

2. LOS RECURSOS NATURALES Y EL FEDERALISMO: DE LAS PROVINCIAS UNIDAS Y LA CONFEDERACIÓN A LA REPÚBLICA ARGENTINA DEL SIGLO XXI

Juan Pablo Filipuzzi¹
y Ricardo Goñi²

Fecha de recepción: 03/09/2021
Fecha de aceptación: 11/11/2021



"¡Gold nuggets and silver will rain!" prometía el mulato, moviendo aparatosamente las manos. John Hullet lo observaba con cierta inquietud: su interlocutor era indisimuladamente retacón (pese a lo elevado de sus tacones), y el vientre prominente lo hacía parecer aún más bajo. Sí, su discreto porte le causaba algún resquemor, pero rescataba sus pulidos modales, su feroz inteligencia y su incondicional apego al libre comercio y a sus códigos: ninguna otra frase surgida desde sus labios carnosos podría haber tenido mejor efecto: "¡lloverán pepitas de oro y plata!", había dicho, en un inglés tal vez no tan refinado, pero perfectamente asequible, que ponía en evidencia la necesidad del mulato de congraciarse, de caer bien: bajo el cabello rizado, sus ojos saltones chispeaban a la espera de un gesto de aprobación. Un año más tarde, en 1824, la firma londinense "Hullet & Company" fundaba "The Provinces of River Plata Mining Association" para lanzar a la bolsa las acciones de la riqueza minera argentina. El mulato retacón era, obviamente, Bernardino Rivadavia, quien como ministro de Gobierno de Buenos Aires ya se había encargado de sentar las bases legales para la formación de una sociedad con Inglaterra, en los términos que este país juzgara convenientes, destinada a explotar la mina de Famatina, en la provincia de La Rioja. Lo que no imaginó Rivadavia era que el gobernador Facundo Quiroga ya había concesionado la mina a la "Famatina Mining Company", una empresa de capitales ingleses fundada por el financista Braulio Costa, hecho que derivó en un conflicto por la soberanía del cerro donde se emplazaba la mina y, a la postre, condujo a la primera guerra entre unitarios y federales. Tampoco podía imaginar Rivadavia que, 170 años después, su devoción por el capital extranjero sería igualada por otro riojano, retacón como él: Carlos Saúl Menem³.

¹ Secretario Administrativo de la Facultad de Ciencia y Tecnología, Universidad Autónoma de Entre Ríos (UADER). Dirección de contacto: filipuzzi.juan@uader.edu.ar

² Secretario de Investigación y Posgrado de la Facultad de Ciencias de la Gestión, Universidad Autónoma de Entre Ríos (UADER). Dirección de contacto: rgg.estudio@gmail.com

³ (Goñi y Goñi, 2011: 193).

1. Introducción

El 3 de mayo de 2012 el Congreso de la Nación sancionaba la Ley N° 26.741, declarando de interés público nacional y objetivo prioritario de la República Argentina el autoabastecimiento, exploración, explotación, industrialización, transporte y comercialización de los hidrocarburos (Artículo 1º). Al mismo tiempo se fijaban los principios de soberanía hidrocarburífera (Artículo 3º), se creaba el Consejo Federal de Hidrocarburos (Artículo 4º) y se declaraba de utilidad pública y sujeto a expropiación el 51% del patrimonio de Yacimientos Petrolíferos Federales S.A. y de Repsol YPF Gas S.A., hasta entonces perteneciente a Repsol YPF S.A. (Artículo 7º). Así, las acciones de la empresa quedaron distribuidas del siguiente modo: 51% para el Estado nacional y 49% para las provincias integrantes de la Organización Federal de Estados Productores de Hidrocarburos (OFEPH).

Con ese acontecimiento pareció insinuarse la apertura de un debate en la Argentina –cuestión que finalmente no ocurrió– acerca de quién(es) debería ejercer el *dominio* (o el poder sobre la cosa, o la propiedad, o la soberanía) sobre los hidrocarburos y, en términos generales, sobre los recursos naturales (no renovables y renovables): ¿las provincias, conforme a lo establecido por la Constitución Nacional a partir de la reforma de 1994, o la Nación, como era hasta entonces? Cabe señalar, al respecto, que la Constitución establece en su Artículo 124 que el dominio originario de los recursos naturales pertenece a las provincias en cuyos territorios se encuentran emplazados, cuestión que ha sido valorada como una expresión de fortalecimiento del federalismo argentino y que aquí se pone en duda. Vaya la siguiente acotación al margen: puede no haber coincidencia entre el titular del dominio y de la jurisdicción; el dominio lleva necesariamente a la jurisdicción, mientras que la jurisdicción no lleva necesariamente al dominio. Sin embargo, en última instancia, la jurisdicción tiene más poder que el dominio, ya que éste puede terminar siendo vaciado (Gago et al., 2016).

2. La propiedad de los recursos

A partir de su reforma de 1994, la Constitución Nacional establece taxativamente: "Corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio" (Artículo 124º). Por un lado, el acontecimiento en sí tiene una indudable connotación positiva, por el sólo hecho

de que antes de ello no existía un tratamiento constitucional específico en esa materia. Sin embargo, por el otro, no se puede soslayar que el mencionado artículo guarda una incondicional coherencia con la lógica de entrega de los recursos naturales del neoliberalismo de los '90, que formalmente se inicia con la transformación de YPF en Sociedad Anónima (Ley Nacional N° 23.696/90) y la federalización de los hidrocarburos (Ley Nacional N° 24.145/92). En consecuencia, depende desde donde se lo mire, su significado es, como mínimo, ambiguo.

Es difícil darse cuenta si esa cuestión "se les pasó" a los políticos e intelectuales que participaron en la redacción del texto constitucional de entonces (al menos a los políticos e intelectuales "progresistas", por usar un término -aunque anacrónico- bastante preciso) o si, por el contrario, se trató de un asunto hecho a conciencia. Lo cierto es que, tratándose de gente "progre", por omisión o por convicción, fue un acto de irresponsabilidad o de hipocresía, mal que les pese. Eran épocas signadas a escala global por el "fin de la historia" y la "muerte de las ideologías", pensamiento que cautivó al presidente de Anillaco, quien se comprometió a poner en marcha una "cirugía mayor sin anestesia" para combatir la hiperinflación, una metáfora brutal en un país con 30 mil desaparecidos, que a la postre generó una debacle económica y social sin precedentes.

3. Significados de la "federalización"

Más allá de la cuestión de los hidrocarburos suscitada por la expropiación de YPF, ya se adelantó que aquí se sostiene una mirada crítica sobre el actual estatus jurídico de los recursos naturales dado por la reforma de la constitución antes aludida. ¿Cuáles son los argumentos? El primero, de naturaleza ecológica, remite a la (gran) extensión territorial de los ecosistemas. Ocurre, en efecto, que frecuentemente los límites físicos de los ecosistemas sobrepasan los límites jurisdiccionales de las provincias, por lo general -aunque no siempre- artificiales, lo cual conduce a una fragmentación de los espacios naturales, no sólo física sino administrativa y de gestión. El siguiente ejemplo sirve para ilustrar que la "federalización" de los ecosistemas naturales contribuye -valga el oxímoron- a una artificialización de los mismos. Se trata del caso de los últimos representantes de los bosques autóctonos de ñandubay y espinillo (correspondientes a la provincia fitogeográfica "del Espinal", en la

nomenclatura de Ángel Cabrera, 1976) que originalmente ocupaban una extensa franja en forma de "C" a lo ancho del territorio nacional (desde el sur de Corrientes y el norte-centro de la provincia de Entre Ríos, pasando por una franja del centro de Santa Fe y Córdoba, el centro y sur de San Luis, la mitad este de la provincia de La Pampa, hasta el sur de la provincia de Buenos Aires). Es evidente que, pese a su carácter relictual, la protección y conservación del Espinal tropiezan con la gran abundancia y variedad de normas vigentes en las siete jurisdicciones provinciales propietarias del recurso, difícil de compatibilizar e incluso a veces contradictorias entre sí, lo cual hacen prácticamente inviable la implementación de una política coherente de manejo del bosque nativo.

Otro ejemplo es el del río Paraná, cuyo dominio es compartido también por siete provincias argentinas, sin contar que además su cuenca sobrepasa incluso la jurisdicción nacional. El siguiente ejemplo pone de relieve los contrasentidos que se pueden generar por fraccionamiento de la gestión de los recursos: mientras que en algunas provincias se han establecido restricciones a la pesca de ciertas especies ictícolas en retroceso por sobreexplotación económica (e.g. el sábalo, *Prochilodus platensis*), en otras -al mismo tiempo- no se ha implementado normativa alguna para evitar el colapso de esas mismas especies (que hoy, como el sábalo, engrosan el listado de "especies en vías de extinción"). Es decir, en algunos espacios se lo protegía con leyes de manejo pesquero y, simultáneamente, en otros se lo depredaba sin límites. El caso del río Paraná (así como el del acuífero Guaraní, entre otros recursos, que también excede los límites nacionales) sugiere además que el debate no debe limitarse a la nacionalización de los recursos sino a la búsqueda de consensos y normas comunes de alcance regional (América del Sur), sin vulnerar los derechos soberanos de cada nación.

El segundo argumento excede el campo de la ecología para avanzar en el de otras disciplinas sociales, como el derecho, la economía y la política. Se trata de las desigualdades que devienen de la cantidad y calidad de recursos naturales que posee cada una de las provincias (diversidad, abundancia relativa, valor de mercado, restricciones de acceso, etc.). En tal sentido, es evidente que el actual estatus jurídico profundiza las brechas existentes entre las provincias argentinas: las ricas (que son las que disponen de más recursos, en cantidad y calidad) son cada vez más ricas; las pobres (las que no disponen de recursos) son cada vez más pobres. En consecuencia, atenta contra la justicia distributiva.

El tema de los hidrocarburos ilustra cabalmente tales desigualdades.

4. De Bernardino Rivadavia a Carlos Saúl Menem

Para alcanzar la misma meta que había logrado Bernardino Rivadavia en 1826 (la entrega de los recursos al capital extranjero) con la *nacionalización* de la mina de Famatina (hasta entonces perteneciente a la provincia de La Rioja), Menem en 1992 recurrió a la medida opuesta: la *federalización* de los hidrocarburos (Ley Nacional N° 24.145/92). En aquel momento, Rivadavia permitió que la firma londinense *Hullet & Company* ponga por primera vez en la bolsa las acciones de la riqueza minera argentina, hecho que derivó en un conflicto por la soberanía del cerro donde se emplazaba la mina y que, a la postre, condujo a la primera guerra entre unitarios y federales. Por su parte, con la venta compulsiva de YPF, Menem allanó el camino al capital extranjero para que se alzara con las reservas de hidrocarburos. Y como no quería ser menos que Rivadavia, con la Ley de Inversiones Mineras (N° 24.196/94) le otorgó a las empresas mineras de capital extranjero un régimen de explotación increíblemente único: estabilidad tributaria por treinta (30) años (Artículo 8°); tratamiento impositivo diferenciado (artículos del 10° al 13°); exención del ciento por ciento (100 %) del impuesto a las ganancias (Artículo 14°); capitalización de las reservas (Artículo 15°); regalías máximas del tres por ciento (3 %), calculadas sobre el valor "boca de mina", no sobre la facturación de cada empresa (Artículo 22°), sin perjuicio de otros beneficios comerciales, financieros y cambiarios excepcionales. Antes, por Ley N° 21.382 (Ley de Inversiones Extranjeras), promulgada en 1993, Menem (que tenía el control del Congreso) les había garantizado la libre transferencia de sus utilidades al exterior.

Nótese que Rivadavia y Menem, dos personajes claramente "reaccionarios" (un término también anacrónico pero preciso a los efectos de lo que se quiere apuntar aquí) y con cosmovisiones similares optaron por caminos diametralmente opuestos para alcanzar la misma meta. ¿Paradoja de la Historia? Por encima de cualquier disquisición al respecto, la nacionalización de la mina por parte de Rivadavia fue una medida claramente reaccionaria, antipopular y cipaya, tanto como lo fue la federalización de los hidrocarburos de Menem. Esto es, en momentos históricos diferentes, dos medidas antagónicas resultaron igualmente eficaces en la conquista de una misma meta: la entrega

del patrimonio nacional al capital extranjero. En la quintaesencia de la cosa, no es una paradoja, aunque a primera vista se insinúe como tal.

5. Bajo de la Alumbraera

Este es un caso notable en el que bien vale la pena detenerse para percibir mejor cuál es el sentido último de las maniobras antes aludidas. Bajo de la Alumbraera es un yacimiento metalífero ubicado al noroeste de la provincia de Catamarca, a 2.600 metros sobre el nivel del mar, que se explota a cielo abierto. Los derechos de exploración y explotación pertenecen a Yacimientos Mineros Agua de Dionisio (YMAD), una sociedad integrada por el Gobierno de Catamarca, la Universidad Nacional de Tucumán y el Estado Nacional, conforme lo establecido en su ley de creación sancionada en 1958 (Ley Nacional N° 14.771). Nótese que el Artículo 18° establece lo siguiente: "Las utilidades líquidas y realizadas que arrojen los balances se distribuirán en la siguiente forma: (a) el sesenta por ciento (60%) para la provincia de Catamarca (...); (b) el cuarenta por ciento restante (40%) será destinado para la terminación de la ciudad universitaria [de la Universidad Nacional de Tucumán], conforme a los planos ya aprobados; (c) una vez cumplidos los propósitos señalados en el punto anterior de ese porcentaje del cuarenta por ciento (40%), se destinará el cincuenta por ciento (50%) a la Universidad Nacional de Tucumán y el cincuenta por ciento (50%) restante a la formación de un fondo nacional que será distribuido entre las demás universidades del Estado". Sin embargo, en 1998, aún durante el gobierno de Menem, YMAD constituyó una UTE (unión transitoria de empresas) con *Minera Alumbraera Limited (MAA)*⁴ para la explotación de la mina, una vez realizado el estudio de prefactibilidad que estuvo a cargo de YMAD (es decir, las inversiones de riesgo a cargo del Estado)⁵.

Bajo de la Lumbraera es uno de los yacimientos más importantes del mundo en ese género: produce un promedio anual de 650.000 toneladas de concentrados (que se exportan a fundiciones y refineras), cuya composición -según las declaraciones de control de los envíos al exterior- era (al menos desde

⁴ Gerenciada por Xstrata Plc (con base en Suiza), la cual tiene el 50% del paquete accionario. A su vez, las empresas canadienses Goldcorp Inc. y Northern Resources Inc. cuentan con el 37.5% y el 12.5% respectivamente.

⁵ Además, en 2015 la UTE inició la explotación de Bajo del Durazno, otro yacimiento de cobre y oro emplazado a 4 km de Bajo de la Lumbraera (provincia de Catamarca).

fines de los '90 hasta 2010) de 95.5 % concentrado de cobre y oro, 3.5 % de oro doré y el 1.1 % restante de molibdeno. Sin embargo, en esas declaraciones no constaba la presencia de otros minerales en las rocas, como titanio, escandio, cromo, cobalto, cesio y uranio, entre otros, que también irían al exterior como parte del "desecho" (casi sin valor económico), según la empresa Minera Alumbreira, o como elementos de exportación no declarados, según lo denunciaron los geólogos Guillermo Vergara y Miguel Gianfrancesco, quienes demandaron a Minera Alumbreira por el ocultamiento de ganancias de más de 40.000 millones de dólares en perjuicio de YMAD⁶. Presumiblemente, los denunciantes habrían comprobado que la empresa solo declaraba la exportación de oro, cobre y molibdeno para su trituración, pero omitían informar sobre la extracción y venta al exterior de importantes cantidades de una lista de casi 50 minerales de alto valor económico. De acuerdo a la demanda, con la exportación no declarada de esos metales se estaría consumando una evasión de más 8.000 millones de dólares por año, que es simplemente el monto por la no declaración (no del recurso evadido en sí) de los "regalos" a las empresas extranjeras procedentes tan solo de una de las minas activas.

6. El Federalismo en el siglo XXI

El debate fallido que se insinuó a partir de la expropiación de YPF sobre el tema del dominio del petróleo y sus derivados, hubiera remitido inexorablemente a una discusión sobre la necesidad, o no, de retrotraer el dominio de los recursos naturales a la Nación, esto es, de modificar, o no, el texto del Artículo 124 de la Constitución Nacional, cosa nada sencilla. Pero, además, podría haber abierto otro debate sobre una cuestión poco examinada en los ámbitos académicos y políticos argentinos, aunque no menos relevante: ¿tiene el mismo significado aquel Federalismo del siglo XIX que el de las primeras décadas del siglo XXI? Si bien la cuestión es lo suficientemente compleja como para dilucidarla en pocas líneas, aquí se conjetura que Facundo Quiroga, José Gervasio Artigas y Manuel Dorrego, entre otros próceres que abrazaron la causa Federal en las Provincias Unidas del Río de La Plata y la Confederación Argentina, hoy (es decir, alrededor de dos siglos después) hubieran estado comprometidos con la *nacionalización* de los hidrocarburos, hipótesis contra-fáctica aunque

⁶ <https://opsur.org.ar/2010/12/22/el-saqueo-de-la-alumbreira-mas-de-us40-000-millones/>

nada desdeñable para expresar que el concepto de federalismo no debe ser examinado de manera estanca.

Por otra parte, no es una extravagancia suponer que los caudillos del siglo XIX, que entonces lucharon por la provincialización de los recursos naturales (como lo hizo Facundo Quiroga en su disputa con Rivadavia por los yacimientos de minerales de Famatina), hoy resolvieran apoyar su nacionalización, es decir, al revés. Ocurre que con la nacionalización de los hidrocarburos, tanto los habitantes de La Rioja, como los de Santa Fe, del Chaco, Entre Ríos, Misiones, entre otras jurisdicciones provinciales que no cuentan con reservas de hidrocarburos en sus territorios, hubieran sido también copropietarios de YPF y participarían de sus acciones, sin distinción, beneficio que hoy sólo alcanza a las provincias que integran la OFEPH. Esto hubiera significado que el 49% de las acciones al que se hacía mención más arriba no solo se distribuirían entre las diez provincias petroleras (Chubut, Formosa, Jujuy, La Pampa, Mendoza, Neuquén, Río Negro, Salta, Santa Cruz y Tierra del Fuego) sino entre todas las provincias argentinas por igual.

Por último, es probable que estos debates generen arduas polémicas en el propio seno del "campo popular", históricamente identificado con la causa federal. Incluso pueden generar antagonismos y cierto malestar, por lo que habrá que ser cuidadoso. Y no debe perderse de vista que, como se ha visto tantas veces en la historia reciente de la Argentina, ello podría estimular los impulsos reaccionarios, la especulación y el oportunismo de una derecha conservadora -históricamente identificada con Rivadavia, Lamadrid y Lavalle- que desprecia las causas populares; que no quiere la distribución de la riqueza y la ampliación de derechos; que añora el país de los gauchos derrotados y la oligarquía europeísta del primer centenario; que concibe la política no como instrumento del cambio social sino como la administración del *statu quo*; que defiende la especulación financiera y los intereses del capital extranjero, como lo hicieron Rivadavia y Menem con la *nacionalización* de la mina de Famatina y la *provincialización* de las reservas de hidrocarburo, respectivamente.

7. Bibliografía citada

- ❖ Cabrera, A. L., 1976. *Regiones Fitogeográficas Argentinas*, Enciclopedia Argentina de Agricultura y Jardinería, 2da. Edición, Tomo II, Fascículo I. Ed. Acme S.A.C.I., Buenos Aires, 85 pp.
- ❖ Gago, M. E.; Gómez Zavaglia, T. y F. Rivas, 2016. "Federalismo Ambiental: los recursos naturales y la distribución de competencias legislativas en la Constitución Nacional Argentina", *Revista Jurídica*, Universidad Aquino, Bolivia. En: saij.gob.ar/maria-eugenia-gago-federalismo-ambiental-recursos-naturales-distribucion-competencias-legislativas-constitucion-nacional-argentina-dacfl70396-2016
- ❖ Goñi, R. y F. Goin, 2011. *Ensayos de fin de Época. Crisis civilizatoria, política y ambiente*. Ed. Boabab, Buenos Aires, 224 pp.

Cita Filipuzzi, J. P. y R. Goñi, 2021. "Los Recursos Naturales y el Federalismo: de las Provincias Unidas y la Confederación a la República Argentina del siglo XXI" (pp. 143-151), *Tiempo de Gestión* N° 30, FCG-UADER, Paran

