



Universidad del Salvador

Facultad de Ciencias Sociales, Educación y Comunicación

Licenciatura en Relaciones Internacionales

La explotación de los recursos mineros en las políticas exteriores de Carlos Saúl Menem (1989-1999) y Néstor Carlos Kirchner (2003-2007), como forma de inserción internacional: un estudio comparativo de caso

USAL
UNIVERSIDAD
DEL SALVADOR

Guillermina María Barberis

DNI: 43.262.315

g.barberis@usal.edu.ar

Tutor: Lic. Rodrigo Luis Ventura de Marco

rodrigo.venturademarco@usal.edu.ar

Buenos Aires, Argentina

Julio de 2025

Resumen

El presente proyecto de investigación abordará la política minera de los gobiernos de Carlos Saúl Menem (1989-1999) y de Néstor Carlos Kirchner (2003-2007), entendida como parte de la política exterior de dichos gobiernos, y por ende como una forma de inserción internacional del país. Ambos fueron gobiernos de base peronista, pero a nivel ideológico y práctico tuvieron muchas diferencias que se pueden observar en una multiplicidad de áreas. Partiendo de esta premisa, se llevará a cabo un estudio comparativo de casos de tipo descriptivo y transversal, buscando profundizar primero en la política de explotación de los recursos mineros que implementó cada uno, y cómo ella se vincula con las perspectivas que cada gobierno tenía sobre cómo debía ser la inserción internacional de Argentina, en el marco de los contextos internacionales y locales que los atravesaron e influyeron en su accionar. Luego, se buscará trabajar estas políticas mineras en clave comparativa, viendo sus puntos en común y sus diferencias, para ver si esta es un área donde estos gobiernos difieren de forma radical o no.

Palabras clave: política exterior – política minera – inserción internacional argentina – menemismo – kirchnerismo.

Abstract

The present research project will review the mining policies applied during the presidencies of Carlos Saúl Menem (1989-1999) and Néstor Carlos Kirchner (2003-2007), understanding these as a component of the foreign policies implemented by these governments, and therefore as contributions towards Argentina's international insertion. Despite both governments being formally Peronist-oriented, they exhibited significant differences at the ideological and practical levels, which can be observed across various areas. Based on this premise, a comparative case study will be conducted using a descriptive and cross-sectional approach. This study will first aim to review the mining and resource extraction policies implemented by each of these governments individually, exploring how these policies relate to their perspectives and ideas on Argentina's international insertion, and also contemplating the international and domestic contexts and factors that shaped and influenced their actions. Subsequently, the study will analyze these mining policies comparatively, identifying their similarities and differences to determine whether this is an area where these governments diverged significantly or not.

Key words: foreign policy – mining policy – Argentina's international insertion – menemism – kirchnerism.

Agradecimientos

En primer lugar, quisiera expresar mi gratitud hacia el Lic. Rodrigo Luis Ventura de Marco, mi tutor de tesis, quien con mucha paciencia, compromiso e infinita predisposición me guio y ayudó a concretar el presente trabajo de investigación.

A mis padres y a mi abuela, que me acompañaron desde el inicio de la carrera con mucho cariño, y sobre todo brindaron un apoyo incondicional en los momentos más difíciles que atravesé durante la carrera y la elaboración de este trabajo de investigación.

A mis compañeros de cursada y futuros colegas, hoy amigos, que estuvieron siempre dispuestos a ayudar desde su lugar, e hicieron los días de cursada infinitamente más agradables y llevaderos.

Por último, también quisiera brindar un agradecimiento general a la Institución y a todos los docentes con los que he tenido intercambios a lo largo de estos años de formación, que me ayudaron a desarrollar un pensamiento crítico y crecer como profesional.

A todos ellos, mi más sincero agradecimiento por el apoyo brindado.



Índice

| | |
|---|----|
| 1. Introducción | 5 |
| 2. Diseño metodológico | 8 |
| 2.1. Objetivos de investigación | 8 |
| 2.2. Estrategia metodológica | 8 |
| 2.3. El estudio comparativo de la política exterior | 9 |
| 3. Estado del Arte | 11 |
| 4. Marco teórico | 16 |
| 4.1. La tradición de pensamiento realista | 16 |
| 4.2. El Realismo Neoclásico como teoría | 18 |
| 4.2. Conceptos clave | 30 |
| 4.2.1. Política exterior | 30 |
| 4.2.2. Modelo o proyecto de inserción internacional | 34 |
| 4.2.3. Minería y Neo-extractivismo | 38 |
| 5. Antecedentes históricos | 41 |
| 5.1. La minería en Argentina en los siglos XIX y XX | 41 |
| 5.2. El escenario internacional de los 90 y principios del siglo XXI | 45 |
| 5.3. El escenario argentino local de los 90 y principios del siglo XXI | 48 |
| 6. Desarrollo | 51 |
| 6.1. La minería en la presidencia de Carlos Saúl Menem (1989-1999) | 51 |
| 6.2. La minería en la presidencia de Néstor Carlos Kirchner (2003-2007) | 58 |
| 6.3. Análisis Comparativo | 64 |
| 7. Conclusiones | 69 |
| 8. Bibliografía | 72 |

1. Introducción

La minería es una actividad productiva de importancia fundamental para todos los países del mundo, tanto por su impacto en la economía interna de cada Estado como por sus implicancias en el plano internacional y en la distribución de poder entre Estados. En este sentido, no es simplemente una actividad económica desarrollada en el marco de un determinado esquema productivo, aplicado a nivel estatal, sino también un componente clave de todo modelo de inserción internacional que puede desarrollar un Estado, ya que, a través de la minería y la política concreta aplicada en torno a la misma, se puede apuntar a avanzar hacia una determinada inserción internacional. Por ende, las políticas estatales de explotación de recursos mineros tienen una centralidad incuestionable y un impacto significativo en múltiples esferas del Estado.

En el caso de Argentina en particular, este es un país rico en recursos mineros. De acuerdo a un informe elaborado por la Secretaría de Minería del Ministerio de Desarrollo Productivo, el sector minero aportó a la economía argentina \$53.813 millones de dólares netos entre enero de 2003 y octubre de 2021. Este valor lo convirtió en el sector de la economía que más creció y que generó la mayor cantidad de divisas en ese período contemplado; incluso con capacidad de financiar los déficits en los balances que generaron otros sectores productivos (Secretaría de Minería, Ministerio de Desarrollo Productivo de la Nación, 2021). Esto demuestra que la política minera es de vital importancia para la economía argentina, porque ésta establece las pautas de desarrollo de la actividad extractiva, y por ende influye en las riquezas que esta actividad puede generar. También tiene implicancias en el plano internacional, porque dicha política minera puede ayudar a mejorar la posición de Argentina con respecto a otros Estados con los que se interactúa en el marco del sistema internacional, y también generar un mayor ingreso de capitales extranjeros a través de inversiones (Lafuente, 2023). Por ende, es una política transversal a otras áreas de la economía argentina.

En el presente trabajo de investigación se analizará la política minera en el marco de las políticas exteriores del gobierno de Carlos Saúl Menem (1989-1999) y Néstor Carlos Kirchner (2003-2007). El gobierno de Menem es de gran relevancia para la cuestión minera, porque en el contexto de este gobierno se elaboró el marco legislativo y normativo en base al cual se desarrolla la actividad minera incluso hasta la actualidad (Grieco, 2023). Que se hayan desarrollado todas estas normas y leyes, en las cuales se profundizará más adelante, demuestra que la explotación minera era un asunto de importancia clave para la agenda internacional de la gestión menemista, íntimamente relacionada con su modelo de inserción internacional. Por ende, se vuelve pertinente

analizar en profundidad la política minera implementada por dicho gobierno, teniendo en cuenta que la misma se encuentra enmarcada en una determinada perspectiva sobre los asuntos internacionales y en un determinado modelo de inserción internacional.

Entre 1991 y 2003, coincidiendo una gran parte de este período con la presidencia de Carlos Menem, Néstor Kirchner ocupó el cargo de gobernador de la provincia de Santa Cruz. Esto es relevante para la cuestión minera, porque Santa Cruz es una de las provincias argentinas de mayor importancia a nivel minero por los recursos que concentra, y sin dudas se benefició de manera directa con la legislación minera implementada durante el gobierno menemista (Gómez, 2010). La actividad minera de la provincia, junto con la gestión provincial ejecutiva en sí, influyeron en el proceso de construcción de una trayectoria política a nivel nacional por parte de Néstor Kirchner, que eventualmente condujo al acceso a la presidencia argentina en el 2003.

A lo largo de su presidencia, Néstor Kirchner demostró que los asuntos mineros seguían siendo prioritarios para la agenda de gobierno y de las políticas públicas. En el año 2004 el presidente realizó un anuncio de presentación del Plan Minero Nacional, donde se remarcó la importancia de este sector productivo para el crecimiento de la economía, del empleo, y el desarrollo de pequeñas localidades y zonas cercanas a las explotaciones (Kirchner N. , 2004). De acuerdo a Seoane (2013), a lo largo de su presidencia se observa una profundización del modelo extractivo minero en base a la normativa que se elaboró en la década del 90 (Seoane, 2013; citado en Moscheni, 2017), y también fueron sancionadas nuevas leyes en relación a la minería, que contribuyeron a consolidar ese marco legal.

Teniendo en cuenta todo esto, parecería existir a simple vista una cierta continuidad en materia de política minera entre los dos gobiernos, que también puede pensarse por el hecho de que ambos fueron gobiernos de orientación peronista (y por ende se basaron en lineamientos políticos generales similares). Sin embargo, históricamente fueron gobiernos con muchas diferencias, tanto en el plano de lo ideológico como en el plano de lo práctico. Por eso, se vuelve necesario profundizar en las particularidades ideológicas de cada uno y luego analizarlos en forma comparativa, para poder lograr una comprensión adecuada de los modelos de inserción internacional llevados adelante, y la política de explotación minera derivada de dichos modelos.

En base a todo esto, la investigación será llevada a cabo a partir de la siguiente pregunta de investigación:

¿Cómo fue abordada la cuestión de la explotación de los recursos mineros, entendida como parte de un modelo de inserción internacional, en la política exterior de los gobiernos de Carlos Saúl Menem (1989-1999) y Néstor Carlos Kirchner (2003-2007)?

Un asunto que es pertinente aclarar es la decisión de no contemplar en la investigación a los gobiernos de Fernando De La Rúa (1999-2001) y Eduardo Duhalde (2002-2003). La decisión se debe a que ambos fueron gobiernos de duración menor a lo establecido en la Constitución Nacional, y enmarcados en un contexto de crisis económica, política y social que impactó directamente en el desarrollo de la política exterior. Se presume que el escenario de emergencia condujo a la existencia de una serie de trabas y dificultades a la hora de pensar y consolidar un modelo de inserción internacional definido, y de construir una determinada política de extracción minera dentro de ese modelo. Sus políticas en torno a la minería se basaron en una simple continuación de lo anterior ya que el foco estaba puesto en otros asuntos, por lo que no resulta relevante incluirlos en el análisis comparativo que se pretende llevar a cabo.

