el Estado sigue teniendo un rol esencial en el proceso de construcción de políticas ...

⁶ Para ampliar, ver “Decenio internacional para la acción. El agua fuente de vida 2005-2015”, en <http://www.un.org/spanish/waterforlifedecade/scarcity.shtml>

los científicos, entre muchos otros. Cada uno de ellos sostiene ideas, creencias, expectativas e intereses que en muchos casos colisionan, y es allí donde el Estado sigue teniendo un rol esencial en el proceso de construcción de políticas, pero de ninguna manera se trata de un rol exclusivo.

Lo dicho coincide con la imperiosa necesidad de desterrar la idea por la cual los actores del Sistema Internacional que excedían a los Estados, fun-

damentalmente las organizaciones internacionales, eran única o especialmente vistas desde la óptica de la cooperación. Aquí se parte del presupuesto de que la emergencia de actores diversos, su presión por la participación en los ámbitos nacionales e internacionales, implica necesariamente un choque de intereses que puede derivar o no en vínculos cooperativos.

Además, la supuesta exclusividad en el delineamiento de políticas públicas por parte de los Estados ha generado conflictos de intereses que, en muchos casos, han derivado en tensiones internacionales a resolver en cortes de la misma naturaleza. Nos referimos, por ejemplo, al caso reciente de las pasteras sobre el Río Uruguay, que llevó a la Argentina a demandar a Uruguay ante la Corte Internacional de Justicia.

Existen otros múltiples conflictos en el territorio argentino donde el agua es el epicentro; un ejemplo en tal sentido es la minería a cielo abierto. Los movimientos por el No a la Mina han luchado por desterrar minas y proyectos de minas que utilizan lixiviados con contaminantes, a pesar de contar éstos con la connivencia del gobierno nacional, de los gobiernos provinciales y locales, así como con un paquete legislativo que los ampara en función de una política minera iniciada en la década del noventa y sostenida hasta nuestros días.

Existen otros múltiples conflictos en el territorio argentino donde el agua es el epicentro; un ejemplo en tal sentido es la minería a cielo abierto. Los movimientos por el No a la Mina han luchado por desterrar minas y proyectos de minas que utilizan lixiviados con contaminantes, a pesar de contar éstos con la connivencia del gobierno nacional, de los gobiernos provinciales y locales, así como con un paquete legislativo que los ampara en función de una política minera iniciada en la década del noventa y sostenida hasta nuestros días.

1. Algunas características introductorias del caso bajo análisis

Pascua Lama es un emprendimiento minero aurífero binacional entre Argentina y Chile, aunque también se prevé extraer plata y cobre. La denominación del proyecto hace alusión justamente a su doble pertenencia, ya que toma su designación de ambos lados de la frontera, donde Pascua sería la explotación del lado chileno y Lama del lado argentino.

El derecho de minas argentino establece que si bien las minas pertenecen al Estado ya sea nacional o provincial, dependiendo del caso, éste no las explo-

ta sino que lo hace mediante sistemas de concesiones. De esta forma, el Estado se reserva el dominio directo y concede el dominio útil, lo cual implica el derecho de explotarla como si el concesionario fuese el dueño (Bueno, 2010c).

En este caso, el consorcio que presentó el proyecto es la empresa de capitales principalmente canadienses, Barrick Gold Corporation, que opera en la Argentina como Barrick Exploraciones Argentina S.A. Dicha corporación se fusionó con Homestake Mining Company, que detenta el 60% de la propiedad del proyecto Veladero, localizado a escasos kilómetros de Pascua Lama en territorio sanjuanino. Con lo cual, cuando la mina esté produciendo, Pascua Lama - Veladero se convertirá en el primer y más grande proyecto aurífero del mundo en ser desarrollado por un solo consorcio.

Pascua Lama reúne a una gran cantidad de actores, tanto estatales –Chile y Argentina–, así como subnacionales –la provincia argentina de San Juan, la región chilena de Atacama, los municipios y departamentos de Jáchal, Calingasta, Barreal, Pismanta y Rodeo, entre otros– y no estatales –organizaciones no gubernamentales, asociaciones, académicos, medios de comunicación, vecinales y asambleas, entre otras–. Asimismo, no debe menoscabarse el rol del actor transnacional, cuyo emprendimiento está en disputa, la empresa Barrick Gold, titular de otros proyectos en la Argentina y en Sudamérica.

La sociedad sanjuanina se encuentra fuertemente polarizada en torno a los beneficios y perjuicios de la obra. En este sentido, los actores que resisten el proyecto plantean que los impactos ambientalmente negativos temidos son cuantiosos, entre ellos la propuesta de la empresa acerca de la movilización de glaciares que bañan de agua al valle del Huayco en Chile (rechazada del lado chileno). Asimismo, el Río Huasco, formado a partir del deshielo de estos glaciares, podría resultar severamente contaminado, lo cual redundaría no solo en el perjuicio humano directo por el consumo, sino también en la actividad agropecuaria y vitivinícola que se desarrolla en la región. De hecho, más de 70.000 campesinos y productores utilizan las aguas de este río para riego.

Ya desde la mera etapa de evaluación del proyecto, en virtud del movimiento vehicular y eólico, algunos especialistas afirmaron que se generó el depósito de material particulado sobre los glaciares. Estas actividades produjeron que el albedo de los glaciares disminuyera, aumentando la absorción de radiación solar y descongelando así con mayor velocidad los cuerpos de hielo. Por otro lado, la construcción del lado argentino del dique de colas significa el mayor riesgo de contaminación puesto que se trata de una obra a perpetuidad, como sucede del lado chileno con el tamaño del pit y la escombrera.

2. La política minera argentina y la inadaptabilidad de los mecanismos ambientales

La política minera argentina fue perfeñada en la década del noventa, posibilitada por un paquete legislativo específico, sostenido y materializado hasta la actualidad por gobiernos de distinto extracto político. Los proyectos como

Pascua Lama, que hoy se encuentran en la fase de exploración o explotación, son viables en función de esta política de Estado.

Por otro lado, la legislación minera generó una segmentación difícil de trasponer entre la minería y el ambiente, adoptando la primera sus propias normativas ambientales y estableciendo una autoridad de aplicación muy diferente a la que se destina para el resto de actividades productivas en el país.

La política minera argentina fue pergeñada en la década del noventa, posibilitada por un paquete legislativo específico, sostenido y materializado hasta la actualidad por gobiernos de distinto extracto político. Los proyectos como Pascua Lama, que hoy se encuentran en la fase de exploración o explotación, son viables en función de esta política de Estado.

Esta inadaptabilidad de los mecanismos ambientales a la actividad minera ha sido acompañada desde los noventa por la implementación de una serie de dispositivos tendientes a convertir al país en un gran polo atractivo para los capitales mineros con miras al mercado externo. Esto se vio plasmado con la sanción de otras normas que flexibilizaron los costos técnicos y ambientales de la actividad, con el aliciente de generar escasos ingresos para el Estado que concesiona el yacimiento, si se los compara con los beneficios directos derivados del precio internacional de los metales (Bueno, 2010c).

Es así que la política minera se desarrolló por un carril diferente al ambiental, tanto en el plano doméstico como externo, con burocracias que protegieron la actividad en general y la gran minería en particular.

Ello a pesar de que los procesos decisivos mineros se hallaron clausurados a la participación de actores no solo tradicionales –Secretaría de Ambiente y Dirección Ambiental de Cancillería, entre otros–, sino no tradicionales tales como: vecinos, asambleas, organizaciones no gubernamentales y asociaciones, entre otros. Algunos casos recientes denotan que la sociedad ha generado un proceso de obstrucción de proyectos a través de la construcción de identidades opositoras (Bueno, 2010b). Estos planteos han forjado cambios y demoras en emprendimientos que, en caso contrario, ya habrían comenzado la fase de explotación. De igual forma, y atendiendo al caso Pascua Lama en particular, es menester aclarar que su aplazamiento encuentra múltiples causas y no solo la acción de la sociedad. En tal sentido, la cuestión impositiva entre la Argentina y Chile ha sido uno de los factores esenciales.

El avance de la minería metalífera queda plasmado en los números, puesto que la misma generó un vuelco en la actividad en el año 1999 con la producción de Bajo La Alumbra en Catamarca. A pesar de la oscilación detectada en el año 2000, la producción metalífera ha ido en aumento. La Secretaría de Minería nacional publicó en su informe de 2009 que las inversiones mineras en el país se dispararon del año 2003 a 2008 de 660 a 7.300 millones de pesos. Asimismo, que las exportaciones de minerales y productos derivados fueron de 3.300 a 12.375 millones de pesos, generando un incremento

tanto del empleo directo (que fue de 19.000 fuentes a 87.250), como del empleo indirecto que se proyectó de 79.700 a 316.000 fuentes. Esto significó que la producción minera en la Argentina, en el período 2003-2008, se vio incrementada de 4.080 a 16.650 millones de pesos, lo cual se ve reflejado en el aumento exponencial de la cantidad de proyectos, que fue de 40 a 403.⁷

A fines del año 2000, momento en el cual la Argentina se encontraba atravesando un proceso de recesión económica profunda, la minería siguió percibiéndose como una alternativa atractiva. Es por eso que se ratificó el Tratado de Integración y Complementación Minera con Chile –firmado en 1997– y de esta forma se dio el visto bueno para que el consorcio Barrick Gold comenzara a presentar los estudios ambientales requeridos para el proyecto Pascua Lama. El mismo fue precedido por el Tratado de Paz y Amistad de 1984 y el Acuerdo de Complementación Económica de 1991, luego sucedido por el Protocolo Complementario al Tratado de Integración y Cooperación de 1999 y finalmente por el Protocolo Adicional Específico respecto al proyecto Pascua Lama de 2004.

Teniendo en cuenta que los precios internacionales son un importante factor a la hora de establecer la factibilidad de un proyecto de esta envergadura, la caída del precio del oro fue decisiva, conllevando la parálisis de algunos proyectos en la Argentina como fue el propio caso de Pascua Lama. Sin embargo, a partir de 2004 esta tendencia comenzó a revertirse, lo cual se vio favorecido por la devaluación que el gobierno de Duhalde propició, generando que los costos internos sean bajos, y por ende beneficiando a los inversionistas foráneos en sus intentos de recomenzar las tratativas para los proyectos en carpeta. En este marco se dio el comienzo de la explotación de la mina Veladero en San Juan, que emprendió sus operaciones en septiembre de 2005.⁸

A pesar de la restricción de la agenda en el período que se extiende desde la asunción de Néstor Kirchner hasta las elecciones legislativas de 2005 –en virtud de la negociación del default–, es evidente el interés que se puso en el desarrollo de la actividad minera. Así lo denotan no solo los números que hemos mencionado, sino algunas decisiones tales como la jerarquización institucional de la Secretaría de Minería, convirtiéndola en Secretaría de Estado dependiente del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. Asimismo, la elección de un funcionario sanjuanino como secretario desde 2007, Jorge Mayoral, quien ejecutó lo que la gestión denominó el Primer Plan Minero Nacional.

Esto quedó de manifiesto en diversos discursos del presidente, tales

⁷ Tal como afirmó Raúl Montenegro de la Fundación para la defensa del Ambiente (FUNAM), posiciones y debates disponibles en el sitio web de la organización. www.funam.org

⁸ Al incremento demostrado a través de las estadísticas oficiales plasmadas en el informe “Minería en números” de las Secretarías de Minería de la Nación, Maristella Svampa y Mirta Antonelli denominan “reprimarización de la economía” desde la década del noventa (Svampa, Antonelli, 2009:19).

como el dado en ocasión de la presentación del mencionado Plan en el año 2004: “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. [...] Más allá de una legislación que nosotros estimamos que fue positiva, que ayudó, ... evidentemente hoy estamos ante una posibilidad concreta de consolidar el proceso de inversión y de desarrollo minero en la Argentina. [...] También es cierto que creemos que en un proceso donde se consolide el desarrollo productivo, que ha comenzado en la provincia de San Juan en estos días. [...] Es muy importante también que el desarrollo minero vaya acompañado del crecimiento sustentable donde se hacen las inversiones. [...] Por eso nosotros creemos y estamos dispuestos a ver un crecimiento fuerte del sector, apoyarlo fuertemente y a su vez escuchar qué políticas activas desde el Gobierno Nacional podemos promocionar para que evidentemente esto se agilice, la inversión sea más rápida y la dinamización del sector ayude a consolidar el proceso de crecimiento que la Argentina necesita para realmente colocarle un punto de inflexión a la crisis que nos tocó vivir.”⁹

Los párrafos transcritos dejan ver los principales aspectos en los que se basa la política minera emprendida por el gobierno de Kirchner, en el sentido de la continuidad con la iniciada en el noventa. Esto se halla plasmado en el apoyo a la consolidación de tal política y de su legislación, en la centralidad que adquirió la provincia de San Juan, en la necesidad discursiva de mencionar el plano ambiental y al desarrollo sustentable por los resquemores existentes en torno a los proyectos y el rol que el gobierno nacional debe tener como promotor de la actividad.

En referencia al encasillamiento del tópico de forma en cuanto a contener potenciales conflictos, es posible aseverar que la Secretaría de Ambiente nacional fue silenciada y anulada en la cuestión minera. Si bien a su ingreso como Secretaria de Ambiente, Romina Picolotti creó una unidad de minería, la misma fue desbaratada en pocos meses. Los dos temas que alentaron a la Secretaría para dar a luz esta unidad fueron los casos de Famatina en La Rioja y de Pascua Lama en San Juan. Las expectativas de Picolotti eran: lograr un asiento para su área en las negociaciones, y que cada país –Chile y Argentina en el caso de Pascua Lama– hubiera solicitado un Estudio de Impacto Ambiental para un mismo proyecto, lo cual había despertado resquemores y suspacias en cuanto a las diferencias en sus contenidos.

Cuando la funcionaria notó que su empresa tendría poco éxito, diagramó

⁹ “Se invertirán U\$S 1500 millones en la explotación de Pascua Lama”, diario *La Nación*, Sección Económica del 14 de agosto de 2004; “Chile, Cumbre de negocios”, diario *La Nación*, Sección Comercio Exterior del 16 de noviembre de 2004; “Se negocian cielos abiertos con Chile”, diario *La Nación*, Sección Económica del 18 de diciembre de 2004; “Barrick inició la producción de oro en su mina de San Juan”, diario *La Nación*, Sección Económica del 16 de septiembre de 2005, disponibles en www.lanacion.com.ar

una estrategia centrada en negociar provincia por provincia los términos ambientales de cada proyecto. Tal es así que se lograron ciertos acuerdos que fueron celebrados en los medios de comunicación como los signados en las provincias de La Rioja y de San Juan. En términos prácticos, los mismos no reflejaron cambios ostensibles, puesto que para que la Secretaría de Ambiente tenga un rol efectivo, es necesario modificar el Código de Minería. Para que esto sea posible, la política minera debería ser profundamente transformada.

Como consecuencia de este debate, el diputado Eduardo Pollina del Bloque Socialista –representante de la provincia de Santa Fe–, envió un proyecto al Congreso¹⁰ en aras de modificar el Código de Minería. El mismo establecía que la autorización de emprendimientos mineros debía ser competencia de la Secretaría de Ambiente a nivel nacional “en los casos en los que afecte potencialmente ecosistemas” o cuando el proyecto sea binacional, refiriéndose concretamente a Pascua Lama.

En la consideración del proyecto, Picolotti recurrió en octubre de 2006 a la Cámara de Diputados y acordó con varios legisladores que los controles existentes al momento parecían diseñados a la medida de las empresas transnacionales. El clima cada vez más caldeado para la minería a gran escala se vio lacerado con las acciones del Defensor del Pueblo de la Nación, Eduardo Mondino, quien a lo largo del período 2006-2008 profirió una serie de declaraciones proclives a detener la mega minería y particularmente el proyecto Pascua Lama. En esta ocasión, solicitó a Picolotti y a Mayoral que investigaran el desempeño de las grandes empresas mineras que estaban realizando importantes donaciones a escuelas y hospitales en los sitios donde pretendían instalarse, “haciendo una captación indirecta de voluntades y limitando la opinión”.¹¹

Se puede adicionar que justamente como el 18 de septiembre de 2006 se venció el plazo de la Comisión Interdisciplinaria para dar su respuesta sobre el Informe de Impacto Ambiental de Pascua Lama, la situación fue tensa durante estos meses. Los primeros días de octubre se difundió que el Poder Ejecutivo Nacional comenzaba a dudar sobre el hecho de dejar el tema en manos de la provincia de San Juan, siendo que defendía el proyecto férreamente. Sin embargo, los trascendidos parecen haber sido producto de la expectativa mediática más que de un verdadero desequilibrio en la relación armoniosa entre el gobernador sanjuanino Gioja –como principal defensor y promotor de la actividad desde su rol de legislador en el noventa– y el Poder Ejecutivo Nacional.

Además del encasillamiento en el plano doméstico de la política minera, lo propio sucedió en el externo, puesto que la cuestión minera con Chile solo

¹⁰ Kirchner, Néstor, discurso pronunciado el día 23 de enero de 2004, disponible en www.caserosada.gov.ar

¹¹ Trámite número 113 del 18 de agosto de 2006, expediente 4707-D-2006, disponible en www.hcdn.gov.ar

tuvo tratamiento en el área económica del Palacio San Martín, sin tener ningún tipo de contacto con la Dirección General de Ambiente o con la Representación Especial que en dicho momento ocupaba Estrada Oyuela. El argumento esgrimido en la Cancillería fue que el Tratado que había habilitado el proyecto con Chile era de naturaleza económica y no ambiental.

Con todo lo dicho, y a pesar de los embates que recibió la actividad en este período por la opinión pública, durante el año 2007 Mayoral envió al Congreso un nuevo paquete de beneficios fiscales para la minería, tales como: la prórroga en la devolución del IVA sobre las inversiones relacionadas con la puesta en marcha del proyecto (extensión de la ley 24.402) y la rebaja en las retenciones a los boratos en un 5%.¹²

La cuestión de los beneficios derivados de la actividad es un punto central del debate minero. En este sentido, la presidenta Cristina Fernández de Kirchner reorientó el altercado sobre las retenciones aplicadas a la actividad, cuando en el verano de 2008 propuso un incremento que finalmente fue rechazado por la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) en virtud de la estabilidad fiscal por treinta años de la que gozan los inversores por la ley 24.196. Dicho debate se dio no solo en el marco del inicio del conflicto con el campo por el incremento en las retenciones agrícolas, sino por el aumento del precio del oro, cercano a los U\$S 850, en la discusión acerca del derecho de las empresas a percibir esta renta extraordinaria.

A este respecto, se mencionan dos cuestiones. La primera se halla justamente relacionada con el intento de modificar las condiciones del juego minero en la Argentina en términos impositivos y, como tal, fue el único gesto alejado de los intereses mineros. La segunda, que esto no debe ser leído como una decisión de quebrar la política de Estado referida a la minería, sino que se trató de una medida que tenía como expectativa incrementar los ingresos del Estado, tal como otras decisiones en el mismo período. Incluso es posible atinar que se dio una especulación respecto a la acción de los empresarios mineros ante el máximo tribunal, su respuesta negativa esperable y, por ende, el logro de una supuesta coherencia con la resolución 125.

Sin embargo, y a diferencia de lo que ocurrió con sectores como el agro-exportador, el Poder Ejecutivo aceptó rápidamente el límite interpuesto por la CSJN. En este sentido, el veto presidencial al Proyecto de Ley de Presupuestos Mínimos de Protección del Ambiente Glaciar y Periglaciar, comprueba las afirmaciones.

Es central hacer hincapié en algunos aspectos del debate acerca del Proyecto presentado por los legisladores Marta Maffei y Miguel Bonasso, por la vinculación directa en lo referente al caso. El veto, junto con el proceso contra-reglamentario que se instrumentó –relacionado con la vuelta del proyecto

¹² Ampliar en: “En San Juan quieren involucrar al gobierno”, diario *La Nación*, Sección Política del 11 de septiembre de 2006; “El oro y el cianuro, ejes de nuevos conflictos políticos”, diario *La Nación*, Sección Política del 16 de abril de 2007, disponibles en www.lanacion.com.ar

por comisiones por las que no había pasado previamente—, denotaron el respaldo presidencial a las condiciones impuestas por las mineras y particularmente por la Barrick Gold, cuyos intereses se veían directamente amenazados por el proyecto.

Asimismo, y con Maristella Svampa y Mirta Antonelli, nos parece relevante afirmar el nexo existente entre dicho veto y el decreto 2019 publicado en el Boletín Oficial en diciembre de 2008, por el cual se declaró de interés nacional el proyecto Potasio Río Colorado de la empresa Río Tinto, en la provincia de Mendoza (Svampa, Antonelli, 2009).

Tras haberse vetado el proyecto, se abrió un fuerte debate en el Congreso Nacional, acompañado por una serie de proyectos alternativos que en algunos casos chocaban con la legislación pre-existente. Finalmente, y luego de proyectos de organizaciones no gubernamentales y bloques diversos, el que logró mayor consenso fue el presentado por el Senador oficialista Daniel Filmus.

La ley sancionada el 30 de septiembre de 2010 se denomina “Régimen de Presupuestos Mínimos para la Preservación de los Glaciares y el Ambiente Periglaciario”. La misma fue reglamentada por el Poder Ejecutivo el 1 de marzo de 2011 mediante el decreto 207. Entre las ventajas de haber logrado esta ley finalmente propiciada por el Ejecutivo —a pesar del veto—, se encuentra el acallamiento de las organizaciones y partidos que aseveraban que el gobierno nacional, al igual que el gobierno de San Juan, propendían al favor del consorcio más que a la preservación de los glaciares como reservorios de agua dulce. Asimismo, uno de los elementos notables del decreto reglamentario fue que nombró a la Secretaría de Ambiente como autoridad de aplicación de la ley 26.639. Si bien esto pareciera lógico por la naturaleza de la norma, no ha sido así con aquellos temas que tocan a la minería.

Es de mencionar que el debate no finalizó con la reglamentación de la ley, puesto que el consorcio minero, junto con una serie de entidades mineras —Asociación Obrera Minera Argentina, la Confederación General del Trabajo Regional San Juan, la Cámara Minera de San Juan, la Cámara Argentina de la Construcción y la Cámara de Servicios Mineros— realizaron presentaciones judiciales contra el Estado Nacional declarando la inconstitucionalidad de la ley por entender que fue sancionada en incumplimiento del artículo 81 de la Constitución Nacional que prohíbe a la Cámara que opera como Revisora en el Congreso, modificar un proyecto —supresión del artículo 17 que prohibía autorizar nuevos proyectos hasta que no se terminara el inventario de

Se mencionan dos cuestiones. La primera se halla justamente relacionada con el intento de modificar las condiciones del juego minero en la Argentina en términos impositivos y como tal, fue el único gesto alejado de los intereses mineros. La segunda, que esto no debe ser leído como una decisión de quebrar la política de estado minera, sino que se trató de una medida que tenía como expectativa incrementar los ingresos del Estado, tal como otras decisiones en el mismo período.

glaciares del IANIGLIA¹³-. Asimismo, afirmando que los artículos 2°, 3°, 5°, 6°, 7° y 15° violaban sus derechos de exploración y explotación minera, prohibiendo el desarrollo de nuevas actividades, sometiénolas a una nueva auditoría habiendo obtenido una autorización previa por parte de la Secretaría de Minería de la provincia de San Juan. En consecuencia, solicitaron una medida cautelar de no innovar sobre los citados artículos, la cual fue concedida por un juez federal para el proyecto Pascua Lama.

El caso llegó en junio de 2011 a la CSJN, donde incluso la provincia de San Juan solicitó participar como tercero –litisconsorte–, tomando como fundamento los artículos 41 y 124 de la Constitución Nacional, así como la Ley General de Ambiente 25.675, la Constitución Provincial y otras disposiciones; lo cual le fue concedido. No corrió la misma suerte la Fundación de Ciudadanos Independientes (Fu.C.I.), asociación civil que a pesar de haber invocado el artículo 41 de la Constitución, fue impedida de participar como tercero. Lo interesante de los motivos esgrimidos por la CSJN fue que no se trataba de una causa donde estuvieran involucrados la protección del ambiente o la reparación ambiental, sino los derechos de las empresas que actuaban como autoras.

La CSJN declaró su competencia originaria para entender en asuntos de inconstitucionalidad, corrió traslado de la demanda al Estado Nacional con un plazo de 60 días, denegó la intervención de la Fu.C.I. y corrió traslado por tres días a las empresas por el recurso de reposición de la medida cautelar.

Otro de los argumentos esenciales a mencionar es que la provincia de San Juan, en el marco del debate parlamentario de los proyectos mencionados, tomó la rápida iniciativa de sancionar una ley provincial de protección de glaciares, la ley 8144 del 14 de julio de 2010. La misma tiene además por objeto crear un inventario provincial de glaciares¹⁴. Esta norma, a su entender, se constituiría en la norma de protección por sobre los presupuestos mínimos que habilita el artículo 41 de la Carta Magna, vulnerado por la ley 26.639 en tanto establece prohibiciones y esto se constituiría en un presupuesto máximo y no mínimo.

3. Los debates por el agua en una zona semi-árida

Del lado argentino, el proyecto se ubica en la cabecera de la cuenca del río Turbio, tributario del río Las Taguas, en el departamento de Iglesia, provincia

¹³ “Amplían los beneficios fiscales para la minería”, diario *La Nación*, Sección Económica del 9 de octubre de 2007, disponible en www.lanacion.com.ar

¹⁴ El artículo quinto de la ley estableció que el Instituto Argentino de Nivología, Glaciología y Ciencias Ambientales (IANIGLIA) sería el encargado de realizar el Inventario Nacional de Glaciares y Ambiente Periglacial junto con la autoridad de aplicación. Para dicho propósito, antes del decreto reglamentario el Poder Ejecutivo firmó un convenio con el IANIGLIA y CONICET para desarrollar tal actividad, creándose el sitio www.glaciares.org.ar

¹⁵ Consta en el sitio web www.nuestrosglaciares.com

de San Juan. Allí se desarrollará una parte menor del rajo Pascua-Lama y los rajos Penélope Este y Penélope Oeste. En este mismo espacio se emplazará la escombrera El Morro, la planta de procesos y el dique de colas o tanque de relaves. No obstante, en el informe de la empresa del año 2009, la escombrera del lado argentino había sido removida.

Del lado chileno, está localizado en la cabecera de la cuenca del río Del Estrecho, tributario del Río Huasco, en la comuna de Alto del Carmen, provincia de Huasco, Región de Atacama. Ahí se desplegará 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.

El área del proyecto se caracteriza por un paisaje natural semiárido de alta cordillera, ubicado entre los 3.800 y 5.200 metros sobre el nivel del mar. El relieve está marcado por las acciones glaciales de los últimos milenios y por la acción erosiva en los cauces de alta montaña.

Resulta relevante mencionar algunos de los principales argumentos que esgrimen las partes implicadas en contra del mismo: el impacto sobre los *recursos hídricos*, en particular sobre el Río Taguas y el Río y Valle del Huasco; el impacto sobre el *sistema glaciar*, tanto por su posible movilización como desde el mismo proceso de exploración y prospección que ha significado el depósito de albedo sobre los glaciares acelerando el derretimiento, conocido como el fenómeno del cuerpo negro; la pérdida de *biodiversidad* no solo en el área agrícola sino del sistema glaciar y en la Reserva de Biósfera San Guillermo sobre la cual se halla emplazado el proyecto; la posible movilización o destrucción de masas de hielo y de roca implica *cambios en los vientos*; el *polvo* que generarán las 82 toneladas de roca que se volarán en forma diaria, implicando no solo impacto sobre los glaciares, el suelo, la calidad de aire y por ende sobre la salud de personas y los animales. Esto conlleva cerca de 13 toneladas diarias de polvo. Además, las fracturas y fisuras de los *diques de cola* que contienen las soluciones tóxicas, generando un impacto directo sobre todos los ecosistemas que unen los cursos de agua de la zona; los daños directos a la *salud*, tanto humana como animal, y la imposibilidad de continuar con las *actividades productivas* desarrolladas en el valle como producto de la contaminación del agua, del suelo y del aire.

Asimismo, el suministro de *energía* que requerirán las máquinas que se utilizan durante las 24 horas del día de todos los años que se mantenga la mina; la acentuación del *drenaje ácido de roca* que se da naturalmente en la zona y se verá acentuado por la exposición de la roca en virtud de las voladuras, y la cuestión de la *reserva de biósfera San Guillermo* y su afectación como producto de la actividad a escasos kilómetros.

Resulta relevante mencionar algunos de los principales argumentos que esgrimen las partes implicadas en contra del mismo: el impacto sobre los recursos hídricos; la pérdida de biodiversidad; la posible movilización o destrucción de masas de hielo y de roca implica cambios en los vientos.

Actualmente, la estrategia implantada en la legislación ambiental y minera para analizar el posible impacto ambiental que una actividad puede producir previa a su instalación es el Estudio de Impacto Ambiental (EsIA). El mismo está consolidado en el marco jurídico desde la ley general de ambiente 25.674/02 y la ley de protección ambiental de la minería 24.585/95. La Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) le compete a la autoridad de aplicación, en este caso a la Secretaría de Minería de la provincia.

En este caso, el inconveniente es que el consorcio presentó un EsIA para cada Estado en función de las actividades que se desarrollarán de su lado de la frontera. Esto no solo generó una división en un territorio supuestamente unido a través del área de operaciones, sino que creó discrepancias entre las autoridades de aplicación a cada lado de la frontera. La consecuencia fue que, a partir de las objeciones presentadas por la Comisión Nacional de Medio Ambiente (CONAMA) en Chile, la empresa minera propuso trasladar las actividades objetadas al lado argentino.

Además, el primer EsIA presentado en el año 2000, deliberadamente omittía la mención a los tres glaciares Toro I, Toro II y Esperanza que la minera

pensaba destruir. A partir del reclamo ciudadano chileno en este sentido, la empresa Barrick S.A. debió admitir en una resolución este dato, un año después. La solución expuesta por el consorcio fue su movilización, lo cual despertó fuertes críticas por parte de la población y la posterior prohibición por parte de Chile para que esto se realice. A lo cual se puede adicionar la falta de información específica respecto de la localización y extensión de los glaciares, puesto que, en el caso argentino, ni siquiera se contaba con un registro. Otra omisión fue el análisis de la biodiversidad glaciar en el EsIA de la empresa y en sus posteriores resoluciones.

Como para concluir este apartado en el que, por cuestiones de espacio, solo se incluyeron comentarios resumidos de la investigación realizada (Bueno, 2010b), vale mencionar algunos aspectos más: que los ríos de la zona se caracterizan por su condición ácida natural, lo cual se verá incrementado ostensiblemente por el drenaje de la minería; que se trata de una zona semi-árida donde el agua para consumo y riego proviene de los mismos ríos cuyas aguas son utilizadas en los procesos mineros; que se requiere para estos proyectos mineros entre 350 y 1000 litros de agua por segundo, dependiendo de la fuente a la que se haga referencia, y que esto se produce por lo diseminado que se haya el mineral en las montañas, requiriendo mayores volúmenes de solución de cianuro.

La actividad minera, en su fase metalífera y en la Cordillera de los Andes, es cada vez más explotada en el país como producto de una política pergeñada en los noventa y profundizada hasta la actualidad.

Conclusión

Este artículo se propuso hacer hincapié en la cuestión del agua dulce y su vinculación con la actividad minera en la Argentina, en particular en lo relativo al debate en torno a la cuestión de los glaciares.

La actividad minera, en su fase metalífera y en la Cordillera de los Andes, es cada vez más explotada en el país como producto de una política pergeñada en los noventa y profundizada hasta la actualidad. En la vinculación entre los tópicos minero y ambiental, cabe decir que el hecho de que las autoridades ambientales no se constituyan en autoridades de aplicación de la legislación ambiental minera, determina que los sectores que son proclives a los proyectos tengan el monopolio del proceso de otorgamiento, evaluación de informes de impacto ambiental, otorgamiento de permisos y control del funcionamiento.

A pesar de los debates parlamentarios, las quejas de la sociedad civil y los intentos de algunos funcionarios ambientales a nivel nacional, la legislación minera sigue intacta hasta la actualidad. El único escollo que pareciera presentarse en la actualidad ante el proyecto Pascua Lama es la aplicación de la reciente ley de presupuestos mínimos para la Preservación de los Glaciares y el Ambiente Periglaciario. En tal sentido, quedan aún procesos jurídicos por resolver entre las partes –las empresas mineras, el Estado nacional y la provincia de San Juan– ante la CSJN.

Sin embargo, se considera que el actual debate sobre la ley, si bien parece leerse en clave juricista, responde a un logro de la sociedad civil de instalar la temática en la agenda del Parlamento logrando incomodar al Poder Ejecutivo con la sanción de esta norma.



Bibliografía

Libros y capítulos de libros

BUENO, María del Pilar, *De Estocolmo a La Haya. La desarticulación de las políticas ambientales en la Argentina*, UNR editora, Rosario, 2010a.

BUENO, María del Pilar, "Política Exterior y Medio Ambiente en la Argentina. La influencia de los actores subnacionales y no estatales en la toma de decisiones entre 1989 y 2009", tesis defendida el 16 de diciembre en el Doctorado en Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario, 2010b.

BUENO, María del Pilar, "La lánguida transformación de la Política Exterior Argentina: Cambio desde abajo vs. Cambio desde arriba", en Miranda, Roberto (comp.), *Avances y contrariedades. La política internacional argentina en América Latina durante la salida del default*, Editorial de la Universidad Católica de Santa Fe, Santa Fe, 2010c.

CATALANO, Edmundo, *Curso de Derecho Minero*, Zavalía, Buenos Aires, 1999.

SVAMPA, Maristella, ANTONELLI, Mirta, *Minería transnacional, narrativas del desarrollo y resistencias sociales*, Editorial Biblos, Buenos Aires, 2009.

Informes

ONU/WWAP (Naciones Unidas/Programa Mundial de Evaluación de los Recursos Hídricos). 2003. 1^{er} Informe de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo de los Recursos Hídricos en el Mundo: Agua para todos, agua para la vida, UNESCO (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura), disponible en www.unesco.org.

ONU/WWAP (Naciones Unidas/Programa Mundial de Evaluación de los Recursos Hídricos). 2006. 2^{do} Informe de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo de los Recursos Hídricos en el Mundo: El agua una responsabilidad compartida, UNESCO (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura), disponible en www.unesco.org.

ONU/WWAP (Naciones Unidas/Programa Mundial de Evaluación de los Recursos Hídricos). 2009. 3^{er} Informe de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo de los Recursos Hídricos en el Mundo: El agua en un mundo en cambio, UNESCO (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura), disponible en www.unesco.org.

ONU (Naciones Unidas), Objetivos de Desarrollo del Milenio Informe 2011, disponible en www.un.org

SECRETARÍA DE MINERÍA DE LA NACIÓN, Informe de gestión minería 2003-2007, disponible en www.mineria.gov.ar

SECRETARÍA DE MINERÍA DE LA NACIÓN, Minería en números 2009, disponible en www.mineria.gov.ar

Fuentes periodísticas

Diario de Cuyo, disponible en www.diariodecuyo.com.ar

Diario *Clarín*, disponible en www.clarin.com/

Diario *La Nación*, disponible en www.lanacion.com.ar

Sitios web consultados:

Cámara de Diputados de la Nación, en www.hcdn.gov.ar

Cámara de Senadores de la Nación, en www.senado.gov.ar

Casa Rosada, en www.casarosada.gov.ar

Empresa Barrick Gold en Argentina, en www.barrick.com.ar

Fundación para la Defensa del Ambiente, en www.funam.org

Gobierno de la provincia de San Juan, en www.sanjuan.gov.ar

Honorable Cámara de Diputados de la Nación, en www.hcdn.gov.ar

Honorable Cámara de Senadores de la Nación, en www.senado.gov.ar

ONU Agua, en www.unwater.org

Presidencia de la Nación, en www.presidencia.gov.ar

Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente, en www.undp.org.ar

Programa Mundial de Evaluación de los Recursos Hídricos, en www.unesco.org

Secretaría de Ambiente de la Nación, en www.ambiente.gov.ar/ y para archivos de gestiones previas en www2.medioambiente.gov.ar

Secretaría de Minería de la Nación, en www.mineria.gov.ar

Secretaría de Minería de la provincia de San Juan, en www.mineria.sanjuan.gov.ar