

El Tratado sobre Integración y Complementación Minera (Argentina y Chile, 1997) y la Ley de Glaciares (Argentina, 2010): una coexistencia tensionada

Dra. Celia Romina Bruculo¹ (rominabruculo@gmail.com) y **Lic. María Laura Isla Raffaele**²
(isla@agro.uba.ar)

Resumen

La presente ponencia tiene por objeto analizar un conjunto de tensiones que tienen lugar a partir de la vigencia del Tratado de Integración y Complementación Minera suscrito por Argentina y Chile (1997) y la Ley de Glaciares (Ley 26.639/2010, Argentina). El primero surgió en un contexto de expansión del modelo extractivista en América Latina y se erigió en un instrumento bilateral único en su especie, mientras que la Ley de Glaciares se debatía una década después en el marco de amplios cuestionamientos y conflictos mineros de diversas intensidades en la región. A partir de aportaciones de las Relaciones Internacionales, la Ecología Política y las Ciencias Ambientales se ponen en cuestión aspectos socioambientales, legales, políticos y corporativos, considerando la complejidad de la coexistencia de ambos instrumentos jurídicos en un extenso territorio transfronterizo.

Palabras clave: Argentina, Chile, Tratado de Integración y Complementación Minera, Ley de Glaciares, Barrick Gold

Introducción

La globalización económica viene afianzando el poder de diversos actores a escala global, particularmente las empresas transnacionales que adquieren una mención aparte en el sistema internacional. Las dimensiones internas del Estado y su capacidad soberana coexisten con una estructura compleja de actores y múltiples relaciones que hacen de estos, estructuras cada vez más

¹ Universidad Nacional de La Rioja, Universidad Nacional de Chilecito, Universidad de Buenos Aires (Facultad de Filosofía y Letras), Argentina.

² Universidad de Buenos Aires (Facultad de Agronomía y Facultad de Filosofía y Letras) y CONICET (Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas), Argentina.

permeables a una serie de influjos endógenos y exógenos, tanto desde lo público como desde los ámbitos privados (Keohane y Nye, 1988).

Hacia fines del siglo XX y las primeras décadas del siglo XXI, los países de América Latina y el Caribe asistieron a un contexto signado por el libre mercado, la caída de las barreras comerciales y achicamiento del Estado (dominio del modelo neoliberal), con el ingreso masivo de empresas mineras transnacionales (principalmente de capitales norteamericanos y europeos), denominado “boom minero” (Machado Aráoz, 2010: 75), que reimpulsó la minería en la región.

La minería a gran escala es una manifestación del modelo extractivista que según Giarracca, Teubal (2010) y Acsebrud (2012) se despliega desde los 70s en América Latina, basado en la explotación de recursos naturales por parte de empresas transnacionales que dominan sectores claves de la producción y la tecnología, para su venta en el mercado mundial (Seoane, 2012; Svampa y Antonelli, 2009; Svampa *et al*, 2009). Según Gudynas (2009) y Lander (2014), a diferencia del extractivismo clásico de los gobiernos conservadores, el modelo extractivo mutó hacia *neoextractivismos* que desarrollan países de gobiernos progresistas o de izquierda y se caracteriza por una mayor participación, directa e indirecta del Estado y una legitimación social, debido a la redistribución social de algunos de los excedentes generados por los sectores extractivos. Este modelo se encuadra en lo que Harvey denomina (2007: 165) un proceso de “acumulación por desposesión”, característico de la actual fase capitalista, que involucra la mercantilización y privatización de la tierra, el desalojo de comunidades campesinas, la conversión de diversas formas de derechos de propiedad en derechos de propiedad exclusivos, entre otras.

En ese contexto, la megaminería pone de manifiesto una lógica de expropiación económica, ecológica y geográfica del territorio (Machado Aráoz, 2010) en la que empresas transnacionales adquieren un poder arrollador capaz de incidir y definir políticas. La promoción de la minería a gran escala se propone como modelo de desarrollo con la definición de una “narrativa desarrollista” compartida por los actores interesados (Estados y firmas transnacionales) a modo de legitimarse socialmente, se autodefinen como hacedores de una minería responsable y sustentable (Svampa, 2008) aunque la realidad dista de esos patrones. En ese marco se promovieron políticas bilaterales como la sanción del Tratado de Integración y Complementación Minera entre la República Argentina y la República de Chile con el fin de habilitar la megaminería en los territorios compartidos por sendos países.

Contexto y surgimiento del Tratado de Integración y Complementación Minera entre Argentina y Chile

Durante la década de 1990, en América Latina, países con potencial minero efectuaron reformas en sus legislaciones con el fin de atraer inversiones extranjeras para el sector, principalmente en México, Colombia, Perú, Argentina, Bolivia, Ecuador, Colombia (CEPAL, 2002, 2013 en Bruculo 2019). Argentina, a pesar de que no cuenta con una tradición minera similar a la de otros países andinos no ha escapado a estos procesos. En este contexto se llevó a cabo una reforma del Estado y se sancionaron leyes de promoción minera³ que sirvieron de marco para promover la instalación de grandes empresas transnacionales (Acsebrud, 2012; Hevilla y Molina, 2005; Svampa y Sola Alvarez, 2010; Prado, 2005; Svampa *et al*, 2009). Luego, la reforma de la Constitución Nacional, en 1994, cedió a las Provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio.

El Código de Minería argentino (1886) es profundamente modificado en 1994, facilitando la inversión extranjera al considerar a las minas como bienes privados. Estas medidas fueron acompañadas desde el Banco Mundial a través del Programa de Asistencia a la minería argentina (PASMA), cuyo objetivo consistió en proponer medidas regulatorias e institucionales para fomentar la inversión privada. Los componentes del proyecto fueron el desarrollo del marco legal, el Sistema Unificado de Catastro y Registro Minero, el Sistema Ambiental Minero Preventivo, Infraestructura Geológica y el Sistema Unificado de Información Minera (Svampa *et al*, 2009). Asimismo, en 1997 se firmó el Tratado sobre Integración y Complementación Minera entre Argentina y Chile, el cual rigió la explotación integrada de yacimientos compartidos por ambos países (Svampa *et al*, 2009). El Tratado proporcionó un marco legal y tributario a los proyectos mineros Pascua Lama (en producción actualmente) y Pachón, ambos en la provincia de San Juan -en exploración- (Prado, 2005).

Estas medidas promovieron la inversión privada. Argentina se transformó, en un periodo menor a una década, en el primer país en captación de inversiones mineras (Wagner, 2010). Las exportaciones minero-metalíferas crecieron casi un nueve por ciento durante la década de los noventa (Prado, 2005).

³ En 1993, se sancionó la Ley Nacional de Inversiones Mineras (Ley 24.196) con el objetivo de fomentar la inversión tanto nacional como extranjera. La misma otorga diversos beneficios económicos a la actividad: estabilidad fiscal por 30 años, deducciones en el impuesto a las ganancias; exención de derechos, gravámenes y tasas aduaneras para importación de bienes de capital, equipos e insumos para desarrollar los proyectos; fijación de un tope de 3% del valor boca mina para el cobro de regalías, entre otros. A su vez, el Acuerdo Federal Minero (Ley 24.228), ratificado el mismo año, estableció el compromiso de las Provincias a atraer inversiones extranjeras, a eliminar gravámenes y tasas municipales que afectaran a la actividad y los impuestos de sellos para los actos jurídicos relacionados con la prospección, exploración, explotación y beneficio de minerales; y a evitar distorsiones en las tarifas de los servicios.

Los gobiernos posteriores a la década del noventa continuaron impulsando la actividad minera como política de Estado. En 2004 se presentó el Plan Nacional Minero cuyo objetivo consistió en consolidar el proceso de inversión y de desarrollo minero en el país. Un decreto de ese año, liberaba a las empresas mineras a negociar en el exterior las ganancias resultantes de las exportaciones, omitiendo pasar por el Banco Central de la República Argentina (Bonasso, 2011).

Legalmente en Argentina la autoridad minera no se encuentra establecida ni concentrada en un ente, es la Secretaría de Minería que aplica la Ley de Inversiones y la de Reordenamiento Minero contando con un Consejo Federal de Minería que es el órgano asesor con representantes de nación y provincias. No obstante, al tratarse de la administración de recursos naturales que compete a las provincias, estas poseen sus propias agencias bajo la forma de ministerios, secretarías, direcciones (CEPAL, 2002:15) Siendo el caso argentino el que posee la mayor descentralización en la materia entre los países de la región, el estado nacional excepcionalmente realiza obras en materia de minería, las provincias son las que realizan concesiones, pero las minas son consideradas como bienes privados, por los que el estado no dispone sobre estas (Código Minería Argentina, Art. 8, 9 y 11).

Chile por su parte, se ha instalado como un referente mundial de la explotación de la minería desde tiempos precolombinos, contado con diversos ciclos del desarrollo minero. Entre 1990 al 2000 el crecimiento de la minería en Chile lo posicionó a nivel mundial a partir de grandes inversiones extranjeras por las condiciones jurídico institucionales que hacían de Chile un destino atractivo para el sector:

Pese al freno tras la crisis asiática de 1997, el sector ha sostenido un crecimiento anual promedio en la producción de cobre entre 1998 y el año 2002 cercano al 6%, cifra muy superior al 3% de crecimiento anual del PIB nacional (...) la participación de la minería en el PIB nacional aumentó de un 8% en 1997 a un 10% en el 2000 (minminería.gob.cl).

Años previos a esas décadas, el sector evidencia una retracción de las inversiones extranjeras en un contexto marcado por las condiciones de institucionales (dictadura). “En 1974 se dicta el Decreto Ley 600 sobre Inversión Extranjera, contrato ley que garantiza la invariabilidad en las reglas que regulan el ingreso de capitales extranjeros a Chile” (...) “La Ley Orgánica Constitucional (LOC) de Concesiones Mineras estableció garantías de propiedad a los poseedores de las mismas e innovó en un punto fundamental: trasladó al Poder Judicial la resolución de los casos en que el Estado podía expropiar las pertenencias” (minminería.gob.cl), teniendo en cuenta el beneficio público que manda la constitución nacional.

En Chile, su Código Minero no especifica acerca de la autoridad minera pero sí que su planificación y ejecución corresponde al Ministerio de Minería según decisiones presidenciales y leyes (Código Minero Chile, Art. 1 y 5), Decreto Ley N° 302. En dicho país las concesiones son constituidas por el

poder judicial y el dominio sobre todas las minas corresponde al estado con lo cual sólo se producen concesiones a los privados (CEPAL, 2002:17).

Tal como se observa apenas en el modo de regulación desde la autoridad nacional o provinciales en ambos países, saltan a la vista las diferencias y la justificación de complementar ciertas medidas, regulaciones y patrones en caso de una explotación común de los recursos en la frontera, a lo cual vino a dar cobertura el tratado binacional para algunos y que vino a explotar zonas no autorizadas por parte del capital transnacional para otros. Es decir, tales caracteres no se suprimen pero se genera un espacio que advierte otra reglamentación específica supranacional.

El Tratado sobre Integración y Complementación Minera entre la República de Chile y la República Argentina

Argentina y Chile consolidaron acuerdos respaldados en el marco de inversiones propuestas por empresas transnacionales mineras. El contexto en el cual tendrá lugar la emergencia del tratado bilateral minero es el de un clima de cooperación política, desregulación económica y facilitación fronteriza. A través del proyecto binacional Pascua Lama "una explotación de oro y plata sobre los glaciares de altura en la región cordillerana" (Svampa, 2011:17). Mediante este novedoso tratado, los Estados en cuestión delegaban soberanía a un ámbito supranacional que borraba los márgenes de sus fronteras (Svampa et al, 35).

Entre los antecedentes del Tratado se encuentra el "Acuerdo de Complementación Económica N° 16" (ACE. N° 16), dentro del ALADI al que se anexa el "Protocolo N° 3" que establece el aprovechamiento conjunto de los recursos naturales cordilleranos. En el ACE 16 se conformaron comisiones binacionales con la participación de actores públicos y privados para la elaboración de lo que posteriormente cristalizó en el Tratado. También se encuentra el Tratado de Promoción y Protección Recíproca de Inversiones, del 2 de agosto de 1991, vigente entre ambos países y teniendo presente las Bases y Fundamentos de un Tratado de Integración y Complementación Minera Argentina Chile, suscriptos en la ciudad de La Rioja, el 1 de julio de 1996, "Bases del Tratado entre la República de Chile y la República Argentina sobre Integración y Complementación Minera" de 1997.

Desde 1994 ambos países constituyeron encuentros y comisiones para el tratamiento minero, varias de estas integradas en los Comités de Integración argentinos chilenos. El 29 de diciembre de 1997, en Antofagasta y San Juan, los presidentes Eduardo Frei y Carlos Saúl Menem, firmaban el Tratado, ratificado luego por los respectivos congresos.

En 1999 tiene lugar la firma de su Protocolo Complementario y en 2001 se constituyó la Comisión Administradora⁴ de dicho Tratado. En ese marco se establecieron una serie de Protocolos específicos que regulan la actividad de manera integrada: Proyecto Minero Pascua Lama (Protocolo Adicional fue firmado por los Ministros de Relaciones Exteriores de Chile y Argentina el 13 de agosto de 2004), Proyecto Minero Vicuña (Prospección y/o Exploración), Proyecto Minero Amos-Andrés (Prospección y/o Exploración), Proyecto Minero Las Flechas (Prospección y/o Exploración), Proyecto Minero El Pachón (En proceso de adecuación al Tratado).

Suscrito por los gobiernos de Carlos Saul Menem en (...) y Eduardo Frei Ruiz Tagle y de que fuera aprobado por los parlamentos de los respectivos países (...), los objetivos planteados encontraron diversos obstáculos, por lo que la aspiración a convertir las áreas cordilleranas que abarca el tratado en fuertes enclaves productivos de complementación minera, no ha visto su mayor expresión, al menos eso demuestran una serie de proyectos insertos en este.

Según Julián Alcaya (2009), los objetivos del TICM en 1997 fueron tres: 1-Permitir que los minerales de la cordillera argentina pudieran salir por puertos chilenos; 2- transformar la extensa cordillera chileno-argentina en un “país o territorio virtual” que quedaría bajo una sui generis administración de las empresas trans- nacionales mineras; y 3- levantar las restricciones a la propiedad extranjera en zonas limítrofes de ambos países (p.7).

Esa suerte de “país virtual” que auguraban desde diversos sectores no pudo constituirse efectivamente, aunque si se logró despejar una serie de restricciones al capital privado transnacional, que habilitaron la propiedad en áreas de frontera, independientemente de las contradicciones con otros instrumentos legales e intereses precedentes y posteriores a la aplicación del Tratado.

Especialistas de ambos países consideran que, desde su concepción, el tratado bilateral, único en su especie, estuvo viciado por defectos de forma y de fondo. Diversas contradicciones con leyes nacionales evidenciaron que al menos se trataba de un instrumento cuestionable. Se pueden mencionar a priori algunas contradicciones manifiestas con la vigencia del Tratado y las legislaciones e intereses nacionales.

La normativa que regula las zonas de seguridad y frontera en cada país quedaba relegada por el dominio territorial del Tratado. En Argentina el Decreto Ley 15385/1944 Ratificado por Ley 12913

⁴ Reglamento de la Comisión Administradora del Tratado sobre Integración y Complementación Minera: Artículo 1°.- La Comisión Administradora, en lo sucesivo "la Comisión", establecida en el artículo 18 del Tratado sobre Integración y Complementación Minera entre la República de Chile y la República Argentina, es el órgano permanente de coordinación, administración y evaluación del Tratado sobre Integración y Complementación Minera, entre la República de Chile y la República Argentina en lo sucesivo "el Tratado", su Protocolo Complementario, Protocolos Adicionales Específicos y otros instrumentos que pudieren adoptarse en el marco del mismo

crea las Zonas de Seguridad (Actualización: 31/03/2013) que según su artículo primero están destinadas a complementar las previsiones territoriales de la defensa nacional que comprenderán una faja a lo largo de la frontera terrestre y marítima y una cintura alrededor de aquellos establecimientos militares o civiles del interior que interesen especialmente a la defensa del país. Según dicha norma las concesiones mineras en territorios fronterizos y zonas de seguridad deberían ser autorizados por la "Comisión Nacional de Zonas de Seguridad", cuya misión será velar por los intereses de la defensa nacional en las referidas zonas.

En Chile, el Decreto Ley N° 1939/1977, en su artículo 6, establece: "Las tierras fiscales situadas hasta una distancia de diez kilómetros, medidos desde la frontera, sólo podrán ser obtenidas en propiedad, arrendamiento o cualquier otro título, por personas naturales o jurídicas chilenas". Ambas restricciones a la propiedad en zonas de frontera quedaron rebasadas por el Tratado de Integración y Complementación Minera.

Artículo I del tratado:

"constituye un marco jurídico que regirá el negocio minero dentro de su ámbito de aplicación y tiene por objeto permitir a los inversionistas de cada una de las Partes participar en el desarrollo de la integración minera que las Partes declaran de utilidad pública e interés general de la Nación" y continúa, "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".

El tratado va a fondo en materia de concesiones a las grandes empresas mineras, contemplando en sus incisos: "acceso, desempeño y protección de todas las actividades y servicios que tengan relación con el negocio minero" (...), incluyen las servidumbres y otros derechos contemplados a favor de las concesiones mineras y las plantas de beneficio, fundición y refinación, del territorio de la otra parte en que se aplique el Tratado. De esta forma creaba un Área de Operaciones de 340.835 km². De esta superficie, 180.165 km² corresponden a Chile -el 25% de su territorio- y Argentina 160.670 km² (6% de su suelo) lo que desde su gestación preocupaba sobre todo a los chilenos.

Según la investigación de Alcayaga (2006), durante la década de los 90, grandes empresas extranjeras prospectaron y/o adquirieron propiedades en áreas no habilitadas por las normas de soberanía en ambos países como "Barrick Gold con Pascua Lama, y Cambior S.A. en El Pachón" (p. 16).

En materia ambiental el artículo doce del Tratado establece que las Partes aplicarán sus legislaciones nacionales sobre protección ambiental, aplicando al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental en Chile y a la Declaración de Impacto Ambiental en la Argentina.

Pese a que el Tratado tuvo un fuerte respaldo de los ejecutivos y congresos de ambas partes, además del gran lobby empresario, su operatividad se vio opacada por diversos motivos.

A horas de que el congreso chileno aprobara el tratado minero, senadores chilenos presentaron un Requerimiento ante el Tribunal Constitucional, el cual dictaminó, en octubre de 2000. Si bien no declara inconstitucional el tratado, impuso ciertas restricciones: los tribunales chilenos no podían acordar servidumbres de paso por Chile a yacimientos mineros que estén fuera del territorio chileno y que la Comisión Administradora del Tratado no tenía facultades jurisdiccionales (Alcayaga, 2009: 7) -cuestión que entraba en contradicción con la normativa minera chilena-. El fallo, sin embargo, no impedía que extranjeros exploten zonas de frontera por lo que el núcleo del tratado mantiene su propósito.

Otro revés a la plena implementación del Tratado sobrevino con la sanción de la Ley de Protección de Glaciares de Argentina en 2010. Como señalan Svampa y Viale (2010), "No es casual que, activistas de Greenpeace en San Juan montaran un campamento en el acceso a las minas de Veladero y Pascua Lama, (Barrick Gold), para exigir la aplicación plena de la Ley Nacional de Protección de los Glaciares" (p.67), aunque Barrick Gold acudiría a medidas cautelares, por lo que la justicia suspendió artículos centrales dicha ley, para no afectar los proyectos Veladero y Pascua-Lama, sólo en la provincia de San Juan. La transnacional canadiense continuaba en la lógica de evadir exigencias legales que impidieran sus operaciones en la cordillera transandina.

En 2013 llegaría la orden de paralización de obra del proyecto Pascua Lama del lado chileno. La Corte Suprema de Chile ratificó el fallo de la Corte de Apelaciones de Copiapó, exigiendo la suspensión de las operaciones de Barrick Gold, solicitado por comunidades originarias que observan que la empresa incumple normas de protección de los recursos de la naturaleza, más precisamente denunciaban la destrucción de glaciares y la contaminación del recurso hídrico.

Dicho fallo explicita: "I.- 1.- Mantener paralizada la construcción del proyecto minero en cuestión hasta que se adopten todas las medidas contempladas en la RCA para el adecuado funcionamiento del sistema de manejo de aguas (...)", además de ordenar el monitoreo por parte de la autoridad de aplicación chilena para que la transnacional se acoja a las exigencias legales ambientales. Para la empresa implicaría adaptar su infraestructura y procedimiento mediante elevada inversión. Años pasaron en que la Barrick no reanudó operaciones en la zona chilena.

En Argentina también se generó un movimiento de fuerte oposición a la vigencia del tratado en cuestión en las faenas transcordilleranas, no sólo con el auge de la ley de glaciares (arriba mencionado).

Entre las denuncias emblemáticas se encuentra el caso Vargas, Ricardo Marcelo c/ San Juan provincia de y otros sobre Daño Ambiental:

Constituido por tres resoluciones ordenatorias de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en las que interviene sin perjuicio de que aún no ha resuelto si corresponde o no a la competencia federal. El afectado solicita al Alto Tribunal tome medidas en el proyecto minero binacional denominado «Pascua-Lama», (...) por considerar que no se están respetando normas de presupuestos mínimos de protección ambiental consagrados por la Constitución Nacional en el artículo 41, párrafo 3º, tales como: Ley de Glaciares, el Régimen de Gestión Ambiental de Aguas y Ley General del Ambiente, por no contar la empresa minera con un seguro ambiental de cobertura suficiente para hacer frente a un posible daño ambiental. También argumenta que el proyecto argentino-chileno contraviene la Ley de Residuos Peligrosos 24051 y la ley de Áreas Naturales protegidas por encontrarse el proyecto emplazado dentro de la Reserva de Biósfera de San Guillermo (Yornet, 2006: 181)

La mina Veladero (Barrick Gold), emplazada en el área periglaciaria, es denunciada por Greenpeace (2019) por faltas graves ambientales.

La protección de los glaciares en Argentina

La discusión por la Ley de Glaciares en Argentina se produjo en un contexto internacional de preocupación por los efectos del cambio climático sobre los glaciares y un contexto nacional de expansión megaminera y de la conflictividad en torno a ella⁵ (Isla Raffaele, 2015). A partir del conflicto por Pascua Lama que puso en evidencia los daños que podría ocasionar el emprendimiento a los cuerpos de hielo, en Chile y Argentina comenzaron a elaborarse proyectos de ley para preservar los glaciares ante el avance de actividades extractivas. Si bien los movimientos ambientalistas chilenos fueron pioneros en esta iniciativa, hasta el momento no se ha logrado aprobar una ley. Argentina es el único país que posee al 2020 una ley de protección de glaciares (Martin y Healey,

⁵ El debate por la Ley de Glaciares se produjo en un contexto nacional de surgimiento de múltiples y diversos procesos de resistencia y conflictividad socioambiental en las localidades donde se instalaron o intentaban instalar proyectos metalíferos a gran escala (Rojas y Wagner, en prensa).

2020), sin embargo su sanción e implementación ha experimentado resistencias de los sectores ligados a intereses mineros.

En octubre de 2008, el Congreso Nacional de Argentina aprobó la Ley 26.418 de Presupuestos Mínimos⁶ para la Protección de Glaciares y del Ambiente Periglacial que consideraba a esos cuerpos de hielo como "reservas estratégicas de recursos hídricos y proveedores de agua" y prohibía específicamente la exploración y explotación minera en las zonas de glaciares y ambiente periglacial, entre otras actividades. A las pocas semanas el Poder Ejecutivo Nacional vetó esta norma esgrimiendo diferentes argumentos, entre ellos que la inclusión o exclusión de glaciares en un Inventario Nacional podría condicionar la delimitación de zonas fronterizas con Chile que aún se encontraban en proceso de demarcación y que la norma podría afectar el desarrollo económico de algunas provincias, implicando la imposibilidad de realizar cualquier tipo de actividad u obra en zonas cordilleranas, incluida la construcción de pasos fronterizos. A su vez, se argumentaba que la restricción de la minería implicaría dar preeminencia a los aspectos ambientales por encima de actividades que podrían llevarse de forma controlada y se señalaba la preocupación de los gobernadores por las implicancias que pudiese tener la Ley sobre el desarrollo económico y las inversiones en sus jurisdicciones (Isla Raffaele, 2015).

De esta forma, diversos sectores (legisladores, académicos, ONG y grupos ambientalistas) denunciaron que el veto a la Ley 26.418 respondió a las demandas de las provincias cordilleranas y los intereses del sector minero, en especial de Barrick Gold, la cual era propietaria de los principales yacimientos metalíferos de San Juan, Veladero y Lama (Isla Raffaele, 2015; Bottaro y Sola Álvarez, 2018; Rojas y Wagner, en prensa; Martin y Healey, 2020). La Ley 26.418 podría significar un impedimento para la continuidad de Veladero y obstaculizar la aprobación de Pascua Lama ya que ambos emprendimientos se encontraban en zona de ambiente periglacial y con presencia de glaciares descubiertos (Espizúa et al, 2006).

En abril de 2009, mientras continuaban las denuncias por el veto y se desarrollaba el debate legislativo por una nueva ley de protección de glaciares, los gobiernos de Chile y Argentina firmaron un acuerdo tributario para definir las regalías de cada país para el proyecto Pascua Lama, el último paso para dar inicio al emprendimiento. A los pocos días, el estado argentino y Barrick Gold anunciaban la puesta en marcha de las obras, las cuales luego serían paralizadas del lado chileno tiempo más tarde. De esta

⁶ Las leyes de presupuestos mínimos son normas que conceden una tutela ambiental uniforme para todo el territorio nacional, y tienen por objeto imponer condiciones necesarias para asegurar la protección ambiental (Ley 25.675/2002). El artículo 41 de la Constitución Argentina establece que la Nación posee la facultad de dictar estas normas y que las provincias tienen la potestad de sancionar leyes complementarias, las cuales pueden ser más exigentes pero nunca inferiores a la tutela que otorga la Nación.

forma, se evidencia el fuerte interés de los gobiernos y la empresa por desarrollar el proyecto binacional a pesar de las resistencias sociales en ambos países y las incompatibilidades que pudiese generarse con la legislación de glaciares.

En septiembre de 2010, luego de un extenso debate, se sancionó de forma definitiva la Ley 26.639 de Presupuestos Mínimos para la Preservación de los Glaciares y el Ambiente Periglacial, que estableció los lineamientos básicos para la protección de esos ecosistemas con el objeto de preservarlos como reservas estratégicas de recursos hídricos para diversos usos y determinó que los glaciares constituyen bienes de carácter público, lo que significa que se encuentran afectados al uso general o al servicio público, y no a fines privados (Bottaro y Sola Álvarez, 2018). La Ley ordenó la realización de un Inventario Nacional de Glaciares y prohibió todas aquellas actividades que podrían afectar a los glaciares y el ambiente periglacial, dentro de las cuales se incluyó la minería. Asimismo, determinó que todas las actividades proyectadas en esas zonas estarán sujetas a un procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental y Evaluación Ambiental Estratégica. Además exigió que todas aquellas actividades prohibidas que se encontraran en ejecución al momento de la sanción debían someterse a una auditoría ambiental que identifique y cuantifique los impactos ambientales, y en caso de verificarse impacto negativo sobre glaciares o ambiente periglacial podría llegar a ordenarse el cese o traslado de las actividades.

Una vez sancionada, la Ley de Glaciares continuó siendo foco de resistencia por parte de la empresa Barrick Gold y algunos gobernadores de provincias mineras, quienes percibieron esa norma como un impedimento a la expansión de la minería en la zona andina. En noviembre de 2010, la multinacional promovió una acción contra el Estado Nacional tendiente a que se declare la inconstitucionalidad de esa Ley argumentando que infringía el Protocolo Adicional Específico para Pascua Lama en tanto violaba los derechos adquiridos de exploración y explotación en el marco de las Concesiones Mineras de ese emprendimiento. En la demanda afirmaba que esa norma le generaba un estado de incertidumbre acerca de las actividades que desarrolla en las zonas en las que podrían existir glaciares o ambiente periglacial y que se verían afectados el patrimonio y sus derechos adquiridos (Isla Raffaele, 2015). A su vez, esta denuncia fue apoyada por el gobierno sanjuanino, quien adhirió a la demanda sosteniendo que la Ley excedía las competencias del Estado Nacional y que colisionaba con su normativa provincial en materia de manejo de los recursos naturales, aludiendo, entre otras, a su ley de glaciares (una norma ambiental que promueve la protección de los glaciares sin prohibir la minería)⁷.

⁷ Antes de que el Congreso Nacional aprobara la Ley de Glaciares, cinco provincias mineras, entre ellas San Juan, sancionaron sus propias normativas con el fin de evitar la intervención nacional sobre los glaciares y delegar su evaluación

Dos años después, la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) revocó las medidas cautelares que impedían la plena vigencia de la Ley de Glaciares. El Tribunal consideró que los fundamentos presentados eran contradictorios y que recién luego de que sea presentado el Inventario y realizadas las auditorías ambientales, se podrá conocer si la Ley afecta los derechos de Barrick Gold (Isla Raffaele, 2015). En respuesta a ello, el gobernador de San Juan dispuso la realización de la auditoría ambiental de Lama y Veladero en cumplimiento de lo establecido en la Ley nacional. Esas auditorías fueron realizadas por instituciones locales y dieron como resultado que ninguno de los dos emprendimientos generaba daños sobre los glaciares y el ambiente periglacial, situación que le otorgó un marco legal a la empresa para seguir operando a pesar de los eventos de contaminación generados en los años siguientes (Castro *et al*, en prensa). Entre 2015 y 2017 se hicieron públicos tres importantes derrames de solución cianurada originados en Veladero, que si bien fueron denunciados por la población⁸, la complicidad entre Barrick Gold y los poderes provinciales le ha permitido continuar explotando la mina sin mayores consecuencias; incluso se ha esquivado la clausura definitiva del emprendimiento, omitiendo lo dispuesto por el Código de Minería en referencia a la cantidad de infracciones permitidas⁹ (Nazabal, 2019).

Incluso en 2017 firmó un acuerdo de cooperación con Shandong Gold (empresa estatal china especializada en minería subterránea) para ampliar sus inversiones en la región del Cinturón de Oro El Indio, donde se localizan, además de Veladero y Pascua Lama, otros proyectos binacionales como Del Carmen Alturas (Lucero, 2017).

Finalmente, luego de presentarse el Inventario Nacional de Glaciares, en 2019 la CSJN confirmó la constitucionalidad de la Ley de Glaciares y dictaminó que la demanda presentada por Barrick Gold en 2010 resultaba inadmisibile porque no había podido demostrar que la Ley le causaba un agravio ni que lesionaba sus derechos adquiridos en el proyecto Pascua Lama (CSJN, 4/5/2019).

y monitoreo a las autoridades locales (Bottaro y Sola Álvarez 2018). La Ley Provincial de Protección de Glaciares de San Juan (Ley 8144/2010) afirmaba que los glaciares eran patrimonio provincial, no prohibía explícitamente la minería y establecía la creación de un inventario provincial a cargo de una autoridad de aplicación local, el Consejo Provincial de Coordinación para la Protección de Glaciares (Isla Raffaele, 2015).

⁸ Los pobladores de Jáchal (San Juan), organizados en la Asamblea Jáchal No Se Toca, ha realizado diversas acciones con el objetivo de que se cierre el emprendimiento Veladero, dentro de las cuales se incluyen la acción directa (movilizaciones, protestas, recolección de firmas, difusión en medios de comunicaciones, entre otras) y la acción legal (presentación de medida cautelar solicitando clausura de la mina y de demandas penales por violación a la Ley Nacional de Residuos Peligrosos – Ley 24.051- y a la Ley de Glaciares - Ley 26.639) (Isla Raffaele, 2019).

⁹ Como consecuencia de las denuncias presentadas por la Asamblea Jáchal No Se Toca, el gobierno provincial aplicó multas a Barrick Gold por los derrames generados y la Justicia provincial procesó a empleados de la empresa por contaminación, pero no continuó el proceso judicial. La Asamblea sostiene que la Justicia debe ordenar el cese definitivo de Veladero debido a que se habría superado la máxima cantidad de infracciones permitidas por el Código de Minería Argentino (Nazabal, 2019).

Reflexiones finales

El Tratado de Integración y Complementación Minera suscrito por Argentina y Chile manifestó desde su origen contradicciones con normas sensibles a la cuestión de soberanía nacional de ambos países, como el hecho de sobreponerse a la Ley de Defensa Nacional argentina que establece zonas de seguridad fronterizas y la Ley de Seguridad chilena; y con posterioridad, antagonizar con la Ley de Glaciares de Argentina, y con principios constitucionales invocados por diversos actores en contra de los efectos contaminantes que alteran las áreas andinas.

La Ley de Glaciares ha tensionado los objetivos del Tratado a partir de reconocer que no cualquier zona ni cualquier recurso puede ser circunscrito a la discrecionalidad de la Comisión Administradora ni de las empresas, esta norma ambiental inhabilita la actividad minera en las áreas glaciares y periglaciales. Tal como evidenciaron los Estudios de Impacto Ambiental de Pascua Lama y Veladero, ambos propiedad de *Barrick Gold*, esos proyectos se encuentran asentados sobre esas geformas, existiendo más de 40 cuerpos de hielo en sus zonas de influencia (Espizúa, 2006).

La trasnacional desde un comienzo ha ejercido su influencia para obstaculizar la sanción e implementación de la Ley de Glaciares argentina. En un principio presionó para vetar la Ley y luego, una vez aprobada, presentó una demanda argumentando su inconstitucionalidad amparándose en la existencia de la ley provincial y la vigencia del Tratado, procurando imponer sus inversiones mineras por sobre la protección del ambiente. De este modo se reproduce un patrón ya presente en la sanción del Tratado de Integración y Complementación Minera, y es la influencia de *Barrick Gold* con su poder de *lobby* para generar primero las condiciones que habilitaron dicho Tratado con el fin de allanar la explotación minera transfronteriza y posteriormente presionar para impedir la plena aplicación de la Ley de Glaciares en Argentina.

Pese a la incompatibilidad con la Ley de Glaciares y la contaminación generada en la mina Veladero, Barrick Gold continua operando bajo la complicidad de los poderes locales y provinciales; ejemplo de ello son la ley provincial de protección de glaciares de San Juan que no limitó la minería, las Auditorías Ambientales realizadas por esa provincia en las cuales afirman que las operaciones en Veladero y Pascua Lama no generan daño a los glaciares y ambientes periglaciales; y las sentencias de los juzgados provinciales que pretendieron no perjudicar a la multinacional, suspendiendo la vigencia de la Ley de Glaciares durante dos años, y omitiendo el cese de la actividad por superar la cantidad de infracciones permitidas por el Código de Minería Argentino. De esta forma, observamos como la empresa ha implementado distintos mecanismos para sortear la normativa argentina y continuar con su actividad extractiva.

En la actualidad, el megaproyecto Pascua Lama, fuente de inspiración del Tratado binacional se encuentra obstaculizado debido a los conflictos y contradicciones socioambientales. A pesar de que Chile no posee una norma específica de protección de glaciares, las comunidades diaguitas han logrado detener el proyecto con demandas judiciales a partir de las cuales la Corte de Copiapó ratificó el fallo por el que ordena a *Barrick Gold* suspender los trabajos hasta garantizar la no destrucción de glaciares y contaminación de aguas y suelos. De esta forma, la paralización de Pascua Lama no se debió a las incompatibilidades con la Ley de Glaciares de Argentina, sino a la decisión del Tribunal de su país vecino. En septiembre del 2020 el primer Tribunal Ambiental del Chile decidió la clausura total y definitiva del proyecto Pascua Lama, admitiendo múltiples cargos a la empresa en un extenso fallo, además de sostener la multa millonaria impuesta por la Superintendencia de Medio Ambiente -SMA- (La Tercera, 17/ 09/2020).

Las tensiones en torno a esta actividad no sólo se evidencian en relación a contradicciones con las legislaciones de cada país, con los intereses de corporaciones e inversores transnacionales, con la demanda de recursos a nivel nacional e internacional, con las comunidades y los diversos niveles de gobiernos (nacional, provincial, local) sino que prevén otras si se problematiza desde los nuevos desafíos implicados en torno a la protección y sostenibilidad ambiental en la medida en que afectan fuertemente recursos no renovables que se encuentran, a su vez, impactados por el cambio climático.

Bibliografía

Acsebrud, E. 2012. Espacios particulares de acumulación en relación a la megaminería metalífera a cielo abierto. Revista Theomai, Número 25, Pp. 102-112.

Alcayaga, J. 2009. "El país virtual: El lado oscuro del Tratado minero argentino-chileno". Editorial Tierra Mía. Santiago de Chile.

Banco Mundial, 2013. Minería: resultados del sector. Disponible en: <http://www.bancomundial.org/es/results/2013/04/14/mining-results-profile>

Bonasso Miguel 2011, El Mal, primera edición, Planeta, Buenos Aires

Bottaro L. y Sola Álvarez M. 2018. "Los vaivenes de la legislación protectora de glaciares en Argentina. Los conflictos por la megaminería más allá de la escala local". En *Agua y megaproyectos mineros en América Latina*, coordinado por Bottaro y Sola Álvarez, 181-202. Buenos Aires, Argentina. Ediciones UNGS, Universidad Nacional General Sarmiento.

Brenning, A. y Azócar, GF. 2010. Minería y glaciares rocosos: impactos ambientales, antecedentes políticos y legales, y perspectivas futuras. Revista de Geografía Norte Grande, Vol. 47, pp. 143-158.

Bruculo, R. 2015. Conflictos socioambientales mineros en provincias argentinas. Encrucijada y dilemas entre la minería y la preservación de los bienes comunes: una mirada sobre los casos del Famatina (La Rioja) y Veladero (San Juan). En: Dilemas y preguntas sobre la inserción internacional de América Latina – Vol.IV / Compilado por Ana Mirka Seitz. - 1a ed. - Buenos Aires: Mnemosyne, 2015.

Bruculo, R. 2016. Integración trasandina: los Comités de Integración ATACALAR y Agua Negra en perspectiva comparada (1996-2012). Trayectorias e integración minera. Tesis doctoral. Universidad del Salvador.

Castro, H; Isla Raffaele, ML; Nazábal, BG y Arqueros, MX. *En prensa*. Políticas de escala en torno a normas ambientales. Reflexiones a partir de la implementación de la Ley de Glaciares en Argentina. En: F. Martín y G. Merlinsky (comps). Conflictos y territorios hidrosociales en Argentina y América Latina.

CEPAL. 2002. Actualización de la compilación de leyes mineras de catorce países de América Latina y el Caribe. Eduardo Chaparro A. Compilador, Volumen I A., División de Recursos Naturales e Infraestructura, Santiago de Chile.

Corte Suprema de Justicia (CSJN). 24/04/2012, «Vargas, Ricardo Marcelo contra San Juan Provincia de y otros sobre Daño Ambiental». CSJ 175/2007 (43-V)/CSI.ORI

Corte Suprema de Justicia (CSJN). 4/5/2019. «Barrick Exploraciones Argentinas S.A. y otro c/ Estado Nacional s/ acción declarativa de inconstitucionalidad». CSJ 140/2011 (47-B)/CS1 ORI.

Diario de Cuyo. 21/06/2017. Doce claves para entender el Acuerdo Federal Minero. Disponible en: <https://www.diariodecuyo.com.ar/suplementos/Doce-claves-para-entenderel-Acuerdo-Federal-Minero-20170620-0088.html>

Diario La Tercera. 17/ 09/2020. <https://www.latercera.com/pulso/noticia/se-acabo-la-espera-tribunal-ambiental-confirma-clausura-total-y-definitiva-de-pascua-lama/4B33BNYODVHVVIHNSI67YKICSA/>

Díaz Gavier, M. 2012. Política exterior minera argentina en el proyecto Pascua Lama: de Menem a Cristina Fernández de Kirchner (1991-2012). Trabajo Final para la Maestría en Relaciones y Negociaciones Internacionales. FLACSO – Universidad de San Andrés en cooperación con la Universidad de Barcelona

Espizúa, L; Ferri Hidalgo, L; Gargantini, H; Pitte, P. e Irusta, O. 2006. Ambiente y procesos glaciales y periglaciales en Lama-Veladero, San Juan, Argentina. 62 páginas, 13 mapas. Encargado por: Subsecretaría de Minería, Gobierno de la Provincia de San Juan.

Giarracca, N. y Teubal, M. 2010. Disputas por los territorios y recursos naturales: el modelo extractivo. Revista ALASRU nueva época N° 5, pp. 113-133.

Gudynas, E. 2009. Diez tesis urgentes sobre el nuevo extractivismo. Contextos y demandas bajo el progresismo sudamericano actual. En Extractivismo, política y sociedad. CAAP / CLAES. Ecuador. Pp.187-225

Gudynas, E. 2012. Estado compensador y nuevos extractivismos. Las ambivalencias del progresismo sudamericano. Nueva Sociedad N°237, enero-febrero de 2012.

Harvey, D. 2007. Cap. VI: El neoliberalismo a juicio. En Harvey: *Breve historia del neoliberalismo*. Madrid: Akal, pp. 159-187

Isla Raffaele, ML. 2015. El papel de la Ley de Glaciares en las disputas por la Megaminería en Argentina. Tesis de grado. Facultad de Agronomía - UBA.

Isla Raffaele, ML. 2019. Procesos de [des/re]territorialización en Iglesia y Jáchal a partir de la instalación del emprendimiento Veladero (San Juan, Argentina, 2004-2019). Revista del CESLA, International Latin American Studies Review, Num. 23, pp. 89-110.

Keohane y Nye. 1988. Poder e interdependencia, Grupo Editor Latinoamericano, Bs As

- Lander Edgardo (2014) El Neoextractivismo como modelo de desarrollo en América Latina y sus contradicciones. <https://mx.boell.org/sites/default/files/edgardolander.pdf>
- Lucero, J. 2017. Shandong Gold desembarcó en Veladero y se hizo cargo de la mina de oro. Agencia de noticias Telam, 04/07/2017. Disponible en: <https://www.telam.com.ar/notas/201707/194362-san-juan-shandong-gold-veladero.html>
- Machado Aráoz, H. 2010. “El agua vale más que el oro”: Grito de resistencia decolonial contra los nuevos dispositivos expropiatorios. En *Ecología Política de la Minería en América Latina*. Universidad Nacional Autónoma de México. Colección el Mundo Actual. México.
- Martin, F. y Healey, M. 2020. La Ley de Glaciares en la encrucijada. Cuestión minera y juridificación del conflicto ambiental en Argentina. En: Merlinsky, G (Comp.) Cartografías del conflicto ambiental en Argentina III. Ediciones Ciccus. CLACSO. Pp. 157-186
- Minería en números. 2012. Secretaría de Minería. Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios.
- Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas, 2016. Informes de cadenas de valor (Año 1, N°2) - Minería Metalífera y Rocas de Aplicación. Argentina.
- Ministerio de Minería de Chile. 2018. Historia de la minería en Chile. Disponible en: <http://www.minmineria.gob.cl/%c2%bfque-es-la-mineria/historia-de-la-mineria-en-chile/>
- Morales, A. 2018. Uñac recibió al presidente de Shandong Gold. Servicio Informativo Gobierno de San Juan. Disponible en: <https://sisanjuan.gob.ar/prensa/2018-06-02/8236-unac-recibio-al-presidente-de-shandong-gold>
- Nazabal, BG. 2019. El agua vale más que el oro. Estrategias de resistencia de la Asamblea Jáchal No Se Toca (2015-2018). Tesis de grado. Facultad de Agronomía - UBA.
- Prado, O. 2005. Situación y perspectivas de la Minería en Argentina. Serie Recursos Naturales e Infraestructura. CEPAL. Santiago de Chile.
- Rodríguez Pardo, J. 2011. Vienen por el oro, vienen por todo: Las invasiones mineras 500 años después. Ediciones CICCUS, 2da edición, Buenos Aires, Argentina.
- Rojas, F y Wagner, L. *En prensa*. Inventario de glaciares en Argentina: polémicas públicas y disputas de sentido. En: Marina Miraglia y Ana Marcela Franca (comp) (2019): Paisaje y patrimonio: impresiones de la historia en el ambiente natural. Universidad Nacional de Quilmes, TESEO, Buenos Aires., Argentina.
- Saguier, M. 2013. Minería para el desarrollo integral en la estrategia de UNASUR. Revista Conjuntura Austral, Vol. 5, N°21-22
- Seitz, A. 2011. Balance de las principales capacidades, compromisos y conflictos en materia de integración y recursos naturales de los países del MERCOSUR. Revista Aportes para la Integración Latinoamericana. Año XVII, N°24, Pp. 98-115
- Svampa, M. 2008. Movimientos Sociales, matrices socio-políticas y nuevos escenarios en América Latina. I Jornadas de Análisis Crítico, Universidad del País Vasco.
- Svampa, M. y Antonelli, M. 2009. Introducción: Hacia una discusión sobre la megaminería a cielo abierto. En *Minería transnacional, narrativas del desarrollo, resistencias sociales*. Editorial Biblos. Buenos Aires, Argentina. Pp15-27.
- Svampa, M. y Viale, E. 2014. El modelo minero como figura extrema del extractivismo. En *Maldesarrollo*. Katz Editores. Argentina. Pp 171-245.

Svampa, M; Bottaro, L., Sola Álvarez, M. 2009. La problemática de la minería a cielo abierto: modo de desarrollo, territorio y discurso dominantes. En *Minería transnacional, narrativas del desarrollo y resistencias sociales*. Editorial Biblos. Argentina. Pp29-50.

Villamil Velázquez, JF. 2012. Consolidación de la gran minería transnacional en Latinoamérica. *Revista Theomai*, Número 25, pp 46-57.

Yornet, Y. 2016. Desafíos de la responsabilidad ambiental. Caso Vargas Ricardo Marcelo contra San Juan Provincia y otros sobre daño ambiental. *CUADERNO DE DERECHO AMBIENTAL N° VII* (2015) 179-206.