

Tesis de Licenciatura

La política exterior Argentina y su vinculación con la promoción  
de la minería a cielo abierto entre 1992 y 2017



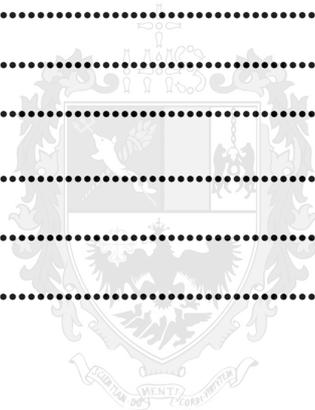
Alumna: Monteagudo, María Belén

Tutor: Lahoud, Gustavo

Febrero, 2019

# Índice

<b>1. Introducción.....</b>	<b>2</b>
<b>2. Elaboración del marco teórico .....</b>	<b>5</b>
<b>3.Descripción de la problemática minera local .....</b>	<b>166</b>
<b>4. Política Exterior de los gobiernos argentinos .....</b>	<b>244</b>
<b>4.1 Políticas Ambientales de la Argentina .....</b>	<b>34</b>
<b>4.2 La economía y la minería .....</b>	<b>377</b>
<b>5. Esquema Regulatorio Legal .....</b>	<b>455</b>
<b>6. Proyectos Mineros .....</b>	<b>499</b>
<b>6.1 Famatina .....</b>	<b>499</b>
<b>6.2 Pascua Lama .....</b>	<b>51</b>
<b>6.3 Cerro Veladero .....</b>	<b>544</b>
<b>6.4 La Alumbraera .....</b>	<b>577</b>
<b>7. Conclusiones .....</b>	<b>61</b>
<b>8. Bibliografía .....</b>	<b>655</b>
<b>9. Anexos.....</b>	<b>72</b>



USAL  
UNIVERSIDAD  
DEL SALVADOR

*“La contaminación nunca debería ser  
el precio de la prosperidad”*

*Al Gore*

## **1. Introducción**

El tema de la siguiente tesis es estudiar el vínculo entre los lineamientos de política exterior del país y el desarrollo de la actividad minera considerando la temática de explotación y gestión de los recursos oro, plata y cobre en los últimos veinticinco años, en la zona Noroeste de la República Argentina.

La minería en Argentina es una actividad económica que se encuentra en auge, que genera un gran punto de conflicto por parte de los distintos actores, sectores de la opinión pública entre ambientalistas y compañías mineras que deben garantizar cada vez más adecuadas medidas de seguridad ambiental. Esto se debe a las regalías e ingresos al Estado; la ayuda social, a instituciones, salud, y a la educación.

Considerando esta problemática, se han planteado las siguientes preguntas: ¿Qué tipo de regulaciones son aplicadas a las empresas mineras multinacionales en la Republica Argentina en el espacio temporal estudiado? ¿Qué factores hacen que un proyecto minero de extracción de oro, sea aceptado o rechazado en Argentina? ¿Qué importancia tienen las restricciones ambientales que se le imponen a las empresas? ¿De qué manera se establece el vínculo entre las empresas y la sociedad civil residente? ¿Qué rol ocupan los diferentes actores y su efectiva identificación en la actividad minera?

Para responder a las preguntas de investigación se eligieron cuatro proyectos mineros de extracción de oro en distintos sitios de la Argentina que fueron escogidos por su inversión económica, y la problemática social: Famatina, Pascua-lama, Cerro Veladero, La Alumbrera.

A partir de ello se buscará contextualizar la política exterior con el marco regulatorio y legislaciones vigentes y en ese sentido tomar la cuestión minera con estos casos de estudio y sus distintas dimensiones, cuáles son las consecuencias sociales que parten del accionar empresarial que desarrolla esta actividad, si es que existiese, cuál es la perspectiva de los ecologistas para cada caso, qué sucede con un caso en donde el país tiene que acordar frente a una empresa multinacional.

Con los cambios de las administraciones de gobierno se modifican las políticas en relación a la actividad minera. El Estado interviene en cada proyecto y en el rol de los

actores mineros (entendiendo a éstos como las grandes empresas). El uso del recurso natural “Agua” como recurso crítico tiene un rol multifacético “*se usa para la refrigeración, limpieza y lubricación*” (Cámara de Argentinos Empresarios Mineros, 2013.p.s/p).

En el caso de la minería a cielo abierto tiene un rol protagónico “*la extracción, separación y recuperación de metales usando soluciones líquidas, acuosas u orgánicas, que puede realizarse con tres métodos diferentes: lixiviación, flotación y separación gravitacional*” (CAEM, 2013. p.s/p) el uso del agua es muy significativo en relación al recurso existente. La realización de esta actividad genera una contaminación ambiental que muchas veces es irrecuperable como sucede en los acuíferos “*poniendo en peligro la fauna y flora del lugar. Además, el arrastre de las partículas por el agua perjudica a la agricultura, al erosionar y esterilizar las superficies de cultivo*” (Muerza, 2007. p.s/p). Se analizará qué rol toma el Estado en materia de regulación de la actividad teniendo que organizar la economía y la protección de los recursos naturales que posee.

El debate que surge a partir de la contaminación y los problemas de salud de los habitantes de la zona, las irregularidades son las que generan consecuentemente una revisión del incumplimiento de la legislación nacional vigente. El marco regulatorio que habilita y facilita el ingreso de las empresas mineras extranjeras ¿es permisivo y poco riguroso a la hora de penalizar irregularidades y deja resquicios que no favorecen ambientalmente al país vigente? ¿la explotación minera en las cuatro zonas elegidas están enmarcadas dentro de la Ley General del Ambiente? ¿existieron canales de participación e identificación de posibles obstáculos? ¿la dinámica de política exterior estuvo sólo enfocada a la conclusión de acuerdos ventajosos para las corrientes inversoras?.

Pregunta de Investigación: ¿Cuál es la caracterización de la política exterior Argentina y su vínculo con la promoción de las empresas extranjeras en actividad minera en oro desde 1992 hasta el 2017?

Objetivo General: Describir la política exterior Argentina en lo atinente a la promoción de la actividad minera con el consecuente ingreso de los actores empresariales para la explotación minera de oro incluyendo los marcos regulatorios ambientales (1992-2017)

Objetivos específicos:

- Identificar las relaciones bilaterales entre los países involucrados en los casos a analizar

- Examinar cada presidencia durante el período mencionado con su respectiva política exterior y preferencias ideológicas

- Estudiar la legislación minera considerando las leyes de protección ambiental; de inversiones para la actividad minera y de preservación de glaciares y del ambiente peri glaciar.

- Analizar la relación de centro-periferia en relación al vínculo entre las empresas multinacionales mineras y la política exterior Argentina

- Analizar las demandas de actores sociales locales y su inclusión en la política exterior

La idea del proyecto a investigar es describir y caracterizar los 4 proyectos mencionados con sus similitudes y diferencias, ver en que fase se encuentra cada proyecto, sus antecedentes, su aprobación en el caso que la haya, la política exterior de cada gobierno con respecto a la minería a cielo abierto y la protección de los recursos naturales no renovables que posee el país relacionándolo con sus respectivos marcos regulatorios, como así también sus condiciones socio-ambientales, y contextualizarlos en el marco de las concepciones teóricas de la CEPAL. Se podría hacer referencia a la caracterización conceptual estructuralista de la CEPAL centro-periferia en materia de desarrollo económico para ver si el caso minero estudiado responde a esa dinámica de relación básicamente desequilibrada.

Se ponen en consideración todos los actores, con sus auges y caídas, del mismo modo, la cuestión normativa en el marco de este esquema descriptivo en el período que abarca desde 1992 hasta el 2017. Las fundamentaciones serán a partir de lo relevado donde se identificarán las posiciones pertinentes, el sector minero en sí mismo como industria extractiva que genera en el país enfrentamientos y posturas contrapuestas.

## 2. Elaboración del marco teórico

Para encuadrar los lineamientos de cada gobierno argentino a lo largo del período comprendido entre los años 1992 y 2017 es importante analizar las presidencias de cada período a investigar.

- (1992- 1999): Carlos Menem
- (1999-2001): De la Rúa
- (2001): situación de inestabilidad económica y política
- (2002-2003): Eduardo Duhalde
- (2003-2007): Néstor Kirchner
- (2007-2011): Cristina Fernández de Kirchner
- (2011-2015): Cristina Fernández de Kirchner
- (2015-2017): Mauricio Macri

El trabajo estará orientado a vincular cada presidencia con su respectiva política exterior. Es por ello que es necesario partir de su definición:

aquella parte de la política general formada por el conjunto de decisiones y actuaciones mediante las cuales se definen los objetivos y se utilizan los medios de un Estado para generar, modificar o suspender sus relaciones con otros actores de la sociedad internacional (Calduch, 1993, p. 03).

A partir de esto, se evaluarán sus continuidades y discontinuidades por las preferencias ideológicas de cada presidencia. Así también, se analizarán las relaciones bilaterales entre Argentina y Canadá y Argentina con Chile. Canadá es considerado en el análisis por la relevancia que tiene en la actividad minera, situando sus comienzos a partir de 1940. Actualmente se cuenta con una sede de la Embajada canadiense en Argentina y en Canadá una Embajada Argentina y consulados en dos de las provincias más pobladas.

En el año 1991, en el marco de un acuerdo de inversiones: *“la promoción y la protección de inversiones de inversores de una Parte Contratante en el territorio de la otra Parte Contratante contribuirán a estimular la iniciativa económica e individual y el desarrollo de la cooperación económica entre ellos”* (Sistema de Información de Comercio Exterior. p.s/p). El sector minero en Argentina está liderado por empresas de origen canadiense, *“aproximadamente un 75% del total de 1,87 mil millones de dólares*

*en importaciones de Argentina en 2015 son metales. El volumen de inversión directa de Canadá en Argentina, según la Oficina de Estadísticas de Canadá, llegó a \$1.18 mil millones de dólares en 2015” (Embajada Canadiense, 2016. p.s/p).*

En cuanto a la relación bilateral de Argentina con Chile, son trascendentales los acuerdos de cooperación y negociación y su contexto histórico con respecto al desacuerdo por los límites territoriales, como por ejemplo lo que sucedió con el “Canal de Beagle” que afectaba a la soberanía de las islas ubicadas al sur de ambos países.

Para comenzar con la descripción, es importante definir las cosmovisiones teóricas que sustentan el trabajo de investigación encarado que se van a utilizar a lo largo del trabajo. Hay muchas acepciones de política exterior:

En el Diccionario de Relaciones Internacionales de Plano y Olton se define: *“política exterior como una estrategia o programa de actividad planeado y desarrollado por los creadores de decisiones de un Estado frente a otros estados o entidades internacionales, y encaminado a alcanzar metas específicas definidas en términos de los intereses nacionales” (Plano & Olton, 1971, p. 1)*

Otra definición a tener en cuenta es: *“la resultante de un vector dinámico de fuerzas y presiones que se ejercen desde los países y desde el sistema internacional en su complejidad y terminan por ser sintetizadas en las decisiones burocráticas aludidas” (Seitz, 1983, p. 09)*

También, otra manera de entender política exterior es: *“la suma de las políticas públicas nacionales orientadas al ámbito externo, diseñadas con el objetivo de lograr una inserción funcional al del modelo político, económico, cultural y social imperante” (Darago, 2013. p.s/p)*

De manera análoga, la investigadora del CONICET, Rut Diamint comprendió a la política exterior como una política pública más que *“varía con los cambios de régimen, con los cambios de partido en el gobierno y con la impronta personal que les otorgan los altos funcionarios” (Diamint, 2003, p. 25)*, en otras palabras, es una actividad propia de cada Estado que requiere de una estrategia y plan de acción para poder concretar los objetivos de manera exitosa.

El teórico y experto en relaciones internacionales, Roberto Russell, definió el concepto de política exterior como:

área particular de la acción política gubernamental que abarca tres dimensiones analíticamente separables – político- diplomática, militar-estratégica y económica-comercial y que se proyecta al ámbito externo frente a una amplia gama de actores e instituciones gubernamentales y no gubernamentales (Russell, 1990, p. 225)

Ahora bien, es importante describir el rol que cumple el Estado Argentino con respecto al ingreso de capitales, integración con los países vecinos, los acuerdos comerciales, inversiones, el otorgamiento de concesiones, permisos, autorizaciones para la instalación de las empresas mineras extranjeras.

El Estado, ejerce el poder y la autoridad de modo tal que lleva a cabo políticas y toma de decisiones relativas a la vida pública como al desarrollo socio-económico. Para esto, se requiere de una cooperación entre el Estado y la ciudadanía. La gobernabilidad se alcanza cuando el Estado logra establecer un equilibrio de paz social, bienestar, por lo tanto el factor de los movimientos de personas en contra de la actividad minera juegan un papel preponderante para la puesta en marcha de un proyecto minero. Depende de la responsabilidad del Estado utilizar diferentes tácticas y estrategias para satisfacer las distintas demandas sectoriales y de este modo obtener la licencia social que permita un desarrollo exponencial.

Partiendo de la base que el Estado debería contar con *“base geocientífica de datos, completa, que se debería alimentar permanentemente con los resultados de las exploraciones, del sector privado, y del sector público, transparente”* (Robilliard, 2006, p. 28) de forma conjunta a una solidez institucional que garantice el cumplimiento de las reglas y vele por los derechos de los conciudadanos. Para entablar una relación de transparencia con la ciudadanía, es necesario que el Estado informe *“cuales son los riesgos involucrados en cada etapa y cómo la legislación y el proceso de fiscalización son una garantía para un desarrollo armonioso de empresa y comunidad”* (Robilliard, 2006, p. 43) y de esta manera se pauten una participación y acceso a la información entre las partes vinculantes.

Partiendo del contenido teórico volcado por los diferentes autores de la disciplina, vamos a profundizar en el surgimiento de la CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe. p.s/p), como organismo dependiente de las Naciones Unidas, surgido a partir de 1950 fundado por Raúl Prebisch y Hans Singer.

A través de una escuela pensamiento estructuralista con una base de lineamientos keynesianos quisieron promover el desarrollo en la región y se ocupó de analizar y