



UNIVERSIDAD NACIONAL DE ROSARIO
Facultad de Ciencia Política y Relaciones
Internacionales

DOCTORADO EN RELACIONES
INTERNACIONALES

***“Política Exterior y Medio Ambiente en la
Argentina. La influencia de los actores
subnacionales y no estatales en la toma
de decisiones entre 1989 y 2009.”***

TESIS

DOCTORANDA: Mg. María del Pilar Bueno

DIRECTOR: Dr. Roberto Miranda

CO-DIRECTORA: Dra. Gladys Lechini

FECHA: Noviembre de 2010

Resumen en castellano:

El Sistema Internacional ha sido una arena de cambios constantes, donde la pujanza de los denominados actores no tradicionales se volvió materia de estudio de diversos analistas.

En la Argentina, si bien la Política Exterior continúa siendo una atribución constitucional del Poder Ejecutivo Nacional con la concurrencia del Congreso en ciertas materias, podemos afirmar que dichos actores construyeron un poder que les es propio y que perforó el proceso de toma de decisiones.

La factibilidad de esto radica en las propias características del proceso decisional de la Política Exterior Argentina. Su clausura a la participación de actores subnacionales –provincias y municipios- y no estatales -asambleas, sindicatos, sectores académicos, asociaciones y organizaciones no gubernamentales, entre otras- conlleva que nos refiramos a su influencia.

En consecuencia, esta tesis se centra en el análisis de una política pública en particular como es la Política Exterior ambiental en la Argentina y lo que denominamos la influencia de los actores subnacionales y no estatales en la misma, en el período que se extiende entre 1989 y 2009.

Para poder dar respuesta al interrogante acerca de cómo influyen dichos actores en tal proceso decisorio, nos anclamos en una visión constructivista de las Relaciones Internacionales, fundamentalmente desde la perspectiva de Alexander Wendt. El marco teórico conceptual es a su vez enriquecido con aportes de la Ciencia Política, otras teorías de las Relaciones Internacionales y la ecología política, en mayor medida.

Finalmente, analizamos dos casos que consideramos son fructíferos a la hora de ejemplificar nuestra hipótesis, es decir: los casos Pasteras y Pascua Lama.

Resumen en inglés:

The International System has been an arena of constant change, where the strength of the so-called non-traditional actors became subject of study of many analysts around the world.

In Argentina, although the foreign policy remains a constitutional allocation of the National Executive with concurrency of Congress, in certain matters, we can say that these actors have built a power that drilled the decision-making process.

The feasibility of this, lies in the characteristics of the decision making process, characterized by the closure to the involvement of actors that are not strictly traditional. That condition disables any possibility of other actors to participate in the decision making process, as the provinces, municipalities and non-State actors as assemblies, unions, academics, associations and NGOs, among others.

Consequently, this thesis focuses on the analysis of Argentinean foreign policy, in particular in the environmental issue and in what we call the influence of subnational and non-State actors in the decision making process in the period 1989-2009.

To be able to respond to the question of how these actors influence the decision-making process, we base on a constructivist vision of international relations, primarily from the perspective of Alexander Wendt. The theoretical framework is also enriched with contributions from other theories of international relations, political science and political ecology.

Finally, we look at two cases that we consider are fruitful in exemplify our hypothesis, namely: Pasteras and Pascua Lama.

Dedicatoria:

A todos aquellos que comprenden que la investigación en Ciencias Sociales sólo tiene sentido cuando logramos propagar lo descubierto, no como verdades absolutas sino como afirmaciones provisorias que con mayor o menor grado de complejidad nos ayudan a ver la realidad y construirla junto a otros. Aseveramos que esta tesis y cualquier otra, carece de sentido si no apela a un bien mayor, que es socializar el conocimiento con el fin mejorar la vida de al menos quienes habitamos este país dado en llamar Argentina.

Agradecimientos institucionales:

Agradecemos al Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas por haber financiado la investigación realizada a través de dos becas desde el año 2006 hasta la actualidad. Además, a la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales por ser el lugar de trabajo en el cual dicha investigación pudo ser llevada a cabo. A la Secretaría de Posgrado y a la Escuela de Relaciones Internacionales, por proveer el espacio, los materiales y la predisposición de apoyo de todos sus integrantes.

Al director Roberto Miranda y a la co-directora Gladys Lechini, por su labor de guía, acompañamiento y consejo, en el camino sinuoso que implica desentrañar y analizar procesos sociales desde una lógica desafiante.

Agradecimientos personales:

A aquellos que compartieron el proceso de “construcción” paso a paso, y comprenden todo lo que se deja atrás para concluir una tesis doctoral: a Melisa Campana, José Fernández Alonso y Emilse Calderón.

A mis padres Guillermo, Pilar y a mi hermana Paula, por haber creído en mi pasión por las Relaciones Internacionales y haberme acompañado en todos estos años de estudio y esfuerzo, aceptando mis decisiones y mis ausencias.

Al creador de todo aquello pasible de ser visto, admirado y analizado, a quien le rindo tributo por habernos regalado este espacio invaluable que es la tierra y brindarnos la posibilidad de habitarla a pesar de nuestro constante empeño autodestructivo.

“...La primera ley de la termodinámica declara que la energía del universo es constante; la segunda, que esa energía propende a la incomunicación, al desorden, aunque la cantidad total no decrece. Esa gradual desintegración de las fuerzas que componen el universo, es la entropía. Una vez alcanzado el máximo de entropía, una vez igualadas las diversas temperaturas, una vez excluida (o compensada) toda acción de un cuerpo sobre otro, el mundo será un fortuito concurso de átomos. En el centro profundo de las estrellas, ese difícil y mortal equilibrio ha sido logrado. A fuerza de intercambios el universo entero lo alcanzará, y estará tibio y muerto”.

Historia de la Eternidad. Jorge Luis Borges.

Índice General

Glosario de siglas	8
Introducción	10
Parte I: Encuadre teórico-metodológico de la tesis	25
Capítulo 1: El constructivismo como enfoque teórico principal	26
1.1. <i>El dilema epistemológico agente-estructura</i>	27
1.2. <i>El estadocentrismo en Relaciones Internacionales</i>	32
1.3. <i>Las instituciones</i>	34
1.4. <i>El cambio en la estructura</i>	37
1.5. <i>Principales categorías teóricas de esta tesis</i>	39
1.6. <i>En resumidas cuentas</i>	45
Capítulo 2: La Política Exterior como idea	48
2.1. <i>La política exterior en el centro del debate teórico</i>	49
2.1.1. La acción internacional de los actores no tradicionales.	52
2.2. <i>Los análisis de micro y macro nivel. El proceso de toma de decisiones de la política exterior y la estructura burocrática</i>	57
2.3. <i>La influencia como idea-fuerza en esta tesis</i>	59
Capítulo 3: La política ambiental como antecedente	76
3.1. <i>¿Por qué pensar en el ambiente desde las Relaciones Internacionales?</i>	77
3.2. <i>El análisis crítico de la sustentabilidad en el abordaje ambiental</i>	80
3.3. <i>La gestación de la cuestión ambiental en la agenda política doméstica</i>	84
3.3.1. La inclusión “exigida” en la agenda argentina	85
3.3.2. El retorno democrático en la Argentina y los intentos por lograr la reinserción internacional	90
3.3.3. El tercer sector en la Argentina: el florecimiento de los actores no estatales a favor del ambiente	92
3.3.2. Balance de la primera etapa de existencia de la cuestión ambiental en la agenda política	94
Capítulo 4: La política ambiental en el centro del debate. El inicio de la influencia	98
4.1. <i>Los perfiles ambientales en la Argentina</i>	99
4.1.1. El ambiente bajo una lógica propagandista	102
4.1.2. Los imperativos ambientales diferidos	109
4.1.3. La mirada puesta en la producción legislativa	114
4.1.4. De la normativización a la promoción	118
4.1.5. “El cambio recién comienza”: la continuidad <i>también</i> en el plano ambiental	127
Parte II: Los casos Pasteras y Pascua Lama bajo una perspectiva constructivista	133
Capítulo 5: Las pasteras a la vera del Río Uruguay y el “efecto Gualeguaychú”	134
5.1. <i>Características generales del caso</i>	135
5.2. <i>Creencias y expectativas</i>	137

5.2.1. El actor tradicional	137
5.2.2. Los actores subnacionales	148
5.2.3. Los actores no estatales	161
5.3. <i>La identidad, los intereses y el proceso de construcción social del poder</i>	178
Capítulo 6: La minería a cielo abierto en la Cordillera de los Andes. El caso Pascua Lama	184
6.1. <i>Características generales del caso</i>	185
6.2. <i>Creencias y expectativas</i>	186
6.2.1. El actor tradicional	186
6.2.2. Los actores subnacionales	201
6.2.3. Los actores no estatales	221
6.3. <i>La identidad, los intereses y el proceso de construcción social de poder</i>	241
Parte III: La influencia ejercida por los actores no tradicionales “desde afuera” del proceso decisional	247
Capítulo 7: La perforación del proceso de toma de decisiones de la Política Exterior Argentina. Los actores subnacionales como condicionantes de las acciones ejecutadas por los actores no estatales	248
7.1. <i>La política exterior ambiental en la Argentina. Los procesos decisivos y la gradación del cambio</i>	249
7.2. <i>La influencia ejercida por los actores no estatales con el apoyo de los Estados subnacionales. El caso Pasteras</i>	253
7.3. <i>Pascua Lama: la divergencia entre los actores</i>	259
7.4. <i>Una mirada crítica de la política ambiental en la Argentina y los casos propuestos</i>	267
7.5. <i>Algunas perspectivas más para el debate de la política ambiental de aquí en adelante</i>	270
Conclusión	275
Referencias bibliográficas	281
Anexo 1: Algunos aspectos cronológicos y técnicos sobre las plantas	1
Anexo 2: Detalles de la presentación argentina ante la Corte Internacional de Justicia	11
Anexo 3: La legislación minera en la Argentina y el marco de referencia que brindan los pactos con Chile	13
<u>Índice de gráficos y tablas</u>	
Tabla 1: La influencia a partir de las variaciones de la Política Exterior Argentina	75
Tabla 2: Perfiles ambientales de las gestiones nacionales argentinas entre 1989 y 2009	101
Tabla 3: Principales apariciones de la ACAG en los medios de comunicación masiva	177
Gráfico 1: Extracciones totales de madera de bosques implantados en el año 2006	153
Gráfico 2: Evolución del VBP de la producción minera argentina (1970-2002). En millones de dólares	191

Glosario de siglas:

ACAG: Asamblea Ciudadana de Gualeguaychú

ALCA: Asociación de Libre Comercio de las Américas

ATE: Asociación de Trabajadores del Estado

BM: Banco Mundial

CARU: Comisión Administradora del Río Uruguay

CEDHA: Centro de Derechos Humanos y Ambiente

CFI: Corporación Financiera Internacional

CIDH: Comisión Interamericana de Derechos Humanos

CIEAM: Comisión Interdisciplinaria de Evaluación Ambiental Minera

CIJ: Corte Internacional de Justicia

COFEMA: Concejo Federal de Medio Ambiente

CONAMA: Comisión nacional de Medio Ambiente de Chile

COREMA: Comisión Regional de Medio Ambiente de Chile

CSJN: Corte Suprema de Justicia de la Nación

CTA: Central de Trabajadores Argentinos

DIA: Declaración de Impacto Ambiental

DIGMA: Dirección General de Medio Ambiente de Cancillería

DINAMA: Dirección Nacional de Medio Ambiente del Uruguay

ELCI: Environment Liaison Center International

FARN: Fundación Ambiente y Recursos Naturales

FUNAM: Fundación para la Defensa del Ambiente

GTAN: Grupo Técnico de Alto Nivel

IIA: Informe de Impacto Ambiental

IMPRES: Instituto Nacional de Prevención Sísmica.

INA: Instituto Nacional del Agua

INTA: Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria

INTI: Instituto Nacional de Tecnología Industrial

IPCC: Panel de Expertos sobre Cambio Climático

MACH: Movimiento Antinuclear del Chubut

Mo.Vi.T.Des: Movimiento para la Vida, el Trabajo y el Desarrollo Sustentable

OEA: Organización de los Estados Americanos

OMA: Organización Sindical de Mineros Argentinos

OMC: Organización Mundial del Comercio

ONU: Organización de Naciones Unidas

PEA: Política Exterior Argentina

PROSOBO: Proyecto Social de Bosques

UCR: Unión Cívica Radical

UNASUR: Unión de Naciones Sudamericanas

UOCRA: Unión de Obreros de la Construcción de la República Argentina

INTRODUCCIÓN

El Sistema Internacional ha sido un espacio de cambios relevantes, puesto que el tradicional debate acerca de su carácter eminentemente interestatal, ha cedido paso ante la emergencia de actores que, si bien no son en muchos casos nuevos, han ejercido en los tiempos recientes, una mayor presión sobre los Estados en favor de sus propios objetivos e intereses.

En la actualidad, negar la creciente incidencia política de las empresas transnacionales, las organizaciones internacionales, las organizaciones no gubernamentales, los gobiernos locales, los medios de comunicación y muchos otros, resulta infructuoso. Más bien el debate se localiza en la necesidad de descubrir las incidencias que estas transformaciones han tenido sobre nuestra disciplina, las Relaciones Internacionales.

Tal es así que la política exterior, la cual ha sido una política pública caracterizada por el monopolio del Estado nación como actor tradicional en su delineamiento e implementación, es cada vez más cuestionada por una variedad de actores, no sólo en su contenido temático sino en la forma de llevarla adelante.

Algunos enfoques teóricos de las Relaciones Internacionales, han intentado dar respuesta a estas transformaciones, que las escuelas clásicas no han considerado. Éstas, asumen una visión que comprende al sistema como principalmente interestatal, y si bien algunos teóricos reconocen la existencia de este fenómeno pujante de cambio, continúan sosteniendo la matriz de análisis que el realismo político pergeñó.

La *Política Exterior Argentina* (PEA) se encuentra inserta en este marco de mutaciones continuas, donde su análisis en términos exclusivos de la diplomacia tradicional, es cada vez más insuficiente. La pujanza de los denominados nuevos actores, se lee en esta tesis en clave de influencia, puesto que al caracterizar al *proceso de toma de decisiones* como cerrado a la participación, son dichos actores quienes buscan influir sin formar parte de las estructuras decisorias.

En este marco, la *política ambiental* revela este fenómeno, tanto la clausura del proceso de toma de decisiones, como la influencia de actores subnacionales y no estatales por lograr que el gobierno nacional acceda a sus

inquietudes y solicitudes. Tal afirmación se ve plasmada en la creciente generación de conflictos de índole ambiental donde confluyen diversos actores con creencias, expectativas e identidades divergentes.

En función de esta caracterización del tema en estudio, planteamos como principal problema de investigación: *¿cómo influyen los actores subnacionales y no estatales en el proceso de toma de decisiones de la Política Exterior Argentina en materia ambiental?*

A partir de esta pregunta, formulamos como objetivo general el análisis de la capacidad de los actores no tradicionales, entendiendo por tales a los actores subnacionales y no estatales, para construir influencia en el proceso de toma de decisiones de una política pública específica como es la PEA y en un área o rama de la misma, la ambiental.

En el marco de este objetivo general establecemos una serie de objetivos específicos que otorgan un mayor grado de definición del objeto de estudio. Nos referimos a: la necesidad de identificar a los actores subnacionales y no estatales que se encuentran relacionados directa o indirectamente con la cuestión ambiental; describir los espacios de influencia que estos actores construyen en el proceso de toma de decisiones de la PEA; determinar los mecanismos a través de los cuáles los actores inciden en dicho proceso; caracterizar al proceso mismo en materia ambiental; y finalmente relacionar las acciones impulsadas por dichos actores con la estructura y el proceso decisorio de la PEA ambiental.

Para ello nos anclamos en una noción de la política exterior que trasciende la visión realista basada en el cálculo racional. En base a dicha perspectiva, comprendemos que la sociedad detenta un rol protagónico en clave de proyección cultural y de su identidad más allá de las fronteras físicas de un Estado. No obstante, aún reconociendo las atribuciones constitucionales que detenta en la Argentina el actor tradicional respecto al delineamiento de dicha política, y particularmente el Poder Ejecutivo Nacional, analizamos que existen pruebas que constatan la tendencia a perforar el proceso de toma de decisiones por parte de los actores denominados no tradicionales, en virtud de la clausura del mismo proceso a su participación.

Como se esboza en lo que antecede, la elección teórica en esta tesis responde a una mirada constructivista de las Relaciones Internacionales. Dicho enfoque, surgió como una meta-teoría, en términos de Stefano Guzzini,

caracterizada por su sensibilidad hacia la distinción entre el nivel de la acción, el de la observación y la relación entre ambos, así como por su posición epistemológica sobre la construcción social del conocimiento y ontológica en lo referente a la edificación de la realidad (Guzzini, 2003).

En función de lo dicho, se asume como un intento por explicar lo que otras teorías han dado por hecho, es decir, busca revelar las motivaciones, percepciones, imágenes, creencias e intereses de los actores que están involucrados en la construcción de dicha realidad social.

A pesar del reconocimiento de los cambios que han ocurrido en el Sistema Internacional en cuanto al rol de los actores, el constructivismo no desconoce la importancia del Estado como principal actor. Sin embargo, se centra en los procesos de construcción de aquellas nociones, que si bien han sido estudiadas acabadamente por los enfoques tradicionales, éstos no habían estado interesados en explicar sus orígenes. En este sentido, analiza cómo la sociedad puede fundar, a través de un proceso intersubjetivo, percepciones e ideas que los representan.

El valor de este enfoque radica entonces, en analizar las creencias, expectativas, identidades e intereses que la sociedad edifica a través de su mutua interacción, y que llevan a la institucionalización de dichas ideas, motivando el cambio social. De esta forma, la política exterior deja de ser vista como el cálculo racional, para analizarse como la forma en la que una sociedad se auto-percibe y por ende cómo se proyecta hacia el exterior.

A partir de lo dicho, enunciamos como hipótesis principal que *a partir de las creencias y expectativas compartidas acerca de lo ambiental, los actores subnacionales y no estatales construyeron un poder que perforó el proceso de toma de decisiones de la PEA, logrando influir sobre dicha política.*

Además de lo expuesto, hemos seleccionado dos casos que comprendemos ejemplifican lo que afirmamos en forma de hipótesis. Los mismos presentan diferencias y similitudes, sin embargo, su elección parte de la creciente incidencia de los actores no tradicionales en el proceso de toma de decisiones de la PEA referente a la materia ambiental.

En el proceso de elección, se priorizó la necesidad de escoger casos que compartieran una diversidad de actores en disputa –actores tradicionales y no tradicionales-; que los mismos preferentemente no coincidieran en una misma región geográfica; que la actividad industrial que motivara el conflicto fuera

distinta; que asistieran mecanismos de puja que fueran o no coincidentes; y que los resultados en materia de influencia no fueran a priori necesariamente similares, de forma de buscar motivos a estas divergencias entre los casos.

Se puede afirmar que los hilos conductores entre los casos están justamente dados por la emergencia de actores no tradicionales y su influencia en las decisiones de la PEA. Tales se han focalizado en la necesidad de desarticular emprendimientos que van en detrimento de la garantía constitucional del artículo 41 respecto al derecho a un medio ambiente sano.

De esta forma, se arribó al abordaje de dos casos: el de las *Pasteras* a la vera del Río Uruguay a localizarse en la localidad uruguaya de Fray Bentos; y el de la mina aurífera binacional, *Pascua Lama*, localizada entre la provincia argentina de San Juan y la región chilena de Atacama. Como resultado de esta elección, afirmamos como hipótesis operacional que *los casos Pasteras y Pascua Lama, revelan cómo los actores subnacionales condicionaron las estrategias de los actores no estatales a partir de sus propias creencias, expectativas e intereses.*

De este modo, se asume como *variable independiente* al conjunto de creencias y expectativas compartidas por los actores subnacionales y no estatales acerca de lo ambiental. Por otro lado, la *variable dependiente* que probamos a lo largo del proceso de investigación, es el proceso de construcción social del poder logrado por los actores no tradicionales, que ha tendido a perforar el proceso de toma de decisiones de la PEA.

En consecuencia, las nociones de *idea, creencia, expectativa, identidad, interés y construcción social del poder*, representan conceptos centrales para el abordaje de esta tesis y se convierten en categorías que son aplicadas al estudio de los casos escogidos. Las mismas se emplean en función de los actores identificados, tanto de índole gubernamental como no gubernamental.

Asimismo, el concepto de *influencia* se constituye en el eje que articula toda la tesis, valorando la pregunta o problema de investigación propuesto. Dicha categoría es evaluada a través de la generación de tres niveles de influencia: alta, media y baja, en el proceso de toma de decisiones de la PEA por los actores no tradicionales. Para poder establecer el nivel de la influencia, generamos cinco niveles de variación de elementos relativos a la PEA con un orden de tipo jerárquico: discurso, estructura burocrática, legislación, agenda de temas y variables persistentes de la PEA.

Como una forma de dar respuesta al interrogante propuesto y su relación con los objetivos y las hipótesis de investigación, emprendemos un análisis de la PEA que abarca desde el comienzo del gobierno de Carlos Menem en la Argentina, en 1989, hasta las elecciones legislativas de 2009 bajo el mandato de Cristina Fernández.

El recorte temporal comprende desde la década del noventa, puesto que la misma supuso un momento trascendental, tanto respecto a la internacionalización del tema ambiental en virtud de la celebración de la Conferencia de Río de Janeiro en 1992, principal hito en la materia, como en lo referente al panorama político en la Argentina.

A partir de la reforma constitucional de 1994, algunos artículos como el 124 y 125 supusieron la aceptación del rol de las provincias en la celebración de tratados parciales, la promoción de las actividades económicas que en ella se desarrollen, la creación de regiones, la celebración de convenios internacionales y el dominio originario de los recursos naturales. Asimismo, dicha reforma supuso la instauración no sólo de la temática ambiental con status constitucional, sino de los presupuestos mínimos como mecanismo para dividir las competencias entre el Estado federal y las provincias, lo cual queda plasmado en el artículo 41 de la Carta Magna.

Por otro lado, esta misma etapa representa un momento inédito por parte de la sociedad civil en su búsqueda de constituirse en organizaciones no gubernamentales (ONGs) y asociaciones de distintos tipos. Las organizaciones analizadas, en numerosos casos presentan objetivos de índole ambiental, mientras que otros, si bien se constituyeron con fines diversos, han participado activamente en los procesos y conflictos relacionados con la temática.

Asimismo, la década del noventa implicó para muchos países latinoamericanos entre los cuales se sitúa la Argentina, el punto de partida del pensamiento neoliberal y la instauración de las recetas propias del Consenso de Washington llevando a una profunda ausencia del Estado en sus capacidades de control, regulación e intermediación. Esto ha tenido diversas consecuencias relacionadas con el objeto de estudio, entre las que se encuentran: la generación de políticas que priorizan una visión foránea de las cuestiones ambientales; la desvalorización del soporte natural; la incapacidad de generar control sobre las actividades productivas y la apertura irrestricta a los capitales extranjeros con

condiciones recesivas en términos económicos estrictos, pero fundamentalmente ambientales en un sentido amplio.

La culminación del recorte en el año 2009 está dada por las elecciones legislativas durante la presidencia de Cristina Fernández, puesto que la gestión de Fernández implicó una suerte de continuidad en la mayoría de los planos respecto a la gestión previa, aunque fijó algunas contramarchas respecto a la cuestión ambiental, particularmente en lo referente a los dos casos en estudio.

En cuanto al *diseño metodológico de la investigación*, se adopta como estrategia el uso de fuentes documentales así como la triangulación intra-método. En este último caso, consistente en la aplicación de distintas técnicas de recogida y análisis de información, aplicadas a un mismo fenómeno social. Este tipo de estrategia permite comprobar la validez y fiabilidad de la información obtenida. (Cea D´Ancona, 1996)

En consecuencia, se utilizan como métodos de recolección de información: el fichaje bibliográfico y de documentos y las entrevistas semi-estructuradas. En el primer caso, dicha técnica permite realizar una recolección de datos contenida en fuentes primarias y secundarias, que a continuación se nombran, contrastándolas con la información proveniente de otras técnicas explicitadas, de acuerdo a la estrategia de triangulación, tales como las entrevistas.

Es así que se previó la consulta de las siguientes fuentes primarias: documentos y publicaciones oficiales de Cancillería; actas de las Cámara de Diputados y de Senadores de la Nación y proyectos presentados ante las comisiones relacionados con los casos; discursos y declaraciones de funcionarios de primer nivel tanto a nivel nacional como provincial y municipal; acuerdos y tratados suscriptos entre la República Argentina y la República Oriental del Uruguay respecto a los cursos de agua compartidos; acuerdos suscritos entre la República Argentina y la República de Chile en materia minera, publicaciones y documentos oficiales del/ de los Estado/s nacional/es, provinciales y municipales, así como de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación y la Secretaría de Minería; proyectos y comunicados de prensa de las legislaturas provinciales, entre otros.

Asimismo, se consultaron las siguientes fuentes secundarias de información: prensa especializada y periódicos nacionales e internacionales, publicaciones periodísticas con trabajo de campo, publicaciones y documentos de

organizaciones relacionadas, libros y publicaciones periódicas académicas y de investigación.

En segundo lugar, se utilizó la entrevista como “relación social a través de la cual se obtienen enunciados y verbalizaciones, y además como una instancia de observación ya que al material discursivo se agrega la información del contexto del entrevistado, sus características físicas y su conducta” (Guber, 1991).

La entrevista, como fuente primaria, otorga la posibilidad de generar un encuentro con funcionarios, especialistas, protagonistas y otros actores fundamentales, los cuales pueden transmitir sus percepciones y vivencias respecto a los casos seleccionados. Particularmente las entrevistas semi-estructuradas permiten la definición de una serie de áreas o preguntas que guían el procedimiento de entrevista mediante un guión que se realiza teniendo en cuenta el rol que cada entrevistado tiene en el caso propuesto. Asimismo, se formularon las mismas preguntas a distintos grupos de actores entrevistados, en la búsqueda de llevar a cabo el cruce de datos propuesto.

Por otro parte, como métodos de análisis de la información, nos valimos del análisis de documentos y de contenido. Éstas técnicas fueron centrales para poder, mediante la triangulación, constatar la veracidad de las respuestas obtenidas en las entrevistas, de los datos publicados en los medios de comunicación y en los documentos oficiales, así como las aseveraciones realizadas en los discursos de los funcionarios.

Vale aclarar que no utilizamos como metodología el estudio de caso, ya que el proceso que se realiza es deductivo, en el sentido que los casos son esgrimidos para ejemplificar lo que se afirma en términos teóricos y no por lo contrario, para construir teoría a partir de los ejemplos propuestos en un esfuerzo de inducción (Gundermann Kroll, 2001).

Resta entonces introducir los casos escogidos, brindando algunas características que hacen a su presencia en esta tesis. Respecto al primer caso, *Pasteras* consistió hasta 2006 en los proyectos de instalación de dos fábricas de procesamiento de pulpa de papel que se apostarían a la vera del Río Uruguay – recurso compartido por la Argentina y el Uruguay- en la localidad uruguaya de Fray Bentos. Una de ellas de capitales españoles, Ence, y otra de capitales finlandeses, Metsa Botnia. Mientras que la primera, anunció una inversión de 600 millones de dólares, la segunda lo hizo por un valor de 1200 millones de dólares.

En el año 2006, el Grupo Ence cedió a los pedidos de relocalización del proyecto por parte del gobierno argentino, fundamentalmente en virtud de las negociaciones que se dieron entre el presidente Néstor Kirchner y su par español José Luis Rodríguez Zapatero, así como con la monarquía encabezada por el Rey Juan Carlos de Borbón del mismo país.

En cuanto a la planta Orión de Metsa Botnia, la inversión se realizó -en parte- con un crédito otorgado por la Corporación Financiera Internacional (CFI) del Banco Mundial (BM), el cual fue objeto de las estrategias argentinas, aunque sin obtener los resultados esperados.

Con respecto a los datos proporcionados por la empresa respecto a la generación de empleo, anunciaron la creación de 7000 fuentes laborales. Asimismo, se estimó que conllevaría un ingreso de 700 millones de dólares anuales para el Uruguay, lo cual representa el producto percibido por la venta de carne en este país. En términos del Producto Bruto Interno (PBI) se estimaba que concebiría un incremento del 1.6%. En tal sentido, la planta se constituiría en la inversión externa de mayor envergadura en la historia uruguaya.

La elección de este caso, presenta diversos fundamentos. En primer lugar, puesto que se constituye como un paradigma de la acción ciudadana inédita e ininterrumpida en la búsqueda, primero, de prevenir la instalación de ambos emprendimientos, luego, de lograr la relocalización, y más adelante, por desactivar la planta en funcionamiento. En este camino, han conformado un movimiento multisectorial de empresarios, vecinos, especialistas, funcionarios, comerciantes, ambientalistas y muchos otros actores entrerrianos y foráneos. El análisis excluye a los actores no tradicionales uruguayos implicados, por cuanto la principal unidad de análisis la constituyen los actores argentinos, partiendo de la base que son éstos los que han influido en la política exterior, motivando transformaciones en los procesos decisionales.

Refiriéndonos a los actores estatales en el nivel nacional, en este caso Uruguay y Argentina, analizamos sólo el caso argentino. Su accionar diplomático político, es decir, su política exterior y los procesos decisorios relevados en la búsqueda de constatar la influencia.

Asimismo se hace mención a la acción del Congreso Nacional frente al caso, puesto que denota la influencia ejercida sobre los legisladores tanto por parte de los actores subnacionales como no estatales en términos de lobby.

En lo referente a las organizaciones transnacionales -tanto Ence como Botnia-, sólo se reflexiona acerca de los resultados que la negociación argentina ha tenido sobre las decisiones de las mismas en el espacio territorial uruguayo.

Como segunda cuestión, es importante resaltar el gran alcance mediático que ha logrado este caso, lo cual ha tenido importantes consecuencias sobre la opinión pública en general y sobre las políticas doméstica y externa que llevó a cabo la administración Kirchner, en particular.

En tercer lugar, la elección se centra en que éste conflicto ambiental denota la confluencia de los actores no tradicionales en su puja en el espacio político argentino. Es decir, los actores estatales (Argentina y Uruguay), los actores subnacionales (la provincia de Entre Ríos y los municipios de Gualeguaychú fundamentalmente, con alguna referencia a la ciudad de Colón) y los actores no estatales, como ser: las organizaciones no gubernamentales, las asambleas ciudadanas, las asociaciones empresarias, los medios de comunicación, las universidades y las multinacionales extranjeras, entre otras.

El “Caso Papeleras”, como erróneamente dio en llamarse en virtud de su fuerte impacto en la opinión pública nacional¹, ha despertado fuertes resquemores entre los gobiernos argentino y uruguayo y lo que es de mayor gravedad, se ha convertido en una fuente de conflicto entre ambas poblaciones, despertando antiguos fantasmas relacionados con el nacionalismo y el enfrentamiento transfronterizo, tan costosos a la historia de la región.

Incluso, no puede negarse que se ha transformado en un nuevo obstáculo desde el punto de vista de la integración regional y ha alcanzado niveles impensados que hicieron tambalear las relaciones diplomáticas entre ambos países, históricamente pacíficas y amistosas. Una vez más, los espacios mercosurianos han sido vapuleados y puestos en la mira, como producto de la falta de credibilidad que, en este caso, la Argentina brindó a los mecanismos de solución de controversias propios del Protocolo de Olivos.

Es así que no importando la continuidad que existe en materia gubernamental en el apoyo a la profundización del Mercosur, y los esfuerzos discursivos por afirmar la relevancia que se le brinda a la integración regional, la mera decisión de presentar el caso ante La Haya, mostró el lado más oscuro de la

¹ Llamamos la atención respecto al nombre, por cuanto las industrias a las cuales nos referimos no son papeleras sino fabricantes de pasta de celulosa y por tanto se denominan pasteras.

desconfianza de los propios socios hacia el proceso y sus instituciones, así como una variable persistente de la PEA, como es el juridicismo.

Además de lo dicho con respecto al caso, se puede adicionar que ha connotado la modificación en el rumbo de la política exterior orientada hacia un país en particular², y la revalorización fundamentalmente discursiva de la temática ambiental por parte del presidente Kirchner en diferentes foros internacionales y hacia el ámbito doméstico. Asimismo, ha motorizado ciertos cambios en la estructura burocrática, así como en el plano legislativo y en la agenda política.

Las características descritas motivan que el caso Pasteras sea central en el análisis y la reflexión de la PEA en materia ambiental y sus transformaciones. Incluso es posible agregar que la trascendencia de éste radica en lograr instalar la temática ambiental en la sociedad argentina, como elemento que integra lo que hemos denominado el “efecto Gualeguaychú”.

En cuanto a *Pascua Lama*, se trata de un emprendimiento minero entre dos países del Cono Sur de América, como son Argentina y Chile. La denominación del proyecto hace alusión justamente al carácter binacional de la mina, ya que toma su designación de ambos lados de la frontera, donde Pascua sería la explotación del lado chileno y Lama del lado argentino. Esta naturaleza, es medular para la generación del diálogo que puede desarrollarse entre los casos propuestos.

El consorcio que presentó el proyecto es la empresa de capitales principalmente canadienses, Barrick Gold Corporation, que opera en el país como Barrick Exploraciones Argentina S.A. En relación a la misma, no es un dato menor el hecho de que se fusionó con Homestake Mining Company que tiene un 60% de propiedad del proyecto de Veladero. Este último se encuentra localizado a escasos kilómetros de Pascua Lama en territorio sanjuanino. Con lo cual, cuando la mina esté produciendo, Pascua Lama – Veladero se convertirá en el primer y más grande proyecto aurífero del mundo en ser desarrollado por una sola compañía.

A los fines de precisar algunos datos técnicos, es importante aclarar que Pascua Lama será una explotación de oro, plata y cobre a cielo abierto situada a 4600 metros de altura. La explotación se prevé realizar, en un plazo de veinte años

² Al menos en lo referente al caso de estudio.

con una inversión estimada de 1250 millones de dólares.³ En cuanto a la mano de obra, la empresa afirmó que emplearía a 4000 personas durante los dos años de construcción de la mina y una vez en operaciones, a 1000 personas en forma estable. También anunciaron que podría convertirse en una de las minas de oro más competitivas⁴ del mundo porque el costo de caja promedio durante los veinte años de la vida de la mina sería inferior a los 100 dólares por onza de oro y 60 dólares en los primeros cinco años de explotación.⁵

El hecho de que no sea tan mediático y como consecuencia sea menos conocido por la opinión pública, no puede generar la conclusión automática de que su impacto ambientalmente negativo sea o será menor. Como vemos en el análisis de los casos, muchas veces el condicionamiento ejercido por parte de los medios de comunicación, se materializa en la jerarquización de ciertos temas, donde la actuación de los actores subnacionales tiene un rol central. A esto se adicionan las diferentes perspectivas de las poblaciones que sufren estos impactos y los medios con los que cuentan para llevar adelante su reclamo.

Este tipo de apreciaciones sesgadas, puede redundar en la creencia generalizada de que la mayor visibilidad de un movimiento ciudadano hacia el logro de la desarticulación de un emprendimiento, se halla motivada por el peligro más profundo que deriva de la actividad⁶. Tal valoración, sería a nuestro entender un error grave, cuyos efectos no deben ser menospreciados. Entre dichos efectos cuentan la demonización de ciertos proyectos y la necesidad de solapar otros por el poder de lobby de algunos sectores económicos y consorcios internacionales.

Es así que Pascua Lama reúne a una gran cantidad de actores, tanto estatales -Chile y Argentina-, así como subnacionales -la provincia argentina de San Juan, la región chilena de Atacama, los municipios y departamentos de Jáchal, Calingasta, Barreal, Pismanta y Rodeo, entre otros- y no estatales -organizaciones no gubernamentales, asociaciones, académicos, medios de

³ Estos fueron los datos difundidos hasta 2009, momento a partir del cual se habló de una inversión de 2400 millones de dólares en virtud de los problemas administrativos, los impasses y los trascendentales debates fiscales por las retenciones planificadas por el gobierno de Cristina Fernández en diciembre de 2007. Tales situaciones llevaron al consorcio a aducir que existía la posibilidad de que se realizara toda la obra del lado chileno.

⁴ Dato obtenido de La Nación del día 26/03/00 en www.lanacion.com.ar

⁵ La información aquí desarrollada responde al cruce de datos entre la información que aparece en la Comisión de Minería de la Cámara de Diputados de la Nación, en www.hcdn.gov.ar, y en la página de la empresa, en www.barrick.com.ar

⁶ Nos referimos a su potencialidad en términos de impacto ambiental negativo.

comunicación, vecinales y asambleas, entre otras-. Asimismo, no debe menoscabarse el rol del actor transnacional cuyo emprendimiento está en disputa, la empresa Barrick Gold, titular de otros proyectos en la Argentina y en Sudamérica, como por ejemplo en la región peruana de Ancash, donde se la acusó de los delitos de ecocidio y genocidio entre otros.

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

Ya desde la mera etapa de evaluación del proyecto, en virtud del movimiento vehicular y eólico, se generó el depósito de material particulado sobre los glaciares⁷. Estas actividades produjeron que el albedo de los glaciares disminuyera, aumentando consecuentemente la absorción de radiación solar y descongelando así con mayor velocidad los cuerpos de hielo. Por otro lado –y a pesar de que no sea el aspecto que más mencionan las asambleas- la construcción del lado argentino del dique de colas puede significar, incluso dicho por los especialistas que defienden la actividad, el mayor riesgo de contaminación puesto que se trata de una obra a perpetuidad.

Siguiendo el esquema planteado para la justificación del caso anterior, se selecciona el caso Pascua Lama, en primer lugar, por la cuantía de actores de distinta naturaleza que asisten, lo cual constituye una similitud con el ejemplo anterior. En segundo lugar, por cuanto se trata de un conflicto ambiental que responde a una actividad productiva que cuenta con lobbies, cuyos movimientos son estrictamente planificados y perpetrados al punto de contar en el país, con legislaciones ambientales exclusivas del sector. En tercer lugar porque el debate acerca de la legislación minera ha desvelado a diversos analistas, donde la

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

cuestión de las regalías y las retenciones a la exportación, son temas centrales. En cuarto término, ya que según los datos provistos por las asociaciones profesionales y gubernamentales nacionales, la Argentina es la sexta potencia minera del planeta, lo cual no es un dato menor teniendo en cuenta el conflicto al cual nos referimos.

Además, junto con el proyecto que ya está en funcionamiento, Veladero, serán los emprendimientos mineros a mayor escala del mundo, donde se extraerán más de 30 mil millones de onzas de oro. Incluso, la cercanía entre ambos proyectos de la misma empresa, sólo separados por 3 km genera en forma casi automática la presunción de que se trata de un único proyecto. Por todo esto Pascua Lama es un caso particular para el análisis, motivando la investigación.

En función de todo lo dicho, los casos Pasteras y Pascua Lama muestran la concurrencia de los actores mencionados y su acción incremental por lograr influir en los procesos decisorios de la PEA. El mapeo de los actores involucrados; puntualizando en sus creencias, expectativas, identidades e intereses, así como las acciones desarrolladas y los mecanismos utilizados, son algunos de los factores relevados.

A partir de los contenidos aquí expuestos, estructuramos la tesis en tres partes. La primera de ellas apunta a una profundización de los contenidos teóricos metodológicos. Tal es así que el primer capítulo representa un esfuerzo por analizar algunos aspectos centrales para esta tesis en el debate que se ha dado entre el constructivismo y otras corrientes teóricas como el neoinstitucionalismo y el neorealismo. El segundo capítulo apunta a la reflexión teórica sobre la PEA y el proceso de toma de decisiones, así como a la prescripción metodológica de los distintos niveles de influencia que se definen a partir de la misma reflexión teórica y de la generación de niveles de variación de algunos aspectos centrales de la PEA.

El tercer capítulo se estructura en función de la presentación de algunos debates desde la ecología política. Asimismo, establecemos los antecedentes de la política ambiental bajo estudio, desde la inclusión del tópico a la agenda política argentina y hasta el comienzo del período bajo estudio con la presidencia de Carlos Menem.

El capítulo cuarto que cierra la primera parte de esta tesis, se encuentra enfocado en el análisis de los perfiles ambientales desde 1989 hasta 2009

comprobando el contraste entre las políticas ambientales tanto domésticas como externas. En este caso, se aborda la denominada política tradicional, puesto que afirmamos que son las complejidades de ésta y los procesos decisorios de las mismas, las que habilitan el estudio de los actores no tradicionales en su accionar.

La segunda parte de esta tesis, se caracteriza por la reflexión sobre los casos en estudio, los cuales son analizados a la luz de las categorías de idea, creencia, expectativa, identidad, interés y construcción social del poder. Los capítulos quinto y sexto que componen este apartado, aluden justamente a la caracterización de los casos teniendo en cuenta un proceso de identificación de actores no tradicionales involucrados, la mención de los medios o mecanismos utilizados en su accionar y la relación de estos con la estructura y proceso de toma de decisiones en el sentido del actor tradicional que es aquí el estado argentino.

Finalmente, la tercera y última parte de esta tesis, se basa en la reflexión acerca de la influencia ejercida por los actores no tradicionales a través de la jerarquización de elementos de la PEA desde el plano discursivo hasta la cuestión de las variables persistentes, promoviendo los resultados de la investigación realizada.

Antes de finalizar este apartado introductorio consideramos pertinente aludir a la relevancia de esta tesis para la disciplina de las Relaciones Internacionales en la cual se enmarca.

En primer lugar consideramos imprescindible el estudio de la PEA, puesto que su análisis y reflexión habilita a la construcción de un modelo de estado que al día de hoy consideramos una deuda pendiente en la Argentina del siglo XXI y como resultado de los intentos fallidos que se dieron en este plano desde la finalización del modelo agroexportador hasta nuestros días (Rappoport, Spieguel, 2005).

En segundo lugar, el abordaje del proceso de toma de decisiones ha sido una materia insuficientemente emprendida en los estudios de la PEA. Los académicos, muchas veces por el escaso acceso a fuentes de información confiables, se han visto disuadidos en tales esfuerzos, desertando de tal fin. En este sentido, y si bien el material disponible es muchas veces escaso y en otros casos poco confiable, la estrategia escogida de triangulación de técnicas, facilita la verificación de la fiabilidad de los datos.

Por otro lado, no nos proponemos aquí realizar un recorrido exhaustivo acerca de una decisión específica de política exterior, en función de la estructura y el proceso de toma de decisiones. Más bien y a partir del supuesto de la clausura del proceso a la participación de actores no tradicionales, reflexionamos sobre quienes, cómo y con qué impacto han influido en dicho proceso tomando a la política ambiental por su relevancia como tema de agenda nacional e internacional.

En función de la clausura del proceso y en tercer lugar, se estudia la política ambiental valorando su incipiente desarrollo, y tomando como supuestos tres aspectos. En primer lugar que su incorporación a la agenda ha sido reciente, con lo cual el recorrido realizado tanto en países industrializados como en vías de desarrollo, es hasta la actualidad insuficiente. En consecuencia, los profesionales dedicados al tema y con formación al respecto resultan ciertamente escasos. Otra característica que le es propia, es sin duda que el contexto de surgimiento fijó su tratamiento internacional en términos de debate de los países más y menos favorecidos, en un profundo cuestionamiento acerca de nuestro modelo de desarrollo actual o lo que al menos debería ser el principal foco de nuestro debate. Finalmente, que en la Argentina, la desvinculación entre los planos doméstico e internacional de tal política ha tenido un impacto fuertemente recesivo en términos de la profundización de la ausencia del país en el Sistema Internacional y al mismo tiempo, contrayendo las posibilidades de construir una política ambiental uniforme en el territorio nacional (Bueno, 2010a).

Consecuentemente, este trabajo es un aporte en vías a la profundización de la reflexión en lo referente a la PEA en aspectos tales como: la importancia de la retórica, los cambios legislativos proclives a modelar tal política, la estructura burocrática y su diferencia con el proceso decisorio, la agenda de temas de política exterior y finalmente las denominadas variables persistentes como continuación de la tradición de Juan Carlos Puig y Gustavo Ferrari.

PARTE I:

ENCUADRE TEÓRICO-METODOLÓGICO DE LA TESIS

CAPÍTULO I:

El constructivismo como enfoque teórico principal

Este capítulo se propone abordar algunos de los principales aspectos teóricos que modelan esta tesis en el análisis de los contenidos propuestos. Es decir, para poder arribar al desarrollo de las categorías que presentan una connotación teórica asociada al constructivismo como principal enfoque escogido desde la teoría de las Relaciones Internacionales, primeramente aludimos al dilema epistemológico que implica la relación agente-estructura. Seguidamente, nos referimos a las cuestiones del estadocentrismo; las instituciones y la posibilidad del cambio en la estructura.

Los debates teóricos que se presentan en este capítulo, están dados por las diferencias entre el pensamiento liberal y el constructivismo. Hacemos esta salvedad puesto que si bien Alexander Wendt, como exponente de la corriente constructivista, realiza sus construcciones de pensamiento focalizándose críticamente en el neorrealismo waltziano, a los fines de esta tesis y su particular objeto de estudio, es en efecto más enriquecedor el paralelo con el neoinstitucionalismo. No obstante, las referencias al neorrealismo no han sido totalmente excluidas.

Otro motivo para brindar preponderancia al debate entre el liberalismo y el constructivismo por sobre otros, se halla fundamentado en que la cuestión ambiental ha sido escasamente estudiada por los teóricos de las Relaciones Internacionales. Sin embargo, son los académicos que estudian los regímenes internacionales, desde una perspectiva liberal, quienes han trabajado más acabadamente en tal sentido.⁸

Este cuerpo de teoría tiene una razón de ser en esta tesis en su existencia como capítulo. El impulso está dado por las características diferenciales del enfoque constructivista a la hora de analizar la realidad social, lo cual habilita a nuestro entender, la necesidad de realizar algunas aclaraciones teóricas y establecer debates con otros enfoques que son sumamente productivos en función del objeto de estudio. De este modo, abordamos cuatro cuestiones que si bien no proveen categorías analíticas a la tesis, representan los cimientos a través de los cuales se asientan tales categorías hechas explícitas en el quinto apartado.

1.1. *El dilema epistemológico agente-estructura*

Sólo a los fines de abonar en la elección del constructivismo como enfoque teórico, valen algunas reflexiones respecto a la tensión que ha existido en diversos estudios en el vínculo entre agente y estructura en el sentido del influjo de uno sobre el otro.

⁸ Oran Young es uno de los mencionados académicos que desde el plano de la teoría de los regímenes internacionales, criticó las visiones más tradicionales como la de Stephen Krasner, Robert Keohane y Joseph Nye y propone un modelo denominado *institutional bargaining* que aplica a lo que denomina los regímenes de los recursos naturales y el ambiente (Young, 1980, 1982, 1986, 1989).

Los enfoques más clásicos de las Relaciones Internacionales, tales como el realismo y luego el neorrealismo, se basan en la relevancia y determinación de las capacidades materiales por sobre otros elementos subyacentes en la relación agente – estructura. Asimismo, se caracterizan por ser analizados como factores explicativos de la política internacional y de alguna de sus principales dinámicas tales como la guerra, la cual ha sido materia de numerosas obras de autores desde Hans Morgenthau y Raymond Aron, en adelante (Aron, 1985, Morgenthau, 1963).

A diferencia de estos, los constructivistas afirman que las capacidades materiales son un elemento central de la estructura de la política internacional⁹ sin embargo, no detentan en su visión un poder explicativo por sí mismas. Uno de los ejemplos más claros en este sentido, es el que formula Alexander Wendt respecto a la posesión de armas nucleares.¹⁰

Para el citado autor, las capacidades materiales como elemento estructural, es conjugado con las ideas como concepto central de su teoría. En su visión, el problema es que el neoliberalismo parte del concepto waltziano de estructura y en ese sentido es materialista, puesto que conociendo la importancia de las ideas, no ve al poder o a los intereses como efectos de las mismas. Con lo cual, para Wendt es necesario reconceptualizar la estructura como idea, comprendiéndola más como un fenómeno social que material. Esto no significa quitarle importancia a conceptos como el de poder o intereses, medulares en nuestra disciplina, sino reconocer que están fijados por la estructura social del sistema. Es por eso que es equivocado decir que Wendt centra su crítica al neorrealismo waltziano basándose en su estadocentrismo, sino que más bien aduce que tanto este enfoque como el neoinstitucionalismo liberal presentan una ontología materialista (Wendt, 1999).

Wendt reconoce la existencia e importancia de la base material, entre ellos de lo que llaman los recursos naturales, pero no acuerda que ésta pueda conducir hacia formas sociales en un sentido causal. Para el autor la base material es uno de

⁹ Si bien Alexander Wendt se centra en la política internacional a la hora de realizar sus aportes, afirma que los mismos modelos pueden ser aplicados a otros niveles desde el hombre, la familia y otras organizaciones. Con lo cual, y comprendiendo que nosotros aquí aplicamos este enfoque al estudio de la política tradicional y no tradicional, adaptamos sus postulados.

¹⁰ El autor explica que el hecho de que un estado como Gran Bretaña posea este tipo de armas, no muestra el mismo nivel de amenaza para los Estados Unidos, que en caso de que el poseedor fuera Irán. Esto sucede puesto que a pesar de que el elemento de poder duro es el mismo, la percepción, las creencias y los intereses de los países no son los mismos. Aquí es donde denotamos la importancia de las ideas que, conjugadas con las capacidades materiales, determinan la estructura social ya sea de la política internacional o de una política doméstica (Wendt, 1999).

los tres elementos que constituyen la estructura social, junto con los intereses y las ideas. Todos los elementos son centrales, por ende las condiciones materiales no resultan determinantes. Esta estructura en Wendt está en constante cambio puesto que es un efecto del proceso y a su vez éste es producto de aquella como lo es la relación dinámica existente entre agente y estructura. Tales, son elementos centrales que también habilitan el cambio social.

Las estructuras importan en el constructivismo en tanto son disposiciones de la asociación humana y son primeramente culturales que materiales, y la cultura no es otra cosa que el conocimiento socialmente compartido (Wendt, 1999).

Las ideas -meta-concepto en el constructivismo- tienen sentido en el neoliberalismo al efecto del impacto que pueden tener en el poder, en los intereses de los actores, así como a partir de las instituciones que conforman para morigerar la anarquía y el conflicto en el Sistema Internacional. En cambio, para el constructivismo social, las ideas constituyen las causas materiales antes que lo inverso, sostenido por el materialismo.

Consecuentemente, los constructivistas abogan por una relación agente - estructura como mutuamente constituidos e interactuando, lo cual puede derivar tanto en relaciones conflictivas como cooperativas. La presunción acerca de las relaciones cooperativas, se constituye en otra de las importantes críticas que el constructivismo realiza al neoinstitucionalismo, puesto que éste sostiene una visión positiva del Sistema Internacional haciendo uso de las instituciones como una forma de generar relaciones de cooperación entre las unidades estatales.

A partir de lo dicho, Wendt propone definir la estructura en términos sociales, lo cual significa que cada agente tiene en cuenta al resto de los actores en sus elecciones. Este proceso se basa en las ideas que los mismos tienen sobre los roles que desempeñan, así como también los desarrollados por otros actores, generando una percepción de la estructura social como distribución de ideas o “stocks knowledge”. Algunas de estas ideas son compartidas por los actores, mientras que otras son privadas (Wendt, 1999: 249).

Es importante remarcar que las ideas compartidas representan la estructura social denominada *cultura*, comprendida como “socially shared knowledge” (Wendt, 1999: 141). A partir de esto, el conocimiento compartido, al cual alude la noción de cultura, puede ser tanto cooperativo como conflictivo, porque el análisis

cultural es indiferente al contenido de las relaciones sociales. En este sentido, ser amigos puede ser tan parte de la cultura del agente, como ser enemigos (Wendt, 1999)

Por ende, y en relación con otras teorías, el constructivismo intenta posicionarse en el “middle ground” entre el racionalismo y los interpretativistas, al concebir a las relaciones internacionales como hechos sociales, y al afirmar su pretensión de ser una teoría social más que una teoría política. Justamente en este sentido, el neoinstitucionalismo hace uso del individualismo no sólo en lo metodológico sino en lo epistemológico y ontológico (Adler, 1997).

Además de lo expuesto, y considerando que los aportes de Wendt son los que principalmente nutren esta tesis en términos teóricos, es relevante hacer una salvedad a su forma de emprender el constructivismo, la cual se constituye en una de las principales críticas que se le realizan a su trabajo. Nos referimos a la unidad de análisis de su pensamiento en la citada relación agente – estructura, donde el agente sigue siendo el Estado y la estructura está dada por el Sistema Internacional como entramado.

Algunos de sus críticos han sostenido que al obviar Wendt el nivel doméstico y centrarse directamente en el plano internacional, como producto de su alejamiento de lo que considera los constructivistas duros, ha olvidado que el primero es en el cual se dan las relaciones más densas. Además, que su esfuerzo por independizar el plano doméstico, termina socavando su iniciativa de demostrar que las estructuras materiales no constriñen ni modelan la conducta estatal sino a través de las ideas. Con lo cual, en la mirada de sus detractores, el costado doméstico del constructivismo, refuerza la visión realista de la estructura y es por eso que Wendt lo pasa por alto (Copeland, 2006).

Esta tesis, al centrarse en el estudio del proceso de toma de decisiones de la PEA y en cómo los actores no tradicionales influyen en el mismo, asume una vinculación entre los planos doméstico e internacional en el sentido señalado por James Rosenau. Tal es así que las fronteras se han vuelto cada vez más porosas y existe un espacio donde lo externo y lo doméstico es inteligible, lo cual no implica a nuestro entender, que ambas distinciones hayan desaparecido, sino que están cada vez más interconectadas. En este sentido, Rosenau afirma que en un mundo interdependiente y cambiante, es incluso problemático pensar en una división tajante entre lo doméstico y lo internacional, ya que ambos conforman una red o

un entramado. Consecuentemente, la frontera, relacionada directamente con esta noción de separar el ámbito externo del interno, debe comenzar a ser vista como la arena donde ambos convergen y se vuelven indistinguibles. Es así que esta “terra incognita”, toma en ocasiones la forma del mercado o de la sociedad civil, entre otros (Rosenau, 1997: 3-11)¹¹.

Esta noción acerca de cómo los límites asumen una fisonomía más allá del mundo material, como objetos abstractos que crecientemente tienden a unir más que a dividir, y que pueden convertirse en el símbolo de la interconexión ciudadana en distintos puntos del planeta, es una de las cuestiones que ésta tesis resalta.

Con lo cual, si bien el constructivismo de Wendt se ha focalizado en la política internacional y en rol de la sociedad internacional, consideramos pertinente su extrapolación a la sociedad argentina, por cuanto hallamos en dicho autor, esquemas que son aplicables a cualquier dominio social desde la familia en adelante, como su análisis de las cuatro sociologías (Wendt, 1999).

A partir de todo lo afirmado, nos preguntamos en qué sentido el debate epistemológico agente – estructura afecta el objeto de investigación de la tesis. La respuesta consecuente es que realizamos un abordaje de los elementos estructurales de tipo materiales así como de las ideas en tanto generadoras de identidades. Tal es así que los actores no tradicionales relacionados con la cuestión ambiental y específicamente con los casos propuestos, construyeron un poder donde las capacidades materiales influyeron en función de las identidades

¹¹ James Rosenau afirma que unas de las transformaciones más relevantes en función de los cambios ocurridos en el escenario internacional, es la cuestión de las esferas de autoridad (SOAs) y sus diferencias con el actor tradicional. Las SOAs, se diferencian en cuanto a los mecanismos no jerárquicos de control que utilizan, su autogestión, y la generación de instancias que tienden a ser más “bottom-up” que “top-bottom” a diferencia de las tradicionales del Estado. Sin embargo, plantea la coexistencia de estas SOAs con la autoridad del Estado, la cual reconoce erosionada. Por ende, el concepto de gobernanza en la frontera representa en Rosenau su esfuerzo por analizar una cosmovisión de fragmentación en un mundo turbulento (Rosenau, 1997). Este aporte se ve enriquecido por el análisis de Ulrich Beck, quien posicionado en lo que considera es la *segunda modernidad*, llama la atención acerca de los cambios y los retos que la primera modernidad experimenta. Entre ellos selecciona cinco que asisten simultáneamente: la globalización, la individualización, la revolución de los géneros, el subempleo y los riesgos globales, tales como la crisis ecológica y el colapso de los mercados financieros globales. Una de las principales características de estos retos es que hacen colapsar la controlabilidad, la certidumbre o la seguridad, fundamentales en la primera modernidad. A esta nueva sociedad acechada por la inseguridad llama *la sociedad del riesgo global*. Es decir, en toda sociedad han existido riesgos, sin embargo, lo que hace diferente a este período es que se trata de un *régimen de riesgo* (Beck, 2002: 2-5).

construidas en la relación con el espacio que habitan, generando entre ellos relaciones tanto conflictivas como cooperativas, así como con otros actores.

Afirmar que las capacidades materiales no son determinantes, implica abandonar el preconceito de que la disponibilidad de lo que usualmente se denominan recursos, tanto económicos, como humanos y territoriales, entre otros, pueda condicionar por fuera de las ideas que marcan el peso de los mismos, el posicionamiento del agente en la estructura. Como la tesis se focaliza en la sociedad doméstica y no internacional, muestra el poder que pueden construir los agentes en tal escenario.

Partimos aquí de la noción que las ideas de los actores no tradicionales redundaron en la construcción de identidades y por ende de poder que en algunos casos pueden llegar a contrariar la determinación que ejercen las capacidades materiales en el pensamiento tradicional. Si no fuera así, sería impensado afirmar que un actor que se encuentra por fuera de la estructura burocrática -como una asamblea, junto con otros actores no estatales- puedan perforar un proceso decisional.

1.2. El estadocentrismo en Relaciones Internacionales

Uno de los temas que más ha rondado en la mente de los teóricos de las Relaciones Internacionales, es la diferencia entre las características de la unidad estatal en contraposición con la naturaleza anárquica del Sistema Internacional. Desde el realismo político hasta las teorías más recientes de las Relaciones Internacionales, han intentado dar respuesta al interrogante acerca de cómo compensar los efectos de la anarquía a nivel sistémico.

El aporte que otrora realiza el neoinstitucionalismo está ligado a su referencia a las instituciones como forma de dilucidar el interrogante propuesto. Los teóricos liberales -como son llamados- afirman que las instituciones internacionales pueden ayudar a moderar el comportamiento del Estado y llevar a una cooperación interestatal. Como puede desprenderse de estas palabras, la unidad de análisis de la que parte esta teoría es el Estado a pesar de su distancia con las teorías tradicionales, como el realismo. Este aspecto no es criticable desde el constructivismo, puesto que Wendt reconoce que el Estado sigue siendo la principal unidad de análisis en el escenario actual. El problema radica más bien,

en que al anclar sus postulados exclusivamente en dicha unidad como entidad monolítica y desconocer los procesos de asociación que derivan en las construcciones sociales que analiza el constructivismo, pierde de vista que es imposible comprender al Estado sin analizar las relaciones internas que se dan en la sociedad. Tales entidades son en Wendt, actores cuyo comportamiento es motivado por una variedad de intereses en el sentido de ideas y creencias compartidas (Wendt, 1999).

En su crítica al neoinstitucionalismo, Susan Strange presenta cinco argumentos o “dragones” contra dicha teoría, uno de ellos es el estadocentrismo que lleva a pensar que los temas de mayor relevancia son exclusivamente los que atienden las necesidades gubernamentales (Strange, 1982). Fundamentalmente se sostiene con la autora que al seguir poniendo como único eje al Estado y al gobierno como representante de aquel, se anula la importancia de otros actores que incluso los teóricos de los regímenes mencionan, aunque no incorporan debidamente. Robert Keohane es uno de ellos e incluso a través de su análisis del “entrepreneur” se refiere a las relaciones internacionales mayormente como relaciones interestatales (Keohane, 1982:339).

Tal como establece Wendt, el problema no radica en contraponer al constructivismo el estadocentrismo, sino en comprender que a pesar de que sean los Estados la forma predominante de subjetividad contemporánea y por eso deban ser la unidad primaria de análisis para resolver un problema de violencia global, esto no implica la negación acerca de la creciente importancia de otros actores como los no estatales y subnacionales. Los Estados son el medio primario a través del cual, el efecto de otros actores en la regulación de la violencia es canalizado en el Sistema Internacional. De esta forma, puede ser que los actores no estatales se vuelvan incluso más importantes que el Estado como iniciadores del cambio, aunque el estado sea el responsable final de su consecución (Wendt, 1999).

Tomando como base la cuestión de la emergencia de una serie de actores previamente relegados en la arena internacional, se ha hablado de la crisis del Estado nación. Tal crisis fue abordada por disciplinas como la Ciencia Política, la Sociología y las Relaciones Internacionales, entre otras.

En el pensamiento de Wendt, a diferencia de otros autores que consideran al Estado como una mera ficción útil de algo que no es real, es decir una

construcción teórica, sostiene que se trata de un actor real al que puede legítimamente atribuírsele cualidades tales como deseos, creencias e intencionalidad. Es decir, se trata de una organización embebida de un orden legal-institucional que lo constituye en soberano y le da el monopolio de la violencia organizada sobre una sociedad asentada en un cierto territorio, lo cual forja lo que considera los atributos que conforman la estatidad. Tal noción detenta sin duda una raíz weberiana que el mismo autor reconoce (Wendt, 1999).

Por ende, el Estado se vuelve una construcción en el sentido de un entramado generado a partir de la asociación de ideas e identidades. Con lo cual, la proclamada crisis del Estado nación no tiene asidero en el constructivismo. Sin embargo, esto no implica que se niegue la creciente importancia de otros actores como los no gubernamentales, sino que al igual que en el liberalismo se les reconoce, pero a diferencia de éste, se le asigna un significado esencial a través de conceptos como el de sociedad y fundamentalmente el de idea e identidad.

La relevancia de este apartado en la tesis, está dada por la necesidad de anunciar y sostener teóricamente cómo, si bien la investigación estuvo centrada en los actores no tradicionales, su vinculación con el Estado nación es constante e imprescindible. Incluso y a partir de los presupuestos establecidos, son las mismas lógicas del Estado nación que habilitaron la influencia de aquellos por fuera del proceso decisional, puesto que no componen la estructura. En tal sentido, no adscribimos a la mencionada crisis del Estado, aunque tampoco acordamos con su análisis en términos excluyentes por parte de los estudios tradicionales. Más bien proponemos una reflexión que partiendo del Estado se focalice en los actores subnacionales y no estatales.

1.3. Las instituciones

Para los teóricos liberales, las instituciones detentan un rol central en la reducción de la incertidumbre, puesto que estructuran la interacción social a la vez que definen y limitan el conjunto de elecciones a las que se enfrentan los individuos (North, 1990).

Extrapolando la importancia de las instituciones del nivel estatal al internacional, indagamos acerca de la teoría de los regímenes internacionales, la cual ha sostenido la preponderancia de aquellas como paliativo a la anarquía

internacional. En consecuencia, sus exponentes buscan, mediante la explicación del surgimiento, desarrollo y características de los regímenes, lograr un orden en la política mundial (Keohane, 1982).

De tal modo, quizás la definición más tradicional de régimen sea la de Stephen Krasner, quien establece que se trata de: “*principios implícitos o explícitos, normas, reglas y procedimientos de toma de decisión a través de los cuales, las expectativas de los actores convergen en un área de las Relaciones Internacionales.*” El autor entiende por *principios* a las creencias en hechos, causas y actitudes, por *normas* a los estándares de comportamiento definidos en términos de derechos y obligaciones, a las *reglas* como prescripciones y proscipciones de las acciones y al *procedimiento de toma de decisiones* como las prácticas para hacer e implementar elecciones colectivas (Krasner, 1989:14).

Algunos enfoques que actualizan y enriquecen la teoría más tradicional de los regímenes, establecen que las principales características de un régimen internacional son la efectividad y la robustez. En el primer caso, se refieren a si sus miembros se mueven por sus normas y reglas, es decir, si el régimen alcanza los objetivos propuestos. En el segundo caso, alude a la permanencia en el poder de las instituciones internacionales, frente a los cambios y desafíos que deben enfrentar (Hasenclever, Mayer, Rittberger, 1999).

Tanto los análisis primarios como postreros, caen en algunos inconvenientes notables desde el punto de vista de esta tesis y su objeto de estudio. En tal sentido, sostenemos con Oran Young algunos puntos de crítica relacionados con la mera definición de régimen como una lista de elementos que son difíciles de diferenciar conceptualmente y que se solapan mutuamente. Asimismo, se afirma con el autor que tal definición presenta una elasticidad desconcertante al aplicarse al mundo de las relaciones internacionales lo que hace a la noción de régimen, conceptualmente débil (Young, 1986).

Por otro lado, enfatizamos la importancia de la crítica de Strange en sus cinco argumentos vinculados con que estos estudios son una “moda”, así como con la imprecisión terminológica, que de hecho es el foco donde se centran gran parte de las críticas hacia el neoinstitucionalismo. Asimismo, que el concepto de régimen tiene sus orígenes en una observación de la política nacional que se intenta extrapolar al plano internacional con poco éxito; que se exageran los elementos estáticos y se subdimensionan las transformaciones y la dinámica de

los regímenes; y finalmente la cuestión del estadocentrismo como análisis excluyente (Strange, 1982).

Desde la óptica del constructivismo, las instituciones son analizadas en el neoinstitucionalismo como elementos materiales. Incluso la idea de institucionalización, se asocia a la materialización que este proceso conlleva. En su reflexión específica acerca de los regímenes internacionales, Wendt se muestra reticente a pensar que éstos pueden terminar con la competencia interestatal en términos de política de poder, en función de la ausencia de una autoridad centralizada a nivel internacional, tal como plantean los neoinstitucionalistas. El autor se inclina a considerar que la teoría de la acción racional a la que venimos aludiendo, cae en el mismo reduccionismo que las teorías clásicas al tomar como dados los intereses e identidades de los agentes. Es decir, a su entender, la política de poder, no es propia de un sistema anárquico (neorrealismo) ni de la naturaleza humana (realismo), sino que es una construcción social.

Es así que tomamos el concepto que Wendt otorga de institución como *“un set relativamente estable o una estructura de identidades e intereses”*. Y acorde con lo dicho previamente, afirma que esta estructura de identidades e intereses se codifica en reglas y normas que sólo tienen fuerza motivacional en virtud de la legitimidad brindada por los actores y el proceso de socialización -en el sentido de la dinámica por la cual se forman los intereses e identidades, un proceso de aprendizaje-. Con lo cual las instituciones más que sets de reglas en el sentido neoinstitucionalista, representan entidades cognitivas que sólo existen en función de las ideas de los actores (Wendt, 1992).

En consecuencia, estudiamos más que las normas en sí mismas, las ideas e intereses que llevan a la construcción de este set de reglas. Tal es así que la institucionalización es un proceso de internalización de identidades e intereses (Wendt, 1992).

Resulta central detenerse en este último concepto, puesto que al pretender analizar las creencias, intereses e identidades de los actores involucrados en la cuestión ambiental, afirmamos que no existiendo canales que vehiculen sus motivaciones, construyeron un poder que perforó el proceso de toma de decisiones de la PEA. Esta construcción mediante canales informales de presión, muestra que la institución va mucho más allá del nombramiento de un área formal o agencia donde la sociedad pueda volcar una preocupación, sino que el proceso

de institucionalización implica que las instancias gubernamentales les reconozcan a estos actores su rol como protagonistas del cambio.

1.4. *El cambio en la estructura*

Una de las críticas más profundas que se realizan al neorrealismo, está dada por las limitadas posibilidades que tal enfoque deja al cambio en la *estructura*, principal concepto articulador en el pensamiento de Kenneth Waltz (Waltz, 2001).

En este sentido, afirman Barry Buzan, Charles Jones y Richard Little, que el final de la Guerra Fría se constituyó conceptualmente como una mutación en la estructura distribucional de poder, donde justamente el poder económico no fue objeto de modificaciones sustantivas a diferencia de aquel de índole política y militar (Buzan, Jones, Little, 1993). Tal transformación no pudo ser explicada por el neorrealismo.

Por su parte, Robert Cox, establece que el hecho de que el neorrealismo considere a las variables sociales como inmóviles, genera obstáculos en las posibilidades de cambio en el sistema y por ende, sostiene un Sistema Internacional básicamente injusto. Es por eso que designa que una teoría crítica de las relaciones internacionales debería tener anclaje en el cambio (Cox, 1981)¹².

Por otro lado, y desde el punto de vista de la teoría de los regímenes internacionales, particularmente en la visión de Krasner, coexisten tanto el concepto de cambio *de* régimen como *en el* régimen. Mientras que el primero alude a las transformaciones experimentadas por los principios y normas que conforman su definición de régimen, el segundo está dado por el resto de transformaciones que pueden generarse (Krasner, 1989).

Si bien dicha teoría reconoce la dinámica de los actores, tal como afirma Strange, en la práctica sobrevalora la estática del régimen (Strange, 1982). En este sentido el constructivismo, como enfoque teórico, aboga por el cambio social en términos de cambio estructural o transformación cultural, puesto que Wendt establece que los hechos sociales están constituidos por ideas compartidas que

¹² Cox no es el único que analizando las ineficacias del neorrealismo plantea la relevancia de estudiar el cambio estructural o sistémico, en tal sentido opera entre otros, Kalevi J. Holsti (Holsti, 1998).

pueden variar, aunque reconoce que su maleabilidad depende del nivel de internalización social. Es por eso que el cambio es posible al conformarse una nueva identidad.

A diferencia del neorrealismo waltziano, la estructura se encuentra en constante cambio por la relación dinámica que existe entre ésta y el proceso, al igual que sucede con el agente y la estructura. Estos son elementos centrales que también habilitan el cambio social.

Asumiendo entonces que el constructivismo otorga un espacio relevante en su teoría al cambio social, reforzamos la noción de que si bien son los actores no tradicionales quienes pueden asumir preponderancia en el inicio del proceso de cambio, tal como asume Wendt, es el Estado el garante final de que dicha transformación se institucionalice (Wendt, 1999). Con lo cual, el rol del estado no se devalúa sino que adquiere nueva importancia.

La sociedad es entonces la protagonista de nuestros esfuerzos, por cuanto se codifica como el terreno donde se realiza el proceso de construcción de identidades, creencias y poder en virtud de sus expectativas compartidas. La misma asume en la tesis una denominación específica de acuerdo al objeto de estudio, que es justamente lo que llamamos los actores no tradicionales. Sin embargo, no desconocemos el rol prioritario que continúa teniendo el Estado y es por eso que partimos del análisis de la política tradicional.

Convalidando la relevancia que asigna Wendt al cambio social, analizamos las formas que prevé para su concreción. En este sentido, al enunciar la existencia de tres culturas: la hobbesiana, la lockeana y la kantiana, establece que el paso de una cultura hacia otra está dado por un proceso de formación identitaria. Con lo cual, la travesía de un estado de enemistad a uno de rivalidad o de amistad, en consonancia con las culturas, no es inevitable –lo cual anula la crítica respecto a la necesaria ontología positiva del constructivismo en Wendt- pero puede resultar de tal proceso de construcción, y justamente por eso la “anarquía es lo que los estados hacen de ella” (Wendt, 2006: 181).

Lo afirmado hasta aquí, señala el interés del enfoque constructivista por promover el cambio social, explicado a partir de cómo las estructuras sociales son el efecto de las prácticas sociales. Es claro en este sentido, que las modificaciones no son automáticas, ya que muchas veces las estructuras sociales constriñen la acción de forma que las estrategias transformativas sean más difíciles. Por lo cual,

la mutación estructural depende del cambio en el sistema de expectativas que se refuerzan mutuamente (Wendt, 1995).

Al asumir al cambio como las modificaciones que se dan en las ideas y creencias de los agentes, se destierra la visión de las relaciones internacionales como una estructura insondable y material que trasciende al individuo y a la sociedad. Esto facilita analizarlas más bien como un entramado, una realidad que la sociedad construye en virtud de un proceso intersubjetivo. Esta misma visión es aquí aplicada al plano doméstico.

1.5. Principales categorías teóricas de esta tesis

La presentación de algunos de los debates que consideramos más significativos desde el punto de vista del objeto de estudio ha sido realizada, así como fueron explicitadas en tal sentido las posiciones que asume el constructivismo como el enfoque teórico sustancial que nutre esta tesis. Ahora bien, resulta imprescindible apuntar las categorías teóricas que proviniendo de tal corriente del pensamiento en Relaciones Internacionales, permiten analizar la influencia ejercida por los actores no tradicionales en el proceso de toma de decisiones de la PEA. Tales son las nociones de: *ideas, creencias, expectativas, intereses, identidad y construcción social del poder*. Para su definición, en algunos casos asumimos las empleadas por Wendt, mientras que en otros generamos las propias, siempre anclados en una visión constructivista.

La cuestión de las *ideas* no es exclusiva al constructivismo, pero sí lo es su particular forma de comprenderlas, incluso más que de definir las. De hecho, el mismo Wendt reconoció su fracaso en especificar su contenido en la obra principal *Social Theory of International Politics*, donde busca en forma infructuosa aludir a éstas, como significados o sentido y no como información, tal como el racionalismo las percibe. En efecto, recién en una obra posterior generó una aproximación hacia su definición más concreta planteando a las ideas como “*meaningful states of consciousness*” (Wendt, 2006: 213).

Decimos que las ideas como concepto, no son exclusivas al constructivismo, por cuanto algunos neoinstitucionalistas como Robert Keohane y Judith Goldstain incluyeron tales en sus matrices de pensamiento. Sin embargo, dichos autores notan que las ideas importan, pero no ven al poder y a los intereses

como efectos de las mismas, sino que los disocian, lo cual redundaría en la misma falencia del neorrealismo como cuerpo teórico puesto que no le reconocen a las ideas su principal función que es justamente la constitutiva (Goldstein, Keohane, 1993). Con lo cual, si bien algunos autores han incorporado a las ideas en sus complejos analíticos, consideran que éstas importan en el sentido de su impacto sobre el poder y los intereses. En contraposición, para el constructivismo las mismas son las causas que conforman tanto a los intereses como al poder.

Consecuentemente, en el constructivismo, las ideas representan un meta-concepto que permite explicar la distribución de poder en la política internacional como resultado de los intereses. Con lo cual, las estructuras sociales no están dadas por las fuerzas materiales tal como demuestra el neorrealismo, sino por la distribución de ideas que se da en el sistema (Wendt, 1999).

Por otro lado, definimos *creencias* como el conjunto de formas de pensar y actuar manifestadas por los actores y aplicadas a una cierta materia. Tales creencias pueden ser constatadas mediante el contraste entre el discurso y la acción. Además, se evalúan tanto las creencias que se consideran de índole individual y por ende que cada actor manifiesta, como las creencias colectivas que se internalizan mediante la práctica en común de los individuos que componen el actor social.

De esta manera, en la aplicación del concepto de idea vemos que el mismo es subsidiario del de creencia, en tanto muestra una relación constitutiva. Lo equivalente sucede con las expectativas.

Analizamos las *expectativas* como lo que los actores esperan lograr, materializado en objetivos por actor, ya sea mediante una acción o un conjunto de acciones. Esta materialización recibe el nombre de *medio o mecanismo*.

Ambos conceptos, tanto el de creencia como el de expectativa, son funcionales en esta tesis al de identidad y por ende generamos un mayor desarrollo al respecto y explicamos su vinculación.

La noción de *identidad* es analizada a través del pensamiento constructivista, por cuanto se constituye en uno de los conceptos más acabadamente elaborados por Wendt. No obstante, se avanza en el debate sobre tal concepto y su tipología a la luz de aportes de autores que retomaron tales nociones.

Wendt llama identidades a las formas compartidas de pensamiento cimentadas a partir de la interacción social. En efecto, utiliza los conceptos de primera y segunda imagen modelados por Waltz para explicar que los actores adquieren identidades por la participación colectiva, lo cual le da un carácter preeminente relacional, en tanto definición social que los actores sostienen sobre sí mismos y sobre otros, construyendo la estructura del mundo social (Wendt, 1992).

La mención de las imágenes es central, puesto que así como en su análisis el propio Waltz se inclinaba por la tercera imagen –el sistema internacional- como forma de explicar la política internacional, Wendt favorece una reflexión que priorice al hombre y al Estado. Esto sucede porque su visión destaca el proceso por el cual se construyen las ideas que llevan a la distribución de poder en el Sistema Internacional. En función del objeto de la tesis, nos centramos en la primera y segunda imágenes aunque con un fin diferencial respecto a Wendt, puesto que no promovemos la explicación respecto a la estructura de poder internacional, sino de una estructura doméstica como es la Argentina.

Asimismo, Wendt define a la identidad como una “*cualidad subjetiva enraizada en la comprensión de un actor sobre sí mismo*”, lo cual implica tanto una estructura interna como externa a la vez (Wendt, 1992: 224). Esta doble cualidad refiere a que una persona puede calificarse o autodefinirse de una cierta manera, lo que marca una estructura interna. Sin embargo el hecho de que esto coincida con la identificación que otros hacen de esa misma cualidad denota el carácter externo.

Para poder profundizar estos aspectos, abordamos la tipología que Wendt establece de identidad: *personal o corporativa; de tipo; de rol y colectiva*. En el primer caso, asume que está dada por aquellas estructuras homeostáticas que caracterizan a los agentes. Lo que hace a un estado o a un individuo ser quien es, sus propiedades, donde la base material está dada en el caso del primero por el territorio y en el segundo por el cuerpo. A diferencia de los otros tres tipos, un agente sólo puede tener una identidad personal, y lo que hace que pueda poseerla a diferencia de un objeto inanimado, es la conciencia de ello, la memoria y su intencionalidad. Sobre este primer tipo se asientan las restantes.

En segundo lugar, analiza la identidad *de tipo* como una categoría social aplicada a personas que comparten características específicas, tales como: la

apariciencia; el idioma; los valores; las experiencias, y los comportamientos, entre otras. Un ejemplo en tal sentido sería la nacionalidad. De esta forma es claro como un mismo agente puede tener distintas identidades de tipo, pero no cualquier característica habilita una identidad, sino que debe ser una característica que por su sentido social sea reconocida por los actores en tanto valor cultural. A diferencia de la de rol, en la mirada de Wendt se trata de una identidad intrínseca a quienes la poseen, lo cual la hace independiente de la relación entre agentes.

La identidad de rol se describe por su carácter relacional, es decir, no tiene una naturaleza preexistente, sino que todo depende de la posición que se ocupa en la estructura social y el comportamiento que se sigue en virtud del rol que se detenta en la misma. Este tipo de identidad se encuentra fuertemente vinculado a las expectativas, justamente porque al depender de las relaciones entre los agentes, está dada por lo que unos y otros esperan y perciben que comprende su propio rol en el entramado social que componen. Un ejemplo que otorga Wendt en el plano internacional respecto a la identidad de rol, es la cuestión de la soberanía. A pesar de que las teorías tradicionales tomen a la soberanía estatal como un elemento dado, se trata en la visión del autor, de una cualidad enraizada en la aceptación que los estados tienen sobre sí mismos y entre sí respecto a la distribución de sus posiciones en la estructura internacional.

Finalmente, la identidad colectiva es el máximo nivel de intención que lleva hacia la identificación como proceso cognitivo en el cual la distinción entre “ellos - nosotros” se diluye, a partir de la incorporación de ambos en una única identidad. Tal como el resto de las identidades exceptuando a la primera, cada agente puede tener diversas identidades colectivas (Wendt, 1999: 224-229).

Nuevamente vinculando la categoría de identidad con la de interés, afirmamos que las primeras no son reducibles a los intereses, puesto que las mismas se refieren a quienes son los actores, mientras que los intereses narran qué quieren dichos actores, es decir designan motivaciones. Los intereses entonces, presuponen las identidades porque un actor no puede saber lo que quiere sin saber primeramente quien es. Lo relevante de todo esto es que la identidad por sí misma no mueve a la acción en el constructivismo ni explica la acción. Con lo cual, sin los intereses, las identidades no tienen fuerza motivacional.

No obstante, y tal como afirma Dale Copeland, los dos primeros tipos de identidad, aluden a procesos que están dados por la propia organización del estado

y que ocurren al interior del mismo, mientras que las otras requieren de la interacción entre estados, de acuerdo al pensamiento del propio Wendt (Copeland, 2006).

La caracterización de las identidades propuesta por Wendt ha sido extraída y adaptada del pensamiento de James Fearon, quien asume la existencia primaria de una identidad social y otra personal, para luego establecer identidades de tipo y de rol (Fearon, 1999). En tal sentido, no se relevan diferencias significativas para el análisis propuesto. Sin embargo, nos interesa mostrar los enfoques de algunos autores argentinos que aplicaron la categoría de identidades, en ciertos casos sin modificaciones y en otros, mostrando disensos provechosos.

Miryam Colacrai utiliza la categoría de identidad para hacer referencia al caso chileno, en clave comercialista a tono con la mirada de Richard Rosecrance, y aludiendo a la versión empresarial de la identidad y la territorialista. Tales fueron emprendidas en el sentido de la identidad no como esencia inmutable, sino como sujeta a cambios y adaptaciones en función del contexto en el cual se desarrolla (Colacrai, 2008b). La importancia que otorga la autora a la variable contextual representa un aporte significativo que otros académicos han tomado como dado a pesar de la relevancia que le otorga el propio Wendt.

Por su parte, Anabella Busso y María Eva Pignatta realizan un estudio acerca de la identidad y las fuerzas profundas en su impacto sobre la política exterior de diversos Estados. Su contribución radica en aducir que en el proceso de construcción de identidades se pueden reconocer elementos primigenios y otros circunstanciales. Los primeros aluden a aquellos que constituyen a los individuos y que no se eligen, como por ejemplo: la historia, los símbolos, la geografía, la raza, la etnia y el lenguaje, entre otros. Lo interesante es que algunos de ellos son de índole natural y otros sociales, según lo establecen las autoras (Busso, Pignatta, 2008).

El segundo conjunto de elementos denominados circunstanciales, son aquellos que asumen una pertenencia por elección, tal es el caso de la ideología y la profesión. Sin embargo, al trasladar estos elementos al nivel estatal, afirman que se trata de aquellos que no formando parte de la estructura identitaria estatal, pueden adquirir relevancia en cierto contexto, convirtiéndose en rasgos de la identidad y hasta convertirse en permanentes (Busso, Pignatta, 2008).

La disquisición con las autoras radica en que a pesar de basar su obra en la noción de identidades, asumen una visión de tipo tradicional al aplicarla a la categoría de identidad nacional, lo cual se conjuga con la noción de fuerzas profundas.

Nosotros asumimos con Wendt, que las identidades están constituidas por ideas de los individuos acerca de sí y de su relación con otros, en función de un proceso de interacción. Sin embargo, discurrimos con el autor en lo que Copeland señalaba respecto al carácter interno de los dos primeros tipos de identidades en contraposición con el relacional de las restantes. Comprendemos a las identidades como procesos sociales y por ende afirmamos que su carácter relacional es intrínseco a la identificación, por más que la misma aluda a elementos individuales o colectivos.

Abordamos nosotros aquí, la existencia de identidades que de por sí detentan un carácter social y relacional, y que arrojan tanto elementos de índole *individual, como colectiva y antagónicos*. Esto significa que si bien acordamos con Wendt la definición que otorga en términos generales del concepto de identidad, no asentimos que pueda aseverarse que existen tipos de identidades que puedan tener un carácter intrínseco al individuo o al Estado sin que asista una vinculación con otros agentes, ya sea dicha relación cooperativa o conflictiva.

Con lo cual, decimos que a partir de las formas de pensar y actuar manifestadas por los actores tanto en su plano individual como colectivo -que consideramos como creencias-, así como de lo que éstos esperan lograr, materializado en objetivos y medios o mecanismos a través de los cuales los llevan a cabo -considerado como expectativas-, los actores no tradicionales construyeron identidades que provienen de un proceso de relacionamiento que cimienta una imagen sobre sí, sobre su posicionamiento colectivo y en contraposición a otros.

Finalmente, los conceptos hasta aquí expuestos, se relacionan con la noción de *construcción social de poder*, entendido como proceso de institucionalización de ideas, creencias e identidades. Recordando que la institucionalización alude a la internalización societaria de identidades e intereses.

A diferencia de la escuela realista, el constructivismo asume que el poder o la lucha por el mismo, no son características propias de la naturaleza hobbesiana del hombre y por ende del Sistema Internacional en sí mismo. Más bien, la

importancia justamente de las ideas radica en que el poder y los intereses, no tienen un efecto más allá del conocimiento que los actores comparten y construyen. De esta forma el proceso de construcción social del poder alude a la dinámica por la cual los actores compartiendo creencias y expectativas acerca de los fenómenos sociales, modelan sus intereses e identidades compartidos generando un poder que le es propio y único y que trasciende la noción de poder estatal de tipo material, a la que los estudios tradicionales de las Relaciones Internacionales adhieren.

1.6. En resumidas cuentas

Los debates que hemos abordado a lo largo de este capítulo, ponen en discusión los aportes del constructivismo con los del realismo político, el neorrealismo y el neoinstitucionalismo en su versión de la teoría de los regímenes internacionales. Consideramos este paso como necesario para poder establecer una base teórica sólida sobre la cual reflexionar acerca del problema propuesto y los objetivos de investigación.

No obstante, consideramos pertinente reconocer las limitaciones del constructivismo en su abordaje, muchas de ellas apuntadas por Stefano Guzzini y por otros autores quienes analizando si se trata del nuevo paradigma preponderante en Relaciones Internacionales, reflexionan sobre sus fortalezas y debilidades (Guzzini, Leander, 2006)¹³. No obstante, sostenemos que los puntos en los que el enfoque -fundamentalmente en los aportes de Wendt- es más provechoso, se encuentran fuertemente ligados a los principales aspectos a los que alude esta tesis.

Tanto la solución dada al tradicional debate en términos de determinación entre el agente y la estructura, como la cuestión de la crisis del Estado y de éste como único centro de análisis de la gran mayoría de teorías en la disciplina, las instituciones y la cuestión del cambio; representan insumos esenciales para poder

¹³ En el 2000, un año después que Wendt publicara su obra “Social Theory of International Politics”, se celebró el Forum in the Review of International Studies, titulado tal como su obra, donde se discutieron los puntos nodales de tal trabajo. En consecuencia, Stefano Guzzini y Anna Leander generaron una nueva obra que recopiló a muchos de los críticos y le otorgaron al mismo Wendt un espacio para su defensa (Guzzini, Leander, 2006).

fijar las categorías seleccionadas y proceder a su aplicación a los casos seleccionados.

Al mismo tiempo, aseveramos que el principal valor de este enfoque es justamente reflexionar sobre el proceso por el cual se construyen aquellas ideas que otras teorías en la disciplina han considerado inherentes a la naturaleza estatal.

Interrogarse acerca de las creencias y expectativas que motivan una dinámica social es un paso esencial para poder generar un cambio estructural, aspecto que también ha sido sumamente relegado en las Relaciones Internacionales.

Los enfoques con los cuales aquí se discurre, han promovido al Estado como actor excluyente de la arena internacional, en un sistema de carácter eminentemente anárquico, con instituciones que promueven la morigeración de la naturaleza negativa de tal sistema en correspondencia con la propia forma humana, una búsqueda de poder basada en tal aspiración y por ende una distribución de capacidades y una estructura internacional netamente material.

Todos estos aspectos son contrapuestos en esta tesis, sosteniendo un enfoque que reconoce los elementos materiales y su relevancia, pero opta por una visión no excluyente en su impacto sobre la estructura y de ésta sobre el agente. Es por eso que adherimos a afirmaciones como *la anarquía es lo que los estados hacen de ella* (Wendt, 1992), así como le reconocemos al constructivismo su capacidad para poner en el debate algunos conceptos y nociones que no han sido discutidos previamente, o al menos no con la sistematicidad que han adquirido en tiempos recientes.

La abstracción que requiere el estudio de fenómenos sociales contrasta muchas veces con la necesidad de brindarle a la investigación un carácter científico, es por eso que en esta primera parte de la tesis no sólo otorgamos los elementos teóricos, las categorías e indicadores para la reflexión, sino también se brindan algunas elementos herramientas que fijen el rumbo por el cual se movió la PEA en general y la política ambiental en particular en la Argentina, durante el período en estudio.

A continuación, procedemos al análisis de la política exterior como concepto, así como al examen de algunos de los principales debates que se dan acerca de su contenido y delineamiento desde el plano teórico. Además,

indagamos acerca de los aportes teóricos tanto de académicos nacionales como internacionales acerca de las actividades externas de los actores no tradicionales y las denominaciones que estas acciones adquieren en función del enfoque escogido.

CAPÍTULO II:

La Política Exterior como idea

Este capítulo representa el esfuerzo por reflexionar acerca de las transformaciones que ha experimentado el concepto de política exterior, para luego proceder a reafirmar lo que aquí comprendemos por tal, y cuáles son los actores que intervienen en la misma. Además, se pone de manifiesto la diferencia entre lo que han sido los estudios de macro y de micronivel de política exterior para hacer referencia al proceso de toma de decisiones como foco de la tesis. Posteriormente, aludimos al concepto de influencia, como eje articulador, involucrando distintas perspectivas teóricas de las Relaciones Internacionales, para luego adentrarnos en la forma en la cual aquí se la percibe en función de una serie de niveles establecidos al efecto.

Algunas de las cuestiones aquí abordadas aluden a procesos que son generalizados en la arena internacional y que repercuten en la PEA, mientras que otros son distintivos de tal política en función de sus características históricas. Como consecuencia, abordamos el proceso de transformación experimentado por la política exterior en su complejidad conceptual, valorando la importancia de realizar un estudio de micronivel, en el sentido del proceso decisorio. Realizamos esto, diferenciando ésta noción de la de estructura decisoria, ambas centrales en el análisis propuesto. A partir de estas aseveraciones, nos adentramos en la nivelación de la influencia partiendo del supuesto de la clausura del proceso decisorio a la participación de actores externos al mismo.

2.1. La política exterior en el centro del debate teórico

El Sistema Internacional se ha visto azorado por diversos cambios donde la creciente injerencia de actores previamente relegados de la escena internacional, desemboca en el debate acerca de la pérdida o no de atributos de poder por parte del Estado nación. Estas mutaciones se generan en el marco de un mundo turbulento -en palabras de James Rosenau-, donde el concepto de política exterior es puesto a prueba al menos en su sentido más tradicional (Rosenau, 1997).

La política exterior ha sido foco de análisis desde Tucídides, mostrando cerca de 2000 años de examen. Sin embargo, su tratamiento tal como hoy lo utilizamos, comenzó con la práctica de los ministros de relaciones exteriores a partir del siglo XVIII. Luego de la segunda posguerra, en el siglo XX, fue evidente su importancia como un freno a la competencia de los superpoderes que emergieron del período bélico (Hill, 2003a: 233).

Por otro lado, el abordaje de dicho concepto fue una tarea emprendida por las teorías tradicionales mayormente, como la visión que la elite política detentaba respecto a su propia posición. En consecuencia, la política exterior era percibida como la exteriorización de las posturas que este grupo delineaba, analizándolo a la luz de conceptos como el de interés nacional. Esta visión quedó impresa en el realismo político como escuela preponderante en la disciplina hasta mediados del siglo XX, momento en el cual otras perspectivas surgieron como producto de la

misma dinámica del Sistema Internacional. A pesar de la gran producción teórica de autores interdependentistas, estructuralistas, sistémicos, constructivistas y liberales, entre otros, este paradigma ha sido relativamente incontestado. Guzzini denota tal realidad, afirmando que la mayor importancia del realismo no reside en su poder explicativo, sino en el efecto político de proveer un lenguaje común en el cual la política mundial se produce, es por eso que el realismo es en sí mismo un hecho social en la política mundial, utilizando los propios conceptos constructivistas (Guzzini, 2006: xviii)¹⁴.

No obstante, estas mismas transformaciones que han permeado el sistema, marcan a nuestro entender, la inconsistencia de estas teorías para dar cuenta de lo que sucede, a partir de una visión únicamente centrada en el actor tradicional y en las elites como artífices exclusivas en el delineamiento de la política exterior.

Por ende, estudiamos un aspecto de este sistema globalizado y crecientemente integrado que se enfrenta a una cantidad inusitada de actores que tienden a desestabilizar el monopolio del Estado como ente encargado de definir el *qué* y el *cómo* de la política exterior (Colacrai, Zubezú, 2004).

Es posible ver entonces, el paso de un concepto basado en la idea de la política exterior como construida exclusivamente por un gobierno, a una noción que involucra a un conjunto de nuevos actores o aquellos previamente soslayados. Es decir, que tiene en cuenta en forma creciente, las propias ideas que estos grupos tienen acerca de la realidad internacional y las identidades que construyen.

A diferencia de la noción clásica del realismo político respecto a la política exterior como cálculo racional que tiende a minimizar los riesgos y maximizar los beneficios, en tanto está basada en el interés nacional medido en términos de poder (Morgenthau, 1963), los enfoques actuales tienden a valorar dicha política como un proceso de construcción social. Es así que Hill la explica como *“la forma en la que una sociedad se define a sí misma frente al mundo exterior”*. Por consiguiente, la política exterior debe proyectar los valores que la sociedad en cuestión considera universales, reforzando la cultura nacional (Hill, 2003b: 5-9).

La aproximación a conceptos como los de ideas, creencias e intereses, responden a una visión que concibe a la política exterior como un proceso de cimentación social y por ende para comprenderla, es necesario reflexionar sobre

¹⁴ La traducción es nuestra.

sus protagonistas. Somos enfáticos respecto a la exclusión que realiza la matriz realista, ya que justamente como postula Morgenthau, la idea de interés en términos de poder permite independizar las motivaciones, preferencias o cualidades morales e intelectuales de los sucesivos estadistas. De esta forma el interés se vuelve un parámetro casi inmutable a partir del cual se juzga la acción política (Morgenthau, 1963). Tal noción de inmutabilidad es justamente la que aquí consideramos imprescindible dejar de lado.

Hermann utiliza una metáfora para hacer referencia a la política exterior, que nos parece productiva en este análisis. La misma hace referencia al pensamiento de Heráclito en el cual el cambio era permanente, como se asume en su imagen del río. Así ve el autor a la política exterior, en constante proceso de transformación (Hermann, 1990).

En términos constructivistas, al ser la política una actividad humana, el intento de comprenderla debe implicar desentrañar el significado que le asignan sus protagonistas. Esto no implica desconocer que el comportamiento estatal es delineado por una clase política o por los decisores que integran un gobierno, sino más bien comprender los intereses y creencias que modelan la política exterior.

Finalmente, es menester reiterar que las visiones más recientes acerca de la política exterior hacen hincapié en el factor interméstico (Manning, 1977). Como establece Rosenau, los cambios en el sistema deben analizarse a partir de la comprensión de una frontera cada vez más porosa y flexible que separa lo interno de lo externo (Rosenau, 1997). Tal es así, que la distinción entre políticas se vuelve únicamente un instrumento para el análisis, donde sus contenidos son cada vez más intercambiables.

Sin embargo, se ha puesto en discusión si la actividad emprendida por aquellos actores que no son exclusivamente el Estado nacional -y en el caso argentino el Poder Ejecutivo Nacional-, puede o no denominarse política exterior.

En tal sentido afirmamos primeramente que no se trata de una interrogación que sólo se hayan hecho los académicos y constitucionalistas argentinos a partir del análisis de las atribuciones de los distintos poderes que nos caracterizan como una república. Más bien, y como fenómeno global, ha recibido distintas caracterizaciones.

2.1.1. La acción internacional de los actores no tradicionales

A los fines de precisar los términos aquí empleados, es esencial afirmar con Graciela Zubelzú, que si bien la expresión más correcta para referirse a los componentes de los Estados, sería el de sub-estatal, utilizamos la noción de subnacional puesto que ambos derivan del concepto de Estado-nación, así como que el término subnacional obedece al contraste con el plano internacional en Relaciones Internacionales (Zubelzú, 2008). Por ende, denominamos actores subnacionales a las provincias y municipios argentinos, así como no estatales a aquellos actores tales como: organizaciones no gubernamentales, asambleas ciudadanas, medios de comunicación, sectores académicos y agrupaciones profesionales, entre otras.

A partir de tal aclaración, introducimos el debate acerca de la diversidad de conceptos que se han empleado en distintas porciones del planeta para referirse al fenómeno por el cual, actores no tradicionales generan acciones tanto en la arena internacional, como presionan sobre el Estado nación para modificar su política exterior.

En primer lugar, hacemos referencia al concepto que utilizan Miryam Colacrai y Graciela Zubelzú, de *estados comercialistas*, amparándose en la noción de Richard Rosecrance. Las autoras establecen que en un mundo interdependiente, los Estados emprenden la integración a la economía mundial través de acciones como las comerciales. Los estados provinciales y regiones optan por estrategias similares, compitiendo en el mundo a partir de sus ventajas comparativas (Colacrai, Zubelzú, 2004).

Otro de los conceptos que se ha vuelto quizás más tradicional en el tratamiento de este tema, es el de *paradiplomacia* en el sentido acuñado por Michael Keating, quien lo utiliza para referirse al incremento en las articulaciones de los actores no tradicionales vinculados a los asuntos internacionales, lo cual muestra una diferencia significativa con la diplomacia tradicional.

Refiriéndose a la realidad europea, explica que frente a la uniformidad que impone la Unión, ha habido una explosión de la actividad internacional de las regiones y las naciones sin estado. Un dato relevante es que a su entender, este tipo de diplomacia regional, no busca -a diferencia de la diplomacia tradicional- representar intereses generales, sino la defensa exclusiva de los propios intereses.

Este sería para Keating el contraste más notorio entre dichas diplomacias (Keating, 2001).

En tercer lugar, John Kincaid hace alusión a la presencia y actividad internacional de los actores no tradicionales, a través de la noción de *diplomacia constitutiva* (Kincaid, 1999). El mismo es utilizado estableciendo que las partes constituyen las políticas del gobierno central, con lo cual, se daría una especie de co-formulación de la política exterior.

Algunos ejemplos más de académicos que han reconocido este fenómeno aplicado a distintas realidades nacionales son Castro Ruano y Zubiri Ugalde con su noción de *diplomacia paralela* aplicada al caso de la acción externa del gobierno vasco (Castro Ruano, Zubirí Ugalde, 2004); Ivo Duchacek, quien aborda el concepto de *soberanías perforadas* (Duchacek, 1990:11), y Susan Strange con su estudio acerca de los *estados huecos* (Strange, 1994), entre muchos otros.

Reflexionando sobre los conceptos expuestos, aducimos que la noción de estados comercialistas de Rosecrance no favorece el análisis del objeto de estudio en esta tesis, puesto que la vinculación entre los actores no tradicionales aquí analizados, trasciende la reflexión comercial para instalarse en la arena político-ambiental o ecológico-política dejando tal concepto con escaso poder explicativo.

Por otro lado, y en relación a las ideas de paradiplomacia y diplomacia paralela, concordamos con Zubelzú, quien asume que las mismas presentan ciertas connotaciones en la Argentina, relacionadas con la acción paralela al Estado democrático en el sentido de acción paramilitar o parapolicial.

Establece Zubelzú que “el empleo del término paradiplomacia puede interpretarse como una actividad que duplica o compite con la del estado nacional en un contexto cultural –el argentino- en el que el prefijo “para” tiene más bien una connotación negativa, incluso con visos de actividad ilegal (parapolicial, paramilitar) más que de acciones simultáneas o concurrentes”. Asimismo, que utilizar la noción de diplomacia para referirse a unidades distintas al Estado nación, no sería apropiado en el caso argentino, en virtud de lo establecido por la Carta Magna (Zubelzú, 2006:36).

Por otro lado, y poniendo en discusión el concepto de diplomacia constitutiva de Kincaid, consentimos con el autor su postura respecto al debate acerca de la supuesta crisis del Estado o la pérdida de sus atributos tradicionales, en contraposición con lo desarrollado por Strange en función del término Estado

hueco. Es decir, asumimos la continuidad en la preponderancia del Estado como eje del Sistema Internacional, lo cual no quita la pujanza de actores que de hecho en su relación con los tradicionales, son el foco de nuestro análisis. Esto se ve fuertemente complementado con el aporte de Medeiros al afirmar que los nuevos actores buscan ampliar sus espacios de participación en el proceso decisorio sobre cuestiones externas, interactuando junto al gobierno central en la búsqueda de influir en la política exterior del Estado (Medeiros, 2004). En consecuencia, tales afirmaciones contrastan con lo afirmado por Strange al asumir el debilitamiento del Estado como producto de los cambios tecnológicos y del sistema financiero internacional.

A pesar de acordar en ciertos aspectos con Kincaid, convenimos con Zubelzú que la diplomacia constitutiva puede implicar un grado de autonomía de las unidades subnacionales en sus vínculos externos que no necesariamente se adecúa al caso argentino (Zubelzú, 2006).

A los aspectos resaltados por los autores expuestos, es relevante agregar el aporte de Duchacek quien coloca dentro de los *issue areas* que conciernen al nivel subnacional, a la cuestión ambiental, y desarrolla cómo la labor de lobby que realizan estos grupos, tiene como propósito participar más activamente en las decisiones, antes de la decisión final tomada por la autoridad central.

Aplicando estos aspectos a la realidad política argentina, afirmamos que el concepto de *gestión externa o internacional* es quizás el término más adecuado, tal como afirman Colacrai y Zubelzú, aunque lo utilicen en mayor medida, para la actividad de los actores subnacionales (Colacrai, Zubelzú, 1994). En este sentido, consideramos que las afirmaciones esgrimidas por las autoras para el plano subnacional, pueden aplicarse al de los actores no estatales. Sin embargo, nos parece más adecuado referirnos -en el caso de los actores no estatales- al concepto de acción externa o internacional y no al de gestión, puesto que aducimos que dichos actores no generan gestión de políticas públicas, como sí lo hacen los subnacionales.

Asimismo, Zubelzú hace referencia a la existencia de factores tanto de índole doméstica como sistémica que determinan la mayor acción externa de tales actores. Podemos afirmar con la autora, que en la década del noventa confluyeron aspectos como el proceso de descentralización y la reforma constitucional en la Argentina. El primero implicó la transferencia a las provincias de los puertos

nacionales (decreto 906/91, luego ley 24.093) y de la red ferroviaria terciaria (decreto 532/92 y 1168/92). Por otro lado, la reforma constitucional de 1994, aunó reclamos de algunas provincias tales como los plasmados en el artículo 124 que habilita la creación de regiones; reconoce el dominio originario sobre los recursos naturales en sus territorios, y faculta para firmar convenios internacionales, mientras no sean incompatibles con la política exterior de la nación ni afecten el crédito público (Zubelzú, 2006).

Estos aspectos señalados en cuanto a la acción de los actores provinciales, no representan las únicas transformaciones ocurridas en ésta época, sino que junto con el estrechamiento de lazos por parte de los actores subnacionales, se dio una fuerte injerencia de ciertas ciudades con mayor crecimiento dentro del país. El marco de referencia que brindó el Mercosur a través del Programa de Mercociudades, permitió el acercamiento y la firma de múltiples convenios de ciudades al interior de Brasil, Argentina, Paraguay, Uruguay, Perú, Venezuela, Bolivia y Chile.

Por otro lado, los actores no estatales que más han desarrollado nexos con sus pares en otros países, han sido las ONGs, puesto que en algunos casos se trata de una red de filiales en distintos países del mundo. Aquellas que detentan fines ambientales y de derechos humanos, entre otras, a partir de la gestación de conflictos en sus países de origen, han tendido a establecer lazos con otras organizaciones traspasando las fronteras de sus Estados.

Otros actores no estatales también han generado nexos internacionales, como el caso de los medios de comunicación, que comparten a través de agencias de noticias, mismas fuentes que luego son adaptadas por los periodistas locales o simplemente volcadas a los medios gráficos, digitales y audiovisuales.

Los lazos internacionales entre sindicatos se han visto en gran parte atenuados, fundamentalmente aquellos propios de la segunda parte del siglo XX, como producto de la acción internacional del socialismo buscando solidaridades en distintos países. A partir de la post Guerra Fría, este tipo de lazos se han hecho más débiles y en algunos casos han desaparecido. No obstante, existen asociaciones que continúan vinculando este tipo de organizaciones, aunque no nos encontremos en un momento histórico de auge en tal sentido. Por otro lado, y como dato principal a tener en cuenta, los sindicatos suelen ser actores

pendulantes en los conflictos ambientales puesto que al estar en juego la fuente laboral, adoptan una postura protectora de la actividad.

Esto implica que, con distintos grados de aproximación, los actores no estatales han incrementado sus redes y lazos con otros actores por fuera del espacio nacional, al igual que las ciudades, comunas y provincias argentinas. Una diferencia vital es que, si bien las ciudades y provincias emprenden este tipo de vínculos para aumentar el comercio con otras regiones, así como el intercambio tecnológico y educativo, entre otros motivos; los actores no estatales suelen establecer lazos más vinculados a reclamos específicos como vemos en los casos que hemos tomado para el análisis. Esto significa que las relaciones son menos permanentes y más ad hoc, cuando no se trata de filiales con contacto permanente.

Ahora bien, resulta esencial adherir a la caracterización y tipología de Zubelzú en lo referente a las acciones de los actores subnacionales, las cuales generalizamos para los actores no estatales. La autora afirma la existencia de acciones *propias, coordinadas, de lobby y concertadas*. En el primer caso se refiere a aquellas acciones que surgen como iniciativa del actor –ya sea por iniciativa propia o como producto de una oportunidad en el plano externo- o son implementadas por éste, prescindiendo de la acción directa del gobierno nacional o del sector privado. En segundo lugar, se refiere a las actividades por las cuales las unidades y el gobierno nacional actúan de forma conjunta y consensuada por medio de las instituciones estatales.

En el caso de las acciones de lobby, las unidades no actúan directamente en el plano internacional, sino que buscan presionar al gobierno nacional en función de sus intereses y con un fin de inserción externa. Esto significa que la presión ejercida sobre el gobierno nacional es un medio para alcanzar un fin de naturaleza externa. Finalmente, las acciones concertadas aluden a la actividad realizada en Comités de Integración y que por ende, son de larga data. Las mismas son coordinadas por el gobierno nacional a través de la Dirección Nacional de Límites y Fronteras (Zubelzú, 2006).

A partir de estas disquisiciones conceptuales, nos adentramos en algunos otros debates teóricos esenciales para esta tesis, sin perder de vista las categorías expuestas.

2.2. *Los análisis de micro y macro nivel. El proceso de toma de decisiones de la política exterior y la estructura burocrática*

Desde mediados del siglo XX, con trabajos como el de Jack Snyder, junto con Robert Jervis, Irving Janis y Graham Allison, los estudios sobre el proceso de toma de decisiones se hicieron crecientemente relevantes para la disciplina de las Relaciones Internacionales. Estos enfoques inauguraron una nueva cosmovisión acerca de la política exterior intentando desentrañar las motivaciones de los actores intervinientes, sus roles, sus percepciones y sus intereses; es decir, abrir ese proceso que algunos teóricos denominaron como una *caja negra* (Snyder, 1962; Jervis, 1976; Janis, 1972; Allison, 1971).

Como señalan Charles Powell, James Dyson y Helen Purkitt, el abordaje tradicional de la política exterior se ha dedicado casi enteramente al análisis del macronivel, es decir, se ha focalizado principalmente en el Estado nación como entidad monolítica. En este sentido, podemos hacer referencia a uno de los tres modelos de decisión planteados por Allison, en particular el Modelo I (Allison, 1971). Tanto en éste como desde la perspectiva de los autores previamente mencionados, el proceso de toma de decisiones es visto como un insumo o un input central de la política exterior (Powell, Dyson, Purkitt, 1969). Con lo cual, los estudios que percibían al Estado como actor racional unificado, sin tener en cuenta la participación de organizaciones, y grupos que al interior del mismo inciden sobre el proceso, dominaron el universo de análisis sobre la política exterior, incluso en países como los Estados Unidos donde la información disponible para desgranar las dinámicas políticas es en algunos casos más accesible.

El mismo Allison, junto con Morton Halperin, realizó posteriormente una revisión de sus modelos II y III generando uno nuevo denominado Política Burocrática. A partir de éste, los autores argumentan que las decisiones pueden ser entendidas como resultado de las negociaciones que se dan entre jugadores jerárquicamente posicionados en el gobierno. Con lo cual, el modelo asume la existencia de diversos actores que inciden sobre las decisiones en temas variados, más que la idea de un interés nacional único que los guía, en función de sus propios roles, intereses, percepciones, experiencias y expectativas.

A partir de reconocer la existencia de estos actores que se encuentran dentro del gobierno y que participan de las decisiones, nos proponemos aquí no sólo considerar los jugadores intervinientes en la estructura decisoria, sino también a aquellos que no siendo parte de la misma, influyen en las decisiones “desde fuera” del mismo.

De este modo, y en este marco, analizamos la dicotomía entre los conceptos de participación e influencia comprendiendo que participar de un proceso estaría dado aquí por la posibilidad de ser parte, ser consultado, o integrar lo que Roberto Russell llama justamente la estructura del proceso de toma de decisiones.

Russell, distingue los conceptos de estructura y de proceso, planteando que la primera está conformada por uno o varios actores gubernamentales domésticos que tienen la capacidad de comprometer los recursos de una sociedad. El segundo se halla vinculado a la dinámica de la decisión en la que pueden participar actores gubernamentales y no gubernamentales tanto internos como externos. La toma de decisión en sí misma, es realizada por actores domésticos gubernamentales, pero otros actores pueden influir en el proceso. Es por eso que mientras la estructura implica diferenciación de tareas y especialización, el proceso involucra la evaluación de cursos de acción y análisis de influencias. Afirma asimismo el autor, que la adopción de las decisiones está inscrita en lo que llama un marco decisorio compuesto por tres elementos: los condicionantes externos y domésticos, el contexto macro político interno que abarca características del sistema político y los rasgos de la política exterior en particular y finalmente el contexto de una decisión particular que llama micro político (Russell, 1990).

El análisis que realizamos aquí sobre el proceso de toma de decisiones, se funda específicamente en el segundo elemento. Es decir, ahondamos en los rasgos de la PEA y hacemos referencia a decisiones específicas respecto a los casos escogidos que son ejemplificadoras de lo que acontece en la política exterior en forma genérica, sin descuidar el marco externo y doméstico en el cual sucedieron.

Previo a profundizar al análisis referente a la influencia como concepto articulador central de esta tesis, afirmamos la importancia de los estudios de micronivel. En primer lugar porque el acceso a la información es un derecho ciudadano en tiempos democráticos y está garantizado jurídicamente en la

Argentina¹⁵, y por ende el estudio de los procesos favorece la disponibilidad de datos relevantes que de otra forma no estarían disponibles en forma sistematizada.

En segundo lugar, porque en concordancia con el estudio que aquí se realiza, la sociedad denota en forma incremental su disidencia con las decisiones gubernamentales que los excluyen del debate y promueve cambios que en muchos casos los Estados intentan obstaculizar o ralentizar.

Vinculando ambos aspectos, la sociedad reclama transparencia en los procesos decisorios, lo cual implica acabar con el hermetismo de las decisiones burocráticas y promover la reflexión acerca de quienes toman las mismas, sus motivaciones, experiencias previas y otros elementos sobre los que se fundan los análisis de micronivel.

Partiendo del supuesto que el proceso de toma de decisiones de la PEA se ha caracterizado por su clausura a la participación de actores que no sean exclusivamente los *senior players* (Allison, Halperin, 1972) -o el primer círculo de confianza de los líderes políticos nacionales-, promovemos un estudio que tienda a analizar las posibilidades de influir en las decisiones que detentaron actores que no formaban parte de la estructura.

A partir de lo afirmando en este último caso, formulamos como segundo supuesto que la exclusión de los actores con crecientes condiciones de ascenso en el Sistema Internacional, ha supuesto la intromisión de los mismos a través de medios con dudosa legalidad que suponen reyertas por parte de estos grupos. Particularmente nos referimos a los conflictos ambientales. Si bien éstos no son de reciente desarrollo, presentan como novedad en nuestros días, la participación de actores previamente relegados de la escena decisoria y menoscabados por los gobiernos nacionales de distinto signo político.

2.3. *La influencia como idea-fuerza en esta tesis*

En primer lugar consideramos pertinente enfatizar que al estudiar el rol de la sociedad desde el punto de vista del constructivismo en Relaciones Internacionales, nos focalizamos en lo que denominamos los actores no tradicionales, en tanto exponentes de aquello llamado sociedad. Tal como hemos

¹⁵ Ley de Presupuestos Mínimos de Acceso a la Información, nro. 25.831/02.

supuesto, al no formar parte de la estructura decisoria -en función del concepto de Russell- tales agentes influyen en la PEA a través de mecanismos no institucionalizados puesto que en función de lo afirmado por Wendt, dicho proceso implica un reconocimiento por parte del Estado que asumimos aún no se ha dado en forma efectiva.

En consecuencia, resulta relevante establecer lo que aquí se comprende por influencia, en tanto es una variable central a la hora del análisis de las acciones de los diferentes actores estudiados, no sin antes establecer que las decisiones son analizadas en el sentido de la *interacción social por la cual se producen* y no por medio de un estudio de probabilidades propio de otros enfoques teóricos como los liberales. Es decir, no procedemos a un recuento de decisiones, sino a la reflexión acerca de los procesos que llevaron a construir poder por parte de las provincias y municipios argentinos, así como los actores no estatales en lo referente a la cuestión ambiental desde la PEA.

El concepto de influencia ha estado en gran parte ligado a la noción de poder en Relaciones Internacionales, sin embargo, tal como establece Joseph Nye, como el amor, el poder es más fácil de experimentar que de definir. En sus términos, poder es la habilidad de lograr los propios desafíos y propósitos. El problema de esta definición es que se asocia con la posesión de recursos, lo cual para Nye la convierte en una definición más medible y ostensible. Pero como él mismo establece, algunos Estados tienen mayor habilidad para convertir esos recursos en influencia efectiva. Con lo cual, la conversión del poder es trocar el poder potencial, medido en términos de recursos, en poder realizado en el sentido del cambio de conducta en los otros (Nye, 1990).

Las transformaciones del Sistema Internacional a lo largo del siglo XX, mostraron la reestructuración del poder. Asimismo, algunos recursos que no formaban parte de la matriz realista, cobraron mayor relevancia, como por ejemplo los de índole económica. Pero Nye rescata que el poder tiene dos caras y que la menos analizada en las teorías tradicionales, está relacionada con lo que llama los atributos de poder intangibles. En este sentido, el poder puede descansar en la atracción que generan ciertas ideas o en la posibilidad de fijar la agenda. La cultura, la ideología y las instituciones ingresan dentro de esta fase del poder, en contraste con las dimensiones militar y económica. Esta idea se ve reflejada en los

postulados de Nye en el sentido de si un Estado logra legitimar su poder ante los ojos de los otros, tendrá menos resistencia a sus deseos (Nye, 1990).

A partir de esta idea de *soft power*, es posible establecer relaciones entre el concepto de poder y el de influencia, binomio utilizado por diversos analistas con distintas connotaciones.

En lo referente a estos conceptos y sus aplicaciones, tal vez el principal motivo para alejarnos de los postulados de Nye sea que incluso el concepto de *soft power* sigue siendo una idea subsidiaria del *hard power*, y es por eso que las capacidades materiales continúan determinando las posibilidades de un actor de generar influencia. Con lo cual, la visión de Nye en tanto liberal, promueve una vinculación entre influencia y poder que se produce a partir de los recursos con los que cuenta la unidad estatal.

En *The anatomy of influence*, Cox y Jacobson consideran a la influencia como la forma en la cual el poder se convierte en acción, es decir, la forma de llevar a cabo el poder. Entonces a partir de la fijación de tipos de temas y de decisiones, los actores se desenvuelven de forma distinta, confirmando o no el predominio de las grandes potencias por sobre las otras en las organizaciones internacionales (Cox, Jacobson, 1975).

La obra de dichos autores se centra en el estudio de ocho organizaciones internacionales donde analizan su estructura, sus funciones, su evolución histórica, así como distintos tipos de decisiones analizando el rol de los actores.

Para Hadewych Hazelzet, los autores presentan un diagrama del proceso de toma de decisiones constituido por el ambiente -plantean un ambiente general conformado por la estratificación del poder y los patrones de conflicto y de alineamiento-; los actores; los patrones de influencia en los diferentes tipos de decisiones -dados por siete tipos de decisiones que establecen- y la estructura de la influencia -agrupamientos persistentes y niveles de conflicto y consenso- (Hazelzet, 1998).

En Cox y Jacobson, el poder es una capacidad que puede convertirse o no en influencia y en este sentido se refieren al momento en el cual el poder se lleva a cabo, lo cual redundaría en la modificación del comportamiento del Estado. Las decisiones pueden traspasar las relaciones de poder, modificando los recursos disponibles, o los procesos a través de los cuales los actores interactúan, lo cual

les da ventaja a algunos actores sobre otros. El proceso de toma de decisiones es en este sentido, un estudio sobre la dinámica de las relaciones de poder.

Por lo dicho, es evidente que los autores llevan adelante un análisis de la estructura de las relaciones de poder para analizar cómo el proceso puede sostener o modificar dicha estructura.

Ambos estudios, a pesar de las diferencias entre ellos, analizan la influencia en términos del sistema global o de la tercera imagen waltziana. Sin embargo, y partiendo de la primera y segunda imagen, así como de la inteligibilidad de la frontera entre el plano doméstico e internacional, priorizamos el estudio del proceso de toma de decisiones de una política exterior, haciendo hincapié en los factores internos que connotan la participación o exclusión de los actores en el mismo proceso.

En este sentido, aludimos a Lasagna al plantear: “nosotros creemos que la política doméstica es un factor explicativo importante -no exclusivo- de la conducta de política exterior de un Estado”. Asimismo, analizamos las propiedades del régimen político que el autor utiliza como centro de su estudio, es decir: la naturaleza de las relaciones estado – sociedad; los principios y valores en el que se sustenta; y los factores estructurantes del mismo régimen. Al modificarse estos aspectos, se puede alterar la política exterior o alguna de sus dimensiones, a saber: los objetivos, intereses y estrategias; el proceso de elaboración de la política exterior; y el estilo diplomático (Lasagna, 1996: 45-64).

En los casos previstos comprendemos que se dio una suerte de cambio en las relaciones estado – sociedad y en los valores que las sustentan como ser la rigidez del vínculo representativo, cuyo resultado fue la incursión en el proceso decisorio de la PEA.

En segundo lugar, analizamos al poder no en términos de la distribución de fuerzas materiales, sino en función de las interacciones que se dan entre actores, puesto que afirmamos que aquel está constituido por ideas, y la cultura en tanto conocimiento socialmente compartido.

Además, y fundamentalmente, examinamos al poder en términos de la construcción social como proceso llevado a cabo por los actores que siendo excluidos de la estructura y del proceso decisorio, se consideran a sí mismos como debiendo ser parte del proceso y por ende, logran ejercer influencia sobre el proceso incluso “desde fuera” del mismo.

En tercer lugar, analizamos la dicotomía entre los conceptos de participación e influencia comprendiendo que participar de un proceso estaría dado aquí por la posibilidad de ser parte, ser consultado, o integrar la estructura del proceso de toma de decisiones.

Algunos autores han realizado estudios acerca de la influencia aplicados a la Argentina. El caso de Carina Miller es notorio, porque si bien coloca al Estado como principal foco de estudio, examina la medida en la que las decisiones de ciertos foros internacionales alcanzaron a solucionar los problemas argentinos. A su vez, establece con cuánta eficacia el país utilizó los recursos que forjó en los foros en los que intervino y si supo compensar el limitado impacto de las decisiones de dichos espacios mediante el diseño de estrategias (Miller, 2000).

Nos interesa, sin embargo, hacer hincapié en la denominación de la obra. La autora la titula *Influencia sin poder*, concepto también utilizado para el caso argentino en autores como Sebastián López Coppola para el análisis de la negociación de la deuda externa durante la administración de Néstor Kirchner (López Coppola, Tosi, Verdi, 2003). Al reproducir que la Argentina es un país de nivel medio sin poder, se refiere casi con exclusividad a los atributos materiales del poder, es decir, al poder duro. Lo cual queda demostrado desde el título y las posteriores aclaraciones que aluden a la posibilidad que la Argentina influya en las decisiones en ciertos foros a pesar de no tener poder.

Frente a esto, reiteramos nuestro propio desafío que implica, no sólo dejar de lado esa concepción sesgada del poder en términos exclusivos de *hard power*, coadyuvado por la idea de *soft power*, para analizar la construcción que las sociedades nacionales hacen del poder a partir de los procesos de socialización que permiten la generación de identidades tanto individuales como de grupo.

Previo a definir el concepto de influencia, resulta necesario esclarecer que existen, a nuestro entender, *dos tipos de influencia* sobre el proceso de toma de decisiones: la que puede ejercerse *desde dentro* de la estructura y la que puede llevarse a cabo *por fuera* de la misma. Es decir, un asesor o un ministro –a pesar de formar parte de la estructura decisoria- pueden ejercer escasa influencia en ciertas decisiones. A esto nos referimos como influencia desde dentro. Por otro lado, cuando ciertos actores no conforman la estructura por exclusión, sus posibilidades de influenciar el proceso se generan por fuera de la misma.

A partir de estas afirmaciones, sostenemos que la influencia, en el sentido del proceso de toma de decisiones, implica tanto *incrementar la capacidad para participar de un proceso decisorio, puesto que se es parte de la estructura, como lograr perforar el proceso de toma de decisiones no conformando el entramado burocrático.*

Para poder aproximarnos al establecimiento de *niveles de influencia* por parte de los actores involucrados, consideramos imprescindible establecer primero ciertos *niveles de variación* que pueden generarse en el marco de la PEA, y que son enlistados jerárquicamente.

De tal modo, asumimos como niveles de variación de la PEA: las transmutaciones discursivas; las modificaciones realizadas en la estructura decisoria; la creación o derogación normativa; las transformaciones en la agenda política, y las innovaciones o profundizaciones en lo referente a las denominadas variables persistentes de la PEA. Procedemos a realizar un breve desarrollo de cada uno de ellos para luego poder vincularlos con los niveles de influencia.

El primer nivel está dado por los cambios que se realizan en el plano del discurso. Se encuentra al inicio de la jerarquía, puesto que se constituye en la transformación menos profunda en términos de la PEA. De hecho la retórica es, en muchos casos, una mera herramienta utilizada por un actor político para mostrar una mutación en alguno de los otros niveles, que en realidad es ficticia y opera como promesa.

Para poder medir la artificialidad del discurso lo contrastamos con el plano de las acciones, partiendo de la existencia de tres niveles de análisis de la política exterior de un Estado: la concepción ideológica de la clase dirigente, el plano discursivo y el nivel de las acciones políticas y diplomáticas. Mientras el primero atiende a los valores de la clase política y compromete tanto una ideología como una construcción teórica de pensamiento, el segundo presenta una primera huella o una forma de plasmar su visión por parte de los hacedores de la política. Además, este segundo nivel conlleva el peso de forjar un compromiso a nivel internacional, ya que un discurso esbozado por el presidente o el ministro de relaciones exteriores de un país, representa para el Derecho Internacional una obligación frente de la Comunidad Internacional. El tercer plano es el más tangible, simboliza a las acciones específicas, que pueden o no diferenciarse de lo que el gobierno efectivamente piensa (primer plano) y de lo que éste mismo dice

(segundo plano). Las ambigüedades producto de las diferencias entre los tres planos, conllevan la proyección de una imagen externa de dubitación al resto de los actores del Sistema Internacional.

Consecuentemente, estudiamos en este nivel las modificaciones del discurso emprendidas por los miembros que componen la estructura burocrática en tanto comprometen sus recursos, en palabras de Russell. Específicamente el discurso propiciado por aquellos agentes dentro de la estructura cuyo peso implica un mayor compromiso de la administración, es decir, el presidente, el vicepresidente, el jefe de gabinete, los ministros y secretarios. Asimismo se considera el discurso de los legisladores puesto que denota las acciones de lobby ejercidas por el partido en el gobierno y por los actores subnacionales y no estatales. En este caso el contraste con la acción es medido en función del ejercicio de votación en las Cámaras, así como por los proyectos de ley presentados y apoyados.

El segundo nivel propuesto está justamente relacionado con la estructura decisoria. Partiendo de ésta, en tanto organigrama burocrático de la administración pública del país, comprendemos por transformaciones en este plano, aquellas decisiones que implican remover funcionarios, cambiar de posición a ciertos miembros de la estructura, así como modificar el status del área o agencia específica en atención a un tema relacionado con la PEA. Esto no significa que el cambio debe llevarse a cabo necesariamente en el Ministerio de Relaciones Exteriores por tratarse de un tema relacionado con la política exterior, sino que atendiendo a que estudiamos conflictos ambientales con aristas múltiples, puede producirse en otras agencias vinculadas al tema: Secretaría de Ambiente; Secretaría de Minería; Secretaría de Energía y Jefatura de Gabinete, entre otras posibilidades.

Es importante tener en cuenta en relación a este nivel, que si bien la categoría prevé mutaciones en cualquier nivel burocrático, nos referimos en este caso a aquellas transformaciones que son visibles para la opinión pública puesto que buscan un impacto sobre la misma. Con lo cual, los mismos se dan en los niveles más altos de las agencias mencionadas, con obvias consecuencias para las personas que fueron designadas por el secretario, jefe de área, o ministro del que se trate.

Posteriormente en la lista, colocamos las transformaciones que se dan en el plano legislativo. En este sentido nos referimos tanto a la creación de normas específicas relacionadas con la PEA o con el caso, así como la derogación y modificación de normas preexistentes.

Al ser la tarea legislativa la principal función del Poder Legislativo Nacional, es importante el análisis de los debates que se dan en tal escenario como producto del juego de fuerzas entre actores no estatales, provinciales, municipios, grupos de presión, empresarios nacionales, cámaras empresariales, medios de comunicación y por supuesto, los miembros del Poder Ejecutivo Nacional, entre otros. En éste último caso, se debe tener en cuenta si el presidente cuenta con mayoría en las Cámaras del Congreso, las características de homogeneidad o heterogeneidad de la disidencia, y las posibilidades de ejercer el derecho a veto que le confiere la Constitución Nacional, con el consiguiente costo en términos políticos frente a la opinión pública.

Las transformaciones experimentadas en la agenda de temas de la PEA es el cuarto nivel señalado. La agenda es un concepto que ha sido crecientemente discutido por los académicos con algunos puntos de desencuentro respecto a lo que efectivamente significa. Uno de los debates está dado por la diferencia entre la agenda pública y la agenda política, fundamentalmente anclado en las discusiones desde la Ciencia Política.

En función del objeto de estudio, no precisamos profundizar en este sentido, simplemente afirmamos que comprendemos a la agenda política como un espacio creado o construido por un conjunto de actores en función de sus propios intereses y percepciones acerca de las prioridades que se dan en el país, así como respecto a sus roles y objetivos dentro de la estructura burocrática. El contenido de la misma está dado por temas o asuntos que son considerados relevantes en función de este doble interés, el propio y el colectivo. No nos referimos a un interés nacional puesto que justamente como venimos afirmando con Wendt, en el marco del agente estatal existen múltiples y cambiantes intereses que están dados por procesos de construcción de identidades. Con lo cual, el concepto de agenda política no contempla en la tesis la noción de agenda pública en tanto tópicos presentes en el imaginario colectivo.

En consecuencia, los cambios perpetrados en la agenda de la PEA están dados, en este caso, por la inclusión de nuevos temas que antes no eran

contemplados; la asignación de significado a un asunto que implique su reposicionamiento dentro de la misma, o la remoción de una cuestión por motivos o intereses específicos relacionados con la necesidad de eliminarlo o quitarle relevancia a los ojos de la opinión pública. Muchas veces en éste último caso, se promueve otro tema que intente jugar un rol sustitutivo utilizando los medios de comunicación como disparador y el discurso como herramienta.

Finalmente, en quinto lugar de prioridad y consecuentemente con un alto nivel de variación de la PEA, nos referimos a las interrupciones o profundizaciones de aquellos aspectos que denominados variables persistentes de tal política.

Para poder comprender este concepto, consideramos pertinente referirnos primeramente a la noción de fuerza profunda en el sentido que le da la escuela francesa, así como sus adaptaciones al caso argentino.

Pierre Renouvin, representante de la escuela francesa, utiliza el concepto de fuerzas profundas explicando que en sus decisiones o en sus proyectos, el estadista no puede ignorar las aspiraciones, intereses y sentimientos de los grupos sociales implicados, por cuanto, a través de una gran variedad de ejemplos históricos centrados en el siglo XIX, explica cómo estos grupos han socavado los tratados y otras decisiones de grandes líderes (Renouvin, 1998). Junto con Jean Baptiste Duroselle afirmaron que “las condiciones geográficas, los movimientos demográficos, los intereses económicos y financieros, las características mentales colectivas, las grandes corrientes sentimentales, nos muestran las fuerzas profundas que han formado el marco de las relaciones entre grupos humanos y que, en gran medida han determinado su naturaleza” (Renouvin, Duroselle, 2000: 9-10).

A partir de estos elementos, fijan la existencia de ciertas fuerzas que exceden la visión tradicional de las Relaciones Internacionales en términos de lo que los principales líderes dictaminan, socavando sus planes y por ende estableciendo modificaciones en las políticas que éstos llevan a cabo. Tales fuerzas profundas presentan un arraigo en el colectivo generando condicionamientos en la construcción de identidades en un sentido similar al que venimos afirmando.

Por otro lado, y para el caso argentino, Gustavo Ferrari plantea la existencia de constantes en la PEA, donde menciona: el pacifismo; el aislamiento;

la evasión por medio del derecho; el moralismo; el enfrentamiento con los Estados Unidos a favor del europeísmo, y el desmembramiento territorial (Ferrari, 1981).

Con respecto a las mismas, existen debates extensos acerca de su persistencia a lo largo del tiempo y sus posibles modificaciones en virtud de condicionantes tanto domésticos como externos.

Juan Carlos Puig analiza este fenómeno en función del concepto de tendencias profundas y significativas de la PEA. El autor identificó una serie de elementos que en su opinión se desarrollaron hasta el primer gobierno de Perón, tales como: la relación con Gran Bretaña; la oposición con los Estados Unidos; el aislamiento de la región de América Latina, y la política territorial recesiva (Puig, 1975). Esto significa que de los cuatro aspectos ensayados por Puig, Ferrari toma tales y propone dos adicionales. Asimismo, es importante marcar la vinculación existente entre estos elementos y no su estancamiento.

En este camino, Federico Merke analiza a la identidad en las políticas exteriores de Brasil y Argentina marcando algunas distancias tanto con Wendt como con el enfoque tradicional de Juan Carlos Puig, acerca de las constantes de la PEA y en estos sentidos, consideramos relevante su mención. (Merke, 2008)

El autor aborda lo que denomina los elementos de tradición discursiva argentina que coinciden en parte con las constantes o tendencias profundas de la PEA o lo que nosotros hemos denominado variables persistentes.

Merke critica lo que llama la visión continuista de la política exterior, por no diferenciar ésta entre el repertorio -agenda de política exterior- y las posiciones -acciones configuradas por sentidos-. Se infiere de su obra, que si efectivamente hubiera existido una suerte de elementos constantes de la PEA, se habría articulado un modelo de política exterior sin que la misma fuera pendulante. Tal política tuvo dichas características porque la identidad así las tuvo. Con lo cual, si bien se conservó el repertorio, no fue así con las posiciones.

A diferencia de éste, aseveramos que existieron variables persistentes de la PEA, que atravesaron los límites del modelo fundacional a pesar de no haber logrado desde éste articular un modelo alternativo de política exterior. Consideramos algunos puntos para tener en cuenta, en lo referente a lo afirmado por Merke y el vínculo entre las hipótesis y la matriz teórica escogida.

Como primera cuestión, que el hecho de aceptar y reconocer la existencia de variables persistentes no significa establecer que la PEA tuvo continuidad. Más

bien, aseveramos que fue pendulante y esto se encuentra enlazado con los niveles de cambio en la PEA que hemos hecho manifiestos. A diferencia de Merke sostenemos que la agenda se ha visto modificada al igual que los otros niveles previos dados por el discurso, la estructura decisoria y la normativa correspondiente.

El hecho de enlistar una serie de niveles de cambio donde dichas variables representan el último peldaño, denota que la modificación de tales es posible pero conlleva una modificación profunda de las pautas de tal política. Además, identificamos otros cuatro elementos previos en la jerarquía, que consideramos se han visto efectivamente modificados demostrando la inconstancia de la PEA. Esto es ejemplificado en lo referente a la política ambiental en el período de estudio.

Asimismo, y en la conexión con las identidades, hemos afirmado que se caracterizan por su mutabilidad, sin embargo, en el vínculo que se establece entre identidades y política exterior, es posible aducir que la institucionalización en el sentido constructivista de la internalización de pautas sociales, ha redundado en que estas pautas puedan permanecer a lo largo del tiempo y si bien sean pasibles de cambio, el mismo sea más dificultoso. Su recurrencia es parte de las identidades aquí analizadas tanto desde los elementos individuales, como colectivos y antagónicos.

En consecuencia, comprendemos que existe una relación intrínseca entre identidades y política exterior, lo cual no es lo mismo que establecer que el lazo se da entre identidad y PEA en el sentido de una única identidad o predominante. Si así fuera, caeríamos en el derrotero de considerar que existe un único interés nacional, enfoque propio de las teorías tradicionales.

Un ejemplo que denota no sólo la existencia de variables persistentes, sino el arraigo de las mismas en términos de las identidades, es que en ocasión del conflicto por las pasteras, fue la misma ACAG que insistió en que la solución debía provenir de la CIJ, apostando al juridicismo.

Con lo cual y reeditando estas categorías a las cuales denominamos variables persistentes de la PEA -simplemente como forma de diferenciarnos de los dos enfoques previos- mencionamos: *el juridicismo; la tensión en la relación con los Estados Unidos; el europeísmo; el alto perfil en las relaciones subregionales, el economicismo y la búsqueda de la resinserción en el Sistema Internacional.*

En primer lugar hacemos referencia al juridicismo en la PEA. Esta es quizás una de las improntas más marcadas de tal política desde la formación del Estado argentino, la cual ha permanecido aún luego de la desarticulación del modelo fundacional y durante todo el período hasta la actualidad.

Algunos ejemplos han sido: la recurrencia en los argumentos basados en el Derecho Internacional en distintos foros; la aplicación en la búsqueda de soluciones a los conflictos territoriales tales como el Canal de Beagle y Hielos Continentales; la posición argentina frente al caso cubano ante la OEA durante el frondicismo, y las disputas por el aprovechamiento hidroeléctrico de los cursos de agua de la región fundamentalmente con Brasil, entre muchos otros. Incluso la política hacia Malvinas, exceptuando el período signado por la guerra en 1982, ha estado fuertemente estigmatizada por esta variable persistente.

En cuanto a la tensión con los Estados Unidos, y tal como Ferrari, consideramos acertado asociarlo al europeísmo. La Argentina del modelo fundacional se apreciaba como la representante de Europa y particularmente de Gran Bretaña en la región. Esta impresión no era unilateral, puesto que tal como asume el autor mencionado, hubo un aliento por parte de Europa a la rivalidad con los Estados Unidos que se hizo manifiesta desde la Primera Conferencia de Washington de 1890 (Ferrari, 1981).

Con lo cual, el panamericanismo -tal como se lo llamó- estuvo fuertemente ligado a la disputa entre la Argentina y los Estados Unidos con ciertas posibilidades de éxito de la primera hasta la concreción del segundo conflicto bélico. Desde mediados del siglo XX, y como resultado del rol que los Estados Unidos desempeñaron en la guerra, las posibilidades que la Argentina tuvo para resultar vencedora en cualquier debate, fueron cada vez más limitadas. El sostenimiento de la postura neutral por parte de la Argentina y el consiguiente boicot generado hasta luego de finalizada la guerra, denotan tales afirmaciones¹⁶.

De tal modo, la autonomía se manifestó en acciones concretas como la tercera posición, así como en votaciones en la ONU o en OEA que en algunos casos contrastaron con los intereses norteamericanos. Incluso, muchas veces se considera que durante los gobiernos de facto de la segunda mitad del siglo XX, la adscripción al mundo occidental y capitalista fue irrestricta rompiendo con tal

¹⁶ Para ampliar en lo referente al boicot propiciado por los Estados Unidos hacia la Argentina, ver Lanús, 2000.

variable persistente. Sin embargo, el rechazo por parte de la Argentina en el embargo cerealero emprendido contra la Unión Soviética a principios de la década del ochenta, representa otro ejemplo de tal tendencia.

Por otro lado, reconocemos algunos casos en los cuales ciertas variables fueron modificadas circunstancialmente, sin que el resto se vieran trastocadas y en consecuencia no podemos aludir que se experimentó un proceso de institucionalización de tal cambio. Prueba de que dichas mutaciones no se internalizaron, es el retorno a la lógica de la variable persistente al finalizar la gestión que propició el cambio. El ejemplo está dado por las llamadas “relaciones carnales” llevadas adelante durante la administración de Carlos Menem con los Estados Unidos, y la búsqueda de las siguientes gestiones anclada en sostener una posición cauta hacia dicho país en la equidistancia entre una enemistad demasiado costosa y el alineamiento automático.

En cuanto al alto perfil en las relaciones con los países de la subregión, podemos afirmar primeramente la relevancia de considerar que América Latina -y Sudamérica especialmente- no son las mismas que a mediados del siglo XX y que la Argentina tampoco lo es. Nos referimos en particular a la pérdida del protagonismo que ésta tuvo en la región y en la subregión hasta no hace tantas décadas a manos de Brasil. Esto ha redundado en la perseverancia en la búsqueda de sostener un rol protagónico que en muchos casos no fue más que discursivo, con el contraste de una realidad cambiante que la Argentina en ocasiones pareció no percibir.

Al referirse al aislacionismo como constante, Ferrari hacía referencia al principio de no intervención como una forma de corroborar la oposición a la solidaridad hemisférica por parte de la Argentina. A este respecto, contrariamos la postura del autor, puesto que no vemos la no intervención como desinterés por parte de la Argentina a involucrarse en los asuntos latinoamericanos ni a la reticencia al panamericanismo en tal sentido, sino como principios autonómicos frente a los Estados Unidos en consonancia con la variable de tensión explicitada.

En consecuencia sostenemos más bien, la búsqueda por construir un espacio latinoamericano donde el actor hegemónico quedara excluido y la Argentina tuviera primacía, allí es donde en algunos ejemplos como la Doctrina Drago de 1902 queda impresa la vinculación entre todas las variables mencionadas hasta aquí.

A partir de la asunción de Luiz Inácio Lula da Silva, Brasil ha profundizado su liderazgo regional, dejando a la Argentina en una situación de precariedad como actor relevante en el escenario latinoamericano. Mientras tanto la respuesta de la Argentina ha estado a tono con su política exterior, la búsqueda de protagonismo subregional a través de acciones específicas sin la construcción de una política latinoamericanista.

Hemos hecho referencia al economicismo como variable persistente de la PEA. En este sentido, asumimos que si bien ni Ferrari ni Puig hacen alusión a tal tendencia, la misma ha sido parte de la política exterior desde el modelo fundacional agroexportador que caracterizó la relación especial con Gran Bretaña. Incluso tal variable se vio fuertemente profundizada en el período de estudio de la tesis, como queda impreso en el cambio de denominación del Ministerio de Relaciones Exteriores que asumió al comercio internacional como una de las áreas más relevantes. Esto ha significado en la práctica, el condicionamiento de la política económica sobre la política exterior en sus distintas dimensiones.

Se asevera que ha sido una variable persistente puesto que al desarticularse el modelo agroexportador, hubo diversos intentos de generar nuevos modelos de política que también se encontraron profundamente arraigados en una visión economicista como fue por el modelo de iniciativa por sustitución de importaciones cepalino de la mano del desarrollismo.

Al referirnos a la profundización de tal aspecto en el período de estudio afirmamos que la política exterior fue pormenorizada y subordinada a la política económica. Esto conllevó que la prioridad en la inserción argentina en el mundo, estuvo dada por la materia económica-comercial. Este disciplinamiento de la política exterior al economicismo, estuvo a tono con la orientación que la administración Menem detentó en su visión de la PEA, el realismo periférico. La misma -acuñada por Carlos Escudé- sostenía que las cuestiones de índole económico-comerciales eran las únicas materias en las cuales era posible disentir con la potencia hegemónica. (Escudé, 1992)

Finalmente hacemos referencia a la búsqueda de la reinserción como variable persistente. En este sentido sostenemos que desde el desmoronamiento del modelo fundacional, las distintas gestiones sucedidas tanto democráticamente electas como provenientes de gobiernos de facto, han hecho alusión discursiva y

han protagonizado acciones consistentes con intentar reinsertar al país en el Sistema Internacional.

El modelo fundacional basó tal inserción en el lazo especial o preferente con Gran Bretaña en el siglo XIX y hasta casi mitad del XX. De allí en más es posible rastrear en los discursos presidenciales la recurrencia a la búsqueda de la reinsertión. A manera de ejemplo podemos mencionar que la política exterior durante la gestión de Menem tuvo como principal centro reinsertar a la Argentina en el mundo desarrollado, tal como lo estableció no sólo el presidente sino sus ministros en los foros internacionales y también en el escenario doméstico (Cavallo, 1996).

Asimismo, y llevándolo a los tiempos más recientes, Cristina Fernández en la Cumbre sobre Seguridad Nuclear mencionó respecto a los vínculos con los Estados Unidos, que la Argentina sostenía una relación normal y seria y que en base a esto reconstruía un rol global de la Argentina, es decir la reinsertión en el mundo¹⁷.

Ricardo Alfonsín, también empleó tales términos en ocasión de la apertura de la Asamblea Legislativa en el año 1983 refiriéndose a la relevancia del voto: “En un contexto internacional cada vez más interdependiente, el sufragio garantiza la inserción de la Argentina en el mundo como nación independiente, mientras que la violencia de uno u otro signo impide la inserción del país en el mundo o lo convierte en teatro de operaciones donde los actores pierden su propia iniciativa y el Estado en consecuencia, pierde su independencia, arriesgando que el gobierno emergente de esa lucha no sería ya decidido por la población sino por el acuerdo o desacuerdo en la mesa de negociaciones de las superpotencias”¹⁸.

Con lo cual y con respecto a la aplicación de las variables persistentes a los casos propuestos para establecer influencia, analizamos en qué medida se han modificado o profundizado estas tendencias como producto de la acción de los actores no tradicionales.

A partir de estas variables, es posible desarrollar cómo se relacionan con los niveles de influencia establecidos. Los niveles denominados *bajo*, *medio* y *alto* se encuentran en estrecha relación con las variaciones desarrolladas en su orden

¹⁷ Ampliar en fuentes periodísticas nacionales, tales como www.clarin.com.ar, www.pagina12.com.ar

¹⁸ Discurso de apertura de sesiones legislativas de 1983, disponible en www.fuali.org.ar

jerárquico. Tal es así que se asocia el bajo grado de influencia a las modificaciones realizadas en el primer nivel, es decir en el discurso político.

El nivel medio de influencia alude a las transformaciones ocurridas tanto en el discurso como en la estructura burocrática, y en plano legislativo. Finalmente afirmamos que el alto nivel de influencia se halla relacionado con las variaciones o profundizaciones en los niveles mencionados, así como en la agenda política. El último nivel que está dado por las variables persistentes, denota no sólo un alto nivel de influencia, sino en la presencia de todos los atributos marcaría la institucionalización del cambio en la PEA.

La relación entre los niveles de variación o profundización de la PEA propuestos y los de influencia se hacen aún más explícitos en la Tabla 1 que consta a continuación.

A partir de las categorías esbozadas y que guían la labor de análisis de los casos, se procede a la reflexión acerca de la PEA ambiental en su sentido tradicional. Tal tarea posee un objetivo preciso y es que dicha política habilita el fenómeno que aquí estudiamos que es justamente la política no tradicional. Asumiendo que el actor tradicional impide y relega la posibilidad de la participación de los actores no tradicionales en los procesos decisionales, éstos emplean medios no convencionales para lograr influir desde afuera. A esto llamamos perforación del proceso.

Tabla 1: La influencia a partir de las variaciones de la PEA (elaboración propia).

<div style="text-align: right;">VARIACIÓN</div> <div style="text-align: left;">INFLUENCIA</div>	DISCURSO POLÍTICO	ESTRUCTURA BUROCRÁTICA	LEGISLACIÓN	AGENDA POLÍTICA	VARIABLES PERSISTENTES DE LA PEA
BAJA					
MEDIA					
ALTA					<div style="background-color: #1a3d54; color: white; padding: 5px; text-align: center;"> Institucionalización del cambio </div>

CAPÍTULO III:

La política ambiental como antecedente

A lo largo de los capítulos tercero y cuarto procedemos a analizar la PEA ambiental desde una óptica tradicional, ya que dicha reflexión habilita a nuestro entender la comprensión de los procesos complejos que suceden en términos de influencia.

En este apartado otorgamos en primer lugar ciertos elementos para comprender la relevancia del tópico ambiental para la disciplina de las Relaciones Internacionales, así como realizamos un breve recorrido por conceptos de la ecología política y el debate sobre la sustentabilidad. Estos elementos se constituyen como un insumo central para comprender su inclusión en la agenda política de la Argentina. Luego realizamos un breve recorrido histórico para revisar dicha inserción en las décadas previas al período de estudio, como antecedente. Asimismo, abordamos el surgimiento del movimiento ambiental no gubernamental en la Argentina, mediante el relevamiento de las principales ONGs que comenzaron a estudiar estos temas, así como centros de investigación.

El abordaje de la política ambiental como política tradicional alude fundamentalmente al supuesto por el cual, son las mismas características de tal política, las que habilitaron la presión ejercida por los actores no tradicionales *desde afuera* del proceso decisional. Además, considerando que la tesis se asienta sobre el análisis de una rama como es la ambiental, consideramos vital hacer hincapié en algunos debates y conceptos discutidos desde la década del sesenta, puesto que los aspectos contextuales son esenciales como variables explicativas de la PEA.

3.1. *¿Por qué pensar en el ambiente desde las Relaciones Internacionales?*

Es esencial reflexionar acerca de las razones que motivan el abordaje de lo ambiental en esta tesis, en particular cabe preguntarnos el por qué de analizar el ambiente desde la disciplina de las Relaciones Internacionales. A dicha pregunta subyace como respuesta obligada: el hecho de que ha sido una materia olvidada tanto en los estudios tradicionales como en los más actuales de la disciplina. Algunos de los autores que realizan sus análisis desde la teoría de los regímenes internacionales, han trabajado desde la óptica del ambiente. Sin embargo, el desarrollo del tópico es aún escaso en la disciplina en comparación con otros temas.

Ahora bien, a pesar de que la cuestión ambiental surgió como tema de agenda internacional a finales de la década del sesenta y principalmente a principios del setenta, recién logró un mayor arraigo dos décadas después como producto de la celebración de la Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo celebrada en Río de Janeiro en 1992. Si bien la Conferencia de Estocolmo de 1972 fue un episodio de gran relevancia por ser la primera reunión consagrada a estos tópicos y por generar entre otros resultados la conformación del Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente, la Cumbre de la Tierra significó un quiebre en el tratamiento de los temas y el punto de partida de algunos subtemas en la agenda.

Asimismo, esta reunión se convirtió en el hito ambiental por excelencia, por una serie de razones que van desde la participación de la mayoría de jefes de estado de las naciones que formaban parte de Naciones Unidas, así como de una

gran cantidad de medios de comunicación, y una substancial asistencia de organizaciones del tercer sector. Además, en virtud de la cantidad e importancia de los documentos firmados en áreas como biodiversidad, cambio climático y bosques, entre otros; la concreción de un plan de acción como Agenda 21 que se ha vuelto un eje rector del accionar de los Grupos de Río; y el reconocimiento de una serie de principios de tal importancia histórica como por ejemplo el principio de responsabilidades compartidas pero diferenciadas¹⁹ vital para los países del sur, entre muchos otros factores.

Quizás una de las razones que más motiva la trascendencia de Río, es la búsqueda constante -plasmada en los documentos generados- de lograr la efectiva inclusión de la temática ambiental en las agendas estatales y la consecuente creación de agencias burocráticas de primer nivel al interior de los mismos.

No obstante, cabe preguntarse qué sucedió en el período que va desde el setenta hasta la preparación de esta importante conferencia. La respuesta radica en que si bien ciertos estados dieron algunos pasos tenues pero importantes hacia la valoración de la materia ambiental, es posible afirmar con malestar, que algo que ha caracterizado a los compromisos ambientales hasta nuestros días, es su falta de cumplimiento y por ende, la ausencia de una voluntad política efectiva por parte de los estados para dar cumplimiento a la gran cantidad de documentos firmados. Con lo cual, lo que sucedió en el período que se extiende entre 1972 y 1992 o entre la primera y la segunda conferencia de Naciones Unidas abocadas al tema, es similar a los que percibimos luego de que se apagaron las luces de Río, aunque con relevantes modificaciones en el abordaje de los temas al interior de la agenda ambiental.

Respecto al desarrollo de la materia luego de 1992, es posible afirmar que se continuó por este mismo camino, avanzando en el logro de acuerdos en materias tales como las nombradas. No obstante, la Cumbre de Johannesburgo

¹⁹Su incorporación a la Declaración de Río significó la aceptación por parte de los países más industrializados de su mayor responsabilidad por la situación apremiante del planeta y por ende su mayor carga para resolverlo. Es por eso que se ha constituido en la base de acuerdos posteriores como puede ser el Protocolo de Kyoto de 1997, colocando a algunos estados como “países Anexo 1”, quienes deben cumplir los compromisos asumidos de reducción para el año 2012. Justamente en relación al cambio climático y en aplicación al principio enunciado, es posible afirmar que las responsabilidades son “comunes porque todos nosotros compartimos la atmósfera, y porque un kilo de CO2 emitido en New York, Bruselas o Uagadugú tiene el mismo efecto sobre el clima; pero diferenciadas, porque un estadounidense promedio emite 25 toneladas de CO2 al año, un belga 12 toneladas, y un burkinabe una centena de kilogramo” (van Ipersele, 2008: 18).

celebrada en 2002, arrojó como resultado que aún no se han cumplido los compromisos firmados y que el mundo ya está experimentando algunos de los efectos perniciosos predichos, como consecuencia de las acciones antrópicas desmesuradas. En este marco, los países menos desarrollados resultan los más desfavorecidos por su imposibilidad de adaptarse a los cambios que se aceleran, tal como afirman los informes del Panel de Expertos sobre Cambio Climático - IPCC-.

En consecuencia, y volviendo a la pregunta original de por qué estudiar la problemática ambiental desde el campo de las Relaciones Internacionales, vale adicionar a la ya mencionada novedad del tema, el objeto propio de esta disciplina, es decir, el estudio de las relaciones de los Estados entre sí, de éstos con otras unidades y de éstas unidades entre sí. Como se mencionó con anterioridad, estas unidades ya no son únicamente los Estados y las organizaciones interestatales, sino un creciente número de ONGs, actores subnacionales, corporaciones y empresas transnacionales, entre otros, con una creciente pujanza tanto en el plano doméstico como internacional.

Desde el constructivismo es posible aportar que dichas relaciones son hechos sociales, donde el cambio debe ser comprendido en términos de las modificaciones en las mismas ideas y creencias de los agentes. A partir de este punto de vista, se descarta la idea de las relaciones internacionales como una estructura insondable y material que trasciende al individuo y a la sociedad, sino como un entramado, una realidad construida en virtud de un proceso intersubjetivo.

Recordando el objeto de las Relaciones Internacionales, es posible afirmar que se trata de un campo multidisciplinario, enriquecido por disciplinas variadas que aportan al estudio de estas vinculaciones. De esta forma, la temática ambiental se insertó como una materia de importancia media en la agenda de las unidades expuestas. Es así que los Estados, continúan siendo la unidad predominante aún en nuestros días, y los encargados de llevar adelante las relaciones exteriores enfrentan un sin número de variables en la toma de decisiones que no pueden soslayar. Además, tanto el área ambiental como las Relaciones Internacionales, comparten como característica central su interdisciplinariedad. Así como no es posible trabajar las vinculaciones externas

de una unidad sin contemplar los factores domésticos, lo mismo sucede con el ambiente.

De todo lo dicho deviene la importancia de analizar algunos rasgos del debate en el marco de la ecología política, en lo referente a conceptos como el de sustentabilidad. Más allá de que algunos conceptos se han utilizado para fines disímiles, no han perdido su importancia intrínseca. En consecuencia, siendo pilares de la materia, se los trabaja aquí con el mayor rigor posible, a los fines de comprender su interrelación y disipar algunas dudas estimuladas por el abuso de los mismos.

3.2. *El análisis crítico de la sustentabilidad en el abordaje ambiental*

En la actualidad, referirse al ambiente implica hacer mención al concepto de sustentabilidad. Esto ocurre en virtud del propio desarrollo que tuvo la temática en este recorrido desde 1972. Así como la visión que primaba en aquel primer encuentro de Estocolmo era la biologicista, donde el ambiente era únicamente el medio humano, durante la década del ochenta se comenzó a establecer un lazo entre el concepto de desarrollo y el de ambiente. Tal vínculo es el que nutre la noción de sustentabilidad.

Si bien existen cuantiosas definiciones del desarrollo sustentable, la más generalizada fue la acuñada en el Informe Brundtland, de la Comisión para el Medio Ambiente y el Desarrollo, cuyo nombre responde a la primera ministra noruega Gro Harlem Brundtland, a la que el Secretario General de las Naciones Unidas le encargó en 1983 conformar dicha comisión con miras a generar una agenda sobre el cambio global. El informe formalmente titulado “Nuestro Futuro Común” presentado a la Asamblea General en 1987, otorgó una definición del concepto como “*satisfacer las actuales necesidades del hombre, sin comprometer la capacidad de futuras generaciones de atender a sus propias necesidades*”.

Más adelante, surgieron otros conceptos como el de *desarrollo humano* creado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en 1990 o el de *desarrollo humano sustentable* elaborado por las Naciones Unidas en 1994.

A partir de esta definición, hubo un trabajo teórico significativo por parte de distintos especialistas que finalmente llevó a comprender que el paradigma de la sustentabilidad se plasma en la vinculación que debe existir entre distintas

dimensiones que permitan derribar el encasillamiento que sufrió el tema durante la década del setenta y del ochenta, analizado en el sentido de lo físico-biológico. Es así que se esbozaron tres dimensiones básicas de la sustentabilidad, las cuales deben ser comprendidas en términos de interrelación constante: la económica, la social y la ambiental -en el sentido más tradicional como lo físico biológico-. Algunos análisis posteriores incluyeron la dimensión política como elemento articulador de las otras dimensiones (Bueno, 2010a).

Además del debate acerca de las dimensiones de la sustentabilidad, una de las discusiones más acaloradas entre los ecólogos en las últimas décadas ha estado dada por la diferencia existente entre los conceptos de desarrollo sostenible y sustentable.

Si bien este debate es extenso, vale la pena recordar algunos de los puntos nodales que lo generaron y que al día de hoy lo alimentan. Ciertos autores creen que la diferencia entre ambas nociones surgió por una simple traducción del inglés, donde los conceptos pudieron ser confundidos, por cuanto en el idioma anglosajón sólo se utiliza el concepto “sustainable”. Por otro lado, los más escépticos sostienen que poco tuvo de error y que más bien este debate es el fiel reflejo de las diferencias relevadas en la contienda entre el norte desarrollado y el sur pobre.

Uno de los autores que mejor refleja esta discusión es Enrique Leff, quien explica que: “...el primero, traducible como sustentable, implica la internalización de las condiciones ecológicas de soporte del proceso económico; el segundo aduce a la sostenibilidad o perdurabilidad del proceso económico mismo. La sustentabilidad ecológica es condición de la sostenibilidad del proceso económico. Sin embargo, el discurso dominante afirma el propósito de recuperar y mantener un crecimiento económico sostenible, sin explicitar la posible internalización de las condiciones de sustentabilidad ecológica mediante los mecanismos del mercado...” (Leff, 1998).

Con lo cual, la sostenibilidad redonda en la perdurabilidad del sistema tal cual como está pautado, es decir, el concepto alude a sostener el sistema de despilfarro que al día de hoy persiste. Mientras que el concepto de sustentabilidad, muestra como principal atributo el cuestionamiento al modelo preponderante. Tal sentido es el que efectivamente ratificamos.

Nos parece fructífero poner de manifiesto con Joan Martínez Alier, en su análisis denominado *El ecologismo de los pobres*, la distinción propuesta respecto a tres corrientes del ecologismo: el culto a la vida silvestre, el credo ecoeficientista y el movimiento de justicia ambiental. Todas ellas han logrado arraigo en la mente de ciertos grupos desde que el tópico ambiental alcanzó su incursión en la agenda internacional, con mayor o menor intensidad.

El primero responde a la preservación de la naturaleza en su forma silvestre, analizando en forma negativa cualquier actividad que tienda a modificar tal estado, con una lógica de conservación. Esta se vio plasmada en aquellos defensores de la creación de reservas y parques naturales, y adquirió la denominación de *ecología profunda*.

En el segundo caso, el *ecoeficientismo*, prevalece en el mundo académico e incluso en el espacio del activismo ambiental. Es el más ferviente defensor de metodologías que reducen el impacto ambiental negativo, las industrias limpias y el desarrollo sustentable.

Finalmente, el movimiento de justicia ambiental, llamado *ecología popular* por el autor, acentúa la relevancia de los conflictos ambientales, la desigualdad y la nueva división del trabajo que lleva al desplazamiento hacia los países en desarrollo en función de sus recursos, así como la movilización de desechos. (Martínez Alier, 2004) Es ésta perspectiva que moviliza nuestro análisis en ésta tesis, la cual no implica excluir la noción de sustentabilidad, sólo si se la comprende en el sentido apuntado por Leff.

En consecuencia, la mención al concepto de sustentabilidad en esta tesis, sólo puede ser hecha desde el cuestionamiento al modelo imperante, comprendida como la única forma de alcanzar el desarrollo auto-modelado y auto-sustentado, que dista mucho de lo que hoy se señala como tal.

Es en este camino que comprendemos la importancia de incorporar la sustentabilidad al ámbito nacional, advirtiendo que la desinserción que vive la Argentina como país en desarrollo, no requiere recetas que ya hemos probado con resultados devastadores para el soporte natural y para la sociedad. Por otro lado, Leff plantea la necesidad de colocar al hombre en el centro del concepto de

desarrollo como consigna, con lo cual disentimos en el sentido de la artificialidad del dualismo hombre - naturaleza (Bueno, 2010a).²⁰

Ahora bien, habiendo hecho algunas aclaraciones en torno al concepto de sustentabilidad y las dimensiones que se le asignan, mencionamos respecto al mismo y su imprecisión, lo que menciona José Manuel Naredo (Naredo, 2002). Se trata de uno de los autores que plasma esta cuestión con mayor veracidad, explicando que debemos recordar que cuando se difunde el uso de un término con tanta rapidez, como sucedió con el de desarrollo sostenible o sustentable, sin que “disponga de certificado de nacimiento válido, es decir, sin haber sido definido de una forma precisa”, conlleva consecuencias inciertas. Esto ha redundado incluso en la imposibilidad de que se logre este objetivo, lo cual requiere previamente revisar los instrumentos y medios necesarios para su consecución. En el mismo sentido afirma James O’ Connor: “¿Existe acaso alguien en su sano juicio que pueda oponerse a la sostenibilidad?” (O’ Connor, 2002)

Explica Naredo que “la aceptación del propósito del desarrollo sostenible”, se debe a la “controlada dosis de ambigüedad que alberga”, lo cual ofreció a los políticos de la década del ochenta la posibilidad de dejar satisfechas a todas las partes en disputa y continuar en el camino trazado hacia “el desarrollo”. Este propósito había tambaleado durante el setenta tras los sucesos relacionados con el informe del Club de Roma y la celebración de la Conferencia en Estocolmo.

La expresión lograda en Bruntland, “permitió tender un puente virtual sobre el abismo que se abría entonces entre conservacionistas y desarrollistas, haciendo que ambos vieran en éste reflejados sus respectivos propósitos: conservación de la naturaleza y el afán del desarrollo económico.” “De esta manera, el éxito del desarrollo sostenible se pagó a costa de su propia inoperancia: su aceptación generalizada se produjo a base de vaciarla de contenido para que todos vieran aquello que querían ver” (Naredo, 2002).

El abordaje del autor muestra cómo el debate sobre el ambiente es difícilmente desideologizado, más bien comprendemos que cualquier estudio que tenga la pretensión de abocarse a dichas cuestiones desde una perspectiva reflexiva, debe reconocer que existe una importante mercantilización de los

²⁰ Para ampliar el análisis respecto al dualismo sociedad-naturaleza desde un punto de vista antropológico, ver: Levi-Strauss, 1972; Levi-Strauss, 1970; Descolá, Pálsson, 2001.

conceptos, desnaturalizando su propósito o naturalizando la devastación bajo consignas supuestamente “verdes”.

Sin caer en teorías conspirativas, nos parece esencial dar cuenta de estos planteos puesto que esta tesis se funda en una visión protectora del soporte natural y en la necesidad de que un país como la Argentina pueda pergeñar desde la sociedad, un modelo de desarrollo que sea más inclusivo y acorde a las creencias e intereses de sus habitantes.

En función de estas aseveraciones, procedemos a la reflexión acerca de algunos datos históricos en términos de la política ambiental en la Argentina en la etapa previa al período de estudio.

3.3. La gestación de la cuestión ambiental en la agenda política doméstica

A lo largo de este apartado nos interesa escudriñar en los antecedentes de la política bajo estudio, en el lapso que se extiende entre 1968 y 1989. El mismo coincide con la formación de una serie de grupos y centros de investigación que se abocaron al tratamiento y estudio de temas ambientales. Sin embargo, se describe como una etapa en donde estos actores no lograron influir en los procesos decisorios de la PEA en la materia, así como tampoco los actores subnacionales.

Al abordar el estudio de lo ambiental en la Argentina, aflora un fenómeno que no puede dejar de ser mencionado. Está relacionado con la división tajante entre el plano externo y el doméstico en el abordaje de la materia. Se sostiene en consecuencia, que las políticas doméstica y exterior ambientales han recorrido caminos distintos desde este momento primigenio y hasta la actualidad. Esta brecha entre ambas políticas ha tenido repercusiones características que redundan en incoherencias y desfasajes temporales que retacean las posibilidades internas y externas de la Argentina. Al interior del país, de promover una política efectiva de protección e involucramiento ciudadano en relación al soporte natural, y al exterior de ser visto como un Estado con posturas claras y de largo plazo, que puede planificar en forma estratégica la relación sociedad-naturaleza, aunque más no sea desde un punto de vista utilitarista. La división se manifiesta de forma ostensible en la ausencia de comunicación interburocrática, es decir durante este período no se crean espacios que permitan que las agencias que se dedican a la

toma de decisión ambiental en el plano doméstico y la Cancillería, intercambien consultas y construyan en conjunto una política ambiental argentina (Bueno, 2010a).

Es decir que durante esta etapa se gestan las principales características que hasta la finalización del recorte de investigación aún detenta la PEA en materia ambiental.

3.3.1. La inclusión “exigida” en la agenda argentina.

Reflexionando acerca de los motivos por los que se procede al establecimiento de la materia ambiental en la agenda política argentina, consideramos que se dieron algunos procesos en forma simultánea. En primer lugar, el panorama internacional caracterizado por un clima en el cual los países desarrollados comenzaron a ver al ambiente como una amenaza. Tal posición se fundó en episodios como hambrunas, mortandad de especies, las mal llamadas catástrofes naturales y otros episodios de similar dimensión que fundamentalmente llamaron la atención de los científicos.

En segundo lugar, y llevando esto a la Argentina, la introducción de la cuestión ambiental como tópico respondió al llamado internacional, sin embargo, en esta etapa primigenia se dieron algunos episodios que marcan un impulso doméstico relevante, sobre todo hasta el advenimiento del Proceso de Reorganización Nacional.

El Informe del Club de Roma, criticado por los países en desarrollo por sus implicancias discriminatorias, mereció los comentarios de la delegación enviada por nuestro país en la Asamblea de Naciones Unidas donde fue presentado. Allí, Argentina afirmó que el crecimiento no podía ser limitado, sino que “debía ser estimulado racionalmente teniendo en cuenta la soberanía inalienable del estado, compensando los desequilibrios naturales causados por el hombre mediante la cooperación internacional y un sistema de consulta entre estados con intercambios constantes de información” (Arnaud, 1991).

Al momento de estas aseveraciones, el país transitaba circunstancias políticas adversas, donde aún Juan Perón se encontraba en el exilio y tutelaba la Argentina un gobierno militar establecido a partir de 1966. Allí, uno de los primeros que a través del discurso comenzó a mencionar la importancia del tema,

fue justamente Perón desde Madrid, que en su “Mensaje a los Pueblos y Gobiernos del Mundo”²¹ introdujo lo que llamó *el ámbito ecológico*. El principio de supervivencia que aquí comenzó a esbozar, fue desarrollado con mayor profundidad en 1974 en el Modelo Argentino.

Es esencial mencionar este aspecto como uno de los primeros antecedentes conocidos que releva cierta espontaneidad, además de la participación argentina en la Conferencia de Estocolmo de 1972 y las afirmaciones frente al informe del Club de Roma, que se dieron desde el gobierno de facto que en ese momento regía. Este comentario responde al debate respecto a la imposición del tema desde el exterior. Es decir, si bien adscribimos al impacto de los factores externos sobre las decisiones de política argentina en el plano ambiental, consideramos importante mencionar los elementos endógenos que aportaron en la inclusión de la temática en la agenda.

Al asumir el gobierno la fórmula Perón-Perón, se materializó institucionalmente lo anunciado en el Mensaje de 1972. Es decir, se creó una agencia gubernamental, la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente Humano, en el ámbito del Ministerio de Economía.²² La primera persona que llevó adelante la Secretaría fue Yolanda Ortiz, cuya breve gestión fue sucedida por Lucas Torelli, especializado en la gestión forestal.

Su existencia fue bastante efímera, ya que la agencia fue disuelta con la llegada del golpe militar sucedido en 1976. Junto con otras percepciones que se hallaban fuera de la realidad, los actores políticos del Proceso de Reorganización Nacional analizaron que las personas que comenzaban a interesarse por las cuestiones ambientales, tenían algún tipo de relación con las fuerzas subversivas. A pesar de estos pensamientos, no pudo eludirse las presiones que se venían dando desde el plano internacional en cuanto a la incorporación de la materia en las agendas nacionales. En consecuencia, en 1981 se creó la Subsecretaría de Ambiente dependiente del Ministerio de Salud, a pesar de la continuidad del gobierno de facto.²³

²¹ Disponible en www.ambiente.gov.ar

²² Al cual nunca más volvería luego del nuevo golpe de Estado que se produjo en 1976. De allí en más, los gobiernos que sucedieron a la administración peronista de 1973, crearon agencias pero en el marco de otros ministerios. En tal sentido, afirmamos que el ámbito en el cual se desarrollan las agencias ambientales no es menor, ya que denota el corte que se le da a la cuestión desde la administración, así como la importancia y el presupuesto que se le asigna.

²³ Se realizó mediante el Decreto 42 de marzo de 1981 (Estrada Oyuela, 2007:6-8).

En el plano internacional, luego de la presentación del informe del Club de Roma, se procedió a la celebración de la Conferencia de Estocolmo en el mismo año. Aportando a la tesis de que la materia ambiental ha sido principal aunque no exclusivamente impuesta desde el exterior, es importante agregar que dicha conferencia coincidió con el punto de partida del tratamiento en la Argentina. Y de hecho, las tres conferencias de mayor relevancia a nivel internacional sucedidas en 1972, 1992 y 2002 concuerdan con momentos históricos donde las administraciones nacionales decidieron brindarle un mayor impulso en el plano doméstico.

En lo referente a Estocolmo, la delegación argentina estuvo conformada por el canciller José M. De Pablo Pardo, quien a su vez, fue elegido vicepresidente de la Conferencia. Entre los delegados constaban: el Embajador Federico Quintana Achával, jefe de misión, Eduardo Bradley, encargado de la temática ambiental por la Argentina ante Naciones Unidas desde 1967, Julio Barberis, consejero legal de la Cancillería y como delegado alterno, el consejero de embajada, Vicente Arnaud (Arnaud, 1991: 4).

Se pueden mencionar algunos logros diplomáticos de dicha delegación, entre ellos, la inclusión del artículo 21 de la Declaración final de Estocolmo sobre Medio Ambiente Humano que establece: “los estados tienen el derecho soberano de explotar sus recursos en aplicación de su propia política ambiental, y la obligación de asegurarse de que las actividades que se lleven a cabo dentro de su jurisdicción o bajo su control, no perjudiquen al medio ambiente de otros estados o de zonas situadas fuera de la jurisdicción nacional” (Arnaud, 1991: 5)²⁴.

Asimismo, hubo dos temas en particular que la delegación destacó dentro de sus prioridades de negociación: la vinculación del desarrollo con el medio ambiente -tema que en ese momento comenzaba a vislumbrarse y recién se consagró en el Informe Bruntland de 1987- y la necesidad de lograr la adaptación y aceptación de algunos principios reconocidos por la Comunidad Internacional

²⁴ Cabe mencionar que durante esta etapa primigenia, la posición de los países en desarrollo respecto a la cuestión ambiental, estuvo fuertemente ligada a las cuestiones de soberanía. Esta postura tuvo como principal causa, la defensa de lo que consideraban era una ofensiva por parte de los países industrializados en sus agendas con el fin último de apropiarse de sus recursos. Desde ya que no se trataba de un discurso absurdo teniendo en cuenta que diversos científicos se inclinaron a buscar explicaciones acerca de la creciente degradación ambiental, acusando a los más pobres. La postura argentina en Estocolmo se encontró en este marco.

en tiempos previos, tales como la contaminación transfronteriza y los recursos naturales compartidos.

En cuanto al primero, se logró su instalación definitiva en el plano internacional a partir de los documentos firmados en 1979 y 1989. Respecto al segundo, la Argentina estaba envuelta en un debate interno profundo acerca de la utilización de los recursos compartidos en particular, los ríos de la Cuenca del Plata. El altercado había comenzado en 1965, en el momento en que el canciller Zabala Ortiz convocó a los países de la Cuenca a una reunión para debatir el aprovechamiento de los ríos. La preocupación partía del hecho que, la Argentina siendo un país “aguas abajo”, se veía perjudicado en sus derechos en relación a Brasil, con lo cual, el Tratado que finalmente negoció Costa Méndez en 1969, intentó disminuir la desventaja como producto de tal circunstancia. El gobierno de la Revolución Argentina, como señala Archivaldo Lanús, utilizó el Tratado como una forma de “mediatizar la política de rivalidad entre la Argentina y Brasil, en todo lo que se refiere a la utilización del potencial energético de los ríos y a la construcción de obras de infraestructura física” (Lanús, 2000: 297-298).

Es así que con Costa Méndez, surgió la necesidad de utilizar el Derecho Internacional –aplicando una vez más el jurisdiccionario como variable persistente– para frenar el proyecto brasileño de aprovechamiento hidroeléctrico de Sete Quedas, luego Itaipú. Los protagonistas postulaban la necesidad de consagrar el principio de “consulta previa” en la utilización de ríos internacionales de curso sucesivo. Es así que la Argentina sostuvo en Estocolmo este principio, con el firme objetivo de lograr interrumpir los proyectos brasileños. En este sentido, los resultados no fueron los esperados. Las tesis confrontadas de Brasil y la Argentina fueron una constante en la Conferencia. Brasil bregaba por el “principio de la publicidad” lo que significaba que los estados interesados debían tener información a través del conocimiento público. Mientras tanto, la Argentina sostenía que debía procederse a un intercambio de información y consulta previa oficial. A pesar de que en Estocolmo no triunfó la tesis argentina, poco tiempo después se consagró el principio en el Acuerdo de Nueva York transformado luego en la resolución 2995 de la Asamblea General (Lanús, 2000).

Además, la delegación argentina estableció el principio de responsabilidad de los estados por daños causados al ambiente y sobre la base del principio de buena vecindad introdujo el “principio de buena vecindad ecológica”.

Otra innovación presentada por la Argentina en 1974, fue el anuncio de la construcción de un “sistema universal de seguridad ecológica colectiva”. Se acordó que en la explotación de los recursos naturales compartidos, cada estado debía cooperar sobre la base de un sistema de información y consulta previa. Esto llevó a la aprobación del concepto de “ecodesarrollo”.

En el período que se extiende entre 1972 y 1976 aproximadamente, la Argentina transitó hacia la inserción del tema en su agenda política como producto de las presiones externas, pero también mostró cierta iniciativa, fundamentalmente en aquellos aspectos que los gobiernos percibieron como estratégicos. Desde ya que esta valoración responde al momento en el cual se dieron estas contribuciones, que no es otro que la muy reciente incorporación del tema a la agenda internacional.

En el caso del gobierno de la Revolución Argentina, la percepción de la amenaza brasileña motivó una serie de acciones proclives a mostrar un liderazgo regional, ya que en este momento dicho liderazgo, aún era una cuestión debatible. La visión acerca de los países vecinos fue vitalmente distinta en la administración de Perón y en los gobiernos que se sucedieron entre 1976 y 1983. Mientras Perón prosiguió un espíritu más conciliador marcando cierta continuidad con sus administraciones anteriores, los actores del Proceso continuaron con la estigmatización de los países vecinos en el marco de una afiliación irrestricta a la Doctrina de la Seguridad Nacional que opacó los beneficios de la cooperación. En tal sentido, se releva la variable persistente alto perfil en la subregión.

A partir de la inserción del tema ambiental en la agenda, proceso que aquí describimos, se consagró la división que afirmamos entre el plano doméstico y el externo, lo cual fue profundizado por las administraciones subsiguientes aunque con matices políticos distintos. En el plano interno, las acciones en la materia resultaron casi invisibles más allá de la creación de estructuras burocráticas. Es decir, la firma de compromisos internacionales de preservación de especies, del patrimonio y sobre la contaminación, no tuvieron una respuesta al unísono en el plano doméstico. En términos de Rosenau (Rosenau, 1997), la vinculación nacional e internacional en materia ambiental, comenzó a funcionar a destiempo.

Sin dudas, el advenimiento del golpe militar de 1976 incrementó en mayor medida esta distancia, siendo lo ambiental casi extirpado de la agenda doméstica argentina.

3.3.2. El retorno democrático en la Argentina y los intentos por lograr la reinserción internacional

Luego de la instauración del Proceso de Reorganización Nacional que se mantuvo en el poder desde 1976 hasta 1983, finalmente se logró la convocatoria a elecciones democráticas. De dicho proceso resultó electo el radical Raúl Alfonsín, en un marco regional de militarismo predominante, así como en un momento internacional signado por la última etapa del conflicto este-oeste.

Algunos indicadores denotan que durante ésta década, la cuestión ambiental fue relativamente menoscabada en la agenda internacional a favor de otros temas tales como el desarme convencional y la amenaza nuclear, así como la extrapolación de la Guerra Fría al espacio ultraterrestre. Una lectura similar hizo el gobierno de Alfonsín, quien frente a la necesidad de consolidar la democracia recientemente alcanzada, relegó otros temas como el ambiental, en una concepción propia de la época. Posteriormente, las urgencias económicas echaron por tierra cualquier otro tema que no fuera la crisis imperante en el país que perduró hasta iniciada la administración justicialista.

La Unión Cívica Radical (UCR), había sido uno de los pocos partidos que mostraron desde su plataforma electoral la inclusión de la materia ambiental, mediante argumentos en pro del ordenamiento territorial, el desarrollo urbano y la política ambiental. Al asumir su gestión Alfonsín, en cuanto al plano burocrático, disolvió la Secretaría de Recursos Naturales, pero creó un Ministerio de Salud y Acción Social, en cuyo seno dio lugar a la Secretaría de Vivienda y Ordenamiento Ambiental. Además, en 1987, instituyó la Subsecretaría de Política Ambiental en el marco de la Secretaría General de Presidencia, cuyo titular fue Pablo José Quiroga. Dicha Subsecretaría perduró hasta 1989, momento en el cual se creó la Comisión de Política Ambiental, dentro de la misma Secretaría General de Presidencia, que subsistió hasta entrada la administración menemista.

La gestión no sólo experimentó grandes desafíos relacionados con los derechos humanos devenidos de la última dictadura militar, sino que la situación económica se transformó en el principal reto. Sin embargo, algunos episodios que podrían haberse visto bajo la órbita ambiental, también tendieron a desestabilizar la gestión radical. Un ejemplo en este sentido fueron las inundaciones producidas

en 1984, 1986 y 1987. Estas llevaron a la necesidad de pensar en la realización de obras de infraestructura que ayudaran a disminuir los efectos negativos de estas catástrofes climáticas.

Además, Alfonsín puso su atención en un tema que fue heredado del período previo, nos referimos a la cuestión hidroeléctrica. Como producto de esta preocupación, se implementó en 1984 un Sistema de Alerta Hidrológico entre los países de Argentina, Brasil y Paraguay (Camio Bavasso et.al., 2007).

Es importante destacar asimismo, que el presidente hizo uso de la materia en el plano discursivo, fundamentalmente, esgrimiendo el recientemente acuñado concepto de desarrollo sostenible. Apeló por primera vez a dicho concepto en la Apertura de Sesiones del Congreso en el año 1987, impulsado por la realidad internacional.

Vale mencionar que algunos argentinos trabajaron en la redacción del Informe Brundtland, lo cual presenta gran relevancia. Formaron parte de dicha comisión más de mil especialistas de distintos puntos del planeta, dentro de los cuales solo cuatro fueron argentinos: Víctor Bravo, Guillermo Gallo Mendoza (Fundación Bariloche), Jorge Hardoy (Instituto para el Ambiente y Desarrollo) y Raúl Montenegro (Fundación para la defensa del medio ambiente), frente a la gran cantidad de expertos brasileños que surge de la lista.

En este período, se firmaron y ratificaron diversos documentos en el país, fundamentalmente en materias como el desarme. En cuanto a los documentos centrados en problemáticas de índole ambiental, comprendidas en un sentido biologicista, se priorizaron materias tales como: la creciente perforación en la capa de ozono y la contaminación atmosférica.

Esta década se cerró con un panorama incierto para la Argentina, debilitada por la grave situación económica que implicaba el período de hiperinflación, y una cierta inestabilidad institucional devenida de la necesidad de negociar su pronta salida del gobierno, a manos de un sucesor justicialista.

En lo referente a la temática que nos ocupa, como hemos venido afirmando, su importancia fue relativa, lo cual no sólo fue reflejo de la realidad interna sino de los imperativos externos de finalización de la Guerra Fría.

Mientras tanto, las acciones en los planos doméstico y externo continuaron desvinculadas. En casi dos décadas, el tema no tenía arraigo en la Cancillería; sólo para cumplir con las formalidades de la participación diplomática en conferencias

y reuniones internacionales. Además, la perspectiva del ambiente se encontraba permeada por las necesidades de la época, la cuestión energética, el desarme y lo atmosférico, eran el gran centro de debate. Es así que la política ambiental se profundizó como política de doble carril donde los ámbitos internos dedicados a su estudio no tenían relación con los actores que llevaron a cabo la política exterior. Las divisiones fueron tan notorias, que incluso en el plano doméstico no se percibieron las inundaciones como relacionadas con la temática ambiental.

Asimismo, el hecho de que casi no haya funcionarios que permanezcan en las agencias con los cambios de partido en el gobierno, generó la inexistencia de negociadores y burócratas expertos. Esto se dio en mayor medida en las agencias nacionales dedicadas al plano interno, ya que en el caso de la política exterior se cerró a unos pocos diplomáticos de Cancillería que lograron perdurar en sus funciones.

3.3.3. El tercer sector en la Argentina: el florecimiento de los actores no estatales a favor del ambiente

Junto con los episodios que comenzaron a sucederse en esta etapa originaria a nivel gubernamental, dio inicio una suerte de despertar de la conciencia ambiental ciudadana. En tal sentido, la formación de organizaciones no gubernamentales dedicadas a la protección del ambiente, aunque con planteos que pueden ser refutables, representa un proceso que no podemos soslayar.

La Fundación Bariloche comenzó su labor en la materia en 1963, y se convirtió en protagonista a partir de su respuesta brindada al Informe Meadows en 1975 denominada “Modelo Mundial Latinoamericano”. El mismo rechazó las conclusiones aportadas por el Club de Roma, sosteniendo que las restricciones a la producción de alimentos podían superarse expandiendo la frontera agropecuaria sobre las áreas silvestres. Además, aseveró que los límites energéticos no eran tales por cuanto podían utilizarse otros tipos de fuentes energéticas, como la energía nuclear para asegurar el abastecimiento (Gudynas, 2008). Si bien las propuestas son muy cuestionables desde la perspectiva actual del ambiente, es necesario situarlas en su contexto histórico.

Por otro lado, uno de los principales protagonistas del movimiento ambiental fue Ricardo Luti, quien promovió la creación de la Asociación

Argentina de Ecología cuya primera reunión nacional se realizó en una ciudad de Vaquerías, Córdoba, en el año 1972.

Otros pioneros en materia ambiental en la Argentina, desde el ámbito académico fueron: Guillermo Cano, Nicolás Kusnezov, Jorge Morello, Eduardo Braun Menéndez, Néstor Omar Bárbaro, Carlos Alberto Bonetto, Eduardo Rapoport, Santiago Olivier, Alberto Soriano, Ángel Cabrera y Raúl Ringuelet. Estos especialistas y activistas formaron parte y fundaron centros de investigación en diferentes partes del país, centrados en la indagación ambiental.

En cuanto a la participación de algunos de estos actores internos en eventos internacionales, es posible afirmar que el jurista mendocino y consultor de la FARN (Fundación Ambiente y Recursos Naturales), Guillermo Cano, fue uno de los principales actores de la sociedad civil en la Conferencia de Estocolmo.

Resulta significativo también especificar que en 1984 se desarrolló la primera reunión nacional de organizaciones no gubernamentales ambientalistas en 1984, en la ciudad de Alta Gracia, Córdoba. Para esta fecha, se estimaba que existían cerca de 300 organizaciones activas en el territorio nacional. No es un dato menor, teniendo en cuenta la relevancia de la influencia del contexto externo sobre la política doméstica, que a principios de la década de los noventa, el ELCI (Environment Liaison Center International) estimó cerca de 7500 ONGs ambientalistas en todo el mundo.

A partir de lo afirmando, es posible mencionar algunas organizaciones no gubernamentales que fueron pioneras en la Argentina en el abordaje del tema, tales como: Vida Silvestre Argentina desde 1977, FUNAM (Fundación para la defensa del medio ambiente) desde 1982, Amigos de la Tierra que surge en 1984 y Greenpeace que abre sus puertas en el país en 1987 (siendo la primera oficina en un país en desarrollo).

Así como la visión del ambiente se fue modificando a nivel internacional, regional y nacional, las organizaciones también experimentaron transformaciones en sus consignas. En primer lugar, las frases como “salve a la ballenas” eran las escasas alusiones a la materia entre la sociedad civil, sin embargo, de estos planteos se pasó a debates más profundos sobre el consumo, el modelo de crecimiento y los problemas ambientales generales como: residuos, desertificación y tala de bosques, entre otros.

Estas afirmaciones no implican el desconocimiento acerca de la actividad de diversas organizaciones que centran sus bases en consignas más cercanas a la órbita de las multinacionales y sus departamentos de protección ambiental, como resultado de la necesidad de cumplimentar requerimientos verdes²⁵. Con esto se quiere afirmar que las bondades del movimiento ambiental no son el foco de nuestro análisis, sino que a los fines de detectar la capacidad para ejercer influencia, reflexionamos sobre sus orígenes.

En términos generales, en este período de incipiente labor ambiental en la Argentina, las ONGs, centros de investigación y algunos académicos independientes, si bien no tuvieron un rol preponderante o definitorio en las decisiones, trabajaron desde el llano para la generación de conciencia ambiental y para la efectiva instauración del tópico en la agenda política argentina.

3.3.4. Balance de la primera etapa de existencia de la cuestión ambiental en la agenda política

Así como a nivel internacional se trata de la etapa de incorporación de la temática ambiental a la agenda, fundamentalmente con una orientación biológica y para algunos hasta científicista; la Argentina acompañó este desarrollo y sus posteriores transformaciones. Es así que a partir de los cambios que comenzaron a esbozarse en el ochenta, la relación entre el ambiente y el desarrollo se consolidó en la Cumbre de Río de Janeiro.

Los regímenes políticos que se desarrollaron en ésta etapa, mostraron posturas divergentes, tanto en términos discursivos como en cuanto a las acciones emprendidas. No obstante, es cierto que la concepción internacional atravesó sus propias percepciones a lo que se añadió la incidencia de los factores domésticos.

Hubo un importante punto de encuentro en todas las administraciones reseñadas en esta etapa, sean éstas democráticamente electas o militarmente impuestas, nos referimos a la necesidad de legitimar sus acciones mediante el debate sobre la ubicación de Argentina en el mundo. De hecho, acciones antagónicas estuvieron atravesadas por la consigna de devolverle al país su lugar histórico en el Sistema Internacional.

²⁵ Nos referimos a requerimientos que se tildan de ambientales y que algunos gobiernos interponen para los productos que ingresen a sus países, es decir, barreras para arancelarias encubiertas.

En el caso del tercer peronismo, se dio en el marco de un contexto de reivindicación por parte del mundo periférico, así como de tensiones al interior del país, que llevaron en términos de Paradiso, a depositar en Perón expectativas desmedidas, como pudiendo reunir en su persona todas las posiciones, incluso opuestas entre sí, que lo llevaron al poder (Paradiso, 1993).

En palabras de Lasagna, los objetivos y estrategias de política exterior (Lasagna, 1996), estuvieron dados por el cambio del aparato productivo, la integración latinoamericana, la inserción en el Sistema Internacional y la independencia económica. Éstos se vieron respaldados por un estilo diplomático de alto perfil. No obstante, algunos episodios tanto de índole interna como externa²⁶, alimentaron la idea que dichos objetivos habían sido incumplidos, lo cual llevó a los integrantes del Proceso de Reorganización Nacional a replantear la necesidad de la reinsertión.

El área ambiental, en este esquema, se vio fuertemente resquebrajada y pormenorizada. Tal es así que, si bien la Argentina fue uno de los países pioneros en América Latina en lo referente al discurso ambiental, como se ve en el Mensaje de Perón de 1972, así como en la creación de agencias burocráticas específicas; en adelante se transformó en una materia encapsulada y limitada a ciertos asuntos que fundamentalmente las presiones externas colocaron en la mesa de debate. Las consecuencias obligadas de esta decisión, fueron que los temas considerados ambientales no tuvieran arraigo propio, sino que fueran fundamentalmente impuestos desde el exterior. Esto explica el actual sesgo de la agenda ambiental en la Argentina.

Los gobiernos dictatoriales que se desplegaron en el período inmediatamente posterior, se caracterizaron por el pragmatismo en materia económica, así como se identificaron por la sangre derramada en la guerra ideológica contra lo que consideraban la amenaza subversiva. No obstante, la coyuntura internacional también impactó sobre las decisiones y los márgenes de acción, fundamentalmente con el advenimiento de la administración Carter en los Estados Unidos y su política respecto a los derechos humanos.

²⁶ Si bien la consigna referente al comercio internacional fue una de las más cumplidas, hubo diversos factores que erosionaron el modelo de reinsertión: la evolución de la economía mundial, el primer shock petrolero y las crecientes divisiones dentro del peronismo que Perón no pudo disolver en su persona (Paradiso, 1993).

Afirmamos con Russell, los cuatro objetivos de política exterior o lo que el autor llama, “imágenes”, que pueden generalizarse en el lapso del Proceso de Reorganización Nacional, a pesar de existir importantes diferencias entre Videla, Viola Galtieri y Bignone: las buenas relaciones con los Estados Unidos, lo cual no significó alineamiento automático excepto por el período de Galtieri; el alto perfil en América Latina; el pragmatismo económico y el bajo perfil en el debate Norte – Sur (Russell, 1996).

Analizando estos objetivos y las estrategias seguidas, podemos reafirmar que la permanencia del tópico estuvo casi exclusivamente emparentada con los conflictos por los recursos naturales en la Cuenca del Plata. En este sentido, nos referimos a la cuestión del aprovechamiento hidroeléctrico, así como por las cuestiones de infraestructura – lo cual fue una continuidad con el gobierno peronista-, la necesidad de reafirmar la soberanía sobre los recursos, y finalmente la postura juricista no sólo del ambiente sino de la política exterior.

A pesar de los objetivos planteados en un comienzo, el debilitamiento del Proceso estuvo relacionado nuevamente, tanto con factores endógenos como exógenos. La derrota en Malvinas, el advenimiento del segundo shock petrolero, el creciente malestar nacional e internacional por la desaparición de personas, la inflación en aumento y la irrelevancia internacional profundizada por la mala imagen que los militares argentinos habían impregnado en el colectivo mundial; fueron sólo algunos de los aspectos generadores de su declinación.

Para finalizar con esta etapa que denominamos primigenia y que analizamos como antecedente al período en análisis, es necesario referirnos al gobierno de Raúl Alfonsín. En este caso, se percibe en sus acciones nuevamente la necesidad de recuperar espacios de prestigio en el Sistema Internacional como variable persistente de la PEA. Asimismo, se destaca otro aspecto tradicional como fue el discurso juricista, anclado en su constante mención al Derecho Internacional. En este camino, se condenó el uso de la fuerza y se adoptó en la persona de su canciller, Dante Caputo, una *posición ética* plasmada en episodios como la ruptura de relaciones diplomáticas con Sudáfrica (Russell, 1996).

Si bien, se estrecharon algunos lazos entre la cuestión del desarrollo y el ambiente, esto no formó parte del andamiaje político discursivo de la gestión al acercarse al tercer mundo.

Este apartado ha estado enfocado fundamentalmente en la diplomacia tradicional, es decir aquella emprendida por el Estado nacional a través del gobierno nacional o federal al cual le compete la confección de la PEA constitucionalmente. Tanto estas afirmaciones que sirven a manera de reseña histórica de la inclusión del tópico en la agenda política argentina, como las que siguen, resultan pasos ineludibles para poder comprender la clausura de los procesos decisorios que sólo puede ser interpretado al analizar primeramente la política tradicional. Esta clausura es un factor explicativo de lo que identificamos como el objeto de estudio de esta tesis, es decir, el abordaje de la diplomacia no tradicional en términos de influencia.

CAPÍTULO IV:

La política ambiental en el centro del debate.

El inicio de la influencia

A partir de la caracterización de la política ambiental previa al período de estudio en la Argentina, examinamos las gestiones ambientales y sus políticas desde la administración menemista hasta las elecciones legislativas del año 2009 bajo la presidencia de Cristina Fernández. Tal proceso se realiza mediante la aplicación de algunos conceptos teóricos explicitados en los capítulos precedentes, así como utilizando las categorías de la PEA diseñadas para medir la influencia. Estos instrumentos otorgan los medios para definir los perfiles ambientales de las gestiones analizadas. En primer lugar, hacemos explícitos tales perfiles, luego los expresamos en una tabla y finalmente explicamos por administración los elementos que llevan a denominarla de tal forma.

La puesta en discusión de los denominados perfiles ambientales, asume una lógica relacionada con los niveles de transformación de la PEA. Esto se realiza puesto que consideramos que tales categorías tienen la doble virtud de ser elementos para caracterizar a la política pública y a su vez denotan cambios en la misma. Así como usualmente se divide el nivel discursivo del de las acciones, nosotros comprendemos la importancia de abrir el plano de las acciones, analizando las estructuras burocráticas, las modificaciones normativas que devienen de negociaciones entre fuerzas políticas domésticas, la agenda política en su contenido y orden y las variables persistentes.

4.1. *Los perfiles ambientales en la Argentina*

Durante el recorte temporal de investigación podemos identificar distintos estilos políticos y diplomáticos, decisiones de política exterior, contextos externos favorables y desfavorables y lo mismo sucedió con las variables domésticas. Esto modeló las lógicas de las políticas ambientales tanto en su fase externa como interna.

Para abordar la política ambiental desde la óptica del actor tradicional, utilizamos las categorías diseñadas por Raúl Estrada Oyuela con algunas revisiones. El diplomático establece diferentes perfiles de autoridades nacionales ambientales: *perfil promocional*, haciendo alusión a aquellas autoridades que cooperan con las autoridades provinciales y municipales procurando la protección de los recursos; *perfil regulatorio*, promoviendo la aprobación de normas jurídicas con el mismo propósito nombrado, y *perfil de implementación y vigilancia del cumplimiento de las normas*. (Estrada Oyuela, 2007)

A dicha clasificación nos interesa realizarle algunas modificaciones. En primer lugar, a la categoría que titula promocional, se la denomina en ésta tesis, *perfil federal*, y se le otorga la denominación de *perfil promocional*, a la administración que utiliza el discurso ambiental como herramienta de legitimación política, con una orientación de promoción de sus acciones ya sea en el plano externo o interno. A las restantes categorías mencionadas, se le adiciona la de *perfil postergado*, que responde a aquella administración que considera en su conjunto a la cuestión ambiental como un tema secundario o terciario en la agenda y por ende sólo reacciona a los estímulos externos y lo hace en forma muy tenue.

A partir de la precisión de estos perfiles, es posible realizar un breve estudio de cinco administraciones que se suceden entre 1989 y 2009 puntualizando con qué perfil se podría identificar a cada una de ellas apuntando ejemplos de su participación internacional, así como de las agencias burocráticas creadas, que les permitieron sostener esta mirada del tópico.

En adelante mostramos en forma de tabla los perfiles ambientales reseñados. La puntualización de los mismos se configura con un análisis de las categorías que utilizamos para definir la influencia, es decir las denominadas variaciones de la PEA. En este capítulo, hacemos uso de algunas de ellas, aunque no en forma jerárquica sino sólo como herramientas de análisis. A tales elementos adicionamos el estilo político en los términos de Lasagna (Lasagna, 1996).

Tabla 2: Perfiles ambientales de las gestiones nacionales argentinas entre 1989 y 2009 (elaboración propia).

Administraciones nacionales 1989 - 2009	Perfil Ambiental	Elementos que comprueban la identificación
Carlos Menem (1989 - 1999)	Promocional	Variable discursiva. Creación de agencias y programas con escasa labor y efectividad. Estilo diplomático del líder y de sus principales asesores y funcionarios, con alto impacto mediático. Objetivos y principios alineados a la potencia hegemónica.
Fernando De la Rúa (1999 - 2001)	Postergado	Relegamiento de las políticas ambientales internas y externas tanto en las acciones como en el discurso. Continuidad en la participación en foros y reuniones internacionales con escasa iniciativa. Estilo diplomático cauto del líder y de sus asesores.
Eduardo Duhalde (2002 - 2003)	Regulatorio	Revitalización del tema ambiental fundamentalmente en el plano doméstico con cierta continuidad en el escenario externo. Sanción de un importante paquete de normas postergadas de presupuestos mínimos. Labor concentrada en el Congreso Nacional. Nuevos programas y proyectos orientados a las normas sancionadas.
Néstor Kirchner (2003 - 2007)	Regulatorio 2003-2006	Continuidad en los esfuerzos normativos en el Congreso, así como en programas y proyectos comenzados por su antecesor y relacionados con dichas normas. Estilo diplomático de alto impacto mediático no aplicado al área ambiental.
	Promocional 2006-2007	Cambios en las agencias gubernamentales y en la estructura burocrática. Nuevo impulso del discurso ambiental. Decisiones inéditas como el recurso a la CIJ. Vinculación de cuestiones.
Cristina Fernández (2007-2009)	Promocional	Continuidades con su antecesor aunque leve atenuación del tema en la agenda y del perfil de las agencias gubernamentales ambientales, generando modificaciones en la estructura. Utilización del discurso ambiental. Estilo diplomático de alto perfil.

La categoría de perfiles representa un aporte relevante en la consideración crítica de la política ambiental del período estudiado tanto en el plano doméstico como externo y sus inconsistencias manifiestas. Tal es así que procedemos a mencionar algunos de los lineamientos substanciales de las gestiones, en función del cruce de los perfiles con las mencionadas categorías analíticas de la PEA.

4.1.1. El ambiente bajo una lógica propagandista

En función de caracterizar a la gestión de Carlos Menem en materia ambiental con un perfil de tipo promocional, establecemos algunos elementos que abonan tal postura. Para ello analizamos en primer lugar la variable discursiva que es la que le otorga tal carácter con mayor fuerza. Asimismo, mencionamos los cambios que se sucedieron en las estructuras burocráticas, fundamentalmente en la Secretaría de Recursos Naturales conducida por María Julia Alsogaray; la inclusión del artículo 41 en la Constitución Nacional reformada como principal aspecto de tipo jurídico que promueve la generación de normas de presupuestos mínimos; la inserción de subtemas en la agenda ambiental a partir del hito que implicó la Cumbre de Río; la afirmación de variables persistentes de la PEA como el juridicismo, el economicismo, el alto perfil en las relaciones subregionales, la búsqueda de la resinserción al primer mundo y finalmente la relación con los Estados Unidos marcada por las llamadas “relaciones carnales” conducidas por el canciller Guido Di Tella, y cómo esto impactó sobre las posturas argentinas en materia ambiental.

Maarten Hajer remarca respecto a la retórica ambiental, que el discurso modernizador ecológico representa una cooptación exitosa de los movimientos ambientales y sus agendas a manos de la elite política. En este sentido, utiliza el concepto de subpolítica de Ulrich Beck, comprendida como la política que se desarrolla en foros no convencionales, como laboratorios y consejos científicos, planteando que dicha forma política puede ser más importante que la política parlamentaria (Hajer, 1995).

Sintetizando esta idea, Hajer escribe: “En mis términos, la crisis ecológica es, pues, un discurso de autoconfrontación que exige una reconsideración de las prácticas institucionales que lo han producido” (Hajer, 1995: 280). Con lo cual, asumimos que el discurso ecológico es parte de la subjetividad de los actores que

lo crean, quienes se convencen de que nos enfrentamos a un dilema de esta naturaleza que requiere una solución urgente. En este proceso, los medios de comunicación se han vuelto una pieza central del engranaje, ya que son los que tienden a sobredimensionar ciertos episodios y a pormenorizar otros donde el componente político es esencial.

Decimos esto puesto que sostenemos que la gestión bajo análisis promovió un discurso ambiental activo fundamentalmente a partir de la celebración de la Cumbre de la Tierra y la presión que la Comunidad Internacional aplicó para que la Agenda 21 tuviera implicancias concretas sobre las políticas domésticas. Con lo cual, adherimos a lo afirmado por Hajer y Beck en el sentido del discurso ambiental como auto-confrontación que en esta administración asumió mayor sentido en función de la búsqueda de prestigio internacional, como constante de la década de noventa.

Asimismo, acordamos plenamente con Héctor Alimonda, quien plantea para América Latina que: “lo que provoca la génesis de estos instrumentos de política ambiental, no es una cándida y simultánea conversión a las virtudes de la preservación ecológica, sino la necesidad de disponer de elementos de gobernabilidad ambiental, precisamente para gestionar y legitimar las nuevas condiciones de apropiación de los recursos naturales como el capital.” (Alimonda, 2008: 15)

En las palabras tanto de Hajer como de Alimonda constatamos los reveses del discurso ambiental en el sentido de librarlo de la inocencia que normalmente se le asigna. Tal discurso fue acompañado por la generación de estructuras burocráticas que concentraron un alto grado de funciones y por ende de presupuesto, así como la creación de agencias que en la práctica tuvieron una escasa actuación. Este proceso gozó de un importante auge en esta década justamente por la impronta internacional que adquirió la temática.

De este modo, en la Argentina, la secretaria de ambiente fue la responsable de los recursos hídricos con un presupuesto que ascendía a 400 millones de pesos convertibles a dólares, y fue la principal autoridad de Aguas Argentinas.²⁷ En relación a la autoridad de la Secretaría sobre Aguas, podemos aducir que

²⁷ Ampliar en “Polémica por un proyecto para limpiar el Río de la Plata”, del 23/03/1998 en <http://www.clarin.com/>, en “el Riachuelo ya tiene quien lo limpie”, del 19/04/1997 en <http://www.lanacion.com.ar/>

justamente en el marco del retiro del Estado como producto de la visión neoliberal, se desguzó tanto empresas como agencias estatales. De esta forma, al desaparecer la empresa “Agua y Energía Eléctrica”, la Secretaría de Recursos Naturales, concentró la atribución de velar por los recursos hídricos. A partir de ésta atribución, presentó el mencionado Plan de descontaminación del Río de la Plata, el cual le valió críticas de los sectores ecologistas, al acusarla de no ocuparse de la principal fuente de contaminación del Río²⁸, es decir, los desechos industriales que representaban el 70% de las causas de polución. Más bien, se concentró en el tratamiento de los residuos cloacales y pluviales, al menos en lo discursivo, ya que ésta iniciativa tampoco llegó a plasmarse.

Por otro lado, con la desaparición del Instituto Forestal Nacional (IFONA), la Secretaría de Recursos Naturales bregó por asimilar a su agencia la gestión forestal, la cual fue disputada por el entonces Secretario de Agricultura, Felipe Solá. El resultado fue la división de incumbencias. De esta forma, el área de bosques nativos quedó implantada en la Secretaría de Alsogaray y el área de forestación y reimplantación en el área de agricultura. La consecuencia de este tipo de accionar en distintos planos, fue la superposición de áreas, el desorden administrativo y por ende, una administración ineficiente.

Otra iniciativa fue la creación de la Unidad de Sistema de Emergencia Ambiental (SEA) en 1994, donde trabajaban veintisiete expertos y ciento cinco personas que recibían denuncias por parte de la comunidad. Dicho sistema, recogió elogios internacionales por ser el primero en su género, sin embargo, con los recambios de funcionarios, las reducciones presupuestarias, la donación de equipos que quedaron arrumbados en los depósitos de la Secretaría y el abandono del personal, el proyecto quedó vacío de contenido.

Los ejemplos son vastos pero consideramos que uno de ellos es quizás el más representativo en términos de estructuras que tuvieron una función nula o muy escasa en los hechos, nos referimos al Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA).²⁹ Tal situación de existencia meramente formal, se ha extendido hasta la finalización del período bajo estudio.

²⁸ Arbise, Florencia, “Polémica por un proyecto para limpiar el Río de la Plata”, en www.clarin.com, del 23 de marzo de 1998.

²⁹ El COFEMA fue creado en 1990 y su acta constitutiva explica que es “el símbolo del federalismo ambiental argentino en construcción”. Se constituye como una persona jurídica conformada por el estado nacional, la ciudad de Buenos Aires y las provincias que adhieran. Sus

En tercer lugar, la gestión menemista no fue una de las mayores generadoras de legislación ambiental, sin embargo, la incorporación del artículo 41 a la Constitución Nacional reformada, habilitó la posterior creación de las normas de presupuestos mínimos que dicho artículo prevé a partir de la división de competencias entre los ámbitos provincial y nacional.

En éste ámbito, y en función de la retórica ambiental descrita, durante esta década se modificó el Código de Minería y se creó un paquete normativo específico para la atracción de capitales extranjeros orientados al sector. De ese modo, se creó legislación ambiental específica para la minería lo cual la distingue de cualquier otra actividad productiva en el territorio nacional. Este ha sido uno de los estandartes de defensa más importantes a favor de proyectos específicos que despertaron resquemores en las comunidades. Sin embargo, y tal como se releva al analizar la normativa, es preciso que se trató de una forma de convalidar la explotación por parte de tales capitales legalizado por la elite política incluso desde el punto de vista ambiental.

Esta normativización habilitó la generación de una serie de proyectos de carácter relativamente reciente. A la pregunta acerca de qué manera puede alterar la legislación minera la PEA, la respuesta que otorgamos es justamente uno de los dos casos aquí analizados, Pascua Lama.

En cuarto lugar, reflexionamos acerca de los cambios ocurridos en la agenda política y lo vinculamos en este caso con la quinta categoría dada por las denominadas variables persistentes de la PEA.

objetivos prioritarios son: formular una política ambiental preventiva y correctiva; propiciar políticas de concertación a nivel nacional y provincial; asegurar la realización de estudios de impacto ambiental y garantizar la mejora de los niveles de calidad ambiental. Sin embargo, es necesario destacar que esta figura ha existido hasta la actualidad sin erigirse como un espacio para la concertación de políticas ambientales federales. Desde su creación, el Consejo no pudo cumplir ninguno de los objetivos propuestos, la prueba más fehaciente es que cada administración se propuso su rehabilitación y readecuación, sin obtener avances. Suerte similar ha corrido el Pacto Federal Ambiental, que data del 5 de julio de 1993, entre el gobierno nacional y los veintitrés gobiernos provinciales. Dicho documento afirmó la necesidad de la toma de conciencia acerca de que el desarrollo económico no podía estar desligado de la protección ambiental y la federalización de los compromisos adquiridos en la CNUMAD (Cumbre de Río de 1992), tales como: la promoción de políticas de desarrollo ambiental; la cooperación con organismos gubernamentales y no gubernamentales; la investigación, compatibilización legislativa, capacitación y formación de funcionarios; y el involucramiento del público en general. Dicho pacto, aunque firmado por los todos los gobernadores, fue una nueva prueba de las reacciones frente a las presiones externas e incluso un resultado de los requisitos para la financiación de proyectos por parte de organismos internacionales.

La política ambiental durante el noventa perdió la iniciativa que se había hecho manifiesta en los primeros momentos en los que se incluyó el tópico a la agenda de política argentina en la década del setenta. De esta forma, se dio paso a un seguidismo en los temas de la agenda norteamericana ambiental y en sus posturas en esta misma materia en los foros internacionales. El principal costo de esta postura se halla relacionado con una característica central que envuelve los tópicos ambientales, como es el debate norte-sur. Con lo cual, el hecho que la Argentina decidiera adoptar la postura de un estado desarrollado y particularmente la de uno de los países más contaminantes, marcó una inflexión en la política ambiental, al menos desde la retórica y lo referente a los tópicos de la agenda. Brindamos algunos ejemplos de tal decisión.

Durante la celebración de la III Conferencia de Naciones Unidas sobre Cambio Climático, realizada en Kyoto en 1997, donde se firmó el Protocolo que lleva el mismo nombre, la Argentina participó activamente con una posición particular que generó la atención de los funcionarios presentes. Uno de los principales trascendidos fue que el presidente norteamericano Bill Clinton, había realizado una llamada telefónica al presidente Menem pocas horas antes del encuentro, alertándolo de la posición que detentaría el vicepresidente Al Gore, de forma de procurar el apoyo argentino³⁰. Estados Unidos basaría su postura en las dificultades para controlar las emanaciones de GEIs de una economía en expansión, así como la ausencia de compromiso de los países en vías de desarrollo para asumir el crecimiento con criterio ambiental y la persistencia de visiones polarizadas en víctimas y culpables, causaban la imposibilidad de un compromiso con tiempos definidos.

La otra cara del evento fue que la conferencia en pleno esperaba una cifra de parte Al Gore, como compromiso de reducción de emanaciones. En términos comparativos, la Unión Europea, se auto-impuso la meta de reducir el 15% de sus emisiones, para el año 2005.

Como se desprende de ésta postura norteamericana, implicó un repliegue en las conquistas que el mundo en desarrollo había logrado para sí en relación a estos debates. Nos referimos a que sus palabras se retrotrajeron a caminos ya

³⁰ Federovisky, Federico, "Cambio climático: una llamada telefónica para acordar políticas en Japón", en www.clarin.com, del 9 de diciembre de 1997.

trascurridos como por ejemplo, la búsqueda de culpables respecto a la crisis alimentaria de la década del setenta.

La propuesta argentina, estuvo en consonancia con el pedido de Clinton, sin embargo jugó también con su pertenencia al mundo en desarrollo. Alsogaray, planteó la necesidad crear una nueva estrategia apoyada en metas claras en relación a la disminución de GEIs, pero no en forma coercitiva, sino voluntaria. Partiendo de la afirmación de que Río había fracasado, estimó que era necesario fijar metas menos ambiciosas pero alcanzables.

Era claro que su propuesta pululaba entre los intereses de los países desarrollados y la defensa de las posiciones de los países en desarrollo. Por un lado sintetizaba la necesidad de los segundos de ver compromisos concretos por parte de los más industrializados, responsables mayoritarios de las emanaciones, mientras que por otro lado, contemplaba los factores que hacían que los países desarrollados, como Estados Unidos, no pudieran cumplir. Como esbozó la funcionaria: “sin Estados Unidos, ningún acuerdo tiene sentido”. Otra propuesta, fue alentar los mecanismos de mercado para la transferencia tecnológica desde y hacia el sector privado en lugar de ser de estado a estado³¹.

En este mismo tenor se encuentra la elección de la ciudad de Buenos Aires como sede de la IV Conferencia sobre Cambio Climático en 1998. Se trató de un encuentro de relevancia por cuanto se realizó por primera vez una Conferencia de las Partes (COP) de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático en un país en vías de desarrollo. El ofrecimiento de la Argentina como sede fue justamente realizado en el intento de adquirir una cierta credibilidad respecto a su compromiso ambiental, frente a la opinión mundial.

La Argentina mostró allí una propuesta aún más sorprendente de lo que se esperaba³². Alsogaray intentó introducir dentro de la agenda, la discusión informal sobre el régimen de compromisos voluntarios por parte de los países en vías de desarrollo. La propuesta fue duramente rechazada por el G-77, encabezado por China e Indonesia, quienes explicaron que sus economías no estaban en condiciones de invertir en tecnologías limpias.

³¹Federovisky, Federico, “Argentina hizo una propuesta para ver si destraba la Cumbre”, en www.clarin.com del 8 de diciembre de 1997.

³²Federovisky, Federico, “Polémica por una sorpresiva iniciativa de la Argentina”, en www.clarin.com del 31 de noviembre de 1998.

Nuevamente esta postura significaba un paso hacia atrás en los logros del mundo en desarrollo y en particular del Protocolo de Kyoto y los compromisos de los países que conforman lo que se denomina el Anexo 1 del acuerdo. Por otro lado, éste documento se había abierto a la firma unos pocos meses antes de la reunión, con lo cual contaba para este momento con la única ratificación de Fidji. Esto significó que la Argentina, como anfitriona, tampoco exhibió la ratificación del Protocolo que aun no contaba con la aprobación de la Cámara de Diputados, lo cual no dejó de demostrar las disparidades entre la imagen que intentaba mostrarse al mundo y la efectiva preocupación por el ambiente durante este período.

El tercer ejemplo que brindamos en relación a la agenda política ambiental y las consecuentes posturas en los foros internacionales en virtud del vínculo con los Estados Unidos, es lo sucedido en la ciudad de Bonn, en ocasión de la quinta reunión COP en 1999. Allí, Alsogaray asumió el compromiso voluntario de reducir la emisión de GEIs, lo cual redundó en esperados cuestionamientos por parte de los países en desarrollo, así como de entidades económicas internacionales. El compromiso fue aún más ambicioso, ya que involucró números precisos por parte de la delegación argentina, anunciando reducciones entre el 2 y el 10 % para el período 2008 - 2012³³. Esta posición apuntaló las ya presumidas visiones de los asistentes respecto al alineamiento automático argentino con la potencia hegemónica, lo cual se vio profundizado por la reticencia de los Estados Unidos, no sólo para suscribir el Protocolo, sino en el establecimiento de plazos para comenzar las reducciones, mucho más teniendo en cuenta que se trataba del responsable del 25% de las emisiones totales a la atmósfera.

Otras dos variables persistentes aquí constatadas fueron el fuerte economicismo que atravesó la agenda de forma transversal, tal como quedó constatado en el peso que comenzó a tener el área económico comercial de Cancillería y su impronta sobre el resto de las áreas, donde la ambiental no escapa a tal lógica; y la búsqueda de la reinsertión en este caso al mundo desarrollado.

El alto perfil en las relaciones subregionales se manifestó en los intentos de liderar procesos de negociación en el marco del nuevo espacio diseñado a inicios del noventa, el Mercosur. Si bien se trató en sus comienzos de un proceso

³³ “Argentina reducirá contaminantes”, en www.clarin.com del 4 de noviembre de 1999.

de integración de carácter económico comercial y con el principal objetivo de mejorar los términos de intercambio de la subregión hacia otros Estados del sistema, se verificaron ciertos intentos de apertura como la generación de posiciones comunes con miras a la Cumbre de la Tierra. Nuevamente la Argentina se ofreció como sede para el desarrollo de un compromiso político como fue la Declaración de Canela firmada en la ciudad de Las leñas. La misma incluyó una posición conjunta respecto a la protección atmosférica, la biodiversidad, los bosques, los recursos hídricos, los asentamientos humanos, los recursos financieros, el comercio internacional, el medio marino, los residuos peligrosos y el fortalecimiento institucional para el desarrollo sustentable.

En suma, dejamos de manifiesto que el perfil promocional que asumió la gestión de Menem en materia ambiental se encuentra amparado en la búsqueda de prestigio internacional a través de instrumentos como el discurso, la creación de estructurales burocráticas disfuncionales, el apoyo de posturas antagónica a los intereses del mundo en desarrollo pero acordes al alineamiento con los Estados Unidos y su impronta sobre la agenda política, entre otros aspectos.

Es imprescindible marcar que el estilo político diplomático de Menem fue esencial para desarrollar tales modificaciones y profundizaciones de la PEA a la vez anclado en una visión propia del realismo periférico de Escudé (Escudé, 1992).

En adelante hacemos algunas reflexiones sobre la administración encabezada por la Alianza Unión Cívica Radical - Frepaso que gobernó entre 1999 y 2001.

4.1.2. Los imperativos ambientales diferidos

En términos generales, la diplomacia ambiental durante el corto período de gestión compartida entre las fuerzas radicales y frepasistas, adoptó un papel continuista con los compromisos previamente contraídos, sin mostrar iniciativas propias ni posiciones extravagantes. El perfil cauto que De la Rúa había sostenido antes y luego de las elecciones se mantuvo tanto en el plano doméstico como internacional. Esto se evidenció en la participación argentina en reuniones tales

como la COP 6, celebrada en La Haya³⁴; la ratificación del Protocolo de Kyoto en julio de 2001, arribando a la COP 7 celebrada en la ciudad de Marrakech con la única ventaja de contar con este instrumento de negociación³⁵; la quinta reunión COP del Convenio sobre la Diversidad Biológica que se celebró en el año 2000 en Nairobi³⁶, y la consecución junto con sus pares del Mercosur del Acuerdo Marco sobre Medio Ambiente³⁷.

La política tanto doméstica como externa de dicha presidencia se vio fuertemente presionada por la creciente conflictividad social que experimentó el país, que si bien encuentra un origen previo, se vio profundizado en esta etapa.

En la Argentina, las elecciones de 1999 mostraron la búsqueda del cambio en su dimensión política, económica y social. Sin embargo, diciembre de 2001

³⁴ Si bien, el encuentro fue considerado un fracaso ya que se trabaron las negociaciones al punto de requerir la decisión de cortar el desarrollo del evento y planear una nueva reunión en Bonn para intentar reencauzar el debate, la Argentina demostró una ausencia de posiciones claras. La principal discusión redundó en la implementación del Protocolo de Kyoto y en cómo arribar a los compromisos allí asumidos. Además, la convocatoria a la participación de la sociedad civil para llevar perspectivas consensuadas fue inexistente, siendo la posición delineada desde arriba y las prioridades fijadas por los lobbies económicos. Una vez más la sociedad civil fue el actor ausente en las mesas de negociación y en las prioridades establecidas. Peiretti, Roberto, “Secuestro de ilusiones”, en www.clarin.com, del 23 de diciembre de 2000.

³⁵ En esta conferencia, participaron cerca de 170 países y se acordaron reglas para la implementación de los mecanismos de desarrollo limpio (MDL) propios del Protocolo de Kyoto. Es decir, el propósito de la reunión fue determinar en forma precisa, los procedimientos para operacionalizar el Protocolo, haciendo que los Acuerdos de Bonn de carácter político fueran operativos. La delegación argentina estuvo presidida por el embajador Raúl Estrada Oyuela, Representante Especial de Asuntos Ambientales de Cancillería, junto con: Ana María Bianchi, consejera de la misma oficina; Leopoldo Francisco Sahores, Secretario de la Dirección General de Consejería legal del Ministerio de Relaciones Exteriores, la diputada Alba González, de la legislatura de Buenos Aires y Edgardo René Piuzzi, embajador ante el Reino de Marruecos. En la página oficial de la Conferencia, <http://unfccc.int/cop7>, consultada en noviembre de 2008.

³⁶ Las partes convinieron una serie de medidas para implementar el Protocolo de Cartagena sobre Biodiversidad, la Estrategia global para la conservación de la flora, la necesidad de afianzar la cooperación con otros cuerpos y órganos, la evaluación de los informes de impacto ambiental de las partes y el turismo y la conservación de la biodiversidad. En este sentido, la Argentina, no sólo exhibió la ratificación del Convenio de Diversidad el cual había sido ratificado y publicado mediante ley nacional 24.375 en el boletín oficial un año antes, sino que junto con otros 49 países firmó el Protocolo de Bioseguridad de Cartagena.

³⁷ Dicho acuerdo constituye la plataforma para la cooperación en la materia ambiental en el marco del proceso de integración. En el anexo se fijan las áreas temáticas en las cuales los estados cooperarán, entre ellas: la gestión sustentable de los recursos naturales, el planeamiento ambiental, los instrumentos de política ambiental y las actividades productivas ambientalmente sustentables. El Acuerdo reafirma su compromiso con la Declaración de Río, y se constituye principalmente en un enunciado genérico que contiene criterios orientadores que se resumen en: a) la adopción de los principios de gradualidad, flexibilidad y equilibrio en cuanto a la promoción de la protección medioambiental y el aprovechamiento eficaz de los recursos mediante la coordinación de políticas sectoriales; b) el fomento de la participación de la sociedad civil en las cuestiones ambientales; c) la complementariedad entre las políticas comerciales y las ambientales para evitar las distorsiones arbitrarias; d) la creación de instrumentos idóneos de gestión para incorporar los costos ambientales y e) la atención especial a las causas de los problemas ambientales. Silva Gilli, Rosario, “Medio Ambiente en el Mercosur”, en www.esmpu.gov.br, pág. 6, consultado en julio de 2008.

reveló que el período 1989 – 2001 se había transformado en un solo bloque con mayores continuidades que transformaciones. En términos de Lasagna, los objetivos y las estrategias ambientales de la administración menemista estuvieron dirigidos a sostener una política de alto perfil con miras al exterior, lo cual fue apuntalado por su estilo diplomático. Por otro lado, la gestión aliancista, mucho más limitada en su temporalidad, mostró objetivos y estrategias que dejan entrever un encapsulamiento de la cuestión ambiental y su pormenorización en ambos planos. El estilo diplomático de bajo perfil, también sustentó estos postulados.

Sin embargo, a pesar de estas diferencias, los resultados fueron en ambos casos recesivos para el logro de una agenda ambiental propia, así como para la construcción de una política ambiental argentina y para el logro de la tan ansiada inserción internacional que nunca llegó. De hecho, es posible afirmar que durante toda la etapa bajo análisis, y en estrecha vinculación con lo dicho en el noventa, la agenda quedó definitivamente consolidada a partir de los impulsos foráneos, con pocos intentos autonómicos posteriores, como fue el caso de Bosques, aunque haya sido tardío³⁸.

En términos de Hermann y Hermann, las decisiones fueron tomadas entre unos pocos actores con un alto poder de negociación con algunas continuidades desfavorables como la presencia de Domingo Cavallo en ambos gabinetes (Hermann, Hermann, 1989). Por ende, la toma de decisiones siguió siendo centralizada y la estructura no avanzó en su profesionalización.

Además, y como se mostró durante la década de administración justicialista previa, la transnacionalización de los recursos se consumó, con la convalidación por parte de toda la estructura decisoria de las gestiones bajo análisis.

El discurso ambiental fue uno de los grandes ausentes en estos años, lo cual tuvo una vinculación estrecha con plano de las acciones, donde la cuestión

³⁸ Decimos esto puesto que el tema bosques ha sido fuertemente relegado de la agenda internacional no llegando a consumar la celebración de una convención específica más allá de la declaración de principios de 1992. Los motivos se encuentran en vinculación con los intereses forestales de las grandes empresas que han hecho lobby, obstaculizando la concreción de acuerdos globales de protección. Su inclusión como tema prioritario de la agenda ambiental en la Argentina, hubiera sido una decisión autonómica puesto que se volvió un tema central por lo que significó la tala indiscriminada propiciada para la plantación de soja en función del incremento de los precios internacionales. Sin embargo, la concreción de la ley de presupuestos mínimos de protección de bosques nativos en los tiempos recientes, cuando el porcentaje de los mismos es mínimo, es una decisión tardía y premeditada.

ambiental se vio fuertemente postergada tal como refleja el perfil señalado. Tal es así que en el nivel normativo, se constata el menoscabo de la actividad legislativa de tipo ambiental en el Congreso Nacional, donde los proyectos relacionados con los presupuestos mínimos establecidos en la Carta Magna, fueron dejados de lado hasta el arribo de la gestión duhaldista.

En términos de la estructura burocrática, las decisiones tampoco fueron relevantes. La mayoría de disposiciones relacionadas con los funcionarios ambientales estuvieron estrechamente vinculadas a la pormenorización de las agencias, y su movilización de un ámbito a otro en términos ministeriales, a medida que el país se hacía crecientemente ingobernable. Una de las primeras decisiones en tal sentido fue la comunicada por la Secretaría de Recursos Naturales, cuyo titular fue Oscar Massei, promoviendo una convocatoria a las ONGs ambientalistas. La reunión se centró en los planes del gobierno, fundamentalmente en un anuncio acerca del traspaso de la Administración de Parques Nacionales (APN), hasta ese momento dependiente de la citada Secretaría, la cual se desmembraría, pasando aquella a depender de la Secretaría de Turismo.

Esta noticia fue recibida por los convocados como altamente perjudicial. Es así que diversos grupos, como por ejemplo Greenpeace, declararon que la decisión del gobierno traería serias consecuencias, ya que si bien el turismo en los parques es indispensable, su tratamiento desvinculado de la gestión ambiental podría implicar el corte de los equilibrios ecológicos que en ciertos casos pueden ser irreversibles. Es decir, el tratamiento de los parques nacionales, debe ser atendido no sólo como una cuestión turístico - comercial, sino de preservación de la biodiversidad paisajística³⁹.

A lo dicho, es posible añadir la sensación que manifestaron tener los sectores atentos a la problemática ambiental, los cuales adujeron que mientras los gobiernos del mundo avanzaban en la necesidad de jerarquizar la temática a través de la creación de una cartera ministerial específica o del reforzamiento de un área de secretaría, la Argentina elegía el rumbo inverso desmontando estructuras previas.

³⁹ Sabsay, Daniel, "Miembros de organizaciones ambientalistas se reunieron con el nuevo secretario de medio ambiente", en www.ecopuerto.com del 28/12/99 consultado en enero de 2006.

Entre otras consecuencias del desguace de la Secretaría, puede nombrarse el paso del área de los recursos hídricos a manos del Ministerio de Infraestructura, lo cual representó una nueva pérdida para la primera en su capacidad de control.

Esta iniciativa también se vio acompañada por dos nuevos intentos infructuosos en términos de estructura. En primer lugar, la mayor asignación de fondos al Programa Nacional de Manejo del Fuego, ya que si bien continuaba en pie, su existencia era efímera y requería un nuevo impulso; y la tentativa fundamentalmente discursiva de reactivar el COFEMA.

En cuanto a las variables persistentes bajo estudio, la relación con los Estados Unidos estuvo dada por lo que el Canciller Adalberto Rodríguez Giavarini definió como “relaciones intensas”. Una de las mayores prioridades fueron los asuntos económicos, donde las transformaciones experimentadas distaron mucho de las esperadas. El economicismo en la PEA fue otro elemento de gran continuidad con la gestión precedente, donde algunas de las variaciones estuvieron dadas por el vuelco a los mecanismos multilaterales, propios del modelo radical de política exterior (Miranda, 2003), la prioridad del Mercosur y el cambio en la estrategia hacia el tema Malvinas. (CERPI-IRI, 2006)

Distintos episodios generaron modificaciones ostensibles en el relacionamiento internacional, donde el recambio de funcionarios tuvo una incidencia profusa. La llegada de Domingo Cavallo a la cartera económica hizo colapsar la idea de priorizar el Mercosur, conjugado esto con las pujas interburocráticas por la posición hacia el ALCA. (CERPI-IRI, 2006) La renuncia del vicepresidente Carlos Álvarez a mediados del año 2000, también estuvo en este tenor, debilitando a la coalición gobernante y generando la necesidad de revisar ciertos aspectos de la política tanto doméstica como externa.

El intento de apertura de la agenda de la PEA en términos genéricos, se vio menoscabado a medida que la situación interna se volvía cada vez más restrictiva. Tal es así que la irrelevancia del tópico ambiental en todos los planos, fue profundizado en el segundo año de gestión. Incluso en el marco de la subregión, el intento de brindar relevancia a tal zona como un espacio para catapultar a la Argentina como jugador regional e internacional, manifestado en términos ambientales en la firma del Acuerdo Marco sobre Medio Ambiente, se disolvió. Esto se manifestó no sólo en los aspectos domésticos argentinos, sino en las tensiones al interior del mismo bloque, dadas por la devaluación de la moneda

brasileña en 1999; los recelos con Chile por el bilateralismo con Estados Unidos y los disensos en materia macroeconómica y respecto al ALCA, entre otras. A lo cual se adiciona la mala imagen de Cavallo en la subregión, por su postura pro norteamericana y sus críticas al bloque.

En síntesis, el perfil ambiental postergado que identificamos en la administración De la Rúa, quedó impreso en todos los elementos señalados, tanto en el discurso, como en la estructura burocrática, la normativización, la agenda y las variables persistentes. No hubo una completa desinserción puesto que en el plano de las continuidades con la gestión menemista, se promovió la participación en los foros que la Argentina ya venía integrando, aunque intentando volver a las posturas del mundo en desarrollo.

La crisis desatada en diciembre de 2001 desembocó en un proceso de acefalía en el cual, Eduardo Duhalde resultó electo por el Congreso como presidente provisional.

4.1.3. La mirada puesta en la producción legislativa

La provisionalidad de Duhalde mostró que a pesar del estilo político del líder, los condicionantes domésticos impactaron con fuerza sobre las acciones de la PEA, mientras que en el plano ambiental se le dio prioridad a una materia previamente postergada como fue la legislativa.

El presidente tomó juramento de sus funciones en uno de los peores momentos que la Argentina experimentó en el siglo XX. Un país en default; una deuda creciente y percibida como impagable; el conflicto social a flor de piel; la debilidad institucional ya endémica y una clase política devaluada tanto como la moneda argentina, fueron algunas de las muchas características del contexto interno de su asunción.

Respecto a las posibilidades de autonomía en la confección de la agenda nacional, coincidimos con Miranda en que: “con la crisis de 2001, la agenda externa argentina fue muy estrecha” (Miranda, 2007:30). De esta forma, las características de la PEA estuvieron dadas por la prioridad de evitar el agravamiento del colapso y el posible protectorado que algunos economistas del Instituto Tecnológico de Massachusetts (MIT) proponían por caer crecientemente bajo los elementos compendiados en el concepto de estado fallido.

En síntesis, la estrategia de relacionamiento externo argentino se basó en: el análisis de los errores del pasado, la observación del impacto de la crisis sobre el país, la diversificación de relaciones comerciales y la disminución de la inestabilidad política. Para ello, se sostuvo lo anunciado por Adolfo Rodríguez Saá en su breve estadía en el gobierno, respecto al no pago de la deuda externa, se rompió el esquema de convertibilidad, y se enunció desde el mismo discurso de asunción la idea de que el modelo económico y social debía ser modificado por cuanto estaba agotado (CERPI-IRI, 2006).

El canciller Carlos Ruckauf, hizo explícita su idea de llevar adelante una política exterior “poligámica”, lo cual reforzó la necesidad de recortar el alineamiento político con los Estados Unidos mostrando una continuidad en la percepción que la Alianza había tenido en 1999 y que aún seguía vigente (Miranda, 2003). Es decir, las “relaciones carnales” habían sido lo suficientemente costosas como para continuarlas en el tiempo, con lo cual se proponía un esquema de relaciones diversificadas entre la región de América Latina y otras regiones antes relegadas.

La receta estuvo marcada por dos aspectos: la utilización del ámbito internacional para satisfacer los objetivos de la política doméstica, y las actitudes reactivas con una única racionalidad que fue la negociación con el FMI que protagonizó fundamentalmente el Ministro de Economía, Roberto Lavagna (Miranda, 2003). En este sentido, el economicismo como variable de la PEA fue uno de los aspectos de mayor relevancia en conjunción con la mencionada restricción de la agenda política.

Ahora bien, así como el tema de la deuda marcó la agenda de relacionamiento externo, se procuró una suerte de continuidad en la profundización de los vínculos con la región, como forma de relanzar a la Argentina. En términos de Roberto Miranda: “justamente la crisis de 2001 puso en evidencia que el único recurso que en materia de relaciones exteriores tuvo la Argentina y del que se valió para tratar de quebrar el aislamiento internacional, fue el vínculo con los países del Mercosur y de América Latina” (Miranda, 2007:29). A dicho vínculo, la Argentina lo impregnó de su tradicional alto perfil subregional. Con lo cual, tal variable persistente siguió siendo un medio para la resinserción de la Argentina en el mundo, tal como lo percibió en este caso la gestión Duhalde.

En la aplicación de las categorías de Lasagna, es posible afirmar que la gestión sostuvo como principal interés y objetivo, la salida del default argentino y cómo se dijo previamente, sus estrategias estuvieron orientadas hacia este objetivo.

En cuanto a la política ambiental propiamente dicha, la Secretaría de Desarrollo Sostenible y Política Ambiental⁴⁰, fue conducida por Carlos Merenson, quien contaba con cierta experiencia como funcionario, aunque no en esta cartera. Vale destacar también, que la primera diputada y luego senadora Mabel Müller, presidenta de la Comisión de Recursos Naturales, fue una de las personalidades destacadas en el gobierno de Duhalde en lo que al tema se refiere.

En términos de estructura burocrática, se puede mencionar la intención de Müller, en conjunto con Merenson, que la Secretaría de Ambiente volviera a depender del Poder Ejecutivo y no del Ministerio de Bienestar Social.⁴¹ En consonancia con esto, Merenson declaró en su discurso de asunción al cargo: "El presidente Duhalde desea darle al Medio Ambiente un lugar protagónico dentro del gabinete y no tenerlo olvidado como sucedía con la anterior administración. Por lo tanto lucharemos, junto a la senadora Müller para que cuando se discuta la nueva Ley de Ministerios, la Secretaría vuelva a depender del Poder Ejecutivo que es el lugar que merece tener"⁴². De esta forma, y a pesar de la restricción de la agenda tanto desde el plano doméstico como a partir de las presiones ejercidas desde el exterior, el discurso ambiental recobró cierta relevancia.

En cuanto al perfil que asumió la gestión en relación al área ambiental, podemos afirmar que se trató de un período breve de gran actuación en materia legislativa donde la acción de Müller, como bastión del duhaldismo de corte ambiental en el Congreso, tuvo una vinculación inmediata. A pesar de las discrepancias que puede haber en torno al contenido de las normas legisladas, es necesario reconocer que finalmente se logró que el Congreso sancionara una serie de leyes que venían con una demora preocupante. Otra persona influyente y que tuvo una labor destacada en la cuestión ambiental en general y en la materia

⁴⁰ Dentro de la misma gestión cambió de nombre y pasó a llamarse "Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable" como continuó titulándose en la administración que la sucedió.

⁴¹ Santana, Virginia, "Debemos ir de la protesta a la propuesta", en www.lanacion.com.ar del 11/02/02.

⁴² Discurso que aparece en la página web de la Secretaría que aún aparece en línea en www2.medioambiente.gov.ar

legislativa en particular, fue Hilda González de Duhalde, presidenta del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales.

A partir de estos esfuerzos, se logró sancionar en el año 2002 un conjunto de normas relacionadas con el tema y en atención a lo estipulado por el artículo 41 de la Constitución Nacional reformada, se trata de normas de presupuestos mínimos: la ley 25.612 titulada “Gestión integral de Residuos Industriales y actividades de servicio”, la ley 25.670 titulada “Presupuestos mínimos para la Gestión y eliminación de los PCBs (PoliCloruro de Bifenilo)”, la ley 25675 denominada “Ley General del Ambiente” y la ley 25688 titulada “Régimen de gestión ambiental de Aguas.

Reforzando la mención a la estructura, se dieron en el plano de la política doméstica una serie de programas y proyectos novedosos como es el caso del Programa Social de Bosques (Prosobo).

Por otro lado, existe una importante continuidad en la participación en los foros internacionales, donde no se identificaron iniciativas en comparación con otras gestiones. En este tenor se menciona: la XII Conferencia de las Partes de CITES (Convenio sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de la Flora y Fauna Silvestres) realizado en Santiago de Chile⁴³; la XII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno celebrada en Punta Cana, República Dominicana⁴⁴, y la VIII Conferencia de las Partes de la Convención sobre los Humedales (Ramsar, Irán, 1971) en Valencia, España⁴⁵.

⁴³ Donde participaron más de 160 países. Como resultado se puede mencionar la inclusión de cien nuevas especies para su protección y control. La posición argentina fue la promoción de la Araucaria Araucana, y de algunos loros centroamericanos. Asimismo, con respecto a la vicuña de Catamarca, cuyo comercio se hallaba impedido por el convenio, propuso permitir la comercialización de lana, artesanías y tejidos. Con motivo de la reunión realizada por la mesa directiva del programa "El Hombre y la Biosfera" (MAB) de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), Argentina logró la aprobación en forma unánime de la inscripción de la reserva de selva subtropical Las Yungas, compartida por Salta y Jujuy, en la red mundial de reservas de biósfera.

⁴⁴ Se logró la Declaración de Bávaro, la cual estableció la valoración conjunta de los resultados de la Cumbre de Johannesburgo y la necesidad de la aplicación de la Agenda 21. Asimismo, se previó la necesidad de elevar la calidad de vida y de reducir el porcentaje de personas que no tenían acceso al agua potable y la ratificación del Protocolo de Kyoto y de la Convención de Naciones Unidas sobre Cambio Climático. Por su parte la Argentina propuso, como cada año, que la declaración instara a la reanudación del diálogo entre el país y Gran Bretaña para la solución de la disputa de soberanía sobre las islas Malvinas. Además, planteó una Declaración Especial sobre Subvenciones que solicitara a España y Portugal el traslado a la UE de la preocupación y oposición de América latina a las subvenciones a la producción agrícola y ganadera vigentes en los países importadores. Finalmente, se realizó una Declaración Especial sobre la situación argentina, respaldando los esfuerzos del presidente Duhalde en la estabilización económica y en el avance en

La agenda, tal como mencionamos, siguió marcada por los imperativos externos, con la distinción de nuevos proyectos y programas relacionados con las leyes recientemente sancionadas.

Con lo cual, se concluye que la administración provisional presidida por Duhalde promovió la continuidad en los esfuerzos internacionales en el sentido de una participación en foros y conferencias internacionales sin sobresaltos, así como en el plano doméstico hubo ciertas iniciativas en términos de programas y proyectos y fundamentalmente innovación en el plano normativo, lo que le hace valer su categorización en términos regulatorios.

4.1.4. De la normativización a la promoción

Identificamos en los poco más de cuatro años de gestión de Néstor Kirchner, la existencia de dos momentos en términos de política ambiental. La existencia de éstos, se encuentra absolutamente vinculada al caso Pasteras y la posición que adoptó el gobierno frente al mismo de 2003 a 2005 en comparación con la ulterior de 2006 y 2007 y sus matices. Dichos momentos, coinciden con la presencia de dos cancilleres en la cartera de relaciones exteriores, aunque no adscribimos a la noción de que este cambio se encuentra totalmente vinculado al caso o que el viraje en la administración respecto a su postura esté relacionado con el arribo de Jorge Taiana. En términos generales y a pesar de las diferencias de estilo de Rafael Bielsa y Taiana, la decisión redundó en mayores similitudes

las negociaciones con el FMI. “Memoria de Labores del Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador. Junio de 2002 – mayo de 2003”, en www.rree.gob.sv.

⁴⁵ De dicho encuentro, participaron miembros de 119 países, así como observadores, ONGs, y agencias de Naciones Unidas. El principal interés argentino en éste tópico radica en que cuenta con once humedales incluidos en la Lista de Humedales de Importancia Internacional. Como resultado de la reunión se aprobaron cuarenta y seis proyectos de resolución donde se establecen los lineamientos sobre la restauración de humedales y para la acción mundial sobre las turberas, nuevos lineamientos para la planificación de manejo de los sitios Ramsar y otros humedales, la relación entre los humedales y la agricultura, iniciativas regionales para mejorar la aplicación de la Convención, valores culturales de los humedales, especies exóticas y humedales, y el nuevo Modus operandi del Grupo de Examen Científico y Técnico (GECT), entre otros. Asimismo se aprobó el Plan Estratégico de la Convención 2003-2008, el presupuesto y el programa de trabajo para el trienio 2003-2005. Además, se adoptó la Estrategia Subregional de la Convención de Ramsar para América del Sur, presentada por Argentina y respaldada en el plenario por Brasil, Chile, Venezuela y Francia. Dicha Estrategia procuraba coordinar acciones comunes de los países de la región para la conservación y el uso sustentable de los humedales. En reconocimiento de su actividad en relación con la Convención, la Argentina fue reelecta como uno de las quince partes contratantes para integrar el Comité Permanente de la Convención en un segundo período (2002-2005).

que diferencias. Esto puede deberse al tipo de liderazgo centralizado de Kirchner que no admitió divergencias con los burócratas, tal como anunciaron los funcionarios entrevistados.

Como señaló Bielsa⁴⁶, la administración estuvo marcada tanto por elementos idealistas como realistas. En términos idealistas, enfocado en el fortalecimiento del Derecho Internacional, el pacifismo, el latinoamericanismo y el multilateralismo. En sentido realista, apuntado a la necesidad de hacer hincapié en lo que la gestión identificó como las prioridades nacionales. Algunos de estos elementos coinciden con los señalados en términos de variables persistentes.

Desde el discurso inaugural, el presidente marcó las bases de lo que sería la política exterior de su gobierno, caracterizado por lograr el lugar que le corresponde a la Argentina en el mundo, y *“pensar el mundo en argentino”*. Asimismo, planteó una suerte de agenda de prioridades donde la profundización de la integración latinoamericana, sobre todo Mercosuriana, resultaba un aspecto central. En dicho marco, la seguridad vista desde la perspectiva humana, aludiendo a la pobreza, al medio ambiente, al desempleo y otras áreas en un sentido amplio, fueron algunos de los elementos señalados. (Bielsa, Lavagna, Rosatti, 2005)

La lectura realista realizada por Kirchner y la frase enunciada respecto a pensar el mundo en argentino, mostró la imperiosa necesidad de mirar hacia adentro y resolver las prioridades de la propia agenda marcada aún por el default, antes de dar solución a los asuntos que eran prioritarios en la agenda internacional, aunque no significaba relegarlos.

En el plano regional, existió una mayor simetría entre el plano discursivo y el de las acciones, ya que tanto en uno como en otro se sostuvo la posición central que la región tendría para la administración. En este sentido, algunos de los temas de la agenda regional de mayor relevancia fueron: la unión Mercosur – Comunidad Andina de Naciones, en el marco de la necesidad de diversificar el comercio se colocó la prioridad en el Mercosur y el acercamiento político entre los presidentes Lula y Kirchner. Esta proximidad, es un dato significativo teniendo en cuenta que sus desavenencias, entre otras razones, socavaron la

⁴⁶ Tanto en la entrevista realizada por la autora, el día 13 de febrero de 2009, como en uno de los libros de su autoría, que realizó con otros miembros del gabinete de ministros (Bielsa, Lavagna, Rosatti, 2005).

relación y llevaron a un acercamiento por parte de Argentina hacia Chávez.⁴⁷ (Bielsa, Lavagna, Rosatti: 2005)

Justamente respecto a la relación con los países de la subregión, es posible afirmar con Simonoff que la PEA en éste período, se movió en un triángulo donde Brasil y Estados Unidos fueron las aristas restantes. (Simonoff, 2007) No obstante, el giro propiciado hacia Venezuela es señalado por su vinculación con los altibajos en el vínculo con Brasil.

La cuestión ambiental, sin dudas, no fue un ámbito de prioridad entre los países del bloque, más bien el diferendo con el Uruguay por el caso Pasteras, mostró la debilidad de los procesos de solución de controversias, así como las divisiones históricas y recelos entre los países mayores como Argentina y Brasil, y los socios menores como Uruguay y Paraguay. El Acuerdo Marco firmado en el año 2001 fue escasamente profundizado y ninguno de los estados estuvo particularmente interesado en promover activamente estos temas en la agenda Mercosur.

Los lazos con Estados Unidos fueron definidos por la gestión como “maduros, estables y razonables” y como se vio en otras administraciones, se centraron en los factores políticos y económicos. En cuanto al plano político, en mayor medida focalizado en las cuestiones de seguridad, los temas de la agenda fueron varios de los ya mencionados: el terrorismo, el narcotráfico, el conflicto y la misión en Haití, la situación en Irak, el caso colombiano, las relaciones con Venezuela, los debates en OEA y la IV Cumbre de las Américas. En el plano económico los principales temas fueron: los organismos internacionales de crédito, el G7, las negociaciones en la OMC y el ALCA (Bielsa, Lavagna, Rosatti: 2005).

⁴⁷ Aquí es donde volvió a aparecer la disyuntiva entre el pragmatismo y el idealismo de la gestión ya que el acercamiento a Chávez se supone que es producto de una serie de diferencias con Brasil que no terminan de enfriar las relaciones pero generan efectivamente una mayor vinculación argentina con uno de los actores más polémicos de América Latina. En diversas ocasiones Washington se mostró confundido respecto a si este acercamiento se generaba como producto del pragmatismo en las relaciones exteriores argentinas de salida del default o por compartir la ideología que motiva a Chávez de fuerte índole anti norteamericana. Lo cierto es que esta relación tuvo manifestaciones claras como fueron la compra de bonos de la deuda argentina por parte de Venezuela, la venta de gasoil, y otros acuerdos bilaterales sobre intercambio tecnológico y la venta de maquinaria agrícola. (“Gasoil de Venezuela por U\$S 200 millones” en www.clarin.com del 5/11/05 y “Kirchner le pedirá más ayuda económica a Chávez” en www.lanacion.com.ar del 20/11/05)

En este período, Argentina cumplimentó algunos de los principales requerimientos de Washington lo cual, sumado al proceso de negociación de la deuda que adquirió características de solidez, otorgó ciertos márgenes de acción así como el apoyo de Estados Unidos, ya mencionado, en la relación con los organismos internacionales de crédito. Entre los aspectos que la Argentina cumplió en respuesta a Washington, estuvo la ratificación por parte del Congreso de dos documentos centrales como fueron: la Convención Interamericana contra el terrorismo y la Convención Internacional para la Represión del Financiamiento del Terrorismo.

A diferencia de los asuntos anteriores donde Argentina adoptó una cierta “postura complaciente” hacia Washington, hubo otros temas donde las posiciones fueron de distanciamiento. En este sentido es posible nombrar en cuanto al caso colombiano, que se continuó la postura duhaldista de “no intervención, no injerencia” lo cual se traduce en la relectura del principio de no intervención como abstenerse de participar excepto el expreso pedido por parte de Colombia. Esta es una expresión del juridicismo.

Por otro lado, el giro hacia Venezuela que puede ser leído en clave económica, así como de balance hacia la postura de Brasil en la región, también puede comprenderse en la búsqueda de mostrar una suerte de ideologización de la relación con Estados Unidos en clave de tensión, siendo que en la práctica se mostró solícito hacia sus pedidos.

Para ver la vinculación de este marco con la política ambiental, hacemos referencia a los dos momentos señalados. Podemos afirmar que un primer momento, el presidente hizo poco uso de la variable discursiva para legitimar sus acciones en el plano ambiental, más bien hubo una simetría entre el plano discursivo y el de las acciones, así como una continuidad con la gestión precedente de Eduardo Duhalde, como habría ocurrido en otras áreas.

Algunas de las acciones más notorias en éste periodo estuvieron relacionadas con la sanción de una serie de medidas tales como: la ley 25.831 sobre Acceso a la información pública Ambiental y la ley 25.916 sobre Gestión de residuos domiciliarios, ambas sancionadas en 2004 y la ley 26.311 sobre Bosques Nativos –en este caso se sancionó en la segunda etapa en 2007-. Las tres normas son de presupuestos mínimos. Es decir que durante la primera fase de gobierno, la política ambiental estuvo orientada a la regulación de normas de presupuestos

mínimos, actividad iniciada por la gestión Duhalde; y en los foros externos en la asistencia a reuniones de primer nivel internacional, lo cual se dio en un marco de continuidad aunque sin iniciativas relevantes, ni esfuerzos extraordinarios que puedan ser resaltados en cuanto a las posturas.

En el plano internacional y en términos discursivos, a finales de 2004, se celebró en la ciudad de Buenos Aires la décima Conferencia de las Partes del Convenio sobre cambio climático, COP10. Con un discurso de apertura del presidente Kirchner donde aseveró que se trataba de un momento histórico donde la naturaleza desafiaba al hombre, y amenazaba la misma implantación de la vida humana en el planeta. De esta forma se plasmó desde el primer mandatario del país, el dualismo hombre – naturaleza, donde no sólo se percibe una relación dicotómica, sino de determinación de la naturaleza, en un supuesto intento de reto que poco tiene que ver con las leyes naturales.

Otro punto peculiar del discurso estuvo dado por una frase que fue retomada por el ministro de salud –Ginés González García- y otros funcionarios en reuniones posteriores citando al presidente. Dicha expresión estuvo relacionada con la diferencia entre la retórica del compromiso y el compromiso mismo. En este sentido, al nombrar las decisiones emprendidas por el gobierno argentino, mencionó la promoción de energías renovables, la preservación de los bosques nativos y el desarrollo de una agenda ambiental nacional concertada. Asimismo, hizo hincapié en la diferencia entre los países desarrollados y los países en vías de desarrollo, en función de la deuda que estos últimos cargan, entre cuatro y ocho veces mayor que los costos estimados del cumplimiento de los compromisos de los países industrializados. A lo que agregó la dilación en el cumplimiento de las responsabilidades, por parte de estos últimos países⁴⁸.

En esta misma línea temática, un año más tarde se celebró en Bonn, el Seminario de Expertos Gubernamentales sobre Cambio climático. Dicho encuentro fue abierto por González García haciendo hincapié, más que en las personalidades políticas asistentes, en los ciudadanos del mundo, “*que tienen la responsabilidad última de nuestro destino común*”. Entre las posiciones esbozadas por la delegación argentina, se halló la necesidad de adaptar el Protocolo de Kyoto para que todos los países, fundamentalmente Estados Unidos y Australia, sean

⁴⁸ Discurso del Presidente Néstor Kirchner en la “X Conferencia Internacional sobre Cambio Climático”, en www.presidencia.gov.ar, del 16 de diciembre de 2004.

partes; la ejecución del Programa de Trabajo de Buenos Aires; evitar el retroceso del Mercado del carbono y lograr un mayor compromiso de los países en desarrollo.⁴⁹

No obstante, no consideramos que estas menciones discursivas muestren un perfil promocional de la gestión en el primer momento, puesto que fueron menores y sólo en los foros correspondientes. Esto cambia a partir de 2006 en función de la percepción de la gestión respecto a la sensibilidad de la opinión pública respecto a estos temas.

En todos los casos mencionados durante este primer período hasta 2006, la política ambiental tuvo un rol secundario en la agenda de temas, tanto en el plano doméstico, como en el externo donde no se dieron iniciativas desde la gestión sino que se continuó participando en los foros internacionales acorde a una agenda pre-impuesta.

Sin embargo, hacia 2006 Kirchner propició una serie de cambios en la estructura burocrática relacionada con la titularidad de la Secretaría de Ambiente, de Atilio Savino a Romina Picolotti. Esta acción se encuentra íntimamente emparentada con el rol de ésta última en el caso Pasteras. Además, así como la modificación de la radicación de la Secretaría del área de salud a la Jefatura de Gabinete dirigida por Alberto Fernández, y la consecuente mayor asignación presupuestaria, entre otros cambios. Estos indicios, junto con un claro incremento de la retórica ambiental denotaron el intento de mostrar la preocupación por el ambiente. Lo ficticio de los esfuerzos emprendidos en esta breve etapa quedó demostrado en 2007, donde el perfil es nuevamente bajo en torno a la temática, pero en este caso anclado en las vísperas pre-eleccionarias y la necesidad de reducir el conflicto por la pastera en Fray Bentos.

El discurso presidencial de “la política ambiental como política de estado” ocupó gran parte de la escena de 2006, al punto de utilizarlo en la visita a Wall Street donde se aprovechó la circunstancia para dar publicidad a la nueva impronta de la administración. Asimismo, fue patente en la Reunión Mercosur – UE celebrada en Viena, donde ocurrió el escándalo por la aparición de Evangelina Carrozo y se aprovechó para utilizar la retórica ambiental.

⁴⁹ Discurso del ministro Ginés González García en la “Sesión de apertura del Seminario de expertos gubernamentales sobre cambio climático”, en www.msal.gov.ar del 16 de mayo de 2005.

Luego de este año de fervor ambiental, en 2007 es posible notar que si bien no significó una vuelta al discurso de la primera hora donde lo ambiental estaba ausente, implicó en éste mismo plano, el paulatino abandono de la vocación kirchnerista por la defensa del ambiente. En este sentido, las alusiones del caso Pasteras sólo recibieron como respuesta la necesidad de esperar la decisión de la CIJ.

En consecuencia, la administración se centró fundamentalmente en la campaña presidencial, con lo cual, el tono de las aseveraciones y los gestos grandilocuentes cedieron su paso a un nuevo momento de mayor serenidad y menor espacio para los temas ambientales tanto en la agenda presidencial como en sus discursos. Incluso las acciones legislativas en la materia mermaron, excepto por el caso de la Ley de Bosques Nativos, promulgada cuando más del 75% del territorio nacional había sido devastado por las características del modelo de desarrollo argentino.⁵⁰

Tal como afirmó Bielsa en la entrevista realizada: “Lo cierto es que en Argentina el aspecto positivo del conflicto de Botnia es que despertó una discusión que estaba absolutamente dormida. En mi formación cultural el medio ambiente no existía. No sabía nada sobre el Protocolo de Kyoto, sobre el cambio climático, etc. Era un tema ajeno a mi manera de concebir el mundo hasta que sucedió esto. Ahora, si me preguntas si nosotros hemos aprendido después de que sucedió esto la lección, te diría que no.”⁵¹

Finalmente, parece relevante realizar una mención al juridicismo y al economicismo en este plazo. El caso pasteras denota cómo se ha utilizado el juridicismo para acallar el reclamo social, satisfacerlo en vísperas electorales y mientras tanto, extirpar el problema de la esfera doméstica donde se gestó y se profundizó hacia otro terreno donde difícilmente pueda resolverse. Esto responde en gran parte a la necesidad del gobierno de Kirchner de satisfacer las demandas inmediatas⁵² de un público enfervorecido, sin lograr articular otra respuesta cuando el conflicto ya había alcanzado un nivel impensado.

⁵⁰ Ver Informe Greenpeace titulado “Emergencia Forestal”, de la Campaña de Biodiversidad, marzo de 2008, en www.greenpeace.org

⁵¹ Entrevista realizada al ex canciller Rafael Bielsa el 13 de febrero de 2009.

⁵² Para ampliar el debate en la Ciencia Política acerca de los cambios propiciados en el espacio público y las demandas ciudadanas, ver Cheresky, 2006; Manin, 1995; Quiroga, 2006; Garretón, 2006; Schnapper, 2002; Pousadela, 2005 y Della Porta, 2008.

A partir de esto, mencionamos la crítica que realizó Vicente Palermo al análisis realizado por Carlos Escudé en ocasión de un artículo donde se planteaba la decisión por parte del gobierno de Kirchner de acudir a La Haya por el caso Pasteras (Escudé, 2006). Allí Palermo afirmó: “el razonamiento no era malo: el gobierno argentino había llevado el problema a La Haya, como un recurso ante los ambientalistas entrerrianos. Una vez recibido el balde de agua fría del rechazo a la medida cautelar solicitada, todos, del lado argentino, iban a acusar el impacto y las cosas se sosegarían, el diferendo quedaría en pie, pero muy limadas sus aristas más conflictivas” (Palermo, 2006).

Afirmó Palermo entonces, respecto a la opinión vertida por Escudé: “A mi entender, y completamente en contrario a la interpretación medular de un filósofo artículo reciente de Carlos Escudé, la principal variable explicativa de la decisión presidencial (esto es, el presidente decidió, pese al nuevo contexto, continuar con la política previamente elegida) son los importantes grados de libertad de los cuales disfruta. Es todo lo que quiero decir en este artículo, pero creo que no es poco, no es obvio, ni mucho menos trivial. No es obvio: si leemos el artículo de Escudé nos encontramos ante un presidente en el mundo del path dependence, que no tiene más remedio que someterse a una perversa racionalidad, evitar graves peligros en el corto plazo sacrificando el interés nacional en el largo plazo. Para Escudé, esto llega al extremo de decretar la "muerte" de la política exterior argentina. Arrinconado por el poder de veto de las organizaciones populares, que han crecido en forma galopante pari passu con la expansión de la pobreza argentina, el presidente actúa con la penosa inteligencia de quien carece de opciones: su país vive una crisis de gobernabilidad "latente pero permanente" y frente a esta amenaza perentoria no hay consideraciones de largo plazo que valgan” (Palermo, 2006).

La mención al debate entre los autores se realiza puesto que no sólo se encuentra en íntima relación con la cuestión ambiental y de hecho está vinculado a uno de los casos de estudio, sino porque la crítica de Palermo está encaminada a reconocer las responsabilidades del líder respecto a sus decisiones, en lugar de promover un rol de acorralamiento y de opción única que poco puede ayudar para dilucidar las motivaciones de los líderes y los juegos interburocráticos. De tal modo, creemos que la decisión de ir a la CIJ fue en primer lugar, fruto de una

interpretación propia del líder y de su percepción acerca de las creencias sociales y necesidades del contexto doméstico en el marco electoral.

En este mismo sentido se encuentra la decisión de solicitar al rey de España, Juan Carlos de Borbón, que se convierta en el facilitador en el mismo conflicto. El monarca se vio llevado a dar el sí, siendo que una de las dos empresas implicadas era de capitales españoles y por otro lado, además de las relaciones históricas con la Argentina con un pasado común, se daban en dicho momento negociaciones referentes a capitales españoles radicados en el país. Tal como se esperaba, el resultado de dicha labor no fue la mejora en las relaciones bilaterales con Uruguay o que efectivamente ambos estados logran volver al plano de las negociaciones razonables, y en esto la Argentina tuvo una responsabilidad medular puesto que ya había presentado su reclamo a la CIJ, es decir que la solución jurídicista ya estaba en marcha. La respuesta uruguaya fue similar, ya que promovió una demanda por los cortes de ruta en el puente internacional, ante un Tribunal Ad Hoc del Mercosur y ante la misma CIJ.

A pesar de que el pedido realizado al monarca no arrojó como resultado el acercamiento con Uruguay, conllevó entre otros motivos, el decline por parte de la empresa Ence de su decisión de instalarse en Fray Bentos, la cual se dio en función de esta y otras presiones relacionadas con la caída de sus acciones a nivel internacional. Con lo cual, es posible afirmar que si bien la estrategia que propició Kirchner en sus negociaciones con España, fue justificada en la necesidad de distender el conflicto bilateral con Uruguay, finalmente trascendió la presión ejercida sobre el gobierno español para que interviniera en las decisiones de la empresa transnacional, realizando una vinculación de cuestiones.

Haciendo una alusión final al economicismo aplicado en esta gestión y relacionado con los casos, mencionamos la posición tomada por la administración Kirchner en el sentido de sostener y ahondar la política minera que se promovió desde el noventa. Tal postura replicó un esquema donde la actividad fue sólo o fundamentalmente analizada desde la rentabilidad económica que genera, las fuentes laborales que impulsa y el necesario cumplimiento de los requisitos ambientales que son exclusivos de la actividad aunque esto no implique mayor sino menor protección a pesar del discurso oficial. Esto se manifiesta en el encasillamiento del área en el marco de la cancillería a la división económica, y en

el plano doméstico en la Secretaría de Minería sin interconexión con la Secretaría de Ambiente.

4.1.5. “El cambio recién comienza”: la continuidad *también* en el plano ambiental

La presidente Fernández asumió sus funciones en diciembre de 2007 estableciendo una línea de continuidad con su predecesor, lo cual fue interpretado por la gestión en términos de profundizaciones de los cambios que se venían perpetrando tanto en la política doméstica como externa.

Así como afirmamos que el caso pasteras significó un partidador de aguas en diversos sentidos para la gestión de Kirchner, de alguna manera Fernández buscó volver atrás en algunas de las afirmaciones y decisiones aunque sin dudas no de una forma explícita.

El discurso ambiental había adquirido gran relevancia en 2006 como resultado de la interpretación del líder respecto al caso y la consiguiente decisión de llevarlo ante el Tribunal Internacional de La Haya. En estas decisiones y discursos desde 2006, Fernández se constituyó en testigo presencial y a lo largo de la campaña aseguró que Gualeguaychú continuaría siendo una “causa nacional” a tono con lo afirmado por Kirchner en tal ciudad en 2006.

No obstante, a medida que meses corrieron, la postura fue oscilando hacia un pragmatismo juricista relacionado con el estricto cumplimiento del fallo de la CIJ. Esto comenzó a vislumbrarse en la reunión que sostuvo en Gualeguaychú con el gobernador de Entre Ríos Sergio Urribarri, el intendente de la ciudad mencionada, Juan José Bahillo, otros funcionarios locales y los voceros de la Asamblea Ciudadana. En tal ocasión, la mandataria ratificó que el conflicto era una causa nacional –en términos retóricos- sin embargo, los mismos integrantes de la Asamblea sostuvieron que las expectativas no habían sido totalmente cubiertas puesto que el gobierno realizaba una lectura jurídica diferente a la de la organización respecto a cuestiones esenciales como el Código Aduanero.

De allí en más, la relación entre Fernández y los asambleístas se volvió crecientemente conflictiva hasta el punto de desarrollar presentaciones en la justicia contra algunos de sus principales portavoces sin que esto implique el gran costo político de generar una acción concreta proclive a sacarlos de la ruta. El

discurso del gobierno nacional en tal caso, y hasta la recepción del fallo fue fundamentalmente que el no acatamiento del fallo sería una locura.

Por otro lado, el discurso ambiental siguió siendo una variable relevante en la retórica de Fernández, aunque con un nivel menor en comparación con aquel de 2006 por parte de Kirchner. De este modo, la cuestión ambiental siguió presente en los discursos ante las Naciones Unidas de 2008 y 2009, así como en otros espacios nacionales e internacionales durante esta misma etapa. Una breve ejemplificación en tal sentido estuvo dada por el discurso ante la Asamblea General en 2009, donde la cuestión ambiental sólo fue tomada en cuenta desde la perspectiva del cambio climático como tema central de la agenda a partir de los preparativos para la celebración de la Cumbre en Copenhague de diciembre del mismo año. Allí la retórica mostró el regreso a las viejas posturas norte-sur y las responsabilidades compartidas pero diferenciadas. La agenda ambiental en la Argentina, siguió fuertemente cercenada por los intereses foráneos y la incapacidad doméstica de percibir la relevancia de poseer una agenda propia.

Avalando lo afirmado, y en términos de estructura burocrática, a partir de la escisión entre la presidente Kirchner y el Jefe de Gabinete, quien renunció en julio de 2008, la existencia de Picolotti en ambiente fue puesta en discusión. Tal es así que en diciembre del mismo año, fue alejada de sus funciones y sustituida por un ex funcionario de la misma unidad hasta 2006, Homero Bibiloni.

Si bien la cuestión minera había comenzado a ser un obstáculo al discurso ambiental de Kirchner durante los últimos años de su gestión, para Fernández se volvió un fuerte limitante. La política minera ha sido –incluso desde el discurso– una de las pocas áreas en las cuales el mismo Kirchner admitió que existía una política de estado desde la década del noventa y que era sostenida por su gestión a pesar de las constantes críticas al modelo neoliberal de esta época. En este sentido, Fernández sostuvo una misma postura, sin embargo los actores sociales en la Argentina ya no eran los mismos y las posturas se vieron exacerbadas obligando al gobierno a tomar decisiones de un alto impacto político.

El diputado Miguel Bonasso del Diálogo por Buenos Aires, junto con Marta Maffei y otros legisladores, presentaron en 2008 un proyecto denominado Ley de presupuestos mínimos de protección del ambiente glaciar y periglacial. El mismo había sido aprobado por mayoría en la Cámara de Diputados pasando al ámbito del Senado donde también había obtenido la mayoría necesaria. Tal como

anunció la diputada María Fernanda Reyes⁵³ de la Coalición Cívica, la estrategia de los diputados que presentaron el proyecto era evitar su paso por la Comisión de Minería puesto que si no fuera así, el mismo no vería la luz. En tal sentido, el proyecto fue tratado por la Comisión de Recursos Naturales –presidida por el mismo Bonasso- logrando recorrer todos los pasos que prevé la Constitución Nacional hasta llegar al Poder Ejecutivo.

Efectivamente el proyecto no vio la luz puesto que las empresas mineras junto con los gobernadores donde se desarrolla tal actividad, ejercieron suficiente presión para que la presidente pagara el costo popular que implicó vetar tal proyecto.

Luego de diversos debates y presentaciones de proyectos similares pero que omitían la protección del ambiente periglacial, entre otros aspectos, la decisión oficial fue promover que el mismo proyecto de Bonasso y Maffei volviera a las cámaras pero que a partir de un recurso contra-reglamentario, pasara por la Comisión de Minería.

Algunos de los puntos neurálgicos del proyecto estuvieron dados por: la efectiva creación del Inventario Nacional de Glaciares en función del artículo tercero, lo cual generaría un control sobre la existencia y estado de los mismos; la prohibición de las actividades que puedan afectarlos entre las que se mencionan específicamente la utilización de sustancias contaminantes, la construcción de infraestructura por encima de estos; la explotación minera, entre otras actividades, las cuales quedan declaradas en el artículo sexto, y finalmente un debate profundo que hemos denotado en esta tesis respecto a la autoridad de aplicación de las normas mineras que en todos los casos excluyen a la Secretaría de Ambiente nacional y en este caso la incorpora mediante el artículo noveno.

En cuanto a la justificación que dio el Poder Ejecutivo a su veto, nos parece relevante mencionar: que la crítica que se realiza a la propuesta de Inventario se basa en lo afirmado por la Cancillería en el sentido que “la gran mayoría de glaciares que están ubicados en el territorio continental argentino, se encuentran en las adyacencias del límite internacional con Chile y especialmente

⁵³ Entrevista realizada a la diputada nacional de la Coalición Cívica por la provincia de Buenos Aires, María Fernanda Reyes el día 18 de noviembre de 2008 en la ciudad de Rosario. La Diputada relató una serie de anomalías en el funcionamiento de la Comisión en la que participa desde diciembre de 2007, la imposibilidad de formar quórum y la afinidad expresa con los consorcios que se materializa en acciones concretas de ambas partes.

en áreas aún pendientes aún de demarcación”; en relación al artículo sexto mencionan que tanto la Secretaría de Minería como el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios han establecido que una norma de presupuestos mínimos no puede prohibir actividades sino justamente fijar parámetros mínimos así como que este artículo podría afectar el desarrollo económico de las provincias involucradas, y finalmente en referencia al artículo noveno no realiza ningún comentario.⁵⁴

Una de las respuestas brindadas por Bonasso y miembros de organizaciones no gubernamentales como por ejemplo Diálogo por el Ambiente, fue una presentación ante la justicia para cubrir el vacío legal que dejaba el veto presidencial en términos de dejar desprotegido el recurso. Hasta la finalización del período de estudio, el debate sobre los posibles proyectos de ley de protección de glaciares sigue vigente en el Congreso y con un creciente rol de organizaciones no gubernamentales como Greenpeace.

A partir de lo afirmado podemos aseverar el sostenimiento de las variables jurídicas y economicistas señaladas, tal como se plasma en lo antedicho con la ejemplificación que representan los casos bajo estudio.

Para finalizar este capítulo, realizamos una breve mención a las relaciones de la Argentina con los Estados Unidos y la subregión de América Latina durante la presidencia bajo análisis y en su vinculación con la política ambiental.

Previo a la elección de Fernández hubo diversas conjeturas respecto a los vínculos regionales y con la potencia continental. Algunas de ellas estuvieron relacionadas con: los lazos con Chile que no habían sido tan fluidas en virtud del conflicto gasíferos; la profundización del vínculo con Caracas; el futuro de la relación con Uruguay luego del fallo de la CIJ esperado para inicios de 2010; la aceptación por parte de Argentina del liderazgo brasileño no sólo a nivel internacional sino en los espacios que históricamente disputaron en la subregión, y la relación con los Estados Unidos tanto con el saliente George W. Bush como con Barack Obama quien asumiría funciones en enero de 2009.

A pocos días de obtener la victoria en los comicios, la presidente electa aseveró que la relación con Estados Unidos se sostendría tal como venía

⁵⁴ Decreto número 1837/2008 del Poder Ejecutivo Nacional del día 10/11/2008, observando el proyecto de ley registrado bajo el número 26.418, disponible en el sitio web de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación, en www.hcdn.gov.ar, consultado en febrero de 2010.

desarrollándose en el sentido de su carácter de seria y madura. Asimismo, afirmó que no enfriaría el vínculo con Venezuela puesto que a su parecer, Hugo Chávez había ayudado al país en momentos en los que nadie lo hacía. Sin embargo, establecía como prioridad, la profundización de la integración con toda la región latinoamericana.

Lo cierto es que en forma temprana, las relaciones con Estados Unidos se vieron tensadas por el episodio sucedido con la valija y la posible vinculación de ésta con la campaña política de la mandataria y a su vez el lazo de ésta situación con Chávez. Por otro lado, y tal como afirma Russell, la Argentina continuaba siendo un país ciertamente poco relevante en la agenda norteamericana antes y después de Barak Obama, lo cual argumenta el autor a través de afirmaciones como la falta de coincidencia en temas e importancia de los mismos entre las agendas mutuas tales como migraciones, comercio, drogas y seguridad pública y energética, prioritarios para Washington (Russell, 2008).

A pesar de esto, Argentina fue invitada a ser parte del G20, lo cual fue un gesto relevante que denota que a pesar de la desinserción del país en el contexto internacional como actor global, aún conserva ciertos espacios de participación que pueden ser aprovechados y redimensionados.

Además, Obama tomó como ejes de su campaña tanto la reforma del sistema de salud, como un cambio en la postura norteamericana respecto a la cuestión del cambio climático. En este sentido motivó una ley que aún sólo alcanzó media sanción en el Parlamento, que adoptó una postura relativamente más ambiciosa respecto a las energías convencionales y alternativas. Sin embargo, su parálisis doméstica sin dudas puso el principal palo en la rueda para el logro de un acuerdo en Copenhague en diciembre de 2009.

En este sentido, la Argentina no promovió un vínculo novedoso con Estados Unidos que trascendiera la agenda ambiental tradicional y el acompañamiento de las potencias en sus propios compromisos de reducción.

En el marco subregional, por otra parte, el ambiente siguió siendo el gran ausente de las agendas a pesar de los intentos de promoverlo desde los sectores que sostienen el Mercosur Social. La misma conducta se analizó en el caso de la Unión de Naciones Sudamericanas (Unasur). No se prevé un cambio en este sentido, a partir de la presidencia pro t mpore de Argentina en el Mercosur a partir de diciembre de 2009. Incluso, podemos afirmar que el conflicto abierto con

Uruguay y aún sin soluciones a la vista, a la víspera del fallo desde Holanda, ha circunscripto aún más las posibilidades de que el ambiente sea un tema en la agenda multilateral, bajo el argumento que su tratamiento genera roces entre ambos socios.

Finalmente, cabe afirmar que sobre el final del año 2009, el Frente para la Victoria fue fuertemente zarandeado a partir de los resultados obtenidos en las elecciones legislativas como barómetro esencial del rumbo escogido por el gobierno en distintas áreas. Sin dudas el revés generado a partir de la resolución 125 y el conflicto con el sector agrícola, conllevó el inicio de una disidencia manifiesta hacia Fernández y Kirchner. Sin embargo, éste no es el único punto de discordia, donde el hecho de que los temas ambientales se hayan vuelto crecientemente relevantes en la agenda social, tiene un potencial conflictivo que no es desdeñable.

A partir de esta caracterización y análisis de las políticas ambientales emprendidas en términos de antecedentes, así como durante el período en estudio, así como también, el desarrollo teórico metodológico que estructura el análisis de la tesis, procedemos a adentrarnos en el estudio de los casos elegidos bajo las categorías constructivistas señaladas.

PARTE II:

**LOS CASOS PASTERAS Y PASCUA LAMA BAJO UNA
PERSPECTIVA CONSTRUCTIVISTA**

CAPÍTULO V:

Las pasteras a la vera del Río Uruguay y el “efecto Gualeguaychú”.

El presente capítulo se aboca al abordaje del caso pasteras a partir de la identificación de los actores que participaron del mismo. Asimismo estudia las creencias, expectativas e identidades que tales actores desarrollaron en función de un proceso de construcción de poder.

De este modo, lleva a cabo un análisis desde la óptica constructivista, que más que hacer hincapié en los detalles del caso, muestra los procesos de edificación social a través de su dimensión tanto individual como colectiva. Tales hechos sociales son valorados a los efectos de influir en los procesos decisorios de la PEA.

Las categorías de creencias y expectativas son aplicadas aquí, **L**habilitando primero el examen del actor tradicional, como factor explicativo de las identidades erigidas por los actores no tradicionales, tal como hemos hecho hasta aquí. En consecuencia, las características de la PEA ambiental explicitadas, brindan el marco de referencia para el análisis de las ideas e identidades que los actores subnacionales y no estatales edificaron. A partir de la precisión de las creencias y expectativas de los actores, se hacen manifiestos algunos ejemplos de identidades e intereses en virtud del proceso de construcción del poder.

5.1. Características generales del caso

Algunas de las especificidades del caso pasteras están dadas por las relaciones históricamente amistosas que han unido a los pueblos uruguayo y argentino, ligados por un puente internacional que en su corte permanente denota la posible ruptura de un vínculo⁵⁵ por torpezas manifiestas a ambos lados. No obstante, tales lazos históricos no funcionaron como una malla de contención frente a la relativamente rápida polarización en ambas orillas relacionada con las percepciones societarias exacerbadas por la miopía política, y la sobrevaloración de vínculos positivos no sólo en términos nacionales sino gubernamentales (Bueno, 2008).

Por otro lado, pasteras dejó en descubierto las transformaciones que experimentó el espacio público argentino, donde los actores emprendieron acciones que excedieron la legalidad con una connivencia gubernamental que tendió a agravar el conflicto.

Esto se vio amplificado por el surgimiento de una lógica de defensa del ambiente es decir, del propio espacio, frente a lo que se analizó como la ineficiencia estatal en la defensa de los derechos constitucionales tales como el expresado en el artículo 41 de la Carta Magna. La protección de tales valores a manos de la sociedad, conllevó el endurecimiento de posturas a prueba de gestos políticos sobredimensionados, que mostraron una percepción mutua del diferendo

⁵⁵ Nótese que aquí no nos referimos con ruptura de un vínculo a las relaciones diplomáticas y/o consulares, sino a un vínculo cultural que tradicionalmente ha unido a ambos pueblos.

en términos de suma cero, es decir de “un ganador absoluto y un perdedor innegable” (Aboud, Musseri, 2007: 16).

En las relaciones con la República Oriental del Uruguay, se transparentó la reactividad de las posturas argentinas que llevaron irremediablemente a una comparación con los procesos domésticos en términos de un ambientalismo sobreactuado. Esto se plasmó no sólo en los vínculos bilaterales sino en los foros internacionales en los que la Argentina intentó hacer uso de “la política ambiental como política de estado” como herramienta para el logro de prestigio internacional.

Finalmente, el caso desenmascara la debilidad del proceso de integración regional, así como de los mecanismos existentes en tal espacio para facilitar una resolución eficaz del conflicto, manifiesto en las reacciones en ambas orillas frente al fallo del Tribunal Ad Hoc del Mercosur, así como y fundamentalmente en el recurso a la CIJ.

A partir de ésta lista de características que sin duda no aspira a la exhaustividad sino al señalamiento de una serie de elementos que se constatan en el análisis del caso, indicamos la posibilidad de completar mediante la información que consta en el Anexo 1 los aspectos de orden técnico respecto a las plantas. Éstos no son menores si se tiene en cuenta las especificidades productivas.

En diversas oportunidades, tanto los medios de comunicación, como algunos de los protagonistas del conflicto, tendieron a reproducir algunas ideas y conceptos que no son necesariamente ciertos o correctos en términos técnicos. Un ejemplo en tal sentido es la misma denominación del caso, si bien se lo conoce como “Papeleras”, se reconoce que las fábricas no lo son, puesto que no producen papel sino pasta de celulosa. Por otro lado, el debate en términos de “contaminar o no contaminar”, como tantas otras afirmaciones en clave de suma cero, muestra una visión lejana a la realidad. Todo emprendimiento industrial genera impacto negativo sobre el ecosistema, el problema radica más bien en algunas disquisiciones de tipo técnicas acerca de los métodos, la legislación y las instancias de control.

No obstante, existe una cuestión de fondo y con un peso mayor, que es justamente lo que Martínez Alier planteaba al mencionar la tercera corriente del ecologismo, la de la justicia ambiental ciertamente relacionada con el

cuestionamiento al modelo de desarrollo. (Martínez Alier, 2004) Más allá de evaluar necesariamente los procesos productivos y el impacto ambiental generado, es necesario salir del enfoque eficientista y preguntarnos acerca del tipo de desarrollo que estamos buscando.

En virtud de estas cuestiones, establecemos la relevancia de los detalles provistos en el Anexo 1. Asimismo, en el Anexo 2 constan algunos detalles de la presentación que la Argentina realizó ante la CIJ.⁵⁶

Los apartados subsiguientes se orientan en función de las categorías explicitadas y aplicadas a los siguientes actores: Estado nacional argentino, Estado entrerriano, ciudad de Gualeguaychú, Asamblea Ambiental Ciudadana de Gualeguaychú, Greenpeace, el Centro de derechos humanos y ambiente (Cedha), la Fundación Ambiente y Recursos Naturales (Farn), la Fundación para la Defensa del Ambiente (Funam), sectores académicos y medios de comunicación. Existen otros grupos de actores identificados que en menor importancia son mencionados a lo largo del capítulo.

5.2. *Creencias y expectativas*

5.2.1. El actor tradicional

En primer lugar analizamos las creencias y expectativas sostenidas por el Estado nacional a partir de algunos de los principales funcionarios que participaron del caso. Desde el punto de vista de este actor, comprendemos la existencia de tres etapas: desde la verbalización del presidente Jorge Batlle acerca de la negociación por la instalación de la primera pastera en 2002 hasta fines de 2005; el año 2006 –el cual constituye una segunda etapa dada por el giro ambiental de la administración Kirchner-, y finalmente de 2007 a 2009.

Si bien el período de investigación adopta 1989 como fecha de inicio, consideramos que las características de la política ambiental reseñadas, habilitaron el desencadenamiento y profundización del conflicto en los tiempos recientes.

Algunos de los principales funcionarios que participaron en estas etapas son: los presidentes Néstor Kirchner y Cristina Fernández, los cancilleres Rafael Bielsa y Jorge Taiana, la secretaria de ambiente Romina Picolotti y su antecesor

⁵⁶ Para ampliar sobre el caso pasteras se recomienda las obras de: Colacrai, 2005; Colacrai, 2008a; Palermo, Reboratti, 2007; Palermo, Aboud, Musseri, 2009.

Atilio Sabino en menor medida, el ministro de salud Ginés González García, y los embajadores Raúl Estrada Oyuela, Susana Ruiz Cerutti, María Esther Bondanza y Roberto García Moritán.

Durante la primera etapa y respecto a lo que interpretamos como las creencias y expectativas del actor tradicional, afirmamos el intento por parte de la administración de pormenorizar el caso en la percepción, primero acerca de su irrelevancia, y luego de la posibilidad de vehiculizarlo mediante las negociaciones bilaterales, fundamentalmente en dos planos: entre cancilleres y en el marco de la Comisión Administradora del Río Uruguay (CARU).

A pesar de que las cartas de los vecinos de Gualeguaychú comenzaron a arribar a la Presidencia y a la Cancillería aproximadamente hacia 2002, la posición del gobierno fue cauta. En tal sentido, el primer movimiento que propició fue la manifestación de su preocupación ante el vecino país planteando que seguiría el caso de cerca como denotó el comunicado de prensa de la Cancillería número 224/2003 del 5 de octubre de 2003.

Desde este momento y hasta fines de 2005, el principal encargado de las negociaciones tanto con los vecinos como con el Uruguay, fue el canciller Bielsa con una misión que lejos de ser autónoma refería directamente a la visión presidencial, aunque el caso prescindió de la participación explícita de Kirchner hasta casi la finalización de esta etapa.

A partir de aquí, la Cancillería Argentina dejó explícito que a través de la CARU, venía desarrollando un trabajo de seguimiento de impacto ambiental del río a través de la instalación de estaciones de muestreo de calidad de aguas y un estudio sobre flora y fauna del lugar. Asimismo, que los gobiernos de Argentina y Uruguay habían convenido la creación de una Comisión Binacional "ad hoc" que evaluaría el perjuicio total sobre la región. Los documentos de la Comisión que prueban tales negociaciones, se constituyen en pruebas dudosas en lo afirmado avanzado el año 2006 por la Argentina. Esto sucede porque al acceder la Argentina a partir en las actividades mencionadas, en la visión del Uruguay, se generaba una aceptación explícita de la instalación.

En función de que las voces de los vecinos comenzaron a recibir el acompañamiento de funcionarios tales como el intendente Emilio Martínez Garbino (1999-2003) en 2003, así como la firma de la primera Declaración de Gualeguaychú en septiembre del mismo año, el presidente Kirchner aprovechó la

reunión con su par uruguayo en la Estancia Anchorena⁵⁷, para transmitir la preocupación por la planta.

La forma de percibir estos hechos por el gobierno, tal como lo manifestó Bielsa⁵⁸ fue que Batlle se había comprometido a cumplimentar el mecanismo de consulta previa antes de llevar adelante la aceptación efectiva de la planta. Sin embargo, y como agravante, a pocas horas de dicho encuentro, el presidente uruguayo autorizó la instalación de la planta de Ence en forma unilateral. De este modo, y en el mejor de los casos, sólo queda medir tal creencia en términos de ingenuidad.

A partir de allí se activó un procedimiento donde intervinieron otros funcionarios. La CARU convocó una reunión extraordinaria que sin embargo entró en un impasse frente al desacuerdo de las delegaciones. Frente a esto, Estrada Oyuela ingresó en la escena presentando una queja a Montevideo por ausencia de información referente a la planta autorizada. De allí en más, dicho funcionario adquirió una relevancia impensada en el desarrollo del caso, donde su experiencia como Representante Especial para Asuntos Ambientales de la Cancillería, junto con las pujas interburocráticas que se dieron con Bielsa y su labor con académicos, técnicos y miembros de la ACAG, lo colocaron en un rol inusual en función de su labor como diplomático. Tales acciones, que desembocaron en posiciones antagónicas con las del presidente Kirchner, finalizaron en la segunda etapa con su alejamiento de funciones.

Este período entonces, en el cual se intentó negociar a través de la CARU el envío de información por parte de Uruguay, con resultados escasos, a lo que se adicionó la inauguración del puerto M' Bopicuá en noviembre, fue visto con mayor desconfianza por parte del gobierno argentino, aunque aún con medidas cautas.

A partir de febrero de 2004, y como resultado de las instrucciones de Kirchner, Bielsa comenzó a tomar un mayor protagonismo visitando Gualguaychú. Tal decisión se analiza también como no convencional y parte de

⁵⁷ La Estancia Anchorena es una signo emblemático de las buenas relaciones bilaterales, puesto que se trata de una residencia en el departamento de Colonia, localizada en un predio donado por el argentino Aarón Anchorena con fines de conservación y educativos. En el parque se halla la residencia presidencial en la cual se realizan importantes reuniones con representantes de diversos países y organismos internacionales. La Estancia es un símbolo de las relaciones bilaterales históricamente amistosas.

⁵⁸ Entrevista realizada al ex canciller Rafael Bielsa el 13 de febrero de 2009.

la creencia del gobierno acerca de la creciente incidencia de tal población, puesto que la visita de un canciller a una ciudad del interior con fines de brindar información, no ha sido una constante en la historia argentina.

En este momento Bielsa aseguraba contar con dos informes, por un lado el del Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI) que había analizado la información presentada por Estrada Oyuela y brindada por Uruguay respecto a Ence⁵⁹, y por otro un informe de consultores técnicos argentinos miembros de la CARU. Allí anunció que remitiría ambos documentos a la comisión, la cual contaría con treinta días para expedirse al respecto, en cuyo marco el canciller comunicó que habían sido rechazados por Uruguay.

Frente a estos episodios, Bielsa mantuvo una conversación informal con el canciller Didier Operti que resultó uno de los mayores interrogantes del conflicto a una y otra orilla. Mientras que los uruguayos afirmaron que Bielsa firmó un documento que convalidaría la instalación al aceptar un monitoreo conjunto, el segundo aseguró que no fue así y que el acuerdo verbal estaba compuesto por una serie de pasos donde el primero estaba dado por la necesidad de que Uruguay presentara toda la información solicitada por la Argentina. Caso contrario, el resto de los pasos caerían por su propio peso, como de hecho sucedió. A pesar de que diversos sectores argentinos fueron muy críticos con Bielsa por el supuesto documento, incluso ameritó un debate parlamentario y la interpelación de miembros de la Comisión de Relaciones Exteriores de la Cámara de Diputados al respecto, Uruguay no pudo probar la existencia de tal documento. No obstante, intentaron utilizar este argumento planteando que dicho acuerdo quedó reflejado en las actas de la CARU del día 15 de mayo de 2004.

En este avatar de pruebas y contrapruebas de la existencia de documentos y acuerdos secretos y públicos, la Memoria del Estado Argentino del año 2004 no ha sido precisamente una prueba coincidente con las afirmaciones argentinas, ya que en la página 107 se lee: “En el mismo mes, ambos países firmaron un acuerdo bilateral, poniendo fin a la controversia por la instalación de una planta de celulosa en Fray Bentos. Éste acuerdo respeta, por un lado el carácter nacional uruguayo de la obra, que nunca estuvo puesto en entredicho y, por otro lado, la normativa vigente que regula las aguas del Río Uruguay a través de la CARU.

⁵⁹ El estudio de impacto ambiental presentado por la consultora Soluziona.

Asimismo, supone una metodología de trabajo para las tres etapas de construcción de la obra: el proyecto, la construcción y la operación.”

A los cual es posible agregar que en la misma memoria consta en la página 127 la siguiente información: “Planta de Celulosa M’Bopicuá y Emprendimiento Botnia. De acuerdo a las coincidencias específicas de ambas Delegaciones ante la CARU con referencia a la posible instalación de fábricas de pasta de celulosa a la vera del río Uruguay fue diseñado un Plan de Monitoreo de la Calidad Ambiental del Río Uruguay en áreas de plantas celulósicas que junto con el Plan de Protección Ambiental del Río Uruguay contribuye a mantener la calidad del recurso hídrico. Asimismo, fueron revisados y actualizados los estándares de Calidad de Agua”, restando su incorporación al Digesto de Usos del Río Uruguay.”⁶⁰

En consecuencia, el debate fue casi concentrado en el marco de la CARU, donde la Argentina no dio una negativa a la realización de los emprendimientos sino que solicitó la información necesaria por parte de su par uruguayo. Es así que en el mes de mayo, la CARU designó una Subcomisión de Control y Monitoreo de Aguas compuesta por técnicos de ambas partes. A partir de la labor de los técnicos, a fin de mes se presentó un plan de trabajo de ésta nueva subcomisión. Sin embargo, Argentina informó que Uruguay se resistió sobremanera a la labor de dicho espacio, y es por eso que luego de la segunda reunión celebrada en septiembre, dejó de funcionar.

En esta escalada de los acontecimientos, el año 2005 implicó la transición hacia la segunda etapa identificada. Dicha evolución tuvo como principal suceso, el cambio de ritmo en el debate bilateral puesto que antes de dejar su rol de presidente del estado uruguayo, Batlle le otorgó la autorización ambiental previa a la pastera de Botnia, así como un puerto de barcazas en Nueva Palmira y una fábrica de químicos denominada Kemira. Esta decisión catapultó los peores temores de una población crecientemente enardecida del otro lado de la frontera llevando al gobierno argentino a tomar acciones de mayor envergadura en una percepción casi aglutinada en la mala fe de Batlle. Tal apreciación se concentró con la expectativa depositada en el arribo del Frente Amplio y no sólo su tradicional posición contraria a las transnacionales y sus emprendimientos en el

⁶⁰ Memoria disponible en el sitio web de la Jefatura de Gabinete de Ministros en www.jgm.gov.ar/

mundo en desarrollo, sino las afirmaciones del candidato en contra de las plantas y la creencia desmedida en las buenas relaciones interpersonales entre Kirchner y Tavaré Vázquez. Incluso el gobierno argentino había llegado a apoyar la candidatura de aquel siendo que se trataba de una apuesta con un alto riesgo en caso de perder las elecciones⁶¹.

Nuevamente, las expectativas del gobierno argentino se vieron defraudadas cuando Vázquez, al asumir sus funciones como presidente, apoyó los emprendimientos. A partir de este momento, el primero experimentaría una doble afrenta, por un lado el constante y cada vez más numeroso reclamo doméstico de los assembleístas de Gualeguaychú y por otro lado, y en términos externos, el recrudescimiento de las relaciones bilaterales con Uruguay.

Con lo cual, el año 2005 representó un momento central en las negociaciones y fundamentalmente en la profundización del conflicto, puesto que: se perdió el as en la manga que significaba el arribo de Vázquez al poder; el movimiento contestatario en Gualeguaychú mostró su creciente poder; el gobierno nacional argentino intentó articular primero en clave interpersonal, luego a través de la CARU y del Grupo Técnico de Alto Nivel (GTAN) la ausencia de posturas claras que recién fueron clarificadas con el fracaso de éste último a inicios de 2006; y se acompañaron algunos movimientos del gobernador entrerriano como el pedido realizado ante la ombudsman del Banco Mundial. Este acto culminó con el vuelco de la administración kirchnerista hacia una postura encarnada con los reclamos assembleístas a inicios de 2006.

En este conjunto de eventos que motivaron el cambio de posición del gobierno hacia el caso en virtud de ver frustradas sus expectativas, se inscriben también y con gran peso, el populoso abrazo al río propiciado por los vecinos autoconvocados en el Puente Internacional San Martín, junto con el incremento del discurso del gobernador de Entre Ríos Jorge Busti. Tales circunstancias tuvieron consecuencias en las creencias del presidente Kirchner, quien percibió la necesidad de tomar un rol protagónico en el caso.

Esto no sucedió sin antes acabar las instancias ensayadas en el marco de la CARU y fundamentalmente en el intento que significó la constitución del GTAN,

⁶¹ Dicho apoyo fue manifiesto en ocasiones como la visita de Tavaré Vázquez a Buenos Aires con motivo de la Feria del Libro y la presentación de la obra "Conversaciones con Tavaré Vázquez" de Carlos Liscano.

el cual debería expedirse en un plazo de 180 días, según lo establece el Estatuto del Río. A pesar de la reticencia uruguaya para la celebración de los encuentros, las mismas se desarrollaron entre el mes de julio de 2005 y el 30 de enero de 2006, fecha en la cual cada delegación se expidió.

No obstante, estos meses acontecieron en el incremento del rol presidencial, ya que Kirchner comenzó a recibir a los asambleístas en la Casa Rosada personalmente e incrementó las visitas de funcionarios a Gualeguaychú. A partir de allí, el presidente les aseguró que su lucha se trataba de “una causa nacional”. Por otro lado, las acciones presidenciales se mezclaron fuertemente con los intentos conducidos por Busti y los propios de la ACAG.

Es importante afirmar, también promediando el fin de esta etapa, que la candidatura de Bielsa para el Congreso no pasó inadvertida para la ACAG. Sus integrantes reclamaron al gobierno una continuidad en los lazos con su sucesor. Tal es así que la instrucción dada a Taiana fue recibir a los miembros de la Asamblea tan pronto como asumiera sus funciones. En el mes de diciembre la ACAG solicitó una audiencia con el nuevo Ministro de Relaciones Exteriores, quien los recibió el día 6 de diciembre como establece el comunicado 383/05.

Tal vez una de las decisiones más inesperadas por parte de la gestión Kirchner y teniendo en cuenta los movimientos propiciados a favor del ambientalismo y sus posturas, fue la designación del embajador Roberto García Moritán, titular de la CARU como vicedecano a fines de 2005. A mediados del mismo año, los asambleístas habían acusado a toda la delegación argentina ante la Comisión de no haber notado en forma primigenia y alertar al gobierno acerca de la violación del Estatuto del Río. Finalmente, y luego de varias tratativas, la ACAG sólo habría pedido la remoción de Darío Garín y Alejandro Rojas, siendo dos de los integrantes con menor peso y respaldo político de la delegación. Es por eso que la designación de su titular, tan cuestionado por los vecinos de Gualeguaychú, resultó sorpresiva aunque luego fuera equilibrada con muchas de las decisiones de 2006.

El inicio de la segunda etapa para el gobierno de Kirchner estuvo dado en primer lugar, por la exacerbación del vínculo con la Asamblea, lo cual quedó sellado públicamente en el Corsódromo de Gualeguaychú cuando el presidente hizo explícita aquella frase acerca de la lucha como “causa nacional”. Asimismo, tuvo una vinculación directa con el resultado fallido del GTAN, ya evidente hacia

finés de enero de 2006⁶², y una tensión en el vínculo con Uruguay que inhabilitó la posibilidad de recurrir a las negociaciones bilaterales en forma exitosa.

A partir de aquí, la segunda etapa estuvo dada por un giro relevante en la posición gubernamental argentina, en función de una serie de percepciones ancladas en la lectura de los hechos desde la sociedad plasmada en la ACAG y el hecho de haber recorrido lo que en ese momento percibían como todos los caminos posibles. En consecuencia, el discurso inaugurado fue el de la “política ambiental como política de estado” encabezado por Kirchner y profundizado por una serie de transformaciones en la estructura burocrática como el cambio de titularidad de la Secretaría de Ambiente. Al colocar a una persona que había participado dentro de los debates de la ACAG como producto de su relación con Busti en el marco del Cedha, Romina Picolotti, el presidente comprendió que brindaba no sólo a la ACAG, sino a los argentinos, un mensaje acerca de la relevancia de las opiniones y pedidos de la sociedad para él. Asimismo, la Secretaría fue trasladada de la órbita de salud, donde había sido un relativo lastre para González García, tal como aseveran algunos funcionarios del área

⁶² En el informe, la Argentina declaró que el gobierno uruguayo no había evaluado el impacto ambiental acumulativo transfronterizo de las plantas, ni producido la información técnica sobre las mismas, así como que había incumplido las pautas del estatuto al autorizar unilateralmente su construcción, como queda establecido en el comunicado para la prensa número 043/06. Por su parte Uruguay, presentó en su informe una serie de aspectos en los cuales disintió con la Argentina. A tal respecto afirmó: “Corresponde señalar que el GTAN desarrolló su trabajo en un contexto de realidad social y política que son de conocimiento público. Un ejemplo de la interacción que esto significó es la reciente interrupción en Buenos Aires del trabajo de una reunión previamente acordada de una subcomisión del grupo. [...] La Delegación Uruguaya ha entregado toda la información requerida por la Delegación Argentina que se hallaba disponible. Aquella información solicitada por la Delegación Argentina que no estaba disponible, por no haber sido necesaria para la evaluación de impacto ambiental previamente realizada por Uruguay, fue solicitada a las empresas, las cuales han ido respondiendo en función del grado de avance que tienen sus proyectos. [...] En el tema Emisiones gaseosas, más allá de que los resultados a los que se arribó muestran que no existirá impacto sobre la zona de Gualeguaychú.” Además, Uruguay adujo que su delegación había propuesto a los técnicos de la Delegación Argentina mantener una reunión de trabajo conjunta con los técnicos proyectistas de las propias empresas, a fin de poder evacuar en forma más directa las dudas que la Delegación Argentina aun mantenía, y que la misma no fue finalmente aceptada por la Argentina. Afirmaron además, que algunos otros temas, tales como los programas de monitoreo y los planes de contingencia, *por razones de tiempo* no pudieron ser trabajados en profundidad en el colectivo del GTAN. Finalmente, que la Delegación Uruguaya extendió invitación a la Delegación Argentina para la participación dentro de la comisión de seguimiento de los proyectos, prevista por las resoluciones ministeriales que otorgaron las autorizaciones ambientales a ambos proyectos y que la Argentina no ha accedido a dicha invitación. En el informe se manifiesta la intención del Uruguay de dejar ciertos puntos expresados en cuanto al desacuerdo, aunque no en términos técnicos sino respecto a cuestiones que generaron públicamente resquemores y acusaciones mutuas. Nos referimos a las acusaciones argentinas relacionadas con la falta de predisposición por parte de Uruguay a presentar la información requerida así como para reunirse en el marco del GTAN suspendiendo reuniones previamente pautadas, que las emisiones no llegarán a la ciudad de Gualeguaychú y que además, es la Argentina que no ha tenido predisposición para realizar reuniones con expertos ni con las empresas.

entrevistados, hacia la Jefatura de Gabinete con una consiguiente mayor asignación presupuestaria.

Estas acciones fueron procedidas por la presentación de la demanda argentina ante la Corte Internacional de Justicia y el pedido de medida cautelar, en respuesta a lo que los assembleístas venían reclamando hacía más de dos años. Estrada Oyuela declaró haber participado en la reunión en 2005, en la cual su discusión pública con Bielsa estuvo dada por la promesa explícita del canciller a los assembleístas de llevar el caso ante la CIJ.

Además, y en términos discursivos, la cuestión ambiental fue inserta en todos los discursos presidenciales del año, tanto en organismos internacionales como Naciones Unidas, como en la IV Cumbre de Presidentes y Jefes de Estado de la Unión Europea, Latinoamérica y el Caribe, celebrada en Viena en la cual hizo su ingreso Evangelina Carrozo.

Esta estrategia fue vista como ventajosa en función de la doble creencia por parte del gobierno. Por un lado la necesidad de mostrar coherencia hacia afuera en su presentación en La Haya, y por otro, sostener el rédito frente a la opinión pública argentina.

No obstante, estas no fueron las únicas estrategias seguidas. Kirchner se abocó a negociar bilateralmente con su par español en la búsqueda de la relocalización de Ence. En una vinculación de cuestiones entre la instalación de la planta y los capitales españoles radicados en la Argentina⁶³, el presidente tenía expectativas claras de logro. Estas negociaciones se vieron respaldadas por otra opción de presión más sobre tal gobierno, el pedido realizado al Rey Juan Carlos de Borbón para que facilitara el diálogo con Uruguay.

Si bien la facilitación fundamentalmente propiciada por el embajador Juan Antonio Yáñez Barnuevo fue un fracaso, logrando pocos encuentros entre las partes y ningún logro más que sentar a las partes en una misma mesa sin poder siquiera tener una misma agenda de diálogo; la relocalización de Ence fue un hecho. La misma fue percibida por el gobierno argentino y por la ACAG, como un importante logro que difícilmente podamos leer en clave de acción emprendida por la diplomacia burocrática, sino propia de la diplomacia de tipo presidencial.

⁶³ Uno de los ejemplos en tal sentido es la nacionalización de Aerolíneas Argentinas, empresa que estuvo durante 18 años bajo la administración del grupo español Marsans.

Por otro lado, la lectura que realizamos de las expectativas del gobierno argentino depositadas en el recurso a la CIJ, están dadas por la necesidad de brindar a los assembleístas y a la opinión pública argentina un mensaje de haber cumplido con sus demandas sociales, buscando el levantamiento del corte del puente y una buena imagen que se trasladara a los comicios de 2007. Comprendemos que tal como anunciaran la mayoría de juristas con experiencia en litigios internacionales, la CIJ no sentaría precedente dando lugar a tal medida cautelar e incluso con el tiempo se vería que en la cuestión de fondo, La Haya no daría un paso atrás en la existencia de una planta que para 2007 estaría en funcionamiento. Por ende, se interpretó que los costos eran asumibles y los beneficios domésticos ostensibles y necesarios en un momento en el que las estrategias se habían agotado.

La tercera etapa señalada, denotó un cambio en el discurso y en las acciones del gobierno argentino en todos sus funcionarios, así como de la candidata a presidente, Cristina Fernández. Sin quitar el apoyo discursivo a la política ambiental ni a la ACAG, el tono del sustento fue más moderado en los primeros momentos y luego se pasó a un pragmatismo juridicista.

Uno de los hechos más relevantes fue que la planta de Botnia comenzó a funcionar en forma efectiva, junto con algunos otros elementos que recrudecieron el caso, como por ejemplo la instalación de un puerto adicional en Nueva Palmira y la militarización de la frontera a manos de Vázquez en varias oportunidades. Sin embargo, en este caso fueron los assembleístas los que se manifestaron más damnificados.

En el contraste entre las expectativas depositadas en el recurso a la CIJ y la realidad, aducimos que el gobierno argentino consideró que la salida de las rutas por parte de los assembleístas era una consecuencia esperable como producto de haber oído su pedido. Sin embargo, y una vez más en lo referente al caso, sus expectativas no se vieron cumplidas puesto que desde 2006 en adelante el corte se volvió permanente a la altura de Arroyo Verde. Si bien tal medida tuvo más que ver con la necesidad de mostrar el sostenimiento de la lucha frente a la transnacional y a Uruguay, lo cierto es que el gobierno argentino no percibió otra opción que operar sacándolos de las rutas con la fuerza pública, costo que no estaría dispuesto a absorber y mucho menos en un año electoral.

Sin dudas, la cuestión electoral marcó las acciones en todos los actores involucrados. En el caso del actor tradicional y en función de los buenos resultados que arrojaron las encuestas, se tomó la decisión de presentar a Cristina Fernández como candidata. Durante la campaña sostuvo junto con Kirchner la cuestión de Gualeguaychú como causa nacional y los assembleístas manifestaron que su voto afirmativo a la candidata en la ciudad estuvo dado por la búsqueda de la continuidad en las promesas del gobierno⁶⁴. No obstante, ese tono ambiental que fue cada vez más tenue, se transformó durante esta etapa en una postura más tensa con la ACAG en función del corte de ruta.

A los pocos meses de asumir sus funciones como presidente, Fernández dejó claro que la Argentina cumpliría con el fallo de la CIJ fuera cual fuera. Estas afirmaciones en conjunto con la profundización de las discrepancias a partir de presentaciones judiciales contra los assembleístas iniciadas por el gobierno, y otras estrategias entabladas con el gobernador Sergio Urribarri, tuvieron como objetivo el desgaste, que diera como resultado el levantamiento voluntario del corte sin que el gobierno tuviera que recurrir a la fuerza.

Como corolario, la tercera etapa arrojó una política ambiental aún más empobrecida tanto en el plano discursivo como en el de las acciones. Asimismo, se generaron algunos cambios en las estructuras a partir de las nuevas pujas interburocráticas que redundaron en el alejamiento de Picolotti y la titularidad de la Secretaría a manos de Homero Bibiloni. Con lo cual, la creencia en esta última etapa estuvo dada por la necesidad de disminuir el carácter del caso como conflicto, acercar posturas con Uruguay y quitarle poder a los assembleístas mientras se esperaba el fallo de la CIJ.

A continuación proseguimos con el análisis de la variable independiente que significa la valoración de creencias y expectativas de los actores no tradicionales. Identificamos primeramente las propias de los actores subnacionales y luego de los no estatales.

⁶⁴ Cristina Fernández ganó con un 37.55% de los votos de Gualeguaychú, en “Pese a Conflicto por Botnia, Cristina ganó en Gualeguaychú”, Diario Perfil, Sección Política, del 29/10/07, disponible en www.perfil.com En las entrevistas realizadas a los assembleístas, afirman haber votado a la candidata del Frente para la Victoria, justamente para garantizar la continuidad en los esfuerzos iniciados con Kirchner y verificar el cumplimiento de las promesas. Por otro lado, diversos politólogos analizaron el voto, algunos de ellos coinciden en que no se votó a Cristina por convicción sino porque los otros candidatos o no mencionaron en la campaña la cuestión o se manifestaron en contra del corte, en “En la cuna de la bronca contra Botnia, ganó Cristina”, Diario La Nación, Sección Política, del 2/11/07, disponible en www.lanacion.com.ar

5.2.2. Los actores subnacionales

Mencionábamos oportunamente la existencia tanto de factores de índole doméstica como sistémica que contribuyeron sobremanera al incremento de la gestión externa de los actores subnacionales. Asimismo, consentimos con Zubelzú en la clasificación realizada respecto a cuatro tipos de acciones que dichos actores pueden desarrollar y que con fines diferenciales, se encuentran orientadas a influir en el escenario externo en forma directa, o a implementar mecanismos de presión sobre el Estado nación tendientes a modificar la política exterior o la diplomacia en su sentido tradicional (Zubelzú, 2006)⁶⁵.

Atendiendo al caso pasteras, el estado provincial entrerriano actuó de formas diversas. Por un lado, optó por la realización de algunas *acciones propias*, tales como el pedido realizado a la Corporación Financiera Internacional –más allá de que haya sido en conjunto con la ACAG-, así como la presentación efectuada ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). Por otro lado, desarrolló *acciones de lobby* perpetuadas en las presiones ejercidas sobre el Poder Ejecutivo Nacional para llevar el caso ante de la CIJ, así como ir modificando el rumbo de las negociaciones propiciadas desde la Cancillería con el Uruguay. Y si bien intentó articular algunas de estas acciones en forma *coordinada* con el Estado nacional, fundamentalmente como resultado del signo político que caracterizó a ambos gobiernos, la respuesta fue negativa. Este fue un limitante en el intento de generar tales tipos de acciones por parte del municipio.

En cuanto a la ciudad de Gualeguaychú, las administraciones se centraron en un acompañamiento de las actividades de los asambleístas desde el inicio del caso. En la práctica esto implicó sostener económicamente el reclamo –aunque el gobierno provincial también lo hizo durante un período- brindar infraestructura, y

⁶⁵ Marcelo de Almeida Medeiros junto con Miriam Gomes Saraiva aplican el concepto de diplomacia constitutiva al caso pasteras afirmando: “En el caso que nos ocupa, dado el federalismo vigente en la Argentina, se puede percibir en la relación entre el gobierno central y el gobierno de Entre Ríos una incipiente constituency, catalizando y movilizandando la acción de la sociedad civil local, concretada en la Asamblea Ambiental“(Medeiros, Gomes Saraiva, 2007). Ya hemos establecido en el segundo capítulo nuestra percepción acerca del concepto de diplomacia constitutiva aplicado al caso argentino, además, no acordamos que fue el actor subnacional que actuó como un ente dinamizador o movilizador de la ACAG.

otros espacios que denotaron menos iniciativas propias y más apuntalamiento primero de los vecinos y luego de la ACAG.

Asimismo, y refiriéndonos a la gestión externa, generó *acciones de lobby* en el nivel presidencial, apoyando el pedido de la ACAG para llevar el caso ante la CIJ, así como intentando incidir sobre la agenda de las negociaciones bilaterales. Vinculado a esto, también desarrolló algunas *acciones propias* en las vistas realizadas por los intendentes a sus pares uruguayos.

Vale destacar, que tanto la provincia como el municipio, desarrollaron una labor de lobby extensa sobre los legisladores en el Congreso Nacional, así como estrecharon algunos lazos entre sí – aunque con cierta intermitencia-, a pesar de las diferentes pertenencias partidarias. El hecho de tratarse de un partido diferente al gobernante tanto en el nivel provincial como nacional, el Nuevo Espacio Entrerriano, así como novedoso en la escena entrerriana, generó algunos obstáculos en la articulación entre niveles.

En consecuencia, analizamos aquí las creencias y expectativas de la provincia de Entre Ríos, así como de la ciudad de Gualeguaychú en el caso, a partir del contraste entre los discursos proferidos y las acciones llevadas a cabo, así como puntualizando los mecanismos empleados para realizar lo que se propusieron.

La actividad provincial se mostró variable en función del momento del caso en el cual nos posicionemos. Sostenemos aquí que desde que los vecinos comenzaron a enviar cartas al Poder Ejecutivo solicitando información sobre el proyecto de Ence, si bien contaron con el apoyo explícito y manifiesto en la firma de los documentos por parte del actor municipal, no fue tan así con la provincia. Más bien, el gobernador Jorge Busti tomó una postura más activa e incluso fuertemente confrontativa con Uruguay durante el año 2005.

A nuestro entender, las creencias del actor se perciben en términos de modificar su pasividad con la gran convocatoria al puente a inicios de 2005, la cual conllevó que el gobernador debiera acompañar el reclamo para evitar perder el favor ciudadano. En función de esto, fueron claves en tal año las gestiones denodadas del gobernador por acompañar a los vecinos, lo cual se manifestó tanto en el recurso a la CIDH –para lo cual se contactó con la abogada Romina Picolotti- como ante el Banco Mundial para frenar los créditos a otorgarse a ambas empresas. Esta mayor actividad en el año 2005, coincidió con el fin de la

etapa de un menor involucramiento discursivo del propio Kirchner y tal como constatamos, en el momento que éste adquirió tal protagonismo, el gobernador fue llamado a silencio.

En esta relación entre Busti y Kirchner, podemos afirmar junto con Juan Lucca y Cintia Pinillos, que tal vínculo se movió en tres etapas: por un lado un período de acomodamiento mutuo, una segunda fase que se dio hasta las elecciones legislativas de 2005 donde las relaciones fueron positivas y desde allí algunos roces con motivo del conflicto por las pasteras (Lucca, Pinillos, 2007).

En la relación entre éstos y el nivel municipal, aseveramos que justamente a partir de 2003 surgió una nueva fuerza con base en la ciudad de Gualeguaychú, como fue el Nuevo Espacio Entrerriano (NEE) liderado por Emilio Martínez Garbino.

El NEE se constituyó en un espacio de concertación de líderes de otros partidos como el mismo justicialismo, con una fuerte base setentista, a tono con la retórica del presidente Kirchner. Es importante tener en cuenta el peso político que este factor puede haber tenido para Busti a la hora de no sólo enfrentarse con una cantidad creciente de vecinos disconformes -que se transformó en una Asamblea apoyada por miles de personas de todas partes del país-, sino también de situarse en un distrito que el partido al cual él representaba había perdido a manos de una nueva fuerza, lo cual rompía con la lógica tradicional. Esto se percibe en términos de Lucca y Pinillos como una competencia entre ambas fuerzas por lograr el favor del público de Gualeguaychú.

En las antípodas del período de estudio y apelando a la posición de los asambleístas entrevistados y los relatos biográficos de la ACAG, es el municipio quien pareciera haber sido el ganador de tal contienda. Esta afirmación excede el plano electoral para situarse en la misma percepción de los asambleístas entrevistados, lo cual se plasma en los arduos debates por aceptar la manutención y otros favores del gobierno provincial en contraste con los del nivel municipal que fueron sido menos contenidos.

No obstante, es importante recalcar que incluso los más críticos asumen que el gobernador Busti no se mostró ausente durante la primera etapa del caso, es decir desde 2002 hasta 2005 aproximadamente, sino que sus acciones fueron más acotadas en términos comparativos con la etapa posterior. En tal sentido fueron las negociaciones que mantuvo en 2004 con el canciller Bielsa proclives a llevar la

postura de los vecinos que previamente se habían reunido con sus asesores. No obstante, estos encuentros, como el celebrado el 24 de marzo de 2004, imprimieron para algunos asambleístas posturas vacilantes puesto que por un lado afirmaba que no se debían construir las fábricas, pero por otro lado que se podían monitorear desde la CARU. De hecho, se trata de la misma crítica que se realizó al gobierno nacional y a la postura de Bielsa en la negociación bilateral.

A su vez, un año más tarde, los vecinos pidieron a Busti que negociara en forma directa con Uruguay por lo que interpretaban era la ausencia de posturas claras del gobierno nacional y que fundamentalmente “represente sus preocupaciones”, solicitando 180 días de suspensión de las obras para realizar un Estudio de Impacto Ambiental propio. En este camino, el gobernador negoció con Gonzalo Fernández - secretario de Vázquez- con resultados desalentadores.

A lo dicho, es posible agregar algunos datos que abonan lo mencionado respecto al tercer momento de desconfianza entre el gobierno nacional y Busti, explícito en 2006 cuando por ejemplo el gobernador lanzó una manifestación paralela a la de la ACAG reunida en el Corsódromo con Kirchner.

Para profundizar la cuestión del apoyo del gobernador a la ACAG, es importante hacer referencia a la estrategia de corte de ruta utilizada, puesto que fue uno de los mayores embates incluso en momentos en los que la relación fue más cordial. Es notorio que Busti no fue uno de los más férreos defensores de la estrategia de corte, más allá de que acudió para lograr el favor de los vecinos. Sin embargo, en algunos momentos claves como por ejemplo la presentación ante la CIDH, la CFI y la CIJ, Busti reclamó la necesidad de levantar los cortes de ruta. Incluso a inicios de 2006, cuando comenzó un lento alejamiento de los micrófonos, acudió a los medios de comunicación para advertir a la ACAG que recurriría a la justicia para desbloquear las rutas. Esto se vio coadyuvado por otra acción contraria a la estrategia como fue la contratación de una consultora privada para la realización de una encuesta de aceptación o rechazo a los cortes.⁶⁶

Estos aspectos han sido algunos de los principales condimentos de una intrincada relación entre el gobernador y los habitantes de Gualaguaychú. Un lazo en el cual, el primero decidió sostener económicamente a la ACAG, aunque en forma tardía, a pesar de alejarse de sus postulados y no respaldar públicamente la

⁶⁶ “Desoyen la advertencia de Busti y sigue el corte en los dos puentes”, en Diario Clarín del día 6/03/2006. Disponible en www.clarin.com

principal estrategia que fueron los cortes. No obstante, teniendo en cuenta el rol que tuvieron los intendentes Daniel Irigoyen y Juan José Bahillo, Busti debió oscilar entre el apoyo a la ACAG, los disensos en otras ciudades vecinas como Colón o su Concordia natal, el gobierno nacional y las posturas de otros gobernadores provinciales con los cuales discutió abiertamente su postura respecto al caso.

Uno de los planteos más serios que el actor provincial debió sobrellevar, fue el motivado por el giro que propició respecto a la supuesta importancia del ambiente, tema que no había estado en su agenda en forma previa y en su creencia que lograr el favor de los vecinos era esencial a partir de la masividad de la protesta. Sin embargo, tal vuelco, como el de Kirchner de 2006, era recibido por una población que tuvo cierta memoria respecto a la irrelevancia del gobierno hacia la cuestión ambiental en forma previa. Con lo cual, las expectativas colocadas en tales acciones no fueron satisfechas de uno y de otro punto de vista.

Tal percepción ciudadana se encuentra avalada en el apoyo efectivo brindado por Busti a la radicación de industrias productoras de celulosa en su provincia en gestiones anteriores. Para ampliar esta cuestión es necesario referirse a la relevancia de la actividad forestal en Entre Ríos en comparación con el nivel nacional.

En la Argentina, la extracción de madera de bosques implantados ha ido creciendo en forma paulatina desde la década del ochenta, con algunos vaivenes. Para 2006 las extracciones eran de aproximadamente 8 millones de toneladas. De este valor, las principales provincias que desarrollan la actividad son: Misiones (4.705.37 toneladas), Entre Ríos (898.570 toneladas), Buenos Aires (661.412 toneladas) y Corrientes (650.477 toneladas). A continuación analizamos el gráfico que muestra los datos publicados al año 2006:

Gráfico 1: Extracciones totales de madera de bosques implantados en el año 2006



Fuente: Ministerio de la Producción. Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos. ⁶⁷

El valor asignado a la provincia de Entre Ríos, responde fundamentalmente a la especie eucaliptos en un 85% y luego en un valor mucho menor, al pino, con el restante 15%. Entre Ríos representó el 50% de la extracción de eucalipto de todo el país, a diferencia de Misiones donde esta tendencia se invertía, siendo esta provincia la que producía más de un 80% de extracciones del pino en relación a la actividad total. La actividad en la provincia ha tenido una tendencia ascendente desde el noventa, con algunos picos registrados en 1995, 2000 y 2002.

Los datos se proponen como una forma de analizar la veracidad de las voces en disidencia que anunciaron que la provincia había promovido la explotación forestal y la producción de celulosa desde la década del ochenta con algunas acciones específicas como la proyección de una planta que fue publicada en los medios entrerrianos en 1988 y otra en 1996. Por otro lado, en 1990 sancionó el decreto provincial número 2254 denominado “Régimen de Promoción Industrial” fijando beneficios impositivos para distintas actividades donde consta en uno de los anexos la industria de la celulosa.

⁶⁷ Ministerio de la Producción. Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos. Informe actividad forestal 2006. Actual Ministerio de Agricultura, disponible en www.minagri.gov.ar

Si bien la actividad política usualmente denota una brecha entre la retórica y las acciones emprendidas, en este caso la realidad de la provincia avalada por las estadísticas que la señalan como la segunda provincia del país en el desarrollo de la actividad forestal, muestran la inconsistencia de las actividades realizadas a partir de 2005 o más bien, develan el principal objetivo perseguido por la gestión. Es así que el 15 de septiembre de 2005 Busti decidió derogar dicho párrafo del decreto e impulsó la sanción de la ley 9.644 declarando a la provincia de Entre Ríos libre de plantas procesadoras de pasta celulósica.

Este giro pro ambientalismo, fue acompañado por una serie de acciones además de las mencionadas, tales como: la iniciativa para la convocatoria a reuniones con la Secretaria Picolotti junto con los intendentes de las distintas ciudades entrerrianas para fijar un plan de control de contaminación de la costa del Río Uruguay⁶⁸.

Quizás los movimientos de mayor envergadura emprendidos fueron las mencionadas *acciones de lobby*, entre las cuales se sitúa la negociación con Picolotti mencionada y las *acciones propias*. En tal caso, la presentación ante la CIDH y la ombudsman del BM, solicitando la paralización de los créditos a ambas empresas hasta que no se constatará el impacto ambiental acumulativo que las plantas generarían sobre el ecosistema circundante. En el primer caso, Busti junto con el vice gobernador Guastavino, denunciaron al estado uruguayo ante la CIDH por el impacto ambiental que podría provocar la existencia de dos plantas de producción de pasta de celulosa a la vera del Río Uruguay, solicitando una suspensión de las obras en forma preventiva.

Es notable que ambos funcionarios realizaran su presentación en tanto ciudadanos⁶⁹, argumentando que con la aprobación de las plantas, Uruguay violó las Convenciones Interamericanas de Derechos Humanos; Derechos Económicos, Sociales y Culturales; y la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre. En cuanto a esta presentación, el gobernador no recibió el apoyo buscado en Cancillería, puesto que como afirmó Estrada Oyuela⁷⁰, el Ministerio

⁶⁸ Para ampliar los temas de las reuniones desarrolladas y los asistentes, ver en el sitio de la Secretaría de Ambiente, en www.ambiente.gov.ar

⁶⁹ A nuestro entender, esto no menoscaba que podamos referirnos a *acciones propias*, sino que más bien fue un artilugio de tipo político para lograr el favor de la población afectada en Gualaguaychú.

⁷⁰ Entrevista realizada por la autora el 17 de julio de 2008.

aseveró que en caso de acudir a tal foro, deberían ir por su cuenta. En tal sentido, no se puede afirmar que fue una *acción coordinada*.

Las expectativas de Busti fueron altas, tanto respecto a la presentación ante la ombudsman del Banco Mundial, Meg Taylor, solicitando la suspensión del otorgamiento de créditos a ambas empresas hasta que los riesgos ambientales, sociales y económicos fueran evaluados con mayores garantías para los ciudadanos argentinos preocupados⁷¹, como ante la CIDH.

Ambas actividades fueron abordadas a partir de la labor conjunta con el Cedha, donde la estrategia jurídica y la económica, como se las denominó, fueron los medios utilizados para tratar de acorralar a las empresas frente a la negativa del gobierno uruguayo de aceptar los requerimientos argentinos y principalmente entrerrianos.

El contacto con el Cedha -afirman tanto fuentes del mismo centro como de la Cancillería- provino de un abogado cordobés, Juan Carlos Vega, quien tenía relaciones con la organización y sugirió a Busti un asesoramiento por parte de Picolotti. Desde aquel momento, Romina Picolotti, Lourdes Bascary y Daniel Taillant, se volvieron asesores del gobernador y por su intermedio de la ACAG en las estrategias de tal naturaleza.

Bascary atestiguó que el Cedha no cobró honorarios por su labor, aunque los gastos de viaje, manutención y viáticos fueron solventados por la provincia de Entre Ríos. A partir de esta aclaración, la entrevistada esclarece que a pesar de esto, el Estado provincial no controló las actividades de la organización, sino que buscó que fuera un acompañamiento para la ACAG el cual, asume la entrevistada fue el mismo rol que adoptó la provincia. Un ejemplo que proveyó Bascary para demostrar su posición, fueron los cortes de ruta, puesto que si bien el Estado provincial les solicitó a los asambleístas que se bajaran de las rutas, ellos decidieron qué hacer por sí mismos y el Estado no reprimió sino que acompañó y respetó la decisión. Sin embargo, y a nuestro parecer, si bien el gobierno provincial al igual que el nacional tomó la decisión de no desalojar el corte por la fuerza, realizaron múltiples acciones indirectas proclives a desalentar a los asambleístas. Además, ya hemos hecho referencia al costo político que tenía en este período, desalojar las rutas por la fuerza.

⁷¹ “Doble presentación contra las papeleras en Washington”, Diario La Nación, Sección Política del día 20/09/2005. Disponible en www.lanacion.com.ar

En diálogo con tal postura, afirmamos que en éste tenor de acompañamiento hemos identificado al actor municipal, puesto que sus actividades no trascendieron las realizadas por la ACAG. Las acciones propias y de lobby que llevó a cabo, fueron en todos los casos solicitadas por los asambleístas, mientras que el Estado provincial llevó adelante movimientos por sí mismo.

Por otro lado, sostenemos que las expectativas de éxito del gobernador en sus estrategias, crecieron al momento que Picolotti fue colocada en el gobierno, en el sentido de incrementar su capacidad de presión en el plano nacional, así como atribuyéndose el descubrimiento de tal funcionaria. Al igual que otras mencionadas, no consideramos que tales perspectivas fueran efectivamente satisfechas, aunque obtuvo algunos beneficios, tales como: participar de diversas reuniones con legisladores nacionales, así como con miembros del Poder Ejecutivo Nacional, fundamentalmente con Bielsa y con Kirchner. A las expectativas mencionadas respecto a la vinculación municipal y nacional, adicionamos la cuestión electoral que sin dudas condicionó los movimientos del actor subnacional.

En cuanto a las creencias y expectativas del actor municipal, podemos afirmar que el involucramiento del intendente Martínez Garbino -del NEE- fue temprano, firmando las cartas y documentos enviados por los vecinos preocupados en 2002. De igual forma, la primera Declaración de Gualeguaychú en 2003 que rechazaba el estudio presentado por la española Ence y solicitaba al gobierno nacional que tomara las medidas pertinentes.

De allí en más, tanto el ejecutivo municipal como diversos concejales de distintas extracciones partidarias se sumaron a las actividades. Tales acciones se orientaron en la necesidad de lograr el aval del gobierno provincial en su reclamo, así como que el gobierno nacional colocara el tema en la agenda bilateral con Uruguay. En este sentido las expectativas se vieron relativamente satisfechas, puesto que por un lado Busti mostró cierto apoyo aunque tenue en esta etapa y motivó a Kirchner a mencionar el caso a Batlle en Anchorena. Asimismo el Concejo Deliberante de la ciudad aprobó un proyecto de resolución por el cual elevaban al gobierno nacional el reclamo de los vecinos, de forma que se aplicara el Estatuto del Río.

A sabiendas que el año 2004 fue central, tanto en la búsqueda de negociar bilateralmente por parte del gobierno nacional, como en el crecimiento de la “causa Gualeguaychú”, este desarrollo fue posible apuntalado por los principales dirigentes de la ciudad, tanto del ámbito público como privado. Es así que en 2004, algunos concejales de distintos partidos y el presidente del Concejo Deliberante, Héctor de la Fuente, comenzaron a brindar charlas de concientización sobre el tema en ciudades vecinas. Asimismo, el nuevo intendente, Daniel Irigoyen (2007-2007)⁷², brindó su apoyo desde que inició su gestión aunque los mismos asambleístas reconocieron que el mayor involucramiento fue posterior. Prueba de esto fue que en primer lugar envió a un funcionario, Javier Villanueva para que coopere con la ACAG y para que asistiera a todos los actos y reuniones que ésta realizase. De allí se desprende que Villanueva sea identificado como un asambleísta y así se defina a sí mismo.

Poco a poco el intendente comenzó a volcarse a las actividades de los asambleístas, lo cual se manifestó en las acciones que él mismo comenzó a protagonizar aunque por el pedido de la ACAG, tales como: la solicitud de audiencia con el Ministro uruguayo Mariano Arana el 11 de abril de 2005 y el pedido de informes a la CARU que realizó en agosto de 2005. En este caso la respuesta del embajador García Moritán fue que no se había dado por terminado el conflicto sino que el gobierno uruguayo se había comprometido a comunicar toda la información relativa a las plantas.

Al decir que algunos funcionarios de la ciudad no sólo se plegaron al reclamo sino que fueron parte de la asamblea misma, nos referimos por ejemplo a los concejales: Osvaldo Moussou -UCR-; Silvia Vela -NEE- y Eduardo Irazu -PJ-. Asimismo, la ACAG y algunos burócratas de la ciudad recibieron a distintos funcionarios a lo largo del conflicto, tanto provinciales como nacionales – representantes de la Comisión de Relaciones Exteriores de la Cámara de Diputados y de la Comisión de Ambiente y Desarrollo Sostenible del Senado, entre otros- e internacionales como la delegación del BM para constatar los datos que figuraban en el reclamo presentado por Busti y Guastavino.

Si bien no se trata aquí de realizar un estudio del sistema de partidos entrerrianos y sus vaivenes, es posible mencionar –de forma de analizar el

⁷² Representante de la Concertación Entrerriana que agrupó a distintas fuerzas tales como: Nuevo Espacio, Unión Cívica Radical, Partido Socialista y Partido Comunista.

impacto de las relaciones entre el nivel municipal y provincial- que durante el período en el cual el radical Sergio Montiel estuvo en la gobernación (1999-2003) fue Martínez Garbino quien se desempeñó como intendente de Gualeguaychú y sus relaciones fueron más que distantes. Incluso Montiel, a comienzos de 2007, rompió la tendencia de los políticos de su provincia que en su mayoría se sumaron al reclamo de la relocalización, para decir que lo más importante era no romper la relación que unía a la Argentina con el Uruguay.⁷³ Por otro lado, su gobernación que llegó hasta 2003 parece haber cortado con la tendencia de alternancia entre el radical y su opositor tradicional Busti. Es así que las elecciones de 2007 fueron las primeras en mucho tiempo en las que Montiel no se presentó como candidato.

Recién con el arribo de Busti en 2003, y a pesar de tener a Daniel Irigoyen como contraparte en la ciudad, siendo de distintos partidos al igual que el caso anterior, fue posible articular los reclamos, aunque ambos tuvieron como principal expectativa ganar apoyo en la ciudad. Tal mejoramiento se plasmó en una serie de encuentros que compartieron, así como en el reconocimiento de Busti del rol del intendente en su acompañamiento de la asamblea. Esto se percibió en el momento que Busti apeló al poder de persuasión municipal en la ACAG, cuando en marzo de 2006 el gobernador solicitó a los asambleístas que levantaran el corte frente a la inminencia de la presentación ante La Haya, reunión a la cual invitó no sólo al intendente sino a autoridades de la iglesia local y a legisladores.⁷⁴

Quizás algunos de los mayores roces que se dieron entre Irigoyen y Busti, fueron originados por gestos del gobernador donde el intendente decidió en mayor medida proseguir su apoyo a la postura de la Asamblea. Un ejemplo relevante en este sentido fue la realización de una especie de consulta o plebiscito por parte de Busti en las ciudades de Gualeguaychú y Colón para averiguar si los habitantes acordaban o no con la estrategia del corte de pasos internacionales. En este caso, Irigoyen anunció que la medida era “inoportuna, generaría divisiones en el frente del lucha” y “en los hechos aparece desautorizando a la Asamblea Ambiental”.

⁷³ “Colón y Concordia se sumaron a los cortes de ruta a Uruguay”, en Diario la Nación del 12/02/2007. Disponible en www.lanacion.com.ar

⁷⁴ “Dramática pedido de Busti para que levanten los cortes por las papeleras”, en Diario Clarín, Sección El País, del 15/03/2006. Disponible en www.clarin.com

Asimismo agregó: “debe reducirse al máximo la posibilidad de partidizar esta causa”⁷⁵.

Si bien otras localidades como Colón y Concordia cobraron un rol menor en el conflicto, coadyuvaron en lo que denominamos el “efecto Gualeguaychú”. El intendente de Colón, Hugo Marsó del PJ, manifestó su apoyo a la iniciativa de corte, mientras que su par de Concordia, Juan Carlos Cresto del mismo partido, anunció que los assembleístas de su ciudad no cortarían los pasos. Estas posiciones revelaron las posturas de ambas ciudades durante parte del conflicto, y si bien se dieron importantes momentos donde todos los pasos quedaron cortados o al menos dos de ellos, es claro que las asambleas de Colón y de Concordia no jugaron el rol que sí desempeñó Gualeguaychú, y que las respectivas autoridades no prestaron la conformidad, ni el soporte económico, para que alcanzaran el rol que en este caso tuvieron.

En tal sentido, las asambleas de Colón y Concordia, vivieron embates que lograron echar por tierra el reclamo, al menos en los términos de la estrategia llevada a cabo por Gualeguaychú. Algunos episodios en Colón fueron: un grupo de comerciantes con puestos en las fronteras entre ambos países quemaron las instalaciones de los assembleístas y el Juzgado Federal de Concepción del Uruguay generó una orden para liberar el paso. En el caso de Concordia: los cortes fueron más tenues y con menor fuerza y convocatoria; el gobernador Busti es oriundo de esta ciudad e impuso una importa presión para desarticular el movimiento –al menos en palabras de los assembleístas de Gualeguaychú- y en agosto de 2007 la Gendarmería cumplió con el oficio presentado por el juez federal Guillermo Quadrini, por el cual se solicitó impedir los cortes al pie de la represa de Salto Grande como respuesta a las denuncias de los comerciantes de la ciudad (Toller, 2009).

Es importante afirmar que fundamentalmente en el período 2005-2007, se dio una importante sinergia entre los niveles nacional, provincial y municipal en pro de la lucha emprendida por la ACAG, realizando diversas reuniones donde Busti e Irigoyen fueron invitados y desde el gobierno nacional se seleccionó a Bielsa, Taiana, Fernández, Estrada Oyuela, Ruiz Cerutti o incluso el mismo Kirchner como una forma de coordinar posturas. No obstante, los intereses,

⁷⁵ “Con el plesbicitó Busti dividió las aguas en Entre Ríos”, en Área de Prensa de Cancillería del 7/04/2006. Disponible en <http://prensa.cancilleria.gov.ar>

creencias y expectativas orientadas a intereses diversos en el caso, generaron conflictos entre dichas partes y hasta posturas encontradas sobre los medios que repercutieron sobre el apoyo al reclamo. A manera de ejemplo, podemos afirmar que durante gran parte del conflicto, no apoyar la estrategia de corte de ruta significó no apuntalar el reclamo. Esta es una creencia propia de la ACAG como actor no estatal.

Asimismo, y dando otros ejemplos del soporte brindado por el actor municipal al reclamo, mencionamos la convocatoria de Irigoyen en 2004 a un equipo técnico presidido por el geólogo Héctor Ostera para la realización de un diagnóstico sobre el Río Uruguay y el Río Gualeguaychú. El proyecto involucró la realización de una línea de base para poder cotejar datos sobre calidad de aire y de agua antes y después de Botnia. Se tomaron muestras certificadas por escribanos públicos donde participaron científicos de distintos organismos, tales como: la Universidad de Luján, la CONEA, el Instituto de Geocronología y Geología Isotópica de la UBA y diversos laboratorios municipales, entre otros. Además de las ventajas de esta acción específica por sí misma, se cruzaron datos con el Plan de Vigilancia Ambiental que emprendió la Secretaría de Ambiente a nivel nacional de la mano de Picolotti, del cual no contamos con datos precisos de cómo está funcionando luego de su renuncia, ni los informantes pudieron brindarlos por ignorar su existencia.

A estas iniciativas se agregaron: implementar una oficina para recibir reclamos, denuncias e incidentes relacionados con la pastera; albergar a la ACAG la cual contó hasta el final del período en estudio con una secretaria que era funcionaria municipal -Susana Padín-; realizar un estudio sanitario en niños en el Hospital Centenario a partir de 2008 para revelar posibles modificaciones en su salud; tomar muestras diarias de agua del Río Uruguay que son analizadas y archivados sus resultados, y cooperar en una iniciativa sobre nidificación emprendida por expertos locales junto con profesionales de universidades⁷⁶, entre

⁷⁶ En este sentido entrevistamos a Alfredo Casella, asambleísta e integrante del proyecto MARU (Monitoreo de Aves de Río Uruguay), iniciativa de los tres niveles gubernamentales, donde cada uno participaba con aportes específicos como combustible para las lanchas y otros elementos para aprovisionamiento de los miembros. Si bien al momento de realizar la entrevista (noviembre de 2008) aún los resultados eran provisionarios, Casella afirmó que las derivaciones más importantes estaba relacionados con los cambios en la nidificación. Afirma que las aves nidícolas, que nacen sin plumas requieren insectos en las primeras semanas de vida para desarrollar las plumas que les permitan aprender a volar. El problema que identificaban era que los insectos escaseaban como producto del cloro, con lo cual esto estaba modificando fuertemente los patrones de vida de este

otras. En algunos momentos, fueron implementados por dos de los niveles estatales mencionados y en otros por la coordinación entre los tres.

Con lo cual y a manera de cierre de este apartado, identificamos a los actores subnacionales como actores centrales en el conflicto, que cooperaron en la profundización de la lucha de la ACAG. En este sentido, es esencial resaltar que tal apoyo sucedió a pesar que los intereses, creencias y expectativas de cada actor no sean coincidentes. Por más que los actores subnacionales operaron apoyando la lucha por intereses electorales y por la mejora de su imagen pública, el efecto de tales acciones fue el incremento de la fuerza de los actores no estatales en su propio reclamo. Incluso las actividades de gestión externa que no fueron exitosas, ampliaron las perspectivas internacionales de la reyerta.

En función de lo dicho, nos abocamos al estudio de los actores no estatales en sus creencias y expectativas.

5.2.3. Los actores no estatales

Sostenemos que de todos los actores no estatales envueltos en el caso, el de mayor relevancia es sin dudas la Asamblea Ambiental Ciudadana de Gualaguaychú. El resto de los actores de la misma naturaleza que analizamos, operaron sosteniendo la labor de ésta y sus acciones, durante algún período. Esta afirmación es central si se tiene en cuenta que la masividad de la propuesta hacia 2005 fue un factor esencial para generar acciones concretas por parte de los actores estatales.

En cuanto a la categoría de acciones externas o internacionales que adaptamos de lo desarrollado por Zubelzú, sostenemos que La ACAG en conjunto con algunas ONGs que mencionamos en extenso en este apartado, desarrollaron *acciones de lobby*, tendientes a influenciar las decisiones de la PEA. Las mismas fueron realizadas, en algunos casos, por sí mismas y en otras con el acompañamiento de los actores subnacionales. Además, generaron *acciones propias* al vincularse con organizaciones en otros Estados, como el uruguayo, así como en España y Finlandia. Vale aclarar conceptualmente, en lo referido a las acciones propias, que si bien Zubelzú determina que se realizan sin apoyo del

tipo de aves. Entrevista realizada el 22 de noviembre de 2008 en la “trinchera” de Arroyo Verde por la autora.

sector privado, al ser acuñada para el actor subnacional y en este caso generalizarse a los no estatales, tal cuestión carece de sentido. De hecho la misma ACAG presentó entre sus filas miembros que siendo empresarios, apoyaron económicamente algunas iniciativas.

El origen del movimiento de Gualeguaychú en contra de las pasteras se encuentra justamente del otro lado del río, en costas uruguayas, donde Julia Cóccharo y su grupo comenzaron en 1993 a luchar en contra del modelo de desarrollo celulósico en su país. De esta forma, conformaron una organización denominada Vida para la defensa del Río Uruguay en la ciudad de Concepción así como el Movimiento para la Vida, el Trabajo y el Desarrollo Sustentable (Mo.Vi.T.Des).

En virtud de los lazos a uno y otro lado del curso compartido, en agosto de 2002, se realizó la segunda reunión de la Red Socio Ambiental de Entre Ríos en la ciudad de Paraná, donde asistieron y discutieron el problema de Ence. A dicho encuentro habían asistido personas de Gualeguaychú y fueron ellos quienes comenzaron a transmitirlo a distintos sectores de su ciudad.

Esta tarea tenía como principal objetivo, la difusión de la lucha en la creencia de que la sociedad debía saber qué se estaba configurando en Uruguay en relación al recurso que ambos países comparten y fundamentalmente con ese río que tal como aseveran sus protagonistas, ha marcado la vida de los habitantes de la ciudad en su convivencia.

Los principales promotores de tal comunicación fueron Alejandro Gahan, Pedro Pavón y Andrés Rivas. Dichos pasos se consolidaron con la reunión del Foro Ecologista de Paraná y la Red de Organizaciones Socio Ambientales que se realizó en julio de 2003 en el Club Sirio Libanés. El origen de esta reunión estuvo fuertemente relacionado con la audiencia que había celebrado Ence en Fray Bentos donde habían asistido algunos argentinos en representación de dos organizaciones no gubernamentales: Horario Claret por el Movimiento Alpargatista, y María de los Ángeles Figún y Horacio Melo por Ñandubay.

Para esta fecha, el Foro ya había enviado cartas tanto a la Cancillería como a la Secretaría de Política Ambiental, solicitando que intervinieran en la evaluación de impacto de la planta. Con lo cual, y a partir de las tareas de difusión en la sociedad de la incipiente noticia, a Gahan, Pavón y Rivas, se adhirieron Isabel Menica, Fabián Moreno Navarro, Claret, María de los Ángeles y Horacio

Melo y Héctor Rubio⁷⁷, sentando las bases de lo que fue Vecinos Autoconvocados.

La creencia que guió a este grupo, fue la prioridad de difundir la información en la sociedad, lo cual se sostuvo como premisa hasta el final del período de estudio, aunque los medios o mecanismos fueron experimentando cambios en función de los logros y expectativas. En consecuencia, este grupo planificó una marcha para octubre que Uruguay intentó obstaculizar negociando a través de su embajador en la Argentina, Hernán Patiño Meyer, sin obtener los resultados esperados. Esta actividad tenía como fin pasar del otro lado de la frontera, lo cual no fue logrado, sin embargo se constituyó en el primer corte del puente internacional General San Martín.

Si bien en un principio se trató de un grupo de personas intentando obtener información por parte del gobierno uruguayo a través de los espacios gubernamentales argentinos acerca del proyecto, el movimiento creció rápidamente. Puesto que sus expectativas primarias, que el gobierno uruguayo otorgara la información, y que el gobierno argentino negociara para que esto se lograra, fueron insatisfechas, emprendieron el diseño de nuevas estrategias. De este modo, en marzo de 2004 solicitaron la personería jurídica, la cual fue otorgada en septiembre del mismo año. Esta acción fue iniciada en la creencia de que constituyéndose en un actor con fuerza legal, podrían reclamar por las vías judiciales.

Para inicios de 2005, la Asamblea contaba con una base de personas de distintas organizaciones y espacios: miembros de Autoconvocados -que fue el origen de la asociación civil-; miembros de Ñandubay (Melo, Figún y Rubio); alpargatistas (Claret y Rivas), Javier Villanueva como representante del municipio; concejales municipales del radicalismo (Moussou) justicialismo (Irazú) y de Nuevo Espacio (Vela); Edgardo Moreyra de Greenpeace y otros asistentes tales como Ana Angelini, Ester Spoturno, Luis Molinuevo y Julio Rivero. Es importante resaltar también, que antes del abrazo al río, se unió Daniel

⁷⁷ Rubio es una persona emblemática dentro del movimiento puesto que no sólo fue uno de los precursores del grupo, sino que en 2003 fue uno de los principales encargados de difundir el mensaje en la ciudad y en 2006 representó a la ACAG en el GTAN. No obstante, en 2006 fue invitado por la empresa finlandesa para conocer los procedimientos que utilizaría en su planta de Uruguay y al regresar a la Argentina realizó afirmaciones positivas respecto a la empresa y al emprendimiento que no causará un impacto negativo sobre el ecosistema, lo cual enfureció a sus compañeros que lo vieron como una traición.

Pérez Molemborg y luego del mismo: Gustavo Rivollier, Oscar Bargas, Sebastián Bel (Secretario de Turismo del municipio), Marta Gorosterrazú, Sira Muñoz, Patricia Watters y Alejandra Crimella (Toller, 2009).

El abrazo al río no sólo fue un punto de inflexión en el movimiento, sino que para diversos protagonistas tuvo una relación directa con la decisión de Batlle de brindar la autorización ambiental previa a la segunda planta. En consecuencia, los asambleístas trascendieron las cartas y documentos, demandando audiencia tanto con los funcionarios del nivel nacional como provincial. En el caso de la provincia, lograron reunirse con Busti y solicitaron que negociara con el vecino país una suspensión de 180 días para realizar un estudio de impacto ambiental donde la Argentina participara. Esta actividad fue exitosa en cuanto al pedido aunque no en el resultado, puesto que si bien Busti acudió a Uruguay, no logró lo solicitado. Por otro lado y en relación al gobierno nacional, hasta ese momento sostenía la necesidad de negociar bilateralmente con Uruguay sin la participación de otros actores. Sin embargo, se intentó dar una respuesta a los asambleístas a través de una nueva visita de Bielsa a la ciudad.

A pesar de las respuestas del gobierno nacional, los vecinos creían tempranamente desde 2003, que era necesario llevar el caso ante la CIJ tal como lo establecía el Estatuto del Río. Con lo cual, consideraban las acciones del gobierno como tibias y poco efectivas en contraste con su propia percepción. En consecuencia, y aún sosteniendo la creencia de que sería la masividad de la protesta lo que obligaría al gobierno a atender su reclamo, convocaron un abrazo fraterno al Río Uruguay que tendría como símbolo a dos mujeres, una argentina y otra uruguaya que encabezarían la caravana.

El abrazo fue el gran hito de la asamblea por la presencia de cerca de 40.000 personas en el puente, lo cual le dio la visibilidad que un movimiento de estas características requería para poder consolidarse como un actor central en el conflicto y como parte de las negociaciones que hasta ese momento habían sido ejecutadas por el actor nacional. Esta medida no sólo obligó a Busti a adherir fuertemente al discurso “ambientalista”, sino que presionó al gobierno nacional para solicitar a Uruguay la paralización de las obras, una medida de no innovar y el envío del *criteria design*⁷⁸ de la planta.

⁷⁸ El *criteria design* o *design criteria* integra normalmente el informe de factibilidad de un producto o emprendimiento, el cual incluye propuestas, recomendaciones, objetivos y cursos de acción. Es

El impacto de esta medida fue de dimensiones significativas, tanto sobre la opinión pública nacional como internacional que fue testigo a través de los medios de comunicación de la magnitud del movimiento que se estaba formando en Gualeguaychú y del apoyo de personas que viviendo en otros rincones del país viajaron para participar del abrazo.

En tal sentido, el movimiento logró captar una gran cantidad de adherentes, brindándole mayor poder de negociación en los estratos gubernamentales. Esto se materializó en la decisión de dejar de ser un conjunto de organizaciones para ser una Asamblea, es por eso que en agosto se firmó el acta constitutiva de la ACAG logrando la personería jurídica de ésta nueva asociación en octubre del mismo año. Las expectativas colocadas en esta nueva organización fueron profundas luego de la repercusión del abrazo. Los organizadores consideraron que era el momento para lograr que el gobierno nacional presionara a Uruguay para desarticular los emprendimientos. Nótese que a medida que el movimiento fue cobrando dimensiones, la oposición se profundizó. En tal sentido, el lema del “no a las papeleras” se convirtió en la insignia de un movimiento que radicalizó su postura.

A lo largo de 2005, sus integrantes viajaron por su provincia y por el país sosteniendo la creencia de que la difusión seguía siendo la principal estrategia. Se reunieron con personalidades de la literatura, premios noveles, funcionarios de distinta jerarquía, organizaciones no gubernamentales con fines ambientales y otras de objetivos generales que apoyaron sus reivindicaciones.

Al interior de la asamblea, hubo diversos temas en discusión: la defensa de la horizontalidad; el tipo de adopción de decisiones; la definición de quóruns; el establecimiento de lugares y días de reunión; el rol del/ de los coordinadores; la dinámica propia del cuerpo en cada reunión; el financiamiento, y finalmente la necesidad de generar comisiones que pudieran trabajar a la par temas como las estrategias legales, el grupo técnico para analizar la información recabada de distintos sectores, y la estrategia ante los medios de comunicación.

En cuanto al proceso de adopción de decisiones, es importante marcar que desde 2003 hasta julio de 2005, los vecinos tomaron las decisiones sobre la base del consenso puesto que hasta aquí ellos mismos reconocen que era una

un documento central utilizado por los decisores para realizar la evaluación final del proyecto, es decir su conveniencia o no en virtud del recopilado de todos los aspectos a favor y en contra.

organización más de tipo verticalista recostada sobre sus líderes. El primer coordinador fue el concejal radical Moussou.⁷⁹ Sin embargo, a partir de esta fecha, las decisiones comenzaron a tomarse por simple mayoría, lo cual habilitaría que grandes grupos puedan quedar disconformes y a pesar de esto hayan seguido coexistiendo en la ACAG con opiniones divergentes y hasta antagónicas.⁸⁰ Uno de los ejemplos más notables en este sentido, fue la constante decisión de mantener o levantar el corte. A fines de 2006 un grupo⁸¹ propuso la necesidad de realizar un levantamiento por las fiestas, para que aquellos que tenían familiares del otro lado del Río pudieran viajar por el puente, sin embargo, ganó la votación el ala más dura sosteniendo el corte en forma permanente. La estrategia fue ratificada anualmente, hasta la finalización del período bajo estudio.

El crecimiento del movimiento fue directamente proporcional con el de sus acciones. En este sentido, el mecanismo de reclamo más discutido pero más elocuente fue el corte de ruta en sus distintas instancias, de intermitencia primero, y permanente a partir de 2006.

El corte tiene un sustento que ha sido defendido por los assembleístas desde un inicio, y tuvo una respuesta de fuerte aquiescencia por parte del gobierno nacional. Jurídicamente los assembleístas sostuvieron la inexistencia de un conflicto de intereses entre el derecho de tránsito y el derecho a la vida y a un medio ambiente sano.

Por su parte, el gobierno nacional adujo que la libertad de expresión estaba por encima de la libertad de tránsito. Este argumento no sólo aparece en

⁷⁹ En octubre de 2006 Moussou renunció a su rol de coordinador y se presentó como concejal. Lo sucedió en su tarea, Gustavo Rivollier quien fue aprobado por un proceso de votación en el cuerpo asambleario. Es importante notar que Toller establece que la noche que esto sucedió, Daniel Taillant del CEDHA, aconsejó a los assembleístas “asombrar al mundo con sus acciones”, incentivando la herramienta del corte permanente, a su entender. Más allá de las interpretaciones y la subjetividad que esto conlleva, las disputas que se dieron entre los miembros de la ACAG por sostener esta estrategia en forma dura, derivó en la renuncia de varios de sus integrantes. Es así que el mismo Rivollier renunció en diciembre del mismo año, así como también la entonces secretaria Gorosterrazú. Desde allí asumió Susana Padín quien es rentada por la asamblea para desarrollar su actividad. Tanto Rivollier como Gorosterrazú, sostenían que el corte debía flexibilizarse para las fiestas. Los coordinadores que lo sucedieron fueron: José Pouler, Oscar Bargas, José Gómez, Ana Costa, Juan Carlos Quinteros y Cristina Limba (Toller, 2009).

⁸⁰ Los debates fueron y son una constante en un grupo que defiende la horizontalidad. No sólo se discutió la estrategia del corte sino la publicidad de sus acciones, el merchandising que financiar parte de sus actividades, otros financiamientos recibidos como explicamos más adelante y hasta el tema los folletos que diseñaba Molemberg que decían “Buscado-Genocida-Destructor del medio ambiente” o “de qué lado estás”.

⁸¹ Las entrevistas sostenidas con los assembleístas relevan la existencia de dos grupos en esta instancia en la asamblea, los históricos y los moderados, también se habló de los duros como “los talibanes” y de subgrupos como los “amigos de arroyo verde”.

entrevistas de los medios de comunicación a funcionarios nacionales, sino que fue ratificado por Estrada Oyuela en la entrevista realizada, afirmando que fue parte de un debate que sostuvo con miembros del Poder Ejecutivo, entre ellos Jorge Taiana. Asimismo, fue corroborado por otros integrantes de la Cancillería Argentina como por ejemplo el embajador Juan Archibaldo Lanús, quien mencionó que la defensa argentina ante el Tribunal Ad Hoc del Mercosur se basó justamente en la prioridad de derechos.⁸² Esta simbiosis en los argumentos sostenidos por la ACAG y el Poder Ejecutivo denota las acciones propulsadas por la primera tuvieron sus frutos.

Otro aspecto central al referirse a la Asamblea es la forma de sustento económico de sus acciones. El gasto mensual que se desprende de las actividades de la asamblea es sumamente variable y esto tiene que ver con las movilizaciones que realizan que pueden incrementar el presupuesto de un mes a otro. Algunos de los tesoreros han sido Molemborg y Rivollier. La ACAG comenzó su acción teniendo como casi exclusivo aporte el de sus miembros fundadores, es decir el de las aproximadamente treinta personas que formaron la organización. Decimos casi exclusivo porque desde un comienzo obtuvo financiamiento por parte del municipio. Sin embargo, los registros de egresos e ingresos comenzaron a mediados de 2005.

Otras fuentes de financiamiento tanto circunstanciales como permanentes han sido los aportes de empresarios locales y algunas actividades propias: Inmobiliaria Capeletti, Balneario Ñandubaysal, Fundación Green Grants Fund, Hugo Hermann, materiales de distintos corralones de la ciudad, mano de obra de obreros de la Unión de Obreros de la Construcción de la República Argentina (UOCRA), agua mineral Baggio, venta de merchandising, remate de objetos donados, festivales de música y venta de entradas para el carnaval, entre otros. Sin dudas el aporte más debatido fue el que provino del gobierno provincial. En septiembre de 2006 hubo un primer aporte que llegó en las manos de Bahillo, luego en diciembre de 2006 y tres aportes más a lo largo del año 2007 (Toller, 2009).

⁸² Conferencia brindada por el embajador Dr. Juan Archibaldo Lanús en la ciudad de Rosario, Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Rosario, el día 19 de marzo de 2010 con motivo de la apertura de la sede de la Asociación Argentina de Derecho Internacional, titulada “Desafíos Globales de la República Argentina”.

El debate en torno a dichos subsidios residió en que mientras una parte de la ACAG sostenía que este dinero no debía recibirse puesto que limitaba los márgenes de libertad de la asamblea y comprometía la independencia de las decisiones; otro grupo argumentaba que se trataba de dinero que provenía de sus propios impuestos y que por ende era dinero del pueblo para la lucha del pueblo.

Por otro lado y en relación al aporte municipal, es importante denotar que otros habitantes de la ciudad los han sostenido a lo largo de gran parte de la lucha con materiales, dinero en efectivo, pago de telefonía, cable para las personas que están en forma permanente en el corte de Arroyo Verde, calefacción y otros pertrechos similares.

Los gastos permanentes devinieron justamente de la folletería, la telefonía, los alimentos que consumían las personas que residían en el corte y la electricidad, entre otras. Por otro lado, se encuentran las actividades extraordinarias tales como marchas, manifestaciones, escraches, viajes de miembros de la ACAG para difusión, los micros que se abonaron durante 2007 para llevar a la gente al corte, el alquiler de baños químicos y papelería, entre otros.

Refiriéndose a las estrategias utilizadas, la ACAG conformó grupos y comisiones con distintos profesionales para analizar caminos de acción en la creencia que la información técnica sólo provendría de la autogestión, así como que las acciones jurídicas eran una carta importante tanto en el plano nacional como internacional. Mencionamos tales mecanismos.

La estrategia jurídica emprendida por los abogados fue una de las más importantes, que en algún momento fue acompañada por el Cedha, particularmente por Picolotti.

La estrategia económica, estuvo constituida por las acciones llevadas a cabo para frenar los créditos otorgados a las empresas por organismos internacionales y empresas privadas. Algunos de los entrevistados, denotan que el acorralamiento fundamentalmente de Ence por ser el grupo más débil en comparación con Metsa Botnia, fue una de las apuestas más fuertes de la Asamblea.

Haciendo nuevamente referencia a la estrategia de corte, por su gran relevancia y perdurabilidad hasta la finalización del período de estudio, se trató del mecanismo o medio más visible por el cual la ACAG expresó sus creencias. El

primer corte de ruta fue la caravana que se realizó por el puente en octubre de 2003, más allá de que la consigna no fuera el corte del paso sino realizar una marcha hacia Uruguay. De allí en más, hubo diversas caravanas por el puente sin que se declararan como cortes aunque de hecho se obstaculizó el paso con los mismos autos de la marcha. No obstante, a partir de 2006 se diseñó una estrategia precisa que involucró la elección de un lugar que impidiera burlar el corte, Arroyo Verde.

Justamente a inicios de 2006, el fracaso del GTAN fue uno de los principales detonantes para que se realizara un corte de 45 días en la ruta 136. La Asamblea de Colón siguió los mismos pasos en la ruta 135 al pie del puente Artigas. La medida fue levantada a comienzos de mayo por un pedido expreso del presidente y la decisión solicitada por la Asamblea de acudir a La Haya.

El siguiente momento central en este sentido, fue el comienzo del corte ininterrumpido en noviembre del mismo año, el cual estuvo relacionado con el fracaso de la medida cautelar presentada por la Argentina en la CIJ y fundamentalmente con el inicio de las obras de Botnia. A partir de este momento y hasta la finalización del lapso temporal estudiado, el corte se ha sostenido convirtiendo a Arroyo Verde en “la trinchera” y a la barrera en “la tranquera”, tal como anuncian los asambleístas.

No obstante y como hemos dicho que ha sido la estrategia más discutida, los asambleístas debieron establecer una suerte de reglas para disminuir el efecto de las críticas y el mismo debate interno. Algunas de ellas han sido: confeccionar una lista de usuarios frecuentes de la ruta por razones de salud y trabajo, así como que todos puedan cruzar a pie y tener en cuenta situaciones especiales, entre otras. El problema residió en que hubo acusaciones muy fuertes en los medios de comunicación acerca del corte como una aduana paralela y del doble estándar al dejar pasar a algunos y a otros no. Esto ha implicado que la ACAG no ha estado ausente de la prensa en términos de escándalos.

La mala prensa de la ACAG creció en la parte final del período de estudio, en función del disenso creciente en torno al corte y a estas acusaciones. Por otro lado, los mismos asambleístas atestiguan su temor a dejar el corte, puesto que consideran que liberar el paso significaría “bajar los brazos”, es decir, un símbolo del abandono de la lucha siendo que la pastera Orión está funcionando frente a su ciudad y descargando en lo que perciben como “su río”. Este es sobre el final de

2009, uno de los mayores desafíos de la ACAG, junto con la larga espera que significara el fallo de la CIJ.

Finalmente, la otra estrategia que ha sido central para la Asamblea, es el acceso a los medios masivos de comunicación que no sólo han permitido que su reclamo llegue hasta los confines nacionales sino a los principales diarios internacionales.⁸³

La Asamblea logró a través de sus acciones jurídicas, manifestaciones sociales y apariciones en los medios de comunicación, instrumentar estrategias relativamente exitosas. Si esto es medido en contraste con sus expectativas, posiblemente el balance sea negativo puesto que Orión está funcionando y así como que hay otras posibles pasteras que se instalará sobre el mismo curso de agua. Sin embargo, lograron instalar el tema en la agenda nacional, conmocionar a más de un país y modificar las estrategias de la diplomacia argentina, tanto en su fase burocrática como presidencial. Como vemos en contraste con el caso Pascua Lama, la Asamblea fue un actor con un alto impacto nacional e internacional, que logró instalar su reclamo hasta el punto de presionar a un gobierno nacional a buscar una alternativa en la CIJ. El rol de los actores subnacionales en tal sentido fue esencial.

En relación a las organizaciones no gubernamentales que acompañaron el reclamo, es posible mencionar en primer lugar, el caso de Greenpeace. Se trata de una ONG con filiales en diversos países del mundo y es una de las organizaciones ambientalistas más antiguas.

Si bien se unieron a la protesta recién en 2006, la ONG declaró este año dedicado al conflicto, realizando todo tipo de actividades con la ACAG. Algunos de los asambleístas identificaron a un compañero, Edgardo Moreyra, como miembro de Greenpeace y en virtud de ese lazo, se hizo el contacto con Juan Carlos Villalonga quien ocupaba el rol de Director Político de la organización.

⁸³Mencionamos a continuación algunas noticias de los principales periódicos del mundo: "Gualeguaychú journal, a back-fence dispute crosses an international border", New York Times del 13 de Febrero de 2006, disponible en www.nytimes.com; "Contra las celulosas en Uruguay", BBC Mundo del 28 de septiembre de 2005, "Firm halts Uruguay pulp project", BBC Mundo del 27 de marzo de 2006, disponibles en <http://news.bbc.co.uk>; "La batalla de las papeleras", El país de España del 7 de febrero de 2006, disponible en www.elpais.com; "Destape en la foto oficial de Viena", Diario El Mundo de España del 12 de mayo de 2006, disponible en www.elmundo.es; "Deux usines de cellulose polluent les relations entre l'Argetnine et l'Uruguay", Le Monde del 28 de enero de 2006, disponible en www.lemonde.fr

Asimismo, otro miembro de la ONG, Emiliano Ezcurra colaboró durante el año 2005 con la ACAG.

Villalonga participó de reuniones y de acciones, como por ejemplo encabezando el bloqueo en Colón de camiones que llevaban insumos para Botnia, lo cual se hizo mediante el encadenamiento de personas de la misma ONG a los camiones detenidos. Además, realizaron actividades con lanchas y gomones en el río, obstruyeron grúas y uno de los movimientos con mayor visibilidad internacional fue la decisión de llevar a Evangelina Carrozo a la reunión UE-Mercosur celebrada en Viena.

Greenpeace es una organización con un alto nivel de convocatoria en los medios de comunicación, comenzando por el tipo de actividades que realiza – como el encadenamiento a los camiones en Colón o colocar personas delante de las grúas y edificios- así como por los contactos que tienen sus directivos en los medios masivos. Es así que el hecho de que se uniera al reclamo dio mayor visibilidad al movimiento de protesta.

Durante 2006, las declaraciones de Villalonga y Martín Prieto, el Director Ejecutivo, fueron altamente críticas hacia la gestión nacional y sus acciones respecto al caso. Uno de los momentos en los que el volumen del discurso fue más disonante, fue en ocasión de la visita de Kirchner al Corsódromo anunciando que la Argentina iría a la CIJ tal como lo pedían los assembleístas. En esta instancia, los integrantes difundieron en los medios de comunicación que el discurso oficial había sido “un papelón”. Esto estuvo amparado en el hecho de que el presidente no diera un plazo para la readecuación de las plantas de celulosa que se encuentran en la Argentina ni hubiera una autocrítica en este sentido por parte de la gestión. Además, los directivos enunciaron su desaprobación respecto a la decisión del gobierno de acudir a La Haya puesto que Prieto aseguró que “hay instancias de discusión que no se han explorado debidamente. Creemos que hay que discutir estos proyectos desde cero, y recurrir a la Corte Internacional de Justicia no nos aproxima necesariamente a una solución de fondo respecto de la contaminación que generarán las plantas de celulosa”.⁸⁴

Además de las aseveraciones públicas y el acompañamiento a la ACAG, la organización presentó en agosto del mismo año un informe sobre la situación de la

⁸⁴ “Papeleras: para Greenpeace el discurso de Kirchner es un papelón”, APF Noticias del 5 de mayo de 2006, disponible en www.apfdigital.com.ar

industria papelera en la región que fue ampliamente difundido. El mismo establecía que el índice de consumo de papel en el mundo estaba en ascenso, y que Sudamérica era la región prioritaria para la expansión de la producción de pulpa por diversas condiciones que de hecho ya hemos mencionado previamente. Uno de los puntos más controvertidos del informe, y que de hecho se constituyó en el partidario de aguas con la ACAG hacia fines de 2006, fue el hecho de que Greenpeace promoviera un Plan de Producción Limpia a ser adoptados por los países de la región para modernizar las plantas existentes y establecer criterios ambientales que fueran a su entender seguros para los ecosistemas regionales. Decimos que fue el punto de la discordia puesto que mientras Greenpeace sostuvo que las plantas debían adecuarse tecnológicamente, la ACAG mantuvo que no darían la licencia social a ninguna planta sobre el Río Uruguay, a pesar de su tecnología y adecuación.⁸⁵

A partir de 2007, la organización se distanció en sus aseveraciones de las posiciones de la ACAG planteando incluso la ingenuidad de sus miembros al creer que el gobierno genuinamente mostraba interés en sus preocupaciones, siendo que la única intencionalidad real era la electoral. Es claro que las creencias de la organización trascendieron los proyectos específicos, y que sus expectativas en el caso estuvieron dadas por darle visibilidad a la propia organización y a su causa, que es más genérica. Es por eso que cuando los objetivos de una y otra organización se comenzaron a distanciar, Greenpeace simplemente se corrió del debate.

El caso de Cedha⁸⁶ es más emblemático que el de Greenpeace paradójicamente. Se trata de una organización creada en 1999, cuyo objetivo declarado es construir una relación más armoniosa entre el ambiente y las personas. Sus actividades están dadas por mejorar el acceso a la justicia de las personas, la labor en materia de derechos humanos en general y ambiental en particular, y el fortalecimiento de las instituciones democráticas, entre otras.

Tal como afirmó la miembro de la fundación entrevistada, Lourdes Bascary, el Cedha ingresó al conflicto en septiembre de 2005, cuando en sus

⁸⁵ “La escalada de la celulosa en la región: industria sucia o producción limpia”, Greenpeace del 30 de agosto de 2006, disponible en www.greenpeace.org/argentina

⁸⁶ Información disponible en el sitio web del Cedha en www.cedha.org.ar

propias palabras “la posición de la Asamblea era que no hubiera pasteras”.⁸⁷ Su participación estuvo propiciada por el gobernador Busti frente a la recomendación de Juan Carlos Vega, quien conocía a la organización y a Romina Picolotti que se desempeñaba como presidente de la misma.

Desde su arribo al caso, la principal expectativa fue la denominada herramienta legal, como motor primordial por el cual fueron convocados por la provincia en términos de asesoramiento. Incluso, como el sistema interamericano era parte de la “agenda del Cedha”, la opción propuesta fue acudir a la CIDH pidiendo una medida cautelar o denunciando a Uruguay por la vulneración de principios fundamentales, afirma Bascary. Algo similar sucedió con la presentación ante el BM. Con lo cual, el principal aporte del Centro a la Asamblea y al gobierno provincial, fue el asesoramiento legal, más allá de que otro miembro, Daniel Taillant, ocupó también un rol central en lo que se denominó la estrategia económica.

En cuanto a la decisión de ir a la CIJ, Bascary anunció que no fue una idea del Centro, lo cual coincide con el resto de fuentes consultadas. Más bien, consideraban que no era el recurso más efectivo porque el proceso era largo y complicado, así como que en opinión de los miembros, colocaba a la lucha en otro terreno puesto que era incompatible con el corte de ruta como estrategia. Este es quizás uno de los principales temas que dividió al Cedha de la ACAG.

Otro punto en el cual aparecieron los disensos, fue la participación de Picolotti. Para Bascary, cuando la ACAG cobró mayor vigor y la titular del Cedha apareció como “referente legal”, el gobierno tomó la decisión de ir a La Haya y de hecho le ofreció el rol de Secretaria de Ambiente. Sin embargo, los asambleístas entrevistados, no reconocen a Picolotti como su referente legal en ninguna instancia, sino como una especie de asesora que envió la provincia y por ende despertó resquemores en gran parte de los integrantes. Como si esto fuera poco, su designación generó una fuerte controversia interna, puesto que si bien otorgaba mayor luz respecto a la posibilidad de que se diera un espacio prominente a los pedidos de la ACAG desde el gobierno, por otro lado asumía un rol como

⁸⁷ Entrevista realizada por la autora a Lourdes Bascary, miembro del CEDHA, el día 12 de agosto de 2008.

funcionaria que la alejaba aún más de su estatus previo como integrante de una organización de la sociedad civil.⁸⁸

El Cedha se conformó en un actor prominente en el conflicto por las pasteras, no sólo porque algunos de sus integrantes participaron activamente en las reuniones y asesoraron a sus miembros en materia jurídica y económica, sino porque además la decisión del presidente Kirchner de ofrecerle la Secretaría, colocó a Picolotti y a la organización que presidió -y luego de su alejamiento del gobierno ha vuelto a presidir-, en un espacio de prioridad.

No obstante, y al igual que mencionamos en el caso de Greenpeace, si bien las ONGs acompañaron a la asamblea, tenían creencias y expectativas propias y en algunos casos difirieron de los de aquella. Cuando esto sucedió, se produjo el quiebre. En este caso la desconfianza se produjo desde el primer momento porque el Cedha llegó de la mano de Busti. Sin embargo, esto no impidió que pudieran trabajar en conjunto en las herramientas mencionadas hasta que Picolotti alcanzó la cúpula nacional. Su arribo primero generó expectativas de mayor alineamiento entre la gestión y la ACAG. Sin embargo, cuando la secretaria anunció que se mantendría al margen del conflicto, la desilusión por parte de los asambleístas quebró la confianza en el Cedha y en la agencia gubernamental.

Otras ONGs que cooperaron con la ACAG fueron la Fundación Ambiente y Recursos Naturales (Farn) y la Fundación para la Defensa del Ambiente (Funam).

La Farn,⁸⁹ dirigida por el constitucionalista Daniel Sabsay, posee un fuerte perfil académico. En consecuencia, su incidencia en el caso pasteras fue más discreta ya que no tiende a un activismo ambiental de la perspectiva de Greenpeace. Algunos miembros de la ACAG declararon haber buscado el asesoramiento de Sabsay en un primer momento respecto a cursos de acción de

⁸⁸ El disenso existente en la ACAG respecto a su rol queda de manifiesto en una nota de La Nación a miembros del cuerpo titulada “Algunos asambleístas respaldaron a Picolotti y otros celebraron su salida” del día 3 de diciembre de 2008 en ocasión de su alejamiento del rol de Secretaria de Ambiente, disponible en www.lanacion.com.ar

⁸⁹ La Fundación Ambiente y Recursos Naturales fue creada en 1985, se declara como apartidaria y como principal objetivo, promocionar el desarrollo sustentable a través de la política, el derecho y la organización institucional de la sociedad. Su perfil académico se sustentado no sólo en que el actual presidente sea Daniel Sabsay, sino que lo han antecedido otros profesionales destacados del derecho como Guillermo Cano y Germán Bidart Campos en el mismo rol. Información disponible en el web oficial www.farn.org.ar

tipo legal, sin embargo, el canon solicitado por éste había sido tal alto que la ACAG no podía afrontarlo.

No obstante, cuando el cuerpo cobró mayor relevancia en los medios de comunicación, la Farn otorgó opiniones como organización sin que mediara dinero.

Como dijera Sabsay a los medios de comunicación: “El caso que nos ocupa [...] habla a las claras del agravamiento de la confrontación como resultado de la falta de observancia de los pasos que de haberse cumplido antes de poner en marcha la obra hubieran impedido que se llegara a tensar la cuerda de esta manera, convirtiendo al entuerto en un grave conflicto internacional entre países hermanos. Así las cosas, ahora no queda otro camino que el que se ha decidido emprender. Esto es así, ya que la Corte Internacional de Justicia con sede en La Haya es el tribunal al que las partes han convenido recurrir frente a una controversia que surgiera entre ellas y cuando se hubieren agotado los diferentes pasos previos que el Estatuto del Río Uruguay contempla.”⁹⁰

Surge del discurso la crítica que realiza Sabsay a la gestión nacional en su actuación, ya que en su criterio lleva a la única opción que sería la CIJ. Por su respetada labor como constitucionalista, Sabsay asistió a las audiencias en el Palacio de La Haya.

La Farn se constituyó en un actor secundario en el conflicto, con algunas aseveraciones como la hecha explícita y ciertas opiniones que brindaron a la ACAG cuando la misma ya tenía un peso ostensible. Por ende, las creencias y expectativas del actor en el caso fueron marginales, pero sus acciones aunque exiguas, apoyaron al actor principal al que venimos aludiendo.

La Funam operó en este caso de una forma relativamente similar, no así en la cuestión minera. Se trata de una de las ONGs que ha sido pionera en la búsqueda de insertar el tema ambiental en la Argentina y una de las primeras en lograr status jurídico, en 1982. Su director, Raúl Montenegro, es reconocido como uno de los “ambientalistas” de primera hora tanto en el plano interno como externo, en virtud de su dedicación a causas como las aquí analizadas y fundamentalmente a la defensa de los grupos originarios y sus derechos.⁹¹

⁹⁰ Sabsay, Daniel, “Papeleras: ahora no queda otro camino que La Haya”, en el Diario Clarín del día 28 de febrero de 2006, disponible en www.clarin.com

⁹¹ Información obtenida de la página web: www.funam.org.ar, consultada en julio de 2009.

Quizás una de sus intervenciones más relevantes realizadas respecto al caso pasteras, fue la invitación a la Audiencia Pública convocada en Buenos Aires por la CFI donde acudió Montenegro. En dicha ocasión, afirmó que las pasteras no debían construirse puesto que las obras eran ilegales y que las evaluaciones de impacto ambiental eran incompletas y con vacíos inaceptables. Sus argumentos fueron detallados en once puntos, entre los cuales se refirió al: desconocimiento de las mediciones del Servicio Meteorológico Nacional respecto a los vientos del nordeste al sudeste que atraerían los contaminantes hacia las costas argentinas; la ausencia en el análisis de la sinergia de los contaminantes así como de la descarga de toxinas, furanos y cloraninas al plantear que no serían perceptibles; la evaluación incompleta al no valorar el efecto combinado de ambas plantas y el agregado de los contaminantes ya existentes en el cuerpo de agua, el suelo y la atmósfera; la ausencia del estudio de las inversiones térmicas de superficie que concentran las descargas de contaminantes; así como la falta de evaluación del impacto que provocan 210.000 hectáreas plantadas con eucaliptos en términos de contaminación de las napas así como de descargas de dióxido de carbono y metano a la atmósfera.⁹²

Esta organización, similar al caso de Farn, no fue un actor primordial en el conflicto, simplemente acompañó en algunos momentos que se requirieron opiniones técnicas que es lo que efectivamente realiza. Tal como aquella lo hizo en el plano jurídico, Funam apoyó en términos técnicos puesto que la mayoría de sus miembros están orientados hacia este tipo de actividades. Las creencias y expectativas por ende también fueron marginales, y fundamentalmente orientadas en un sentido exclusivo de apoyo a la ACAG en momentos precisos.

Otros actores que apuntalaron al movimiento en Gualeguaychú fueron los académicos, aunque tal aporte no fuera decisivo ni primordial. Algunas universidades tendieron a dar su apoyo al reclamo a través de informes técnicos, tales como la Universidad Nacional del Litoral, la Universidad de La Plata y algunas divisiones de la Universidad de Buenos Aires. No obstante, también surgieron algunos especialistas y técnicos declarando algo que es veraz, que los métodos que se utilizan en nuestro país son más contaminantes. Este argumento,

⁹² “Funam es una de las instituciones invitadas para exponer en la consulta pública sobre el impacto ambiental de las papeleras”, el 15 de enero de 2006, en el sitio de FUNAM www.funam.org.ar/papeleras.htm

no implica apoyar la construcción de las plantas, sin embargo en un marco de polarización de posturas tan rotundo, donde el debate se convierte en un tablero de posturas antagónicas del tipo blanco y negro, no hubo espacio para la moderación.⁹³

A pesar de estas idas y vueltas de los principales centros académicos, numerosos técnicos trabajaron con la Asamblea y con las autoridades entrerrianas en los mecanismos de medición que se desarrollaron desde que Orión entró en funcionamiento.

Asimismo, sostenemos que el rol de los medios de comunicación fue central en este caso. Por un lado, en Entre Ríos los medios han ocupado un rol dinamizador de la postura asamblearia, siendo que las notas contrarias han sido más numerosas en los tiempos recientes. A continuación presentamos una tabla con las incursiones más notables en periódicos y programas televisivos nacionales:

Tabla 3: Principales apariciones de la ACAG en los medios de comunicación masiva (elaboración propia).

Fecha	Principales apariciones en medios de comunicación masiva
05/2003	Primera nota realizada a Julia Cocco y Delia Villalba por TN Ecología
10/2003	Cobertura de Clarín del cruce del puente internacional y firma de la Declaración de Gualeguaychú.
2004 y 2005	Publicaciones varias de Clarín y La Nación.
Desde 05/2004	Asistieron a diversos programas de televisión nacional, participaron en documentales y notas especiales, tales como: Manos en la masa de América 24, Programa Caiga quien caiga de Telefé, Argentinos por su nombre de canal 13, documentales de Discovery Channel.
	Desayuno de Víctor Hugo Morales en ATC.

⁹³ La Universidad Nacional del Litoral fue una de las más implicadas en términos técnicos por su departamento abocado al estudio de esta industria, tal como se releva en: “Las pasteras de Fray Bentos y su efecto sobre las especies ictícolas”, en Telam del día 7/09/2006, disponible en www.telam.com.ar; “La industria pastera en el debate de la UNL”, Periódico El Santafesino, del 26/04/2006, disponible en www.elsantafesino.com. La Universidad Nacional de La Plata también emitió un informe respecto a la situación del ecosistema circundante luego de la instalación de Botnia, fue realizado por el Laboratorio de Química Ambiental, las referencias al mismo aparecen en: “Un bioquímico sentenció que la pastera de Botnia está envenenando de a poco”, en Mercosur Noticias, del 10/11/2009, disponible en www.mercosurnoticias.com.

A partir del abrazo al río diarios y agencias de noticias de todo el mundo publicaron notas: BBC, Le Monde, Reuters, Le Figaro, New York Times, UPI, France Press, Télam, AP, El País de España, etc. Los diarios argentinos se centraron desde 2006 en el corte y la estrategia de La Haya en mayor medida.

Esta tabla revela la cobertura que la ACAG y sus acciones alcanzaron en los medios masivos, lo cual tuvo un efecto directamente proporcional sobre la escalada del conflicto, la nacionalización del mismo y la búsqueda de presionar sobre los estamentos gubernamentales para tomar decisiones proclives a sus posturas. Por ende, la participación de los medios desde el año 2005 fue central como herramienta de presión hacia el gobierno nacional en lo referente a la búsqueda de un cambio de estrategia y la decisión conducente con sus reclamos.

Es posible mencionar muchos otros actores, sin embargo consideramos haber hecho referencia a los que tuvieron un peso mayor, y en algunos casos se vieron subsumidos bajo la órbita de la ACAG. En adelante realizamos un análisis a cerca de las identidades construidas por los actores mencionados hasta aquí.

5.3. *La identidad, los intereses y el proceso de construcción social del poder*

En los capítulos primero y segundo, procedimos a explicitar y a analizar la categoría de identidad. En tal sentido, asumimos el vínculo entre tal concepto y los niveles de variación de la PEA. No obstante, tal nexo se basa en comprender que si bien la política exterior es la forma en la cual la sociedad se percibe y se proyecta, se trata en la Argentina de una política pública delineada constitucionalmente por el Poder Ejecutivo Nacional con alguna incidencia del Congreso en temas específicos. En esto podríamos retomar la distinción entre el qué y el cómo de la política (Colacrai, Zubelzú, 2004). En función de esto, y comprendiendo que las identidades son conceptos mutables, aseveramos que los actores no tradicionales construyeron identidades que les son propias y que pueden o no coincidir con algunos de los elementos señalados como niveles de tal política.

Los agentes o actores analizados en este conflicto, erigieron identidades en función de sus creencias y expectativas. Las mismas se constituyen en cualidades subjetivas en la comprensión que el actor posee y conforma sobre sí y sobre otros actores en una doble dimensión tanto interna como externa. En consecuencia, tales identidades se fundan tanto a partir de elementos de índole individual, como colectiva y antagónica.

La provincia de Entre Ríos conforma un espacio subnacional que consta de más de 78.000 km² y más de un millón de habitantes, donde Gualeguaychú representa aproximadamente la tercera ciudad en términos de población con unos 76.200 habitantes, siendo la primera y segunda ciudades, Paraná y Concordia, respectivamente. Es una provincia rodeada de cursos de agua y como vemos en el caso específico de Gualeguaychú, significó que los habitantes se predispusieran a salir de esa especie de estado de isla que el legislador Lucio Godoy explicó con cierta vehemencia en algunas sesiones del Congreso Nacional dedicadas al caso.

A su vez, las veintitrés provincias argentinas comparten fuertes elementos de similitud, aunque las dividen episodios históricos ineluctables. Es así que los debates legislativos reavivan los esbozos del altercado que otrora dividiera a unitarios y federales. En el caso entrerriano, no podemos dejar de lado que dicha provincia representa el espacio donde se dieron algunos de las querellas más enconadas en cuanto a la formación del Estado argentino; la tierra del emblemático general Artigas.

En este sentido, el ciudadano entrerriano y gualeguaychense, se caracterizan por un vínculo con el espacio, donde el río ocupa un lugar privilegiado. Abundan los relatos de viajeros y novelas sobre tal vínculo. Varias de ellas comienzan por remarcar que Gualeguaychú proviene del guaraní “Yaguarí Guazú”, que significa el río del jaguar grande. Como afirman sus oriundos, se trata de una ciudad volcada a su río y las actividades que allí se desarrollan, lo cual dio origen al nombre de este municipio emblemático.

Haciendo un breve repaso histórico, la ciudad fue fundada por un nicaragüense, Don Tomás de Roccamora en 1783. Algunos de los hitos que marcaron el crecimiento de la ciudad fueron en 1890 la inauguración del ramal Gualeguaychú del Ferrocarril que llegaba hasta el puerto, puesto que hasta 1959 la ciudad tuvo un puerto. Además, en 1929 se instaló el frigorífico Gualeguaychú generando a su alrededor nuevos núcleos de habitantes como Pueblo Nuevo.

Estrechando lazos con lo sucedido del otro lado del río, como sucedió con el frigorífico Anglo establecido en Fray Bentos, la ciudad se estructuró en parte entorno a la planta y es por eso que al cerrar en 1991, se produjo un cimbronazo de carácter notable. Este fue quizás el principal empujón para que la ciudad se volcara a la actividad turística, desarrollando diversas murgas por los barrios, de allí que en 1997 se inaugurara el Corsódromo municipal (Delfino, 2006).

La ciudad ha sido activa en programas relacionados con la protección de especies autóctonas y la formación de organizaciones no gubernamentales dedicadas a dicha tarea. En el año 2000 ingresó en el Programa Municipios Saludables con el apoyo de la Organización Mundial de la Salud y del Ministerio de Salud de la Nación. Asimismo integró otros proyectos tales como Río Vida y realizó el Plan Estratégico Gualaguaychú que le valió dos premios al mejor municipio del país en el año 2002, brindado por la Fundación Innova, así como fue galardonada como Modelo de Buenas Prácticas Municipales por Naciones Unidas en 2003. Desde el año 2003, la ciudad cuenta con redes de agua potable que abastecen al 100% de la población y de saneamiento que cubren cerca del 90%.

Las características de tipo urbanísticas de tal municipio, en conjunto con la experiencia de participación en distintos espacios sociales y políticos de muchos de sus habitantes, impactó sobre el movimiento conformado en torno a la consigna “No a las papeleras”. Incluso, es posible notar la construcción de identidades en torno al espacio que se configura en Arroyo Verde. Tanto los elementos materiales como las ideas en torno al significado del corte son notorios. Existe un nuevo vínculo construido en tal espacio que queda expuesto cuando los assembleístas declararon no saber cómo sería la vida luego del corte. Probablemente esté ligado a que muchos de ellos dejaron sus trabajos, redujeron las jornadas, modificaron sus hábitos alimenticios, sociales en general y familiares.

Por otro lado, cabe destacar las identidades desarrolladas a partir de la relación entre los actores donde cada uno jugó un papel dependiendo de la instancia del conflicto. En este sentido y tal como mencionamos al referirnos a las creencias y expectativas, la mayoría de actores operaron acompañando a la ACAG una vez que ésta se configuró como el actor protagónico en la compulsa por la no instalación de las pasteras. Incluso, dicho actor se constituye no sólo a partir de

elementos de identificación de tipo colectivos, sino antagónicos con el Estado uruguayo, las transnacionales y las fábricas en sí mismas.

Tanto el actor municipal como las ONGs, los sectores académicos y hasta los medios de comunicación operaron de tal manera. En esta misma dirección, la provincia, en sus distintos momentos con los assembleístas, puso a disposición de éstos algunos medios tanto políticos como económicos escoltando el pedido.

No importando si los intereses del actor, tal como sucede con la misma ciudad, coinciden fundamentalmente con fines electorales, lo cierto es que las acciones emprendidas denotan identidades construidas en la interacción de los actores donde, incluso y fundamentalmente el actor tradicional en sus políticas, fue moldeado por la asamblea ciudadana.

Por ende, comprendemos que los actores mencionados, tanto los tradicionales como los no tradicionales, configuraron sus identidades a partir de una visión que los colocó secundando a la ACAG en su propio proceso de construcción social del poder donde estos agentes intervinieron.

Asimismo, y haciendo alusión a los elementos colectivos de la identidad, afirmamos que existe una suerte de edificación profunda en la figura de la ACAG propiamente. Quizás, una de las pruebas más fehacientes de la conformación de una identidad con elementos colectivos, es que algunos ciudadanos se nucleen detrás de la consigna “No a las papeleras” y convaliden las decisiones de la organización a pesar de no acordar con los procedimientos y votar en contra de las opciones que finalmente se implementaron. Esto sucedió en pro de comprender que existió una identificación entre sus miembros trascendiendo las particularidades individuales y las discusiones sobre los medios o mecanismos, refiriéndonos a la protección del río.

Como menciona Toller: “La Asamblea Ambiental Ciudadana de Gualeguaychú dio el ejemplo de traducir valores en acciones, restituyendo el sentido de la política y el poder, que no es exclusivo y excluyentemente partidario, sino que construye prácticas sociales y culturales de política cívica en la que los habitantes se hacen ciudadanos por acción y no por pasiva omisión, con el sólo fin de servir al bien común en representación” (Toller, 2009: 10).

En esta afirmación, deja impresa la autopercepción de los assembleístas en su necesidad de pasar del plano pasivo de la ciudadanía al activo, mediante la acción concreta en la defensa de su espacio. Es así que muestran un

convencimiento sobre el rol que tienen en la lucha y cómo la acción es al unísono a pesar de las diferencias entre sus miembros.

Tal como establece Wendt, las identidades se encuentran en estrecha vinculación con los intereses, puesto que los mismos establecen las condiciones para la acción en el marco de la identificación que implica el desarrollo de la identidad. De este modo, los intereses objetivos se constituyen en las necesidades que deben ser satisfechas para que las identidades sean mantenidas o sostenidas. Los intereses subjetivos se configuran como las creencias y expectativas, en función de las ideas sobre cómo llevar a cabo tales intereses objetivos.

De esto se desprende que los actores expuestos hayan sostenido la defensa del río Uruguay y su ecosistema, como necesidad o interés objetivo en función de la creencia de que es el Estado el último garante de la supervivencia o la seguridad en el Sistema Internacional. Por ende, las identidades descritas atienden a la preservación de tal espacio, mientras que los intereses subjetivos estarían dados por todas aquellas creencias y expectativas analizadas que se encuentran en función de tal interés por parte de la ACAG fundamentalmente, materializado en los medios utilizados como por ejemplo la estrategia de corte de ruta.

En el caso de los actores subnacionales, el interés objetivo estuvo relacionado con la necesidad de garantizarse el favor de los ciudadanos en sus especulaciones electorales. La provincia de Entre Ríos denotó su interés anclado en la pérdida de la ciudad de Gualeguaychú a manos de un nuevo contrincante partidario como fue el NEE, y el municipio en su búsqueda de sostener el gobierno. Esta suposición de que los principales intereses estuvieron representados por aspectos electoralistas y no por la fe ambientalista, se sustentan en los aspectos reseñados a lo largo de éste capítulo. En consecuencia, los intereses subjetivos fueron tanto suministrar algunas herramientas para que la ACAG apreciara el acompañamiento de dichos actores, como intentar liderar la lucha como se manifiesta en ciertos mecanismos como la cuestión ante la CIDH o el BM fundamentalmente en el caso provincial. Cuando se comprobó que la imagen del gobernador no se veía optimizada en función del apoyo brindado, es decir que la estrategia no rindió sus frutos, se propició un cambio.

Al asumir que mediante las creencias y expectativas sostenidas por los actores implicados en el caso pasteras, se generó una dinámica que modeló el desarrollo de identidades, afirmamos que las mismas implicaron un proceso de

construcción de poder social, que se aleja de la visión materialista de poder, ya sea de los atributos duros o blandos. Si bien hemos mencionado la relevancia desde la teoría y a partir del caso de los instrumentos de tipo materiales, los mismos son relevantes en tanto se configuran bajo una red de ideas tejidas por los actores en su interacción, marcando el devenir de los acontecimientos en este caso desde una perspectiva del conflicto.

Para finalizar y en concordancia con todo lo dicho, el efecto Gualeguaychú, tal como lo hemos denominado, denota el proceso de construcción de poder, que jaquea la actividad del actor tradicional en su lógica de fijar el qué y el cómo de la PEA, sin que ningún otro actor participe del proceso. Con lo cual, la clausura de los procesos decisorios a la participación de dichos actores – fundamentalmente en las cuestiones en las que se perciben más damnificados, como las ambientales- deriva en la perforación de hecho de tales procesos.

A continuación, completamos el análisis propuesto a partir del estudio del caso Pascua Lama, trazando vinculaciones con el conflicto aquí expuesto por sus implicancias en la PEA ambiental en el período.

CAPÍTULO VI:

La minería a cielo abierto en la Cordillera de los Andes.

El caso Pascua Lama

Bajo el mismo parámetro reseñado en el capítulo precedente y utilizando las categorías que postula Wendt desde la visión constructivista, abordamos el caso Pascua Lama.

En primer lugar, se presentan algunos elementos que lo distinguen y justifican su estudio en la tesis, luego y a partir de la identificación de actores que son partícipes en el caso, se promueve la reflexión acerca de sus creencias y expectativas.

Finalmente y como producto de las ideas plasmadas, analizamos las identidades edificadas que dieron como resultado un proceso de construcción de poder.

Si bien las categorías para el análisis y la dinámica realizadas en éste capítulo, son las equivalentes a las aplicadas para el caso pasteras, las diferencias entre dichos conflictos, conllevan algunas discrepancias notorias en su abordaje. En tal sentido, la lógica de la política minera que ha logrado trascender y fortalecerse a lo largo de todo el período bajo estudio, deja de manifiesto la relevancia de analizar las razones por las cuáles esto sucede, en contraposición con la característica pendulante de la PEA. Nuevamente partimos del actor tradicional y sus propias creencias y expectativas, para poder comprender las asumidas por los actores no tradicionales implicados en el caso.

6.1. Características generales del caso

A diferencia del caso pasteras donde hemos realizado escasa referencia a la actividad forestal en la Argentina, sólo lo necesario para comprender los intereses de los actores subnacionales, comprendemos que aquí es ineludible efectuar algunas menciones. Las mismas responden a una política minera que afirmamos se delineó en la década del noventa, posibilitada por un paquete legislativo específico, sostenido y materializado hasta la finalización del período bajo estudio por gobiernos de distinto extracto político. Los proyectos como Pascua Lama que hoy se encuentran en la fase de exploración o de explotación, son viables en función de lo que podemos comprender como una política de estado en materia minera que se extiende en las dos décadas estudiadas.

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

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

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

A pesar de que los procesos decisorios mineros se hallaron clausurados a la participación de actores no sólo tradicionales –Secretaría de Ambiente y Dirección Ambiental de Cancillería, entre otros- sino no tradicionales tales como: vecinos, asambleas, organizaciones no gubernamentales y asociaciones, entre otros; algunos casos recientes denotan que la sociedad ha generado un proceso de obstrucción de proyectos a través de la construcción de identidades opositoras.

Estos planteos han forjado cambios y demoras en emprendimientos que, en caso contrario, ya habrían comenzado la fase de explotación. De igual forma, y atendiendo al caso Pascua Lama en particular, es menester aclarar que su aplazamiento hasta la finalización del período de estudio, encuentra múltiples causas y no sólo la acción de la sociedad. En tal sentido la cuestión impositiva entre la Argentina y Chile ha sido uno de los factores esenciales.

La legislación nacional que permite este tipo de explotación, junto con los tratados firmados con el vecino país de Chile para lograr éste y otros proyectos, son aquí analizados en el Anexo 3. Además, revisamos en dicho anexo, las características técnicas del proyecto y los principales episodios. A partir de lo afirmado, reflexionamos sobre el rol de los actores subnacionales y no estatales, de forma de comprobar hasta qué punto puede afirmarse que los conflictos ambientales en aumento, implicaron marchas y retrocesos en las decisiones de política exterior.

6.2. *Creencias y expectativas*

6.2.1. El actor tradicional

Hemos dicho que la cuestión minera se volvió desde la década del noventa en la Argentina, una política de estado. La fortaleza de tal aseveración y su veracidad, radican en los hechos. Durante los veinte años estudiados, tal política se vio favorecida y apoyada por gestiones de distintos partidos políticos, lo cual se alineó con la meta de convertir a la Argentina en un país receptor de inversiones extranjeras en materia minera.

A partir de este postulado, analizamos aquí las creencias y expectativas sostenidas por el actor tradicional, haciendo referencia a algunos de los funcionarios que tuvieron roles protagónicos en el delineamiento de tal política. Asimismo, es preciso explicitar que a diferencia del caso pasteras donde indicamos momentos en el marco de las gestiones gubernamentales, en lo referente a Pascua Lama se reflexiona sobre los matices que llevan a la consecución de un proyecto binacional de estas características, desde los antecedentes.

La década del noventa estuvo fuertemente impregnada por las recetas neoliberales no sólo en la Argentina, sino aplicadas en forma generalizada en todos los países de América Latina. Acorde con la creencia de que dicho modelo podía generar el desarrollo genuino de nuestros países, los cancilleres que fueron funcionarios durante la década menemista, dieron cuenta del rol que las inversiones extranjeras adquirieron y por ende de cómo la política exterior se volvió una variable funcional a intereses foráneos.⁹⁴

En primer lugar, Domingo Cavallo –quien en una instancia primaria ocupó el rol de canciller y luego de ministro de economía- fue fiel a la creencia que la Argentina requería de la asistencia externa de nuevos capitales para potenciar su despegue económico, así como que teniendo en cuenta el proceso de privatizaciones, era conveniente negociar con aquellos países que manifestaran interés en efectuar inversiones de riesgo (Cavallo, 1996).

En este sentido, la postura de Cavallo es central puesto que como ministro de economía se convirtió en el ícono de la política de convertibilidad peso-dólar, así como de la aplicación irrestricta de las recetas del Consenso de Washington, claves como marco de referencia de la política minera que sólo fue un peldaño de una estrategia más amplia. Incluso algunos de los entrevistados manifestaron recordar las visitas de los funcionarios en virtud de las negociaciones llevadas a cabo por Menem y Cavallo con el consorcio Barrick Gold para la exploración de la cordillera argentina.

Otro actor central en este sentido fue su sucesor en el Palacio San Martín, Guido Di Tella, protagonista indiscutible en la negociación con los consorcios

⁹⁴ Establece en su obra Escudé que el único realismo posible para la Argentina era el que ayudara a atraer inversiones y a facilitar tratativas con los bancos y con los organismos financieros internacionales. En sus propias palabras, esa es la esencia del realismo periférico (Escudé, 1992:281).

transnacionales, así como en el tratamiento de los acuerdos con Chile. En el contexto en el cual se negociaron los acuerdos con el vecino país, el tema más candente entre ambos gobiernos y que tendió a monopolizar la atención del Canciller, fue la cuestión del trazado de la Poligonal para la solución del conflicto de los hielos continentales. Incluso los medios locales anunciaron que el gobierno chileno había comunicado que la firma de los acuerdos mineros se encontraba atada a la ratificación por el Parlamento Argentino de los acuerdos limítrofes, aunque los funcionarios argentinos desmintieron tales afirmaciones⁹⁵.

Por su parte, el entonces Secretario de Minería, Ángel Maza, fue otro actor protagónico en las negociaciones de las prebendas otorgadas a los capitales mineros foráneos y en su consolidación legislativa. Incluso fue sospechado de comulgar abiertamente con los intereses de las transnacionales como empresario minero. De hecho en 2007, fue destituido como gobernador de la provincia de La Rioja como producto de la acusación realizada por la Cámara de Diputados de la provincia que lo inhabilitó para ejercer cargos públicos por cinco años. A pesar de que la Corte Suprema de Justicia de la Nación finalmente diera lugar al recurso presentado por el acusado, su destitución estuvo relacionada con las causas de enriquecimiento ilícito⁹⁶ y mal desempeño de sus funciones.

Junto con estos actores centrales, se ubicaron José Luis y César Gioja, quienes desde roles protagónicos en los distintos estratos del estado, supieron

⁹⁵ “Chile condiciona el acuerdo minero”, en Diario La Nación, Sección Política del día 15/01/1998, disponible en www.lanacion.com.ar

⁹⁶ Se lo acusó de tener parte en el paquete accionario de una empresa privatizada que cuenta con derechos de explotación de una importante zona minera de la provincia. Maza fue acusado de ser accionista de la empresa Yamiri S.A. que detenta los derechos de Famatina. Yacimientos Mineros de La Rioja (Yamiri) fue la empresa pública primeramente y luego de capitales mixtos a partir de la cual la provincia explotó desde el año 1987 los recursos minerales hasta el arribo del gobierno menemista. En 1993, a partir de la sanción de la Ley de Inversiones Mineras, 24.196, se limitó la posibilidad de que las empresas públicas explotaran los recursos, como hemos mencionado en la primera parte de éste capítulo. Entre 1993 y 1997, la empresa se convirtió en una sociedad anónima dependiente de Yamiri Gold and Energy INC. con sede en Canadá. En breve tiempo más, la Barrick Gold se convirtió en su principal socia. En 2005, la empresa compró otra firma canadiense denominada Telcoplus con el objetivo de capitalizarse en la Bolsa de Toronto. Yamiri S.A. y Barrick Gold realizaron un joint venture por un período de 80 meses para la explotación de Famatina. Hasta aquí no hubo escollos, sino más bien facilidades, el primer obstáculo vino por parte del grupo de autoconvocados de La Rioja y Famatina quienes desde 2007 han obstaculizado las rutas impidiendo el desarrollo del proyecto. La crisis institucional riojana se consolidó con la asunción del vicegobernador Luis Breder Herrera, quien sancionó una ley de prohibición de la actividad minera a cielo abierto con cianuro y luego con su triunfo electoral decidió derogar la ley que establecía la consulta popular como requisito para la explotación minera. Ampliar en “Vinculan a Ángel Maza con una empresa minera dedicada a explotar oro en su provincia” Diario Perfil Sección Política del día 13 de septiembre de 2006, disponible en www.perfil.com y en Svampa Maristella, “El debate sobre el modelo minero”, Diario Página 12, Sección Sociedad, disponible en www.pagina12.com.ar

promover sus propios intereses mineros. El gobernador de San Juan, José Luis Gioja, ocupó en su momento el rol de presidente de la Comisión de Minería del Senado de la Nación⁹⁷ y como tal, fue coautor junto con otros funcionarios del paquete de legislaciones que se dieron a luz en ésta década. Por su parte, César Gioja, fue la cabeza de la empresa familiar de bentonita “Santa Gema Bentonita” que abasteció a consorcios mineros a lo largo de estos años.⁹⁸

Otra prueba de las expectativas colocadas por la dirigencia argentina en los capitales foráneos se dio en 1998, cuando el gobernador radical catamarqueño, Arnoldo Castillo, amenazó con promover una legislación provincial con un porcentaje mayor de regalías del 3% que establece la ley nacional. Esto sucedió cuando el proyecto Bajo La Alumbraera ya estaba adjudicado a dos consorcios de capitales australianos denominados MIM Holdings y North Limited. La negociación emprendida por el estado australiano en ocasión de la visita de Menem y Di Tella a favor de los intereses mineros, denotó que si bien las empresas transnacionales gozaban de autonomía en relación a los gobiernos de los cuales provenían sus capitales y es un error tomarlos como partes, existen algunos casos donde la vinculación de cuestiones es notoria.⁹⁹

En el marco de las formas de pensar y actuar expresadas por el actor estatal, existe un conjunto de burócratas que durante éste mismo período no ocuparon un rol relevante, sino que siendo parte de la estructura con un cargo central, tuvieron menor relevancia en las negociaciones. Tal es el caso de la Secretaría de Ambiente, durante casi todo el período de estudio, exceptuando un plazo durante la estadía de Picolotti.

En los noventa, Alsogaray no tuvo participación en materia minera. A su vez, en lo que respecta a la Cancillería, como los entrevistados del área y el mismo Estrada Oyuela lo testimonian, la cuestión minera desde ésta década fue segregada de la Dirección Ambiental en el Palacio San Martín al área económica

⁹⁷ Reconocemos que el modelo de Allison y Halperin se refiere a los actores que participan del Poder Ejecutivo, sin embargo, consideramos que en este caso, Gioja operó como asesor de la cúpula presidencial en la materia además de su rol central en las cámaras del Congreso de la Nación.

⁹⁸ César Gioja fue diputado provincial durante la tercera presidencia de Perón, fue asesor de la intendencia de Iglesia, subsecretario de seguridad interior del Ministerio del Interior de la nación, ministro de gobierno y asesor del gobernador de San Juan y desde 2005 Senador Nacional. Información disponible en su sitio web en www.cesargioja.com.ar

⁹⁹ La vinculación de cuestiones fue notoria porque en esta época Argentina y Australia se disputaban la sede del Tratado Antártico, ver en “Queja de Australia por el tema minero”, Diario La Nación, Sección Política del 1 de abril de 1998, disponible en www.lanacion.com.ar

del cuerpo. Algo similar ocurrió en el plano de la política doméstica, puesto que tal como afirmó el secretario del Concejo Federal de Minería (COFEMIN), Héctor Colón¹⁰⁰, la existencia de legislación ambiental específica inhabilitó el accionar de otras áreas como la Secretaría de Ambiente. Más bien, la Secretaría de Minería nacional, el COFEMIN y las provincias, fueron los responsables de cumplir con los parámetros exigidos en dicha legislación.

Dicho consejo, fue creado por una ley nacional, la 24.224 y funciona como el órgano asesor del Poder Ejecutivo Nacional en materia de políticas mineras. Actúa con un consejo o comité ejecutivo, que tiene un presidente, un vicepresidente primero, un vicepresidente segundo y un secretario ejecutivo, rol ocupado justamente por el entrevistado. Asimismo, está compuesto por representantes de las cinco regiones en las que está dividido el país, es decir: Noroeste, Noreste, Centro, Cuyo y Patagonia. El Consejo desarrolla tareas de búsqueda de consenso entre las provincias y de articulación y armonización entre la postura de la nación y los intereses provinciales. Tiene una particularidad, y es que se refiere exclusivamente a las funciones oficiales dentro del ámbito de la actividad minera, pero no tiene injerencia ni trato directo con las empresas concesionarias, ya que el conjunto de las provincias son las que tienen el dominio directo y originario sobre sus recursos naturales. La relación de la compañía se desenvuelve con cada entidad provincial y con los organismos provinciales dedicados a la actividad minera y ambiental.

En el ámbito de la nación, el COFEMIN no puede asumir un rol que le compete a la Secretaría de Estado de Minería. Sin embargo, ha tenido que encarar desde su constitución, la tarea de armonización de las legislaciones provinciales en materia minera, para que en sus propias palabras: “la visión exterior del mosaico que es la República Argentina se analice como una unidad”.

Lo más importante que el COFEMIN ha gestionado ha sido: las modificaciones del Código de Minería; el dictado de un código de procedimientos únicos para las posesiones mineras, y la fijación de presupuestos mínimos para los contenidos de los residuos de la actividad minera. Esto se conoce como Declaración de Bariloche del Consejo Federal.

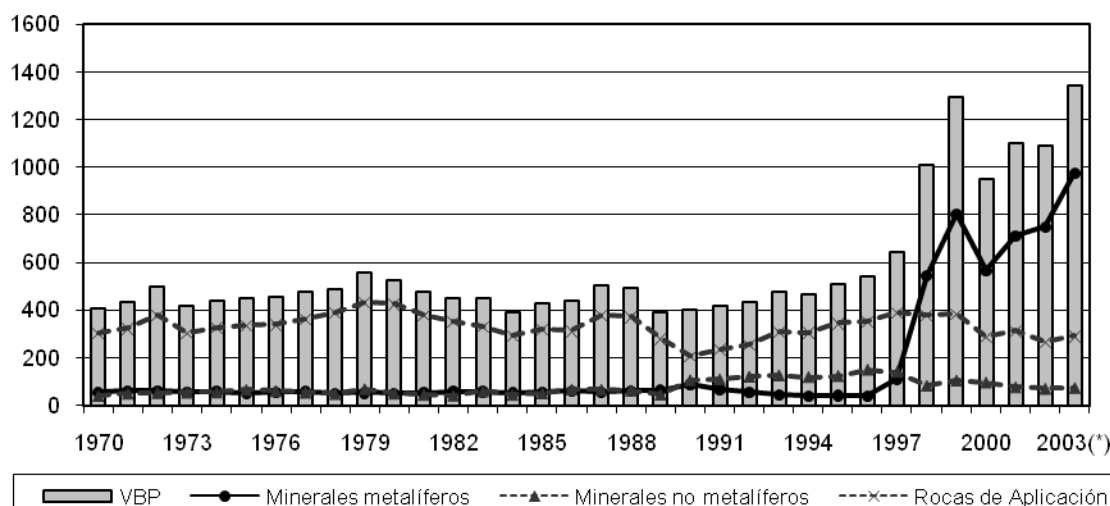
¹⁰⁰ Entrevista realizada por la autora el 16 de julio de 2008 en su despacho en la Capital Federal.

Los integrantes del Concejo no son personas con una gran visibilidad pública, sin embargo, han sido el brazo ejecutor de la lógica minera enmarcada en las expectativas y creencias que venimos desarrollando.

Durante el gobierno de la Alianza del radicalismo y el Frepaso, al igual que otros aspectos de la política exterior y la política económica tanto en su fase doméstica como externa, se promovió desde la retórica la necesidad del cambio, a partir de lo que interpretaban que la gente había requerido desde el plano de las urnas. No obstante, y tal como afirma Anabella Busso, lo que se obtuvo fue continuidad en las recetas emprendidas durante la década previa (Busso, 2001).

La actividad minera no marcó diferencias en éste sentido. De hecho, la puesta en funcionamiento del establecimiento La Alumbreira en Catamarca en 1998, catapultó las estadísticas sobre la producción minera como se releva en el gráfico a continuación:

Gráfico 2: Evolución del VBP de la producción minera argentina (1970 - 2002). En millones de dólares



Fuente: Dirección Nacional de Minería¹⁰¹

En el Gráfico 2 queda explícito el avance de la minería metalífera que es la que generó un vuelco en la actividad fundamentalmente en el año 1999. A pesar de la oscilación detectada en el año 2000, la producción metalífera ha ido en aumento como denota éste gráfico y en las estadísticas del período 2003-2007.

¹⁰¹ Para ampliar acerca de la producción argentina de minerales durante la década del noventa, ver la tesis de grado de Roberto Adaro, titulada “La promoción de la minería en el modelo de inserción internacional de la Argentina en los años noventa”, Licenciatura en Relaciones Internacionales, Universidad Nacional del Centro, 2006.

La Secretaría de Minería nacional publicó en su informe de 2009 que las inversiones mineras en el país se dispararon del año 2003 a 2008 de 660 a 7.300 millones de pesos. Asimismo que las exportaciones de minerales y productos derivados fueron de 3.300 a 12.375 millones de pesos, generando un incremento tanto del empleo directo que fue de 19000 fuentes a 87.250, como del empleo indirecto que se proyectó de 79.700 a 316.000 fuentes. Esto significó que la producción minera en la Argentina en el período 2003-2008 se vio incrementada de 4.080 a 16.650 millones de pesos, lo cual se ve reflejado en el aumento exponencial de la cantidad de proyectos que fue de 40 a 403.¹⁰²

En el marco de las creencias hechas explícitas en los discursos y acciones de los principales funcionarios del Estado nacional, consta que a fines del año 2000, momento en el cual la Argentina se encontraba atravesando un proceso de recesión económica profunda, la minería siguió percibiéndose como una alternativa atractiva. Es por eso que se ratificó el Tratado de Integración y Complementación Minera con Chile y de esta forma se dio el visto bueno para que el consorcio Barrick Gold comenzara a presentar los estudios ambientales requeridos para el proyecto Pascua Lama.

Sin embargo, la disminución del precio del oro hacia 2001 se volvió para los países así como para el consorcio, un factor de desincentivo a la espera de mejoras en las condiciones internacionales. En este marco, Cavallo -fiel a sus creencias-, emprendió una serie de medidas tendientes a favorecer al sector. Nos referimos a: colocar a la minería entre las industrias que serían alcanzadas por ciertos planes de competitividad sectoriales eximiéndolas de tributos a cambio de que las empresas no despidieran personal y que aumentaran la proporción de mano de obra argentina entre sus planteles. Asimismo, se firmó un decreto que establecía que las importaciones de bienes de capital para el sector estarían eximidas del pago del factor de convergencia que equivalía a la mitad de la brecha entre el dólar y el euro por cada peso importado.

Por su parte el gobierno duhaldista, se concentró en los temas que caracterizaron a una Argentina que debía resolver el problema prioritario del default y la salida de la convertibilidad, la pesificación de los depósitos y una serie

¹⁰² Al incremento demostrado a través de las estadísticas oficiales plasmadas en el informe “Minería en números” de la Secretaría de Minería de la Nación, Maristella Svampa y Mirta Antonelli denomina “reprimarización de la economía” desde la década del noventa (Svampa, Antonelli, 2009:19).

de medidas de emergencias propias del año 2002. Es así que tanto la agenda doméstica como externa de Duhalde fueron acotadas. Lo equivalente sucedió con la administración Kirchner hasta las elecciones legislativas de 2005 aproximadamente.

Teniendo en cuenta que los precios internacionales son un importante factor a la hora de establecer la factibilidad de un proyecto de esta envergadura, la caída del precio del oro fue decisiva, conllevando la parálisis de algunos proyectos en la Argentina como fue el propio caso de Pascua Lama. Sin embargo, a partir de 2004 esta tendencia comenzó a revertirse lo cual se vio favorecido por la devaluación que el gobierno de Duhalde propició, generando que los costos internos sean bajos, y por ende beneficiando a los inversionistas foráneos en sus intentos de recomenzar las tratativas para los proyectos en carpeta. En este marco se dio el comienzo de la explotación de la mina Veladero en San Juan que emprendió sus operaciones en septiembre de 2005.¹⁰³

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

En el haber, la gestión contó con la puesta en marcha de uno de los proyectos de mayor relevancia a nivel histórico en el país, como es Veladero, justamente en la provincia de San Juan. Dicho proyecto, por sus dimensiones – 1938 millones de pesos invertidos¹⁰⁴– así como por su explotación a manos del consorcio Barrick Gold y su cercanía geográfica, presenta una vinculación inmediata con Pascua Lama.

¹⁰³ “Se invertirán U\$S 1500 millones en la explotación de Pascua Lama”, Diario La Nación, Sección Económica del 14 de agosto de 2004; “Chile, Cumbre de negocios”, Diario La Nación, Sección Comercio Exterior del 16 de noviembre de 2004; “Se negocian cielos abiertos con Chile”, Diario La Nación, Sección Económica del 18 de diciembre de 2004; “Barrick inició la producción de oro en su mina de San Juan”, Diario La Nación, Sección Económica del 16 de septiembre de 2005, disponibles en www.lanacion.com.ar

¹⁰⁴ Informe “Minería en números”, Secretaría de estado de Minería, disponible en www.minería.gov.ar

En este sentido, tanto el presidente Kirchner como el Secretario de Minería, fueron actores centrales en la efectivización de una política minera delineada por sus antecesores en el Poder Ejecutivo y sustentada desde el Congreso.

Esto quedó de manifiesto en diversos discursos del presidente tales como el dado en ocasión de la presentación del Plan Minero Nacional en el año 2004 que hace hincapié en los siguientes aspectos: “El sector minero argentino es uno de los pocos que durante la década del noventa, con cambios importantes en la legislación, empezó a tener un principio y un punto de inflexión que le permitió avizorar un destino estratégico diferente. [...] Más allá de una legislación que nosotros estimamos que fue positiva, que ayudó, y que evidentemente hoy estamos ante una posibilidad concreta de consolidar el proceso de inversión y de desarrollo minero en la Argentina. [...] También es cierto que creemos que en un proceso donde se consolide el desarrollo productivo, que ha comenzado como ser en la provincia de San Juan en estos días. [...] Es muy importante también que el desarrollo minero vaya acompañado del crecimiento sustentable donde se hacen las inversiones. [...] Hay áreas que me toca conocer de cerca, como la explotación del oro en la Argentina, que durante mucho tiempo se tuvieron que mover con un precio de la onza de 250, 260 más o menos contra un 430 que es el valor que tiene hoy, y esto crea perspectivas de rentabilidad muy importantes. [...] Por eso nosotros creemos y estamos dispuestos a ver un crecimiento fuerte del sector, apoyarlo fuertemente y a su vez escuchar qué políticas activas desde el Gobierno Nacional podemos promocionar para que evidentemente esto se agilice, la inversión sea más rápida y la dinamización del sector ayude a consolidar el proceso de crecimiento que la Argentina necesita para realmente colocarle un punto de inflexión a la crisis que nos tocó vivir.”¹⁰⁵

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

¹⁰⁵ Kirchner, Néstor, discurso pronunciado el día 23 de enero de 2004, disponible en www.caserosada.gov.ar

proyectos, en el dato que implica el incremento en la onza de oro a nivel internacional que potencia el negocio, y el rol que el gobierno nacional debe tener a su entender que fiel a su estilo político diplomático es activo y promotor de la actividad. Con lo cual, la expectativa que José Luis y César Gioja habrían hecho manifiesta en el Congreso en la década del noventa, se hizo efectiva en su provincia sobre el final del período de estudio.

Si bien, estos discursos parecen ser contrastantes con la política ambiental como política de estado que Kirchner inició en 2006, no es así a su parecer. Más bien, la política minera fue sostenida y defendida en términos del discurso y de la acción sin dejar ningún margen de duda al respecto.

Así como la decisión de Bielsa de llevar el tema pasteras al área de la consejería legal de Cancillería y quitarlo de la órbita ambiental, se halló íntimamente relacionado con la necesidad de limitar el tópico en sus daños colaterales, el “efecto Gualeguaychú” fue un condicionante esencial para sostener la cuestión minera en el área económica de tal Ministerio en forma exclusiva.

En consecuencia, ni Pasteras ni Pascua Lama, fueron tratados en el ámbito de la DIGMA. En el primer caso y hasta que Gualeguaychú alcanzó mayor público, fue absorbido por Estrada Oyuela quien representaba en su momento un brazo de la diplomacia ambiental. Mientras el funcionario se mantuvo en funciones y como afirmó la embajador Bondanza en entrevista¹⁰⁶, la Representación Especial por él encabezada y la DIGMA se dividieron los temas en forma salomónica. Esto sucedió hasta la desaparición de la Representación a mediados de 2007 como producto de los enfrentamientos de Estrada Oyuela con Picolotti y las aseveraciones públicas del funcionario, respecto a la inexistencia de una política ambiental en la Argentina.¹⁰⁷ Sin embargo, Pascua Lama no fue en ningún momento discutida en otra área que no fuera la económica.

Esta segmentación de actividades en el Palacio San Martín, respondió justamente a dos tendencias, nos referimos a la propensión al escapismo juricista y al economicismo como variables persistentes. Como corolario, la Cancillería actuó de una forma hermética en relación a los temas mineros, siendo que los mismos continuaron bajo la órbita económica. Incluso, algunos

¹⁰⁶ Entre vistas realizada el día 4 de marzo de 2009 en su oficina en Cancillería.

¹⁰⁷ “Desplazan a Estrada Oyuela de su cargo en la Cancillería”, Diario La Nación, Sección Política, 22/09/07, disponible en www.lanacion.com.ar

informantes claves revelaron que hasta el caso Gualeguaychú, no se llegó a notar el potencial conflictivo del tema minero, y en este sentido se profundizó la concentración del tópico en el área económica tal como se hizo con pasteras respecto al área legal.

Al entrevistar a Bielsa, que en cuanto a la política minera jugó un rol secundario, afirmó con total claridad que la actividad fue operada desde la Secretaría de Minería, y que a lo largo de su estadía en el Palacio San Martín, tuvo escasas noticias respecto a dichos tópicos. No obstante, reveló el lobby que algunos actores mencionados desarrollaron desde antaño. Es así que Bielsa mencionó el interés del gobernador Gioja, quien en ocasión de algunos viajes compartidos, solicitó el apoyo del Canciller en la negociación con Chile para poder comenzar el proyecto de Pascua Lama.

En referencia al encasillamiento del tópico, hemos hecho referencia a cómo las incumbencias de la Secretaría de Ambiente nacional fueron nulas sobre la cuestión minera. Esto fue confirmado por todos los entrevistados, tanto funcionarios de la Cancillería, como de la Secretaría de Ambiente. En éste último caso, el funcionario pregonó el cambio que Picolotti intentó abordar con su arribo a la agencia, el cual se vio fuertemente frustrado al chocar con los intereses mineros. De hecho el ingreso del funcionario entrevistado, estuvo relacionado con el arribo de Picolotti en 2006 y con el intento de armar una unidad de minería que fue desbaratada en pocos meses. Los dos temas que alentaron a la Secretaría para dar a luz esta unidad fueron los casos de Famatina en La Rioja y de Pascua Lama en San Juan.

Las pujas burocráticas son sin duda parte del proceso decisorio estudiado, puesto que suponer que el Estado nacional como actor tradicional tiene una única postura ante los hechos, menospreciando la relevancia de los individuos que conforman la estructura burocrática implicaría caer en el Modelo I de Allison que comprende al Estado como actor racional unificado (Allison, 1987). Con lo cual, realizamos algunas menciones más a los debates que se dieron entre burócratas principales frente al caso Pascua Lama y en referencia a Pasteras puesto que consideramos que existe una correlación como resultado del “efecto Gualeguaychú”.

Las fuentes consultadas manifestaron que en el mismo año que Picolotti ingresó a la Secretaría, sostuvo una reunión con el canciller Taiana, solicitando la

coordinación de su área junto con la de minería, en función de lo sucedido en Gualeguaychú y la oleada de protestas en distintos puntos del país en contra de la gran minería a cielo abierto. Uno de los argumentos más poderosos que mantuvo la secretaria en dicho encuentro, fue que así como en Chile el caso Pascua Lama era abordado en forma tripartita, es decir por la DINAMA, el área de Minería y por la Cancillería, de igual forma debía concebirse de éste lado de la Cordillera. Consecuentemente, las dos expectativas de Picolotti eran: lograr un asiento para su área en las negociaciones, y que cada país hubiera solicitado un Estudio de Impacto Ambiental para un mismo proyecto, lo cual había despertado resquemores y suspicacias en cuanto a las diferencias en sus contenidos.

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

No obstante, a mediados del mes de septiembre de 2006, Picolotti cometió un error estratégico por el cual debió pagar un alto costo político. Nos referimos a sus afirmaciones ante los corresponsales del periódico *Ámbito Financiero*, respecto a la prioridad que la minería a cielo abierto con cianuro tendría para la Secretaría. Esto acarrió que el gobierno rechazara las declaraciones y las Cámaras Empresariales de San Juan y el Secretario de Minería, Mayoral, realizaran manifestaciones contrarias a sus dichos. Incluso Mayoral se reunió con el gobernador Gioja y otros gobernadores de provincias mineras, quienes realizaron una afirmación pública respecto a las atribuciones que le confiere a las provincias el artículo 124 del texto constitucional respecto a los recursos naturales.

La polémica no finalizó en este punto, sino que estos argumentos fueron rechazados por Estrada Oyuela, quien profundizó su aislamiento dentro de la Cancillería¹⁰⁸. En tal sentido afirmó que si bien la propiedad de los recursos es de

¹⁰⁸ En este caso, Estrada Oyuela pareció jugar a favor de la postura esbozada por Picolotti con quien lo unió un fuerte conflicto interburocrático donde la Secretaria fue defendida por el Jefe de Gabinete Fernández y por Kirchner mismo, tal como lo anuncia Estrada en la entrevista. Sin

las provincias, no hay transferencia de soberanía, es decir que no resuelve problemas de jurisdicción cuando hay temas internacionales o cuando se afecta el ambiente.

Este debate interburocrático, se avivó con el envío por parte del Diputado Eduardo Pollina del Bloque Socialista -representante de la provincia de Santa Fe-, un proyecto al Congreso¹⁰⁹ en aras de modificar el Código de Minería. El proyecto establecía que la autorización de emprendimientos mineros debía ser competencia de la Secretaría de Ambiente a nivel nacional “en los casos en los que afecte potencialmente ecosistemas” o cuando el proyecto sea binacional, refiriéndose concretamente a Pascua Lama.

En consideración del proyecto, Picolotti recurrió en octubre de 2006 a la Cámara de Diputados y acordó con varios legisladores que los controles existentes al momento, parecían diseñados a la medida de las empresas transnacionales. El clima cada vez más caldeado para la minería a gran escala, se vio lacerado con las acciones del Defensor del Pueblo de la Nación, Eduardo Mondino, quien a lo largo del período 2006-2008 profirió una serie de declaraciones proclives a detener la mega minería y particularmente el proyecto Pascua Lama. En esta ocasión, solicitó a Picolotti y a Mayoral que investigaran el desempeño de las grandes empresas mineras que estaban realizando importantes donaciones a escuelas y hospitales en los sitios donde pretendían instalarse “haciendo una captación indirecta de voluntades y limitando la opinión”.¹¹⁰

También se puede adicionar que justamente como el 18 de septiembre de 2006 se venció el plazo de la Comisión interdisciplinaria para dar su respuesta sobre el Informe de Impacto Ambiental de Pascua Lama, la situación fue tensa durante estos meses. Los primeros días de octubre trascendió que el Poder Ejecutivo Nacional comenzaba a dudar sobre el hecho de dejar el tema en manos de la provincia de San Juan, siendo que defendía el proyecto férreamente. Sin embargo y a pesar de estos trascendidos, consideramos que fueron producto de la expectativa mediática más que un verdadero desacuerdo o desequilibrio en la

embargo, más que defender la postura de Picolotti, lo que intentó Estrada fue abrir un juego cerrado a la participación de actores como es el de la política minera en la Argentina que cuenta con unos pocos protagonistas como los que venimos mencionando.

¹⁰⁹ Trámite número 113 del 18 de agosto de 2006, expediente 4707-D-2006, disponible en www.hcdn.gov.ar

¹¹⁰ Ampliar en “En San Juan quieren involucrar al gobierno”, Diario La Nación, Sección Política del 11 de septiembre de 2006; “El oro y el cianuro el eje de nuevos conflictos políticos” Diario La Nación, Sección Política del 16 de abril de 2007, disponibles en www.lanacion.com.ar

relación armoniosa entre el gobernador sanjuanino y el Poder Ejecutivo, fundamentalmente en la persona del presidente.

Es así que Estrada Oyuela, apareció nuevamente ante los medios de comunicación aduciendo que el medio ambiente no era propiedad de una provincia y que el gobierno federal debía intervenir en los proyectos mineros. Además, él mismo anunció su solicitud a Taiana para que intervenga en el asunto que continuaba circunscripto al área económica. No obstante, el canciller, en lugar de girar el expediente hacia su área, lo hizo hacia la Secretaría de Ambiente, con quien Estrada no compartió una buena relación durante la estadía de Picolotti. Los medios de comunicación vaticinaron que el envío se realizó vía la Secretaría de Comercio y Relaciones Económicas Internacionales de la Cancillería, que tenía a la cabeza a Alfredo Chiaradia, quien ha sido identificado por distintos entrevistados como proclive a la inversión.¹¹¹

A pesar de la mirada de los observadores ambientales de este debate en términos prometedores, su fin era esperable puesto que culminó con la firma de un pacto de cooperación entre Picolotti y Mayoral. El mismo, no sólo fue interpretado como traición para los grupos ambientales más comprometidos, sino que se convirtió en el símbolo claro de la derrota de la secretaria de caras a una corporación con una fortaleza notable y un anclaje en los distintos poderes del estado. Con lo cual, las expectativas de Picolotti una vez más se vieron retaceadas a favor de los intereses mineros.

Con todo lo dicho, y a pesar de los embates que recibió la actividad en este período por la opinión pública, durante el año 2007 Mayoral envió al Congreso un nuevo paquete de beneficios fiscales, tales como: la prórroga en la devolución del IVA sobre las inversiones relacionadas con la puesta en marcha del proyecto (extensión de la ley 24.402) y la rebaja en las retenciones a los boratos en un 5%.¹¹²

La cuestión de los beneficios derivados de la actividad, es un punto central del debate minero. En este sentido, la presidente Fernández, reorientó el altercado sobre las retenciones aplicadas a la actividad, cuando en el verano de 2008 propuso un incremento que finalmente fue rechazado por la Corte Suprema de

¹¹¹ “Divide al gobierno una mina de oro acusada de contaminar”, Diario La Nación, Sección Política del 9 de octubre de 2006, disponible en www.lanacion.com.ar

¹¹² “Amplían los beneficios fiscales para la minería”, Diario La Nación, Sección Económica del 9 de octubre de 2007, disponible en www.lanacion.com.ar

Justicia (CSJN) en virtud de la estabilidad fiscal por treinta años de la que gozan los inversores por la ley 24.196. Dicho debate se dio no sólo en el marco del inicio del conflicto con el campo por el incremento en las retenciones agrícolas, sino por el aumento del precio del oro cercano a los U\$\$ 850 en la discusión acerca del derecho de las empresas a percibir esta renta extraordinaria.

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

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

Es central hacer hincapié en algunos aspectos del debate acerca del Proyecto presentado por los legisladores Marta Maffei y Miguel Bonasso, por la vinculación directa en lo referente al caso. El veto, junto con el proceso contrareglamentario que se instrumentó -relacionado con la vuelta del proyecto por comisiones por las que no había pasado previamente-, denotaron el respaldo presidencial a las condiciones impuestas por las mineras y particularmente por la Barrick Gold, cuyos intereses se veían directamente amenazados por el proyecto.

Asimismo y con Maristella Svampa y Mirta Antonelli, nos parece relevante afirmar el nexo existente entre dicho veto y el decreto 2.019 publicado en el Boletín Oficial en diciembre de 2008, por el cual se declaró de interés nacional el proyecto Potasio Río Colorado de la empresa Río Tinto, en la provincia de Mendoza (Svampa, Antonelli, 2009).

Finalizando, es posible mencionar que una de las diferencias vitales entre los casos aquí analizados, en cuanto a las estrategias emprendidas por el actor

tradicional, y que caracteriza a Pascua Lama, quizás sea la cuestión de la existencia o no de conflicto y su reconocimiento. En el caso Pasteras, el actor tradicional reconoció un diferendo con Uruguay en virtud de lo iniciado por los actores no estatales con el apoyo de los subnacionales. Sin embargo, en el caso Pascua Lama, los conflictos con Chile se dieron exclusivamente por el reparto de las ganancias. Por otro lado, ni el actor tradicional ni el subnacional aceptaron la existencia de un diferendo doméstico, puesto que no admitieron la existencia de oposición más allá de lo que calificaron como pequeños grupos aislados.

En clave de creencias y expectativas, lo analizado hasta aquí ha tenido como principal objeto denotar la continuidad en la política minera durante el período de estudio, sostenida tanto por el Poder Ejecutivo como por el Congreso Nacional. De tal modo, el engranaje legislativo diagramado, se transformó en una trampa para todo aquel que intentó modificar algún aspecto de tal política desde un ámbito que no sea a favor de la minería a gran escala. Acorde a esto, la política minera y la política ambiental han recorrido caminos paralelos sin lograr puntos de encuentro más allá de las pujas interburocráticas. Sin embargo, la creciente reticencia ciudadana a la aceptación de ciertos proyectos de megaminería, puso en jaque esta separación diseñada con alevosía.

Por otro lado, el “efecto Gualeguaychú” significó para las agencias burocráticas, un poderoso llamado de atención hacia la potencialidad de ciertos conflictos.

En adelante proponemos una breve mención a la diplomacia emprendida por los actores subnacionales, fundamentalmente la provincia de San Juan y los municipios allegados al proyecto.

6.2.2. Los actores subnacionales

En contraposición a lo expresado respecto a las creencias y expectativas de los actores subnacionales entrerrianos, el caso sanjuanino resalta por favorecer los intereses mineros y negar la existencia de voces disidentes, frente a la gran expectativa que significó la obtención de beneficios. En tal sentido afirmamos que el hecho de que Gualeguaychú se haya percibido como perdedor absoluto de un proyecto que se radicó en otra ciudad pero que perjudica un recurso compartido, fue un factor esencial. En contraposición, Pascua Lama es un proyecto binacional

del cual esperan obtener réditos económicos una gran cantidad de actores que apoyan dicho emprendimiento con vehemencia.

En cuanto a las actividades de gestión externa o internacional, es posible afirmar que la provincia de San Juan generó *acciones propias* fundamentalmente vinculadas a las negociaciones con las empresas mineras a nivel internacional y con el consorcio Barrick Gold en particular. Asimismo, *acciones de coordinación* con el Estado nacional, que fueron posibles en virtud de la política de estado que media en lo referente a la minería, como hemos afirmado. Tales acciones estuvieron dadas por las tratativas con Chile, tanto con el gobierno nacional, como con las comisiones ambientales en las que el proyecto estuvo radicado y los comités. Finalmente, se emprendió una fuerte *acción de lobby* proclive a lograr que el actor tradicional fuera aún más enfático en su defensa tanto discursiva como en el plano de las acciones, de la actividad en general, y del proyecto en particular.

Las expectativas de los actores subnacionales sanjuaninos tanto en el nivel provincial como municipal, estuvieron dadas por el firme objetivo de incrementar los proyectos y prospecciones, logrando convertir a San Juan en el enclave minero de la Argentina, y otorgarle a la actividad un rol prominente en el producto bruto no sólo regional sino nacional. Esta meta atravesó todo el período bajo estudio, de la mano de José Luis Gioja, tanto en su permanencia en el Congreso Nacional, como actualmente en tanto gobernador. Los discursos y acciones contrastadas denotan la creencia del actor acerca de cómo la minería puede llevar a un San Juan periférico –en la Argentina agroexportadora con eje en la pampa húmeda- a ser el centro de exportación megametalífera.

En la sesión en la cual se discutía en el Senado el Tratado Minero con Chile, Gioja afirmó: “Me refiero a una actividad que en la Argentina se viene desarrollando muy bien, que es mérito de todos los que estamos en la actividad pública y que hemos hecho mucha fuerza para que el desarrollo minero en la Argentina empiece a ser una realidad y para que nuestro país deje de mirar solamente a la Pampa Húmeda, al puerto y demás, y se comience a acordar de la zona oeste, de la región andina, para que no tenga dudas de que con la minería vamos a corregir los desequilibrios de desarrollo que hoy existen en la Argentina.”

En función de estas palabras, recorreremos algunos discursos expresados por funcionarios claves, así como las estadísticas que comenzaron a mostrar la

relevancia económica de la actividad, las potencialidades de San Juan como centro minero del país, las expectativas del actor en términos de efecto derrame de la minería hacia las comunidades, el control por parte de la Secretaría de estado de minería provincial, las relaciones con otros niveles estatales como el nacional y algunos de los principales medios o mecanismos utilizados por tales actores subnacionales, para lograr sus objetivos.

En primer lugar, proponemos el análisis de la información que muestra la composición del producto geográfico bruto provincial por sectores de producción en el período 2003-2008. De aquí resulta ser que el sector de producción de bienes genera aproximadamente un 48,6% del Producto Geográfico Bruto y que el sector de producción de servicios detenta un 51% aproximadamente. En el primer caso, el sector primario ocupa un 29% y el secundario casi un 71%. Además, de la producción primaria casi el 93% es agropecuaria y sólo el 7% es mineral y de canteras.¹¹³

Respecto a la minería, podemos afirmar que en el período 2001-2007, los productos no metalíferos lograron un incremento que triplicó la producción de base, exceptuando la baja del año 2004. En cuanto a las rocas de aplicación, sucedió lo contrario puesto que se incrementó fuertemente la producción en 2004 y de 2001 a 2007 se logró cuadruplicar. Finalmente los productos de base minera, de 2001 a 2007 tuvieron un crecimiento del casi 400%.

Con lo cual, la minería en éste período se convirtió en una actividad central, quintuplicando la producción de base. Siendo más específicos respecto a la minería metalífera, el oro se volvió un producto central desde 2005 puesto que en ese momento comenzó la producción de Veladero. Se pasó de producir 40.000 a 470.000 onzas. En cuanto a la plata y al mercurio, los datos de 2007 arrojan una producción de 423.100 onzas y de 112.000 onzas respectivamente. De esto podemos inferir que casi un 47% de la producción metalífera en la provincia era aurífera y provenía en gran parte de Veladero.

Estos datos aportan a favor de aquellos actores que afirman que si bien San Juan es una provincia históricamente minera, la misma se centró en la explotación fundamentalmente no metalífera. Dicha actividad, tuvo su punto de partida con el

¹¹³ La información aquí mencionada, fue extraída de la página del gobierno de la provincia de San Juan, en www.sanjuan.gov.ar

proyecto Veladero de la Barrick Gold, y se multiplicará en caso que Pascua Lama comience a funcionar.

En la entrevista realizada al Secretario de Minería provincial, Felipe Saavedra, aseguró que en el año 2008, se facturaron 2946 millones de pesos en concepto de producción minera tanto de productos metalíferos como de no metalíferos. A su vez, 570 millones de dólares se exportaron. Esto muestra, a su entender, que la actividad minera tiene el 23% de participación en el PBI provincial o producto regional y genera aproximadamente 45.000 puestos laborales tanto directos como indirectos. Más de 900 pequeñas y medianas empresas locales, prestan distintos tipos de servicios a las empresas mineras, lo cual también forma parte de lo que llaman el efecto derrame de la actividad. La provincia espera facturar cerca de 3500 millones de dólares en 2010 sólo en concepto de minería metalífera. Las exportaciones sanjuaninas están dadas por 57% de exportaciones mineras, 27% vitivinícolas y 15% repartidos entre otros rubros. Con lo cual, la minería metalífera se ha convertido en el centro de la economía provincial.¹¹⁴

Es relevante mencionar el breve recorrido histórico que tuvo la provincia en la creación de agencias y la sanción de normas provinciales que modelaron la lógica minera que venimos exponiendo. Estos datos surgieron no sólo de las fuentes secundarias relevadas, sino de la entrevista realizada a Saavedra.¹¹⁵

Uno de los primeros antecedentes se encuentra a mediados del siglo XX con la creación en 1957 del primer departamento de minería de la provincia, así como posteriormente en 1989 con el Instituto Provincial de Exploración y Explotación Minera. Fundamentalmente en éste último caso, denotó la preparación para un modelo por el cual se comenzaba a pujar en el ámbito nacional por la sanción de normas que facilitarían la atracción de capitales y por el otro lado el lobby en los principales espacios mineros a nivel internacional tentando a los inversores. Una vez que algunas de las principales ventajas estuvieron legalmente instituidas, en 1997 se creó el Centro de Investigaciones para la Prevención de la Contaminación, conformado por entidades nacionales,

¹¹⁴ Esto pudo ser ratificado por las estadísticas en parte, porque al momento de la escritura, aún no se encontraban en el sitio web de la provincia de San Juan, los datos correspondientes al período.

¹¹⁵ Entrevista realizada por la autora en su despacho en la provincia de San Juan el día 3 de noviembre de 2009.

provinciales y con la participación de funcionarios de la agencia de cooperación nipona, JICA.

En el año 2004 se creó el Consejo Consultivo Minero, el cual afirmaron las autoridades sanjuaninas que estaba conformado por la Universidad Nacional de San Juan, personal del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), organizaciones no gubernamentales no constatadas, funcionarios del Instituto Nacional del Agua (INA) y otros entes nacionales y provinciales. En el mismo año se formó la Comisión Interdisciplinaria de Evaluación Ambiental Minera por el decreto 1815. La misma fue constituida como una forma de buscar la legitimidad del ámbito académico y de los principales técnicos a nivel nacional respecto de proyectos como Pascua Lama. Sin embargo, los consejos de la comisión no son vinculantes y tal como establece el decreto, son dictámenes meritados.

Estos antecedentes, muestran que la afirmación acerca de creencia en la historia de San Juan en términos mineros que se remonta incluso a los tiempos de Domingo Sarmiento, es verídica. Sin embargo, tal minería estaba dada por la obtención de materiales para la construcción fundamentalmente. Es por eso que la minería metalífera es nueva para el sanjuanino, tal como afirmaron algunos de los ciudadanos entrevistados.

Recorriendo la retórica de Gioja en el Congreso, así como actualmente desde su rol en la provincia, es posible profundizar la noción acerca de la continuidad en la política como producto de las creencias y expectativas centradas en la minería. Uno de los debates mineros más provechosos en el Congreso Nacional se vio justamente al momento de la firma del Tratado Minero con el vecino país, donde todos los legisladores profirieron discursos a favor, aunque fueron José Luis y César Gioja los principales voceros y defensores de la actividad.¹¹⁶

En el marco del debate realizado el 24 de noviembre de 1999 en el Senado, como producto del dictamen de las Comisiones de Relaciones Exteriores y de Minería tendiente a ratificar el Tratado Minero, es importante notar las alocuciones de los senadores Menem y Gioja. En el último caso, se constituyó en

¹¹⁶ Nos referimos al Tratado de Integración y Complementación Minera firmado en 1997. La mención a todos los documentos firmados con Chile que habilitan el proyecto binacional Pascua Lama, constan en el Anexo 3.

miembro informante de la comisión y por ende explicó el contenido del tratado, sus objetivos, orígenes y conveniencia mutua.

Presentamos algunos párrafos del discurso que consideramos relevantes: “El objetivo central del tratado es permitir a los inversores e interesados de ambos países la exploración y explotación de los recursos mineros, para lo cual es necesario dar un marco jurídico adecuado a las actividades mineras en las zonas fronterizas, sobre la base del llamado "trato nacional". Esto implica eliminar dentro del ámbito de aplicación del tratado las restricciones y prohibiciones establecidas por las respectivas legislaciones a chilenos y argentinos, como nacional del país limítrofe, para adquirir derechos mineros, inmuebles o derechos reales sobre los que estén situados en zonas fronterizas.[...] Por ello, la gran virtud del presente tratado es que responde a la realidad. Ha sido el sector minero, respaldado por las provincias andinas, el punto de partida y promotor permanente para la gestión de este acuerdo. [...] Las fuerzas que mueven al mundo global son determinadas por la voluntad de un hombre, un grupo o un país. Son fuerzas que responden a intereses, y es imprescindible para las naciones que sus gobiernos sean lo suficientemente responsables e imaginativos como para hacer coincidir las fuerzas de la globalización con los intereses nacionales”.

En este último caso coincidimos plenamente que son los intereses -en el sentido que Wendt aborda en su obra como conjunto de ideas- las fuerzas que dinamizan el destino de las naciones. La diferencia central radica en que en esta instancia, el sector minero -tal como aparece en el párrafo previo- se auto-investió del carácter de máximo intérprete de la voluntad del pueblo al menos desde la retórica, enmascarando el tratado minero como parte de un proceso de integración que recién sobre el final del período bajo estudio se comienza a cuestionar. Para ello, se utilizó el concepto de “interés nacional”, como representación de la minería metalífera en tanto fin superior de un colectivo social.

Sin embargo, y en términos partidarios, no fue sólo el Partido Justicialista y mucho menos el PJ sanjuanino el único que defendió la actividad, más bien se trató de un tratado ratificado en forma unánime y en este sentido recordamos el discurso del radical por Santa Cruz, Melgarejo quien entre otras palabras mencionó en su discurso: “...El tratado es el fruto de las necesidades de los países

y de sus respectivos sectores empresariales, y no el resultado de manifestaciones académicas o de reflexiones teóricas, divorciadas del mundo real.”¹¹⁷

Incluso parece interesante traer a colación que en su discurso hizo referencia a la relevancia que la mina La Alumbraera tenía, como reciente emprendimiento minero radicado en la Argentina y como punto de partida de la política minera emprendida en ésta década. Esto contrasta con los datos de la finalización del período de estudio, puesto que incluso los funcionarios que defienden la actividad como mayor encono, intentan desligarse de esta experiencia por los accidentes que ha conllevado en estos más de diez años de actividad. Asimismo, por los beneficios relativos que ha implicado para la población provincial, y por ende la frustración que significó para un pueblo como el catamarqueño que al igual que el sanjuanino se le dijo que implicaría estabilidad laboral y prosperidad por más de veinte años. Los mismos funcionarios sanjuaninos entrevistados plantearon que La Alumbraera se convirtió en una experiencia de ensayo y error, para poder mejorar las condiciones de negociación con los consorcios internacionales a partir de todo lo que se incumplió.

En el Congreso Nacional, algunos legisladores hicieron exaltaciones acerca de las características excepcionales del acuerdo, mostrando que ni siquiera los países más desarrollados habían logrado firmar un tratado con tales particularidades. En este sentido acordamos plenamente, puesto que difícilmente se pueda pensar a los países que el mismo legislador mencionó tales como: Canadá, Estados Unidos o Rusia, firmando un acuerdo que implique conformar una zona de operaciones que conlleve considerables cesiones de soberanía. Tal como se releva en el mismo tratado y los protocolos adicionales, la zona de operaciones es un espacio donde los actores transnacionales puedan disponer con libertad para realizar proyectos. Las ganancias, lejos de incrementar las arcas del estado, generan devastación ambiental a cambio de algunos cientos de puestos laborales, un pasivo ambiental de por vida y beneficios del orden del 1,5% en concepto de regalías al deducírsele las prebendas que la legislación argentina le otorga a la actividad.

Por otro lado, y tal como afirmamos previamente, el modelo minero generó una retórica de competencia con la actividad agrícola, así como manifestó

¹¹⁷ Discurso realizado en la Cámara de Senadores de la Nación, el día 24 de noviembre de 1999, disponible en www.senado.gov.ar

una creencia de suma cero entre lograr el desarrollo provincial como producto de la minería o permanecer en la marginación sin ella.

Podríamos otorgar sobrados ejemplos de la defensa minera en el Congreso, simplemente mencionamos algunas alocuciones representativas. El diputado sanjuanino Dante Elizondo, defendió no sólo las iniciativas mineras ante la Cámara, sino que descalificó a aquellos legisladores que no eran oriundos de su provincia destacando: “En la comisión expresé al señor diputado que lo que me molestaba era que alguien que vive a mil doscientos kilómetros de la provincia de San Juan hablase de la cuestión minera como si la conociera en profundidad. Yo tampoco la conozco en profundidad, pero desde que nací en mi provincia algo he escuchado hablar de la minería; algo conocemos quienes hemos nacido y estamos viviendo en esa provincia.”¹¹⁸

Otro legislador sanjuanino, Ruperto Godoy, expresó su creencia respecto al sentido de la actividad para una provincia como San Juan: “Existe una diferencia muy grande entre los grandes centros urbanos, que tienen un buen desarrollo social y económico, y las provincias más chicas, como la nuestra, donde hay muchas escuelas de capacitación laboral orientadas a los alumnos de menores ingresos que tienen poca vinculación con el conocimiento científico.”¹¹⁹

Consideramos relevante otro extracto del discurso del sanjuanino Gioja en ocasión del debate sobre el Tratado Minero el cual da cuenta del concepto de política de estado en términos de aplazamiento de las diferencias partidarias y continuidad en el tiempo: “Conscientes de esta realidad se encaró la política de desarrollo minero en la Argentina como una cuestión de Estado, por encima de toda diferencia partidaria. Una acción concertada entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo nos permitió establecer un nuevo y moderno marco legal en concordancia con la transformación económica del país que se operó en esta década. Fueron sancionadas una serie de leyes, desde la de inversiones mineras, que marcó el camino, hasta la modificación del Código de Minería, incorporando la Ley Ambiental para la actividad productiva minera. Y todas estas normas, señor

¹¹⁸ Discurso proferido en la Cámara de Diputados de la Nación, el 22 de septiembre de 2004, disponible en www.hcdn.gov.ar

¹¹⁹ Discurso realizado en la Cámara de Diputados de la Nación, el 10 de agosto de 2005, disponible en www.hcdn.gov.ar.

presidente, fueron aprobadas por unanimidad en ambas Cámaras del Congreso Nacional.¹²⁰

A partir de todo lo dicho, es manifiesto que el gobernador Gioja fue una pieza central del engranaje minero nacional y sanjuanino en particular. Promovió la actividad minera por más de veinte años en su provincia y en cuanto a los proyectos metalíferos en particular afirmó: "Con Veladero, por ejemplo, vamos a duplicar las exportaciones, y eso implica un aumento en los impuestos provinciales", además aseguró la creación de 3000 a 4000 puestos de trabajo como producto de Pascua Lama en la etapa de construcción, y en la fase de extracción, entre 500 y 1000 personas. Lo cual demuestra que los números fueron variando en virtud de quien era el interlocutor y el momento en el cual se realizaba la afirmación correspondiente.¹²¹

Entre los principales argumentos que el gobernador esbozó en defensa del proyecto en distintos medios gráficos, radiales y televisivos nacionales, constan que los procedimientos que se llevarían a cabo serían completamente seguros, con lo cual no dudaba de que los planteos que se realizaron fueran científicamente infundados. Además, denotó que se había conformado un Consejo Consultivo Minero en la provincia así como una Comisión que tendrían un rol central en el otorgamiento de los permisos para operar al consorcio. Asimismo, mencionó la creación de la policía minera, y del sistema de monitoreo del proyecto con cooperación japonesa.¹²² Estas fueron algunas de las principales herramientas que se hicieron efectivas cuando surgieron algunos opositores a los proyectos. Es indudable que la estrategia mediática fue un arma central para Gioja, tal como queda de manifiesto en sus múltiples notas en el suplemento Cuyo Minero del Diario de Cuyo, y en Panorama Minero (Giovannini et.al., 2009).

Por otro lado, Gioja tuvo que negar su conexión empresarial con la minería, puesto que uno de sus hermanos es un empresario del sector reconocido. En su defensa, afirmó que si bien su familia se dedicaba a la extracción de bentonita, no existía un vínculo con el consorcio.

¹²⁰ Extracto del discurso del Senador Gioja, versión taquigráfica de las sesiones del Senado de la Nación, 62º Reunión, 26º Sesión ordinaria del 24 de noviembre de 1999, disponible en www.senado.gov.ar

¹²¹ Diario La Nación del 18/02/06, en www.lanacion.com.ar

¹²² Diario La Nación del 26/02/06, en www.lanacion.com.ar

Para sí, la minería se volvió un medio de campaña política, puesto que utilizó el tema para obtener el porcentaje que logró en las urnas a fines de 2007. De aquí su lectura de que se trató de una forma de refrendar el proyecto por parte de la sociedad sanjuanina, lo cual es en el mejor de los casos dudoso. Decimos esto, puesto que su discurso de la victoria hizo uso de la retórica minera como forma de legitimar sus políticas.

Sin embargo, y tal como afirman los sanjuaninos entrevistados, la administración Gioja se mostraba como una gestión “ordenada” que “pagaba los sueldos”, mucho más teniendo en cuenta que gran parte de los sanjuaninos eran empleados del estado provincial, con lo cual estos eran motivos valederos para los votantes para sostenerlo en el gobierno. Además, la inauguración del llamado Centro Cívico que opera como principal edificio donde se instaló la burocracia sanjuanina desde el año 2009, ha sido una obra de infraestructura memorable por su extensión y lujo, en una provincia que dista mucho de caracterizarse por los edificios más grandilocuentes de la Capital Federal.¹²³

El gobernador fue uno de los hombres más cercanos al presidente Kirchner durante su gestión y tuvo una importante llegada en los momentos en los que el caso se puso más tenso, ya sea por las negociaciones tributarias con Chile, o por los reclamos ciudadanos de distintos sectores de San Juan y de otros puntos del país. Sin dudas, se trató de un aliado imprescindible de la actividad, y en el caso.

Es significativo tener en cuenta que la concesión de la explotación de los recursos naturales provinciales a consorcios, implicó el arribo de un ingreso importante para dichos actores como producto de las regalías. Si bien, este es un tema que ha conllevado profundos debates acerca de la coparticipación de este tipo de ingresos y cuánto queda en el país en comparación con lo que egresa, fundamentalmente si se trata de oro. Lo cierto es que actualmente rige lo establecido por la ley 24.196 sancionada en el año 1993, como se describe en el Anexo 3. Esto significa que a pesar de que lo ingresado es insignificante en comparación con lo que el consorcio exporta, éste beneficio representa un importante aporte al producto provincial.

¹²³ Se trata de un edificio que fue prometido por sucesivos gobiernos nacionales desde 1946 luego del terremoto que azotó a la provincia. Fue licitado en el año 1972 pero en 1981 las obras quedaron paralizadas. De la mano de la administración Gioja, fueron recomenzadas con créditos de origen nacional obtenidos mediante negociaciones con el Presidente Kirchner quien lo inauguró formalmente en 2007 acompañado de la candidata presidencial Cristina Fernández.

En función de las expectativas sostenidas por el actor subnacional respecto a la percepción de beneficios, llevó a cabo una serie de acciones y estrategias que mencionamos. Una de ellas fue darle publicidad a lo que denominan mecanismos de participación ciudadana frente al proyecto. Interpretamos tales mecanismos, como una forma de legitimar desde la retórica los proyectos, y fundamentalmente en el marco del Congreso Nacional donde se dieron algunos debates opuestos al proyecto.

De acuerdo con el decreto 1315 del Ministerio de la Producción y Desarrollo Económico de la provincia de San Juan, y al efecto del proceso de evaluación del informe de impacto ambiental del proyecto binacional Pascua Lama, se creó la Comisión Interdisciplinaria de Evaluación Ambiental Minera (CIEAM). La misma estuvo integrada por catorce instituciones tanto del Estado provincial como nacional. Integrando el ámbito provincial participaron: el Departamento de Hidráulica, la Dirección de Recursos Energéticos y la Dirección de Política Ambiental. Como representantes nacionales se convocó: el Instituto Nacional de Aguas (INA), el INTA, el Instituto Nacional de Prevención Sísmica (IMPRES) y la Universidad Nacional de San Juan.

El objeto de la Comisión, fue asesorar al gobierno provincial desde los aspectos técnicos que cada institución podía abordar. El dictamen técnico que dio cada integrante de la comisión sería meritulado, esto significa que debía ser tenido en cuenta por el actor provincial, pero no era vinculante. La idea fue hacer participar a distintas instituciones dada la envergadura del proyecto y recibir su aporte técnico. Sin embargo, es importante analizar la creación de dicho ente como un mecanismo de prensa, puesto que Gioja hizo constante referencia a dicha comisión en los medios de comunicación a pesar de que el dictamen no fuera vinculante.

En cuanto a la Universidad Nacional de San Juan, se le solicitó un representante con conocimientos mineros y otro ambiental. El rector designó a la arquitecta Ana María Giménez, directora del Programa de estudios ambientales de la Universidad Nacional de San Juan (PRODEA) y el asesoramiento del Instituto de Investigaciones Mineras y al Departamento de Ingeniería de Minas, quien designó a Mónica Ramírez.

En la entrevista con Ramírez, afirmó que su participación estuvo dada por asistir a las reuniones, y analizar el informe de impacto ambiental desde las

incumbencias de su título.¹²⁴ En consecuencia, elevó un dictamen al rector para que él lo elevara a la autoridad de aplicación que en éste caso era la Secretaría de Estado de Minería. Otro ejemplo respecto a la división de incumbencias, es cómo el IMPRES, se dedicó a estudiar la actividad sísmica sanjuanina y la afectación que esto podía generar en relación al proyecto.

Ramírez expresó que el estudio de impacto ambiental realizado, fue sometido al escrutinio ciudadano vía web y por los principales medios de comunicación que dispone la provincia. En tal sentido, afirmó que la sociedad respondió con unas pocas apreciaciones ya fueran preguntas, observaciones u objeciones. Las mismas debían ser tenidas en cuenta por la comisión en su dictamen, pero la contestación debía realizarla la empresa, desconociendo Ramírez si efectivamente lo hizo. Los miembros de las asambleas y grupos disidentes al proyecto entrevistados, desconocieron en las entrevistas la realización de este período de consultas, aduciendo que en ningún momento se les dio espacio para el debate sobre el proyecto, sino que más bien se les cerraron puertas en la Universidad y espacios gubernamentales donde previamente tenían algún grado de acceso. Decimos esto para demostrar que dichas estrategias respondieron a la necesidad de justificar la inocuidad del proyecto ante actores fundamentalmente a nivel nacional y por ende fueron manifestadas en los medios de comunicación.

Otro espacio de participación que los miembros de las organizaciones sanjuaninas desconocieron, a pesar de ser nombrado por Saavedra, es lo que llamó un monitoreo social participativo con miembros de la comunidad para que tomaran muestras de proyectos en funcionamiento y las llevaran ellos mismos a laboratorios privados para su análisis.

En relación con lo dicho, encontramos la división de competencias en virtud de las creencias y expectativas del actor provincial. El Director de Gestión Ambiental dependiente de la Subsecretaría de Medio Ambiente de San Juan, José

¹²⁴ Ramírez es ingeniera en minas y docente de la Universidad Nacional de San Juan, y se especializa en la determinación del impacto ambiental de los proyectos mineros a través de sus estudios de posgrado en Chile. Entrevista realizada por la autora en el Departamento de Minas de la Universidad Nacional de San Juan, el día 3 de noviembre de 2009.

Luis Espinoza,¹²⁵ explicó que la segmentación de agencias en la provincia, reproduce la lógica nacional previamente explicitada.

En San Juan existe la ley 6.800 que exceptúa a la actividad minera del ámbito de la Subsecretaría de Ambiente en el sentido de la presentación, evaluación y otorgamiento de la Declaración de Impacto Ambiental (DIA), lo cual estaría a tono con lo que venimos aduciendo respecto al constante alejamiento de la actividad respecto a la cuestión ambiental. No obstante, el mismo funcionario afirmó que desde su ingreso al área, participó e intervino en los proyectos mineros en algunos ámbitos que incumben directamente al espacio burocrático, como es la cuestión de residuos y transporte.

En estas cuestiones, la Dirección de Gestión Ambiental, se constituye como autoridad de aplicación del manejo, transporte, generación y operación de residuos peligrosos de todas las actividades que se desarrollan en el ámbito provincial, esto incluye a la minería. Se trata de una ley sancionada en 1997 y reglamentada diez años más tarde. No obstante, la relevancia de la Secretaría de Estado de Minería a nivel provincial es prominente. Se podría aducir que en la estructura burocrática, Saavedra es el primer funcionario luego de Gioja. En consecuencia, y en función del modelo minero trazado por el gobernador, la disidencia es impensable.

En cuanto al proyecto Pascua Lama, la Subsecretaría declaró haber participado en la evaluación realizada por la CIEAM, así como operó de autoridad de aplicación en lo referente a los residuos sólidos, peligrosos, la trazabilidad social, el impacto en las comunidades, el transporte y manejo de cargas que ingresan y salen y otros aspectos relacionados con las comunidades cercanas.

A tal respecto, en la DIA del año 2006, se consideró la posibilidad que el transporte de carga no pasara por las comunidades porque las afectaría, entonces se hizo un by pass por vialidad nacional porque es un proyecto que trae aparejado un alto flujo de transporte. A su vez, el Director declaró que en la resolución constaba que debía prevalecer la toma de mano de obra de personas de la zona, y si no contaban con la capacitación necesaria, dicho proceso estaría a cargo de la empresa.

¹²⁵ Entrevista realizada por la autora en el despacho del funcionario en la provincia de San Juan el día 4 de noviembre de 2009.

Este tipo de declaraciones están relacionadas con el efecto derrame que se espera de este tipo de proyectos. Al entrevistar a funcionarios o relevar fuentes secundarias de las palabras de los principales actores a favor, consta la expectativa en la creación de empleo directo e indirecto que conllevan estos emprendimientos, así como el derrame en las comunidades en términos de infraestructura, como caminos, pasos, mejora de sistemas cloacales y agua potable, entre otras. Sin embargo y como el mismo Espinoza mencionó, este es un proceso de aprendizaje por parte del mismo Estado como regulador y por ende, muchas veces la devolución social no ha sido la esperada, como es el caso de grandes proyectos como La Alumbreira o el mismo Veladero que en sus propias palabras: “el derrame no estaba a la altura de las expectativas, pero el control día a día se vuelve más exhaustivo y vamos exigiendo más a medida que vamos aprendiendo el manejo.”

De lo dicho, surge nuevamente el debate acerca de la autoridad de aplicación de las mismas normas existentes, puesto que el control de la distribución de los beneficios de la actividad se encuentra en manos del Estado, pero en este caso provincial. Con lo cual, el hecho de que la mina catamarqueña o en Veladero la difusión de los efectos positivos de la actividad no haya sido la esperada, está directamente emparentada con la responsabilidad de la jurisdicción provincial para preservar la vida de sus habitantes, hacer cumplir las normativas establecidas y garantizar que lo declarado por los consorcios en la DIA se efectivice. Uno de los principales vínculos que debe unir al actor subnacional con el consorcio transnacional, es el que se da a partir de que el primero se constituye como organismo de contralor.

En lo referente a la relación del actor subnacional con otras entidades a nivel nacional tales como la Cancillería, la Secretaría de Ambiente y la Secretaría de Minería, entre otras, Saavedra declaró que sostuvieron escasas reuniones con el Ministerio de Relaciones Exteriores, lo cual corroboró Espinoza. Asimismo, que los pocos encuentros realizados estuvieron relacionados con la cuestión tributaria que manejó el área económica del Palacio San Martín. No obstante, es importante remarcar que no hubo vínculo con la DIGMA, o con Estrada Oyuela mientras ocupó el rol de Representante Especial de Asuntos Ambientales. Más bien la relación pasó por la Secretaría de Minería nivel nacional con quien compartieron un vínculo especial en virtud de que es un sanjuanino, Mayoral, el principal

referente; así como con el COFEMIN, como ente articulador a nivel nacional. También se realizaron encuentros con las autoridades chilenas, particularmente con personal de la Comisión Nacional de Medio Ambiente (CONAMA), de la Comisión Regional de Medio Ambiente (COREMA), de la Secretaría Regional de Minería de Chile, del Servicio Nacional de Minería y Geología y con el Comité de Integración de la Cuarta Región formando en este último caso, un foro bianual.

A diferencia del área de minería provincial, Espinoza declaró sostener una relación relativamente estrecha con el sector de residuos peligrosos de la Secretaría de Ambiente nacional, pero se trataba de un lazo puntual cuando se requería apoyo para iniciativas específicas y personal para realizar inspecciones, entre otras.

Esta segmentación de actividades, responde a lo que hemos afirmado en cuanto a la creencia de que la división es funcional para limitar las opiniones y prescindir de cuadros burocráticos numerosos para tomar las decisiones. Asimismo, como forma de prevenir que el conflicto se incremente en su escala, más en este caso que estuvo fuertemente contenido y encapsulado.

Otro mecanismo central para la progresión de un conflicto ambiental, tal como lo hemos afirmado con Pasteras, es el rol de los medios de comunicación. La provincia contó con un importante control sobre los medios provinciales de comunicación, lo cual no sólo fue declarado por los actores disidentes que entrevistamos, quienes aseguran no tener espacio en ningún medio sanjuanino más allá de dos radios. Análoga afirmación realizó la diputada nacional por el ARI, María Fernanda Reyes, quien declaró en la entrevista realizada que al visitar canales televisivos de la provincia, apagaron las cámaras en el momento que la legisladora decidió mencionar el proyecto Pascua Lama.¹²⁶

Dicha presión se vio profundizada por la pauta publicitaria que las mismas empresas mineras colocaron en los medios locales, fijando el contenido de los programas. El problema radica aquí a nuestro entender en el Estado provincial como actor subnacional, puesto que es éste quien debe garantizar que los medios sean espacios de expresión y difusión de información, y no reductos de campaña pro-minera controlada por los consorcios extranjeros. Dijimos que en el caso pasteras los medios también jugaron un rol central, sin embargo lo fueron como

¹²⁶ Entrevista realizada a la diputada nacional de la Coalición Cívica por la provincia de Buenos Aires, María Fernanda Reyes el día 18 de noviembre de 2008 en la ciudad de Rosario.

articuladores del creciente reclamo, y las mismas dimensiones del caso llevaron a que los medios de este lado de la orilla no puedan sucumbir a la tentación de difundir propaganda pro pasteras.

Algo similar y referente a la compra de voluntades por parte del consorcio Barrick Gold, es el hecho de convertirse en 2007 en el principal sponsor del equipo San Martín de San Juan de fútbol, que pasó a primera división. Tales mecanismos son esenciales para la provincia, no sólo por Pascua Lama, sino por las expectativas del actor en función del potencial minero de San Juan.

En lo que respecta a los proyectos que actualmente se encuentran en la etapa de exploración y aquellos que están en explotación en la provincia de San Juan, Saavedra afirmó en la entrevista realizada, un análisis de dicho potencial. Es así que aseveró que existían 150 prospectos en la provincia. Hasta la finalización del período de estudio, Casposo contaba con la DIA de explotación aprobada y comenzaría pronto su actividad, Pachón aún no tenía la DIA y Pascua Lama poseía la DIA de explotación aprobada como Casposo, pero aún no estaba en funcionamiento. En operación se encontraban las minas de Gualcamayo y Veladero, ambas con la DIA de explotación aprobada.

Todos los emprendimientos deben presentar por ley, una actualización del Informe de Impacto Ambiental (IIA) cada dos años que es de hecho lo que para fines de 2009 se analizaba respecto a Pascua Lama, como mencionaron tanto Ramírez como Espinoza, en el ámbito de la CIEAM. Un ejemplo de los cambios que un proyecto puede tener en éste sentido, está dado por la escombrera que se realizaría del lado argentino y que en la presentación que se evaluaba a finales de 2009 había sido dejada de lado.

En cuanto a las causales de por qué creían los funcionarios entrevistados que Pascua Lama no estaba en funcionamiento al finalizar el período estudiado, los mismos negaron cualquier relación con “los pocos disidentes” a quienes denominaron “personas no instruidas o poco informadas”. Más bien vincularon la demora con el problema tributario que se dio en forma bilateral entre Argentina y Chile. Además, Saavedra afirmó que faltaba financiamiento por la crisis internacional –un mínimo de 3 millones de dólares- para emprender el proyecto del lado argentino. No obstante, en Chile ya se encontraba funcionando –tal como afirmó el mismo funcionario- y se pronosticaba que del lado argentino comenzaría en 2010.

A lo dicho cabe una aclaración, los actores no estatales entrevistados declararon que con Veladero ocurrió algo similar respecto a lo que el consorcio Barrick Gold denominó como insuficiencia en el financiamiento internacional para comenzar la fase de explotación. En consecuencia, la provincia proveyó fondos. Sin embargo, esto no pudo ser comprobado mediante las fuentes relevadas.

Un punto más que toca en forma directa al actor provincial, es el rol que legalmente asume en el momento que un proyecto ya se encuentra en operaciones. Nos referimos al control técnico en este caso. Le compete a la autoridad de aplicación controlar que todo aquello que la empresa declaró en los distintos documentos aprobados, y que tienen carácter de declaración jurada, sea veraz en su traducción a hechos concretos. Eso se aplica tanto a las cuestiones netamente ambientales en un sentido restrictivo del término, como a lo social, lo tributario y el supuesto efecto derrame en términos de empleo, infraestructura y tercerización de servicios, entre otros. Aquí es donde incluso el sector académico entrevistado, que ha mostrado certezas en cuanto a los IIA y a la DIA, manifestaron mayores reticencias o temores.

En base a la experiencia, afirmaron tanto Pedro Sarquís como Director del Instituto de Investigaciones Mineras de la Universidad Nacional de San Juan, como Ramírez, que es el control donde el Estado suele mostrar su costado más frágil. Incluso contando con evaluaciones ambientales estrictas sobre los proyectos, es la autoridad de aplicación la única que debe garantizar el cumplimiento por parte de la empresa durante los años que dure la mina. No solamente desde un punto de vista ambiental, sino teniendo en cuenta que es la propia empresa quien declara qué mineral y cuánto extrajo y a partir de esa declaración jurada se le cobran las regalías.

En el caso de Pascua Lama, al igual que otros proyectos sanjuaninos, el control recae sobre la Secretaría de Minería y otras áreas del gobierno de San Juan tales como la Subsecretaría de Medio Ambiente y el Departamento de Hidráulica, entre otros. La Policía Minera fue otro de los mecanismos creados por el actor subnacional con el objeto de controlar in situ. Si bien cada proyecto debería contar con un policía minero permanente, existen unos pocos que regulan todos los proyectos en explotación, puesto que durante la etapa previa, se trata de una tarea combinada por diversas agencias del Estado. Aducimos que se trata de otro

mecanismo, puesto que así como se generaron instancias como la CIEAM para legitimar en el nivel nacional el proyecto desde el plano técnico antes de su puesta en funcionamiento, la Policía junto con las agencias provinciales controlan en la fase de explotación.

Es notorio por ende, en cuanto a la minería en general y al proyecto en particular, que el gobierno de San Juan ha realizado una elocuente y efectiva actividad de lobby en la persona de su gobernador para lograr que el proyecto se concrete. Además de todo lo mencionado, podemos hacer referencia al “Plan de Desarrollo Sostenible Regional de los Municipios con Minería Metalífera. El caso Jáchal, Iglesia y Calingasta” cuyo informe final se presentó en 2008. El mismo fue realizado por la Secretaría de Minería, otras agencias gubernamentales provinciales, y el Instituto de Desarrollo Colectivo de la Universidad Católica de Cuyo.

En todos estos elementos, el actor subnacional fue estratégico en comprender el espacio vital donde se desarrollaba y en consecuencia, bloquear las puertas de ingreso de la duda. Esto se realizó, limitando la llegada de los actores disidentes a los medios de comunicación, permitiendo que el consorcio otorgue prebendas a los vecinos, así como difundiendo el mensaje pro minero ante los medios nacionales, retando a cualquiera que se opusiera a la actividad a debates públicos. En consecuencia, se profundizó el modelo minero mediante la articulación nacional-provincial, donde el Congreso Nacional jugó un rol central en su principal misión de legislar.

Hemos mencionado que el caso sanjuanino es llamativo y contrastante con la realidad vertida en Entre Ríos. Es notorio que San Juan muestra una serie de departamentos, municipios y comunas con escasas o nulas posibilidades de resistir a los embates de la política minera como política de estado.

Entre los departamentos más notorios en esta lucha han sido Iglesia -que es donde efectivamente se radican tanto Veladero como Pascua Lama-, Jáchal, Calingasta -como zona tradicionalmente dedicada a la actividad minera de tipo industrial- y Zonda. Teniendo en cuenta los municipios y comunas más destacados en sus intentos de lucha contra la actividad, podemos mencionar los casos de: Barreal, Rodeo, Tudcum, y Pismanta, entre otros. En estas comunas y municipios, se realizaron encuentros donde participaron distintas organizaciones en contra de la minería en general y del proyecto Pascua Lama en particular. A

pesar de que en casi todos los casos los movimientos iniciados en 2004 fueron desarticulados, algunas de dichas dispersiones, requieren una reflexión adicional.

Tal como anunció en su libro el periodista Javier Rodríguez Pardo, los movimientos comenzaron con fortaleza y apoyo de instituciones locales, medios de comunicación y el aporte de movimientos y asambleas de otras partes del país, fundamentalmente de Esquel¹²⁷, como forma de brindar soporte a la disidencia naciente. Sin embargo, en un breve período la mayoría de grupos se disolvieron por temor, por la persecución propiciada por los gobiernos locales y provincial, por las amenazas de despidos y otros eventos de este tipo que fueron efectivos en la tarea de aniquilar los polos de disidencia al modelo minero nacional y provincial. Con lo cual, las expectativas del principio de formar un movimiento nacional en contra de la mega-minería con tóxicos, se vieron diluidas. Incluso la propia empresa repartió obsequios en Rodeo, brindando vehículos al municipio, una ambulancia y otros regalos a instituciones como hospitales y escuelas locales. (Rodríguez Pardo, 2009)¹²⁸

Por otro lado, el caso de Jáchal es quizás uno de los más llamativos respecto a la desarticulación, puesto que los medios de comunicación, sindicatos, escuelas, plazas y otros espacios públicos en contra de la mega-minería y con la consigna “el agua vale más que el oro”, fueron cooptados. En Barreal y en Calingasta sucedió algo similar, aunque los entrevistados marcaron el caso jachalino como el de mayor impacto, por la cantidad de personas que reunió el movimiento en un principio, el apoyo de las autoridades y la fuerza del primer momento. Incluso se desarrolló allí, el Congreso en Defensa de los Recursos Naturales, tal como lo denominaron sus organizadores, con una fuerte presencia de asistentes de distintos puntos del país. Las jornadas finalizaron con la entrega al Vicegobernador Marcelo Lima, de un documento dirigido al gobernador Gioja rechazando la mega-minería a cielo abierto y con el uso de compuestos tóxicos.

Otra cuestión que parece relevante mencionar, constatada por los entrevistados de distintos círculos académicos y burocráticos, es la decisión del Concejo Deliberante y del Intendente José Adolfo Ibaceta del departamento de

¹²⁷ Para ampliar acerca de lo sucedido en la ciudad de Esquel, ver: Svampa, Bottaro, Álvarez, 2009; Weinstock, 2006; y Bueno, 2010b.

¹²⁸ Lejos de tratarse de datos provenientes de estudios periodísticos con escasa fidelidad académica, esto mismo fue denunciado por el Defensor del Pueblo de la Nación, Mondino, tal como hemos hecho referencia previa.

Calingasta, de convocar a un plebiscito para votar sobre el desarrollo de la actividad mega-minera metalífera en mayo del año 2005.

La respuesta del gobernador Gioja fue contundente en el sentido no sólo de prohibir la realización de tal actividad que para numerosos juristas, la Constitución Provincial habilita, sino también en declarar que como política de estado, la minería no sería abandonada en caso de que el calingastino dijera lo contrario. Las afirmaciones de Gioja fueron vastas descalificando a los ciudadanos de Calingasta, fundamentalmente aduciendo que no sabían votar por su ignorancia. Sin embargo, lo cierto es que el plebiscito no se celebró y que Gioja obtuvo un fallo del Tribunal Electoral que apuntaba que efectivamente no se podía realizar este tipo de actividad de plebiscito.

Valgan estas breves palabras para demostrar que en el caso sanjuanino, el actor provincial logró imponerse sobre las creencias y expectativas de los actores locales, estableciendo la imposibilidad de que dichas jurisdicciones pudieran aislarse en poco o mucho de las políticas marcadas desde el plano provincial en el aspecto minero. De esta forma, este apartado abonó a nuestra afirmación en forma de hipótesis respecto al condicionante ejercido por los actores subnacionales, particularmente en este caso, por parte del actor provincial.

Previo a identificar a los actores no estatales que han sido partícipes en los casos propuestos, así como relevar sus objetivos, intereses, los medios empleados y el impacto logrado como resultado de los mismos; consideramos imperativo resaltar que la postura de los actores subnacionales en uno y en otro caso fueron una condición esencial para el crecimiento o estancamiento de los reclamos. Además de las condiciones de divergencia de ambos casos que expusimos, el apoyo del gobierno de San Juan a la minera es un dato esencial para el pueblo sanjuanino, así como la decisión del entrerriano de plegarse al reclamo de Gualaguaychú -por más que fuera con el interés manifiesto de obtener legitimidad por parte del electorado-, es un partidor de aguas en términos de impacto de las actividades de los actores no estatales.

En consecuencia, sostenemos que el actor subnacional de tipo provincial sostuvo una serie de acciones vinculadas al concepto de gestión externa, tanto en su ímpetu de implementar negociaciones por sí mismos, como en forma coordinada con el Estado nacional y mediante el lobby con el ejecutivo. Los

actores subnacionales municipales, jugaron en este caso un rol secundario, menoscabados por aquel, y por ende funcionales a la lógica minera descrita.

6.2.3. Los actores no estatales

El caso Pascua Lama revela las ambigüedades de una población que no logró unirse en contra de un proyecto que para muchos se percibía como positivo en virtud de los beneficios -fundamentalmente económicos- que generará. En consecuencia, muestra una variedad de actores a favor y en contra, donde los intereses sectoriales tienen mucho que decir en sus posturas. A continuación describimos y analizamos las creencias y expectativas detentadas por las asambleas conformadas ad hoc en virtud del proyecto.

En consonancia con el concepto de acción externa, afirmamos que los actores no estatales desarrollaron *acciones propias* similares a las mencionadas en el caso Pasteras, es decir, con organizaciones en otros Estados como Chile, aunque con un impacto y asiduidad menor. Para ello se vincularon tanto las asambleas como las ONGs y otros grupos opositores como los productos agropecuarios. Asimismo, ensayaron *acciones de lobby*, fundamentalmente durante la estadía de Picolotti en la Secretaría de Ambiente, aunque fueron infructuosas por el constreñimiento que experimentó la funcionaria.

Si bien es difícil detectarlo a través de los medios de comunicación, existen dos asambleas que coexisten en San Juan y que si bien se encuentran ambas en contra de la actividad minera metalífera tal como la promueve el gobierno provincial, se separaron por sus diferencias en términos de creencias y expectativas.

Se trata de Sanjuaninos Autoconvocados No a la Mina y la Asamblea Sanjuanina contra la Contaminación y el Saqueo. En ambos casos entrevistamos a miembros de las mismas que declararon que había algunas cuestiones que estaban dispuestos a exponer, y otras que hacían al secreto de las asambleas y la necesidad de sostener ciertos movimientos sin que fueran conocidos por las autoridades y por todos aquellos que intentaban analizar su funcionamiento, poniendo en peligro sus libertades.

Es importante distinguir a este respecto, que si bien los miembros de la ACAG mostraron desconfianza a lo largo de su proceso de crecimiento puesto que pudieron comprobar que eran observados por inteligencia uruguaya, así como por contratados de la misma transnacional, en gran parte sus actividades fueron públicas y el apoyo brindado por los actores subnacionales les dio un margen de contención que los sanjuaninos no experimentaron. Más bien por el contrario, sus actividades e incluso integrantes se mantuvieron en su mayoría en el anonimato.

La Asamblea Sanjuanina se formó aproximadamente en el año 2005 cuando aún la Unión de Asambleas Ciudadanas (UAC) no se había constituido y los entrevistados consideraron haberla impulsado. La Asamblea no es autoconvocados pero se formó como resultado de las contradicciones internas de este grupo, iniciado aproximadamente en 2003.

El entrevistado de la Asamblea dio cuenta de que autoconvocados era un movimiento demasiado diverso y hasta con intereses antagónicos en su interior lo cual habilitó la escisión. Los mismos actores coincidían en que debían ejecutar la resistencia contra la mina en una forma asamblearia. En la percepción del entrevistado, el desguace tuvo que ver con la imposibilidad de un grupo de autoconvocados de percibir la importancia de contar con vínculos con otros estratos y organizaciones tales como sindicatos y gremios, en la creencia que debían mantenerse separados. En contraposición, aquellos que conformaban la Asamblea, creían que era necesario estrechar relaciones con otros tramos de la resistencia para poder lograr algún tipo de resultado aunque sea parcialmente positivo.

La asamblea estuvo compuesta por un grupo de entre 20 y 30 miembros, aunque las filas se nutrieron de muchas personas que no operaron con constancia dentro del cuerpo. No contaban con personería jurídica ni creían en ésta herramienta como estrategia, más bien por el contrario, estaban convencidos que esta sería una forma de garantizarle a los “enemigos” -entendiendo por tales al estado nacional y provincial, así como a los consorcios transnacionales- el control sobre sus actividades. Sus acciones fueron más bien de movimiento, realizaron difusión y coordinación con distintos espacios, tanto de la provincia como de otros puntos del país, en la búsqueda de construir una oposición con mayor poder.

En cuanto a las diferencias que existieron entre asambleas de distintas provincias nucleadas por la UAC, el entrevistado afirmó que si bien todas diferían

en su conformación y medios a su alcance, entre otras características, coincidían en cómo se construían, en el sentido de la toma de decisiones horizontal, la forma de las reuniones, y una conducción que distaba de las tradicionales en el sentido de un directorio o un presidente. Es primordial apuntar que las asambleas buscaban hacer invisible la figura del líder por diversos motivos tales como la creencia en la protección de la propia fuerza del movimiento de intromisiones gubernamentales. En consecuencia, la asamblea edificó su lucha a través de la negación de liderazgos, como forma de protegerse de adentro hacia afuera.

Además, un punto central fue la coordinación de asambleas, puesto que se dieron proyectos que tocaban a más de una provincia, como puede ser el caso de La Alumbra, entre muchos otros. Esto se fundamenta justamente en que los límites naturales difieren de los puestos por el hombre. El cauce de un río puede pasar por un establecimiento minero en una provincia y a su vez desembocar en otra jurisdicción.

Profundizando las creencias y expectativas edificadas a través de sus acciones, los integrantes plantean que el mismo discurso se ha ido afinando puesto que al principio las afirmaciones eran de un tenor más genérico en contra de la minería. Luego asumieron con mayor claridad, que apoyan un San Juan con minería y no un San Juan minero. Esto significa que apuntaban algún tipo de minería que sea no metalífera y de acuerdo a las mismas necesidades de la provincia y no por intromisiones extranjeras. En consecuencia, se proclamaron abiertamente en contra de la minería a cielo abierto y con el uso de sustancias tóxicas. Las razones que esbozaron fueron fundamentalmente tres: porque es el símbolo de lo que los grandes centros de poder mundial querrían para un país marginal como la Argentina y sobre todo para una provincia pobre como San Juan; en segundo lugar porque contaminaba, destruía el paisaje y el ambiente en general; y finalmente porque al ser a gran escala en el marco de una crisis ecológica como la que experimentaba el mundo, no permitía analizar en forma objetiva la necesidad de un cambio de mentalidad respecto al ambiente.

Al analizar las bases y fundamentos de lo afirmado por estos actores, notamos que a diferencia de las aseveraciones de los integrantes de la ACAG casi exclusivamente centradas en la defensa del río en particular y la no radicación de pasteras sobre la cuenca del mismo, este movimiento es más diverso en sus creencias y más extenso en sus expectativas en el sentido que trascienden el

emprendimiento para bregar por un cambio del modelo de desarrollo a nivel global.

La pregunta que se hacen los asambleístas es *¿para qué le sirve el oro al argentino y fundamentalmente al sanjuanino?* Se trata de un interrogante lo suficientemente específico como para comprender que el abastecimiento de metales preciosos a las principales potencias redundará en la profundización de un modelo de acumulación con el cual no acuerdan. En este sentido la sostenibilidad y la sustentabilidad para los asambleístas sanjuaninos son términos retóricos que en la práctica implican saqueo.

En cuanto al acceso a los medios de comunicación para difundir tales ideas, afirmaron que de las aproximadamente 200 radios de frecuencia modulada existentes en la provincia, casi todas estaban controladas por el gobierno y por la pauta publicitaria de las empresas mineras. Asimismo, no creían que las soluciones pudieran venir de los organismos internacionales puesto que el Banco Mundial ha financiado las principales prospecciones y cateo de los emprendimientos mineros en la última década. Este es quizás otro punto de encuentro entre asambleas, con la diferencia que Gualeguaychú junto con el actor subnacional intentaron actuar por dentro de los canales de estos organismos solicitando el cumplimiento de los principales principios de protección ambiental del Derecho Internacional Ambiente. En contraposición, la asamblea sanjuanina considera que esto es infructuoso porque el mismo Banco Mundial es el artífice del modelo que critican.

La Asamblea sanjuanina es diversa en sus bases, pero en cuanto a los medios que utilizan no creen en solamente cortar calles o ir a los barrios, sino en hacer uso de todas las herramientas disponibles para difundir su mensaje. En este sentido, se trata de un aspecto compartido por los autoconvocados con algunas diferencias que tienen que ver con los nexos entre organizaciones. La Asamblea cree en estrechar vínculos con sindicatos por más que sean mineros y defiendan la actividad, se unen a su reclamo salarial y de mejores condiciones laborales. Sin embargo, no todos los que forman parte de la Asamblea están de acuerdo con juntar reivindicaciones, tal como afirmaba el entrevistado, se producían fuertes debates internos para poder realizar acciones con estos grupos.

En cuanto a la existencia de técnicos y profesionales entre las filas de los asambleístas, identifican a ingenieros en minas y algunas personas que trabajaron

en el sector, pero fundamentalmente contaron con una red de personas que colaboraron por fuera, profesionales con experiencia de la región tales como arqueólogos y geólogos. De este aspecto se desprende que el apoyo técnico del cual dispusieron fue ostensiblemente menor del que los asambleístas de Gualeguaychú pudieron nutrirse.

En el caso entrerriano, el apoyo brindado por el actor subnacional supuso el contacto con los abogados del Cedha, así como otros vínculos nacionales y de otras jurisdicciones que facilitaron la asistencia de institutos de diversas partes del país. Todo esto relacionado también con el impacto logrado en los medios de comunicación instalando el reclamo al más alto nivel. De esta forma, se constata que incluso algunos servicios profesionales que no pudieron abonar en la hora primigenia, como los del mismo Daniel Sabsay, luego fueron ofrecidos en forma gratuita por los mismos técnicos. En cambio aquí, la mayoría de técnicos apoyaron la actividad minera, porque son ingenieros de minas o trabajaron con dichos profesionales en la Universidad ya sea nacional o católica. En esto el desbalance que se produjo encontró una explicación precisa en el significado que tiene la actividad para la provincia en forma creciente y como hemos dicho en diversas oportunidades, que el mismo proyecto deportará importantes beneficios para la provincia, tal como anunciaron las autoridades en extenso.

En este sentido, uno de los debates que atravesó el país fue la aceptación o no de fondos por parte de las mineras para las universidades nacionales. Esta álgida discusión denotó que la política minera en la Argentina se encuentra profundamente arraigada, y en la aceptación de muchas de las instituciones de los fondos, es posible constatar la red clientelar que su actividad genera, no sólo con las universidades sino con los vecinos de los emprendimientos, escuelas y hospitales, a los cuales brindaron prebendas para comprar su favor, tal como denunció el Defensor del Pueblo a nivel nacional, Eduardo Mondino.

Destacando la relevancia de la interrelación de las Asambleas con otras asociaciones y grupos, los miembros hicieron referencia a la Central de Trabajadores Argentinos (CTA), y en su interior la Organización Sindical Mineros Argentinos (OMA), que también se declaró en contra de la minería a cielo abierto. Asimismo la juventud de la CTA fue un vínculo importante puesto que realizaron algunos documentos en contra de la gran minería bajo los métodos existentes. Otros lazos se establecieron con la Asociación de Trabajadores del Estado (ATE)

y con el gremio de los municipales sanjuaninos. En este último caso fue una relación muy valorada porque cuentan con una radio que fue según los asambleístas, uno de los pocos medios que trabajó en contra de la minería o al menos donde pudieron expresar su disidencia.

En lo referente a las organizaciones no gubernamentales, existen algunas con las cuales presentan disidencia tales como la FARN y Greenpeace. Sin embargo, y como expresó el entrevistado: “pero si ponen un cartel que diga faltan 100 días para defender los glaciares, no le vamos a decir que no o por lo menos podemos ser pasivos, pero no activos en contra”. Esta es la pauta que denota que si bien disintieron con los objetivos e incluso con los medios utilizados por algunas ONGs, las cuales consideraron fueron utilizadas por el gobierno y por los organismos internacionales; en los momentos que realizaron acciones en contra de un enemigo común no se transformaron en amigos pero al menos no actuaron en disconformidad.

El hecho de que la experiencia de participación política fuera muy baja entre los miembros, generó grandes temores a la hora de elegir los medios para expresar la lucha. Tal vez la diferencia es que en Gualeguaychú primó la idea de las concentraciones pacíficas y el no involucramiento con otros movimientos que pudieran generar que la ACAG fuera sindicada con otros espacios. Sin embargo los sanjuaninos, desprovistos de otras herramientas y con una cosmovisión diferente, hicieron uso de todas las estrategias factibles.

Haciendo referencia a las relaciones con los estratos gubernamentales en sus distintos niveles, afirmaron que a nivel nacional hicieron un contacto con la Secretaría de Ambiente durante la permanencia de Picolotti. El mismo se dio en un momento que organizaron un corte de calle en la Capital Federal, en Callao y Rivadavia. En dicho caso, la secretaria les dijo que estaba en contra de la actividad y que contaban con su apoyo para las acciones que realizaran. Asimismo, le solicitaron una entrevista con el presidente Kirchner, la cual se comprometió a conseguir desde la lógica de la retórica de sofocar el corte de calle, sin que efectivamente se concretara.

En cuanto a sus expectativas respecto al gobierno provincial, no hubo trato puesto que representaba el ala más dura de soporte a la minería que ellos criticaban enérgicamente. En lo referente a la Cámara de Diputados provincial,

declararon haber tenido la intención de ingresar al recinto, pero fueron expulsados. A nivel municipal sucedió algo similar.

Algunos de los integrantes de la asamblea tuvieron discusiones abiertas con funcionarios tales como intendentes y secretarios, sin embargo y a pesar de proponerles instancias públicas de debate, estos rechazaron dicha posibilidad. Es importante aclarar que en sus creencias, no consideraron que los funcionarios se negaron a los encuentros públicos por no tener la instrucción necesaria o por incapacidad, sino por lo contrario. Esto significa, por sostener que eran los asambleístas los que, desconociendo los proyectos, planteaban cuestiones que eran irrelevantes o infundadas científicamente. Este pensamiento no sólo pervivió en los funcionarios, tal como hemos constatado, sino en los académicos. Sin embargo, es relevante dividir el plano de la retórica de las creencias en sí mismas.

El argumento que surge es analizar las razones por las cuales un funcionario o un académico se coloca en el lugar de juzgar por desconocimiento a una fracción del pueblo en vez de brindarle la información pertinente para que pueda reflexionar por sí mismo, en sus propios términos. Estas cuestiones son centrales respecto a las percepciones mutuas de los actores, puesto que el gobierno provincial realizó cuantiosos esfuerzos para promover la actividad, pero no los hizo con los sectores disidentes.

En ocasión de las entrevistas realizadas tanto a Saavedra como Espinoza, establecimos como prioridad la pregunta acerca de por qué no dirigían sus esfuerzos a convencer a estos sectores con argumentos técnicos si es que ellos realmente están convencidos que los proyectos eran inocuos y que las manifestaciones de los disidentes eran infundadas. La respuesta estuvo dada por el desinterés basado en el escaso número y sus posiciones asentadas en la ignorancia. Tal como analizamos hasta aquí, se trata de una estrategia relativamente exitosa. Lo es, porque efectivamente lograron neutralizar grandes manifestaciones o acciones populares que obtengan alcance nacional, en parte por ese temor al efecto Gualeguaychú, sin embargo no lograron disolverlos totalmente ni identificarlos. Además y fundamentalmente, sus esfuerzos por menoscabarlos en los medios de comunicación le dieron esa visibilidad que intentaron limitar.

Sanjuaninos Autoconvocados No a la Mina es un movimiento que comparte algunas similitudes con la Asamblea aunque difieren respecto a algunas de sus creencias y expectativas, y por ende en relación a los medios que utilizaron

y las acciones que desarrollaron como grupo. Se definían a sí mismos como un movimiento social que se oponía a la minería contaminante, por eso la consigna que enarbolaron fue “no a la minería contaminante”. Plantearon en consonancia, que era necesario desarrollar una minería no metalífera ineludible para otras actividades como la agricultura y la construcción. En tal sentido, compartían la idea que la minería es la madre de las industrias.

Los minerales de tercera categoría como la arena y otros materiales para la construcción, son tradicionales en la minería sanjuanina y además son centrales para la producción, sin embargo se les restaba importancia, en la opinión de los autoconvocados. La pregunta que se formularon fue similar a la de los assembleístas: ¿Por qué no existió la minería metalífera como actividad en la Argentina hasta ahora? La respuesta a su entender era que los argentinos al no fabricar industria pesada, no requeríamos tales materiales.

Además, cuestionaron el uso intensivo que se hacía de la energía frente a su carestía en todo el territorio nacional. Como resultado, afirmaron: “La regla de la minería es 24 horas por 50/40 o 20 años, si no el negocio se cae”. Con lo cual, la pregunta reformulada sería: ¿Para qué quiere un argentino sacar oro? Nuevamente la respuesta fue *para nada*, solamente sacaban oro los grandes centros de poder con la conformidad de los países pobres a cambio de algunos puestos de trabajo y unos cuantos dólares en concepto de regalías. Este fue el núcleo del debate para los autoconvocados.

El entrevistado, Hugo González, es ingeniero en minas de la Universidad Nacional de San Juan y desarrollaba en la década del noventa trabajos relacionados con el impacto ambiental de proyectos mineros. En este proceso declaró descubrir que las evaluaciones ambientales eran una forma de legitimar la instalación de proyectos contaminantes con la salvaguardia de que el Estado garantizaba su inocuidad mediante una declaración o aceptaba medidas de mitigación. Era un modelo extrapolado de países desarrollados donde esta metodología se venía utilizando con éxito para los empresarios pero no así para los ecosistemas.

Mucho más cerca en el tiempo, junto con otro grupo de profesionales, se fueron nutriendo de distintos informes y analizando sus principales falencias donde la primera barrera era la extensión y el lenguaje técnico. En este sentido González afirmó que incluso cuando el gobierno provincial hubiera puesto un

informe de impacto a consideración del público, es imposible que el ciudadano común pueda comprender el contenido de éstas páginas. Nos detenemos brevemente en esta creencia fundada puesto que es certero que los IIA son extensos, con un lenguaje sumamente técnico y por ende inaccesibles para la comprensión de aquel que no cuente con el saber específico, dependiendo de la porción que se trate: biológica, geológica y climatológica entre muchas otras.

Dentro de Sanjuaninos Autoconvocados -que fue preexistente a la Asamblea-, se conformó una comisión técnica donde se evaluaban IIA, en este caso mineros pero no solamente, y fueron haciendo cierta pericia en este sentido. Se trataba de un servicio que otorgaba el movimiento para las comunidades de la zona, como una forma de tener una segunda opinión sobre el informe además de la de los técnicos gubernamentales, que muchas veces han sido cooptados por las empresas o hasta son los mismos consultores contratados por los consorcios.

Para González, uno de los focos de crítica se puntualizaba en la Universidad como supuesto centro del conocimiento. La creencia de autoconvocados estaba dada por la obligación de las unidades académicas en términos éticos de estudiar y analizar los fenómenos tal cual son. Sin embargo, los acusaron de haber cedido a la lógica de las empresas transnacionales y la supuesta necesidad del desarrollo que continúa perpetuando la destrucción. En este sentido, tanto el entrevistado como el resto de integrantes de Sanjuaninos Autoconvocados y los asambleístas, compartieron un aprendizaje individual y grupal respecto a la importancia de modificar los parámetros del modelo de desarrollo y detener la devastación planetaria perpetrada por los países centrales a apoyada desde los países periféricos.

Autoconvocados se planteó en 2007, que tenía dos opciones de lucha: intentar convencer a la sociedad de sus planteos, o continuar como grupo e individualmente dejando un testimonio en la mayor cantidad de jóvenes que fuera posible. Se decidieron por la segunda opción, que sin desterrar la difusión, se realizó en forma sectorizada. El objetivo entonces expresaron que era aprender todo lo posible, evaluar los conocimientos adquiridos y si era necesario negarlos, sin dar nada por sentado o dado, ni siquiera lo que estuviera científicamente probado. En tal sentido, no veían factible que puedan romper la estructura o el molde que implica el actual modelo, sino más bien establecían dentro de sus como expectativas, reproducirse dentro del mismo.

En términos técnicos, se declararon en contra del sistema que se utiliza, tanto el pit a cielo abierto como la lixiviación con cianuro, puesto que son los más desplegados por los bajos costos, lo cual redundaba en que no se estimule el recambio tecnológico. En este sentido, los autoconvocados consideraban que la legislación cerró el círculo para que todo se pueda realizar bajo un manto de legalidad. Es por eso que reclamaban que si no existía una voluntad certera de aplicar el principio precautorio que consta en nuestra legislación ambiental, no debería estar traducido en leyes.

Sus afirmaciones se encaminan entorno a la idea de que si la norma establece que las empresas deben demostrar que no van a generar contaminación, no deberían invertir el principio de prueba. Por otro lado, explicitaron su creencia entorno al sistema de DIA e IIA. El mismo funciona de forma tal que la empresa presenta un informe, la autoridad de aplicación hace objeciones, el consorcio modifica lo que solicita el gobierno, y este proceso se repite hasta que las autoridades avalan el proyecto en nombre de la necesidad de mano de obra y desarrollo económico. Con lo cual, los autoconvocados renegaron de la tecnología que se utilizaba, del informe de impacto tal como se desarrollaba y de la legislación que avalaba el proceso.

En cuanto a las estrategias de difusión, declararon haber limitado sus discusiones con funcionarios que no fueran las que se dieron en ocasiones específicas como las audiencias públicas y consultas que se realizan en distintas provincias argentinas donde son convocados para evaluar informes. Es importante aclarar en este sentido, que realizaban este servicio en forma gratuita, requiriendo solamente que se los trasladara in situ para realizar la constatación de ciertos datos. Entre las razones que nombraron para no emprender debates con las autoridades, se encuentra el hecho de que los funcionarios aprenden de los argumentos por ellos expuestos y arman su defensa en consecuencia. Con lo cual su silencio, fue una estrategia de lucha.

Sanjuaninos autoconvocados creyó que la lucha debía conquistarse a través de la educación como principal herramienta. Sin embargo no se refirieron a la educación tradicional que es controlada por el gobierno, sino que desarrollaron distintas formas de educar tratando de hacer accesible el vocabulario de los informes para la gente, realizando reuniones en las bibliotecas -que de hecho es el

espacio donde se desarrolló la entrevista- y organizando ciclos de cine, entre otras actividades.

En cuanto al relacionamiento con las autoridades, además de lo dicho respecto a no exponerse a debates públicos que no sean estrictamente las audiencias o consultas en otras provincias -porque en San Juan no se ha dado este tipo de posibilidad-, intentan evitar contactos para eludir controles.

Entre las razones por las cuales no se constituyeron en una asociación civil, mencionan las mismas que los asambleístas. La diferencia es que anunciaron haber intentado constituirse legalmente en un principio, pero al colocar dentro del estatuto de formación que no manejarían dinero y negarse a colocar cuotas sociales, debieron volver atrás en la iniciativa. Los autoconvocados creyeron que desde el momento que aceptaran colocar en el formulario aunque fuera un peso en que indique la cuota social -y por más que fuera declarativo-, se encontraban convalidando una lógica con la que no acuerdan. Además, la forma legal habilita controles estatales que quisieron evitar por las experiencias previas.

Asimismo, anunciaron que existían espacios donde ya no los dejaban ingresar, como por ejemplo los académicos. González advirtió que cada vez que intentaba unirse a ciertos encuentros en San Juan o incluso en otras provincias, el Colegio de Ingenieros de su provincia enviaba una carta desacreditando sus conocimientos.

Por otro lado, y en relación con la Asamblea, adujeron no ser parte porque si bien en un momento fueron un mismo cuerpo, tuvieron diferencias radicales que no especificaron. Lo que quedó explícito, tal como lo hicieron los asambleístas, es que no se oponían puesto que combatían un enemigo común, y esto era extensivo para todo aquel que acompañara esta causa.

Presentaron una noción de integrantes de su grupo bastante abierta, puesto que si bien reconocieron la labor de grupos permanentes, afirmaron que todo aquel que alguna vez asistió a alguna acción por ellos realizada o colaboró en algún punto, es un sanjuanino autoconvocado.

Tanto la Asamblea como los Autoconvocados formaban parte de la UAC. Dicha organización reúne a todas las asambleas que se han formado en la Argentina por la preocupación frente a emprendimientos industriales que se considera ponen en peligro los ecosistemas circundantes. Se definieron a sí mismos como un espacio de intercambio, discusión y acción, conformado por

grupos de vecinos autoconvocados y organizaciones autónomas no partidarias ni vinculadas al aparato estatal, reunidas en defensa de los bienes comunes, la salud y la autodeterminación de los pueblos. Los casos más mencionados son: la minería a cielo abierto, el monocultivo sojero y las pasteras.

La unión ha tenido como principal objetivo, articular y potenciar las luchas que han emergido en distintos puntos del país, así como repudiar el avance sistemático de emprendimientos que atentan contra los ecosistemas y sosteniendo como principal medio de acción, la consulta popular. No pueden participar de dicha unión ningún tipo de organización partidaria ni corporaciones empresarias u organizaciones no gubernamentales. De igual forma aclararon que su forma de acción era inclusiva y no restrictiva, por lo cual la decisión de que no sean miembros otras personas que no sean ciudadanos independientes y asambleas ciudadanas, se encontraba en proteger la naturaleza de sus fines y objetivos.

La financiación de sus reuniones se realizó con el aporte de los mismos integrantes, y ya han realizado hasta 2009, cerca de ocho encuentros nacionales.

A partir de lo afirmado, relevamos el rol de algunas ONGs que tuvieron participación en el conflicto generado por el emprendimiento Pascua Lama. Tal como aseveramos en el caso pasteras, las ONGs detentaron un papel de acompañamiento hacia las iniciativas de los grupos opositores locales. Sin embargo, existe aquí un cierto protagonismo de organizaciones como Greenpeace a partir de la campaña de protección de los glaciares.

En cuanto a la actividad de la organización en materia minera, podemos decir que sus declaraciones en contra del proyecto comenzaron aproximadamente en el año 2005.¹²⁹ La posición que hizo pública respecto a Pascua Lama fue que “no están dadas las condiciones para asegurar que se trata de un proyecto que aporte hacia el desarrollo sustentable y donde consideramos imprescindible que exista una modificación al acuerdo suscrito entre Chile y Argentina, en el sentido que este tipo de proyectos conjuntos deban ser evaluados en forma integral, no parcializados, teniendo en cuenta los efectos sinérgicos que se producen sobre ambos países”¹³⁰

En estas declaraciones es notorio lo que ya se ha planteado respecto a esta organización y los discursos que han proferido sobre ella las asambleas

¹²⁹ “Pascua Lama o la codicia del oro”, Greenpeace Argentina, disponible en www.greenpeace.org

¹³⁰ Greenpeace Argentina, disponible en www.greenpeace.org

entrevistadas. Si bien no acordaban con sus objetivos de base e incluso con muchas de sus acciones que parecieran apuntar más a captar la atención de los medios y lograr el aporte de los que contribuyen al ver sus campañas por internet y en la televisión; el reclamo coincide en decirle no a Pascua Lama. Incluso, coincidían en la necesidad de anular o al menos revisar el Acuerdo Argentino-Chileno por sus incongruencias y desprotecciones. Una de ellas es la incoherencia referente a la presentación de dos EIA frente a un mismo emprendimiento, puesto que genera disparidades y contradicciones a cada lado de la frontera.

Una de las acciones más visibles que promovió Greenpeace, fue la campaña para salvar los glaciares, que suscitó para llevar el reclamo a los líderes del mundo que se reunieron en Copenhague en diciembre de 2009. Es en este sentido, que el entrevistado de la asamblea de San Juan anunció que si bien no compartían con Greenpeace sus objetivos ni los medios que utilizaron para llevarlos a cabo, en el momento que lucharon contra un enemigo común, se transformaron en aliados que añadieron valor a sus reclamos y preocupaciones.

Además de la creencia de Greenpeace entorno a la relevancia de mecanismos que otros actores no apoyaron, las expectativas parecieron estar dadas por el logro de una cierta visibilidad social. La convocatoria a actores y personajes públicos en la Argentina, muestra como expectativa, la atención masiva hacia sus campañas. No obstante, no queda tan claro si esto puede leerse en clave de concientización ambiental.

Otras organizaciones como la Farn, no han tenido un rol destacado en este caso. Incluso, es una de las organizaciones identificadas por los asambleístas y autoconvocados como funcionales al gobierno que sostiene el modelo minero actual. La organización no ha realizado declaraciones grandilocuentes contrarias a la política minera, sino que ha desarrollado una serie de propuestas tendientes a modificar algunos parámetros de la legislación actual. Como producto del veto presidencial a la ley de protección de los glaciares, la Farn desarrolló un proyecto alternativo que tomaba como base el original de Maffei y Bonasso, así como los comentarios que se realizaron en el decreto de veto del Ejecutivo y el proyecto presentado por Filmus.

La participación de Funam en pasteras fue mucho más discreta que en materia minera, puesto que su director, Montenegro, fue un actor relevante en el caso Pascua Lama. La organización acompañó con sus acciones el reclamo de los

sanjuaninos que se oponían a la minería a cielo abierto y contaminante, así como a las organizaciones ciudadanas chilenas a lo largo del proceso de otorgamiento de los permisos para la explotación a ambos lados de la frontera. Es decir, Montenegro junto con otros especialistas, investigaron los informes presentados ante las Secretarías de Minería y Ambiente a cada lado, realizando comentarios técnicos a lo largo de las reuniones que se dieron fundamentalmente en Chile. Además, por su carácter de biólogo y docente en la Universidad Nacional de Córdoba, fue llamado a la Comisión de Ambiente de la Cámara de Diputados de Chile, para expresar su opinión junto con la bióloga y ecóloga Michaela Heisig de la Consultora Ecológica del Norte, acerca del posible traslado de tres glaciares, propuesta realizada por la empresa concesionaria en una de las etapas de análisis de los informes ambientales.¹³¹

Tal como anunciamos en el caso pasteras, Funam es una organización con un perfil técnico, que apoya ciertas causas ciudadanas y denuncia los proyectos que cree dañinos para el ambiente según las evaluaciones realizadas por sus propios técnicos.

En cuanto a los medios o mecanismos que utilizó afirmamos que no cuenta con la presencia mediática de otras organizaciones como Greenpeace, tal vez porque sus acciones tienen un efecto menos llamativo. En este caso, Montenegro tuvo más relación con la prensa como producto de su participación en la gran mayoría de encuentros descritos con otros técnicos y damnificados. No es una organización “atractiva” para atraer las donaciones de aquellos que suelen sustentar campañas ecologistas. Con lo cual, los principales recursos son los provistos por sus integrantes en términos de su conocimiento y experiencia.¹³²

Funam fue definida por otras organizaciones y por los integrantes de los movimientos del no a la mina como una organización profundamente comprometida aunque la principal cara visible sea Montenegro. Su interacción con otras organizaciones fue descrita por el mismo Montenegro en forma similar a lo que los autoconvocados y asambleístas dijeron en su relación mutua. Si bien

¹³¹ Disponible en www.funam.org.ar, consultada en julio de 2009 y ratificado por Raúl Montenegro en entrevista realizada en la ciudad de Rosario el 3 julio de 2009.

¹³² Aquí es pertinente el debate con Altvater en lo referente al rol de las ONGs, en el sentido de no considerarlas como actores inocentes y con intereses únicamente centrados en la protección ambiental, puesto que algunas organizaciones tienen un perfil semejante al de empresas, atrayendo donaciones de organismos internacionales que se encuentran a favor de los proyectos. (Altvater, 1998)

Funam no comparte los fines y medios de acción con otras organizaciones no gubernamentales ambientales, al movilizarse éstas contra un enemigo común, la organización no se opone.

En cuanto al caso específicamente, Funam continuó su labor, fundamentalmente del lado chileno. En la entrevista realizada a Montenegro, afirmó que en tal momento, la estrategia estaba dada por trabajar con las comunidades aborígenes que habían sido desplazadas en la zona y la posible presentación ante algún tribunal internacional denunciando dichas acciones por parte de los consorcios internacionales. Montenegro fue una pieza central para negociar con las empresas del lado chileno algunas de las partes más álgidas del informe presentado, no solamente la cuestión del sistema glaciar sino también lo relacionado con la biodiversidad glaciar y el resto de impactos mencionados en el cuadro que hemos presentado en este capítulo con anterioridad.

Las estrategias comunicacionales no fueron un recurso esencial para la organización, aunque existen diversas notas realizadas a su director. Con lo cual, el foco de su accionar radicó en el análisis técnico de ciertos proyectos y la participación de consultas públicas y audiencias que permitieran mejorar los mismos y negociar de igual a igual con los técnicos de las empresas, en términos científicos.

Otra organización involucrada en el caso fue el Observatorio Latinoamericano de Conflictos Ambientales (OLCA). Si bien es una organización con sede en Chile, es aquí mencionada por cuanto participó en este conflicto muy particularmente con la comunidad argentina damnificada y de hecho, algunos de sus miembros son argentinos. Su principal actividad está dada por el asesoramiento a comunidades de forma de potenciar sus capacidades de gestión a favor de los derechos ambientales. Esto significa que el observatorio no media en los conflictos sino que prepara a las comunidades afectadas para poder defender sus causas ante los actores que los desafían. Asimismo, realiza un seguimiento de los conflictos desarrollando instrumentos de gestión y difundiendo los resultados. Uno de sus creencias sustanciales, es la relevancia otorgada a la transferencia metodológica en la gestión de dichas controversias, lo cual es hoy en día una cuestión trascendental teniendo en cuenta la gran diversidad de conflictos que se han abierto. Además, otorgó asesoría técnica y jurídica a las comunidades involucradas.

La metodología de trabajo se resume en la sistematización de la información, el diagnóstico de los alcances del conflicto e identificación de actores y la búsqueda de escenarios que favorezcan la protección ambiental.¹³³

No busca ser parte en los conflictos sino empoderar a las poblaciones para la defensa de sus posturas. En la Argentina no tienen un alcance mediático notorio, tal vez porque son una organización con base en Chile. Dentro de las áreas de su atención, la cuestión minera representa uno de sus mayores intereses y gestionan este tipo de conflictos en diferentes puntos de Sudamérica. Respecto a los medios, en su país de origen cuenta con apoyo de otras organizaciones, así como con recursos humanos especializados en conflictos de distinta naturaleza como ser: minería, protección de recursos hídricos, causas forestales, protección de especies acuáticas y monocultivo, entre otros. Su financiamiento no es certero pero algunas de sus acciones reciben apoyo de organizaciones europeas.

En lo referente a la actividad minera en la Argentina, no sólo trabajó en el caso Pascua Lama, sino que colaboró con la red del No a la Mina y la UAC. Es importante aclarar que el observatorio es fundamentalmente un espacio que recopila la información disponible sobre ciertos conflictos, la difusión y el acompañamiento a las comunidades representan de todos los nombrados, los fines más específicos.

Con lo cual, sus expectativas en este caso fueron moderadas, y centradas fundamentalmente en otorgar herramientas a las comunidades opositoras a través de la información que pueden recopilar tanto técnica como de otra naturaleza.

Otra organización que fue sumamente activa en el caso, es la que funda un periodista que recorrió distintos puntos de la Argentina difundiendo el mensaje en contra de la minería contaminante. Nos referimos al Movimiento Antinuclear del Chubut o Mach, creado por Javier Rodríguez Pardo. Asimismo, fundó la organización Sistemas Ecológicos Patagónicos o Sepa, ambas integran el Renace que es la Red Nacional de Acción Ecologista.

El Mach es una ONG que surgió como resultado de la lucha contra la instalación del primer repositorio de desechos radiactivos de alta actividad del mundo en Gastre, Chubut motivado por la Comisión Nacional de Energía

¹³³ Esta información ha sido obtenida de la página web: www.olca.cl, consultado en julio de 2009.

Atómica. Desde allí y en virtud del protagonismo de esta nueva organización, se logró impedir el proyecto.

Rodríguez Pardo viajó a San Juan en diversas oportunidades y participó junto con Hugo González y otros opositores al proyecto, en campañas de concientización, programas de lucha, movilizaciones, notas en los principales medios televisivos, radiales y gráficos¹³⁴ e incluso fue invitado a exponer en la Comisión de Recursos Naturales de la Cámara de Diputados en virtud del veto de Cristina Fernández al proyecto de Ley de Presupuestos Mínimos para la Protección de los Glaciares y del Ambiente Periglaciario.

Con lo cual y a partir de esta caracterización breve de las principales ONGs que participaron del caso, afirmamos que si bien su rol fue de acompañamiento en las acciones de las asambleas, tuvieron algunas iniciativas propias que fueron canalizadas a través de la reunión de actores opositores.

Consideramos importante hacer algunas referencias más referentes a otros actores no estatales que tuvieron un rol relevante en el caso. En este sentido, vale la pena mencionar al sector privado sanjuanino.

La atomización del movimiento opositor ameritó la existencia de grupos que apoyando la actividad de las asambleas, presentaron posturas propias. En primer lugar consideramos el caso de los productores viñateros. El presidente de la Asociación de Viñateros y Productores Independientes de San Juan, Héctor Yanzón¹³⁵, mencionó en la entrevista que se trata de una entidad de segundo grado que nuclea a los centros departamentales de San Juan que asocian a los productores en forma directa. Es una entidad más antigua que el INTA en la Argentina, trascendente en lo que respecta a la historia del monocultivo en la provincia y sigue siendo una de las más importantes a pesar de los conflictos

¹³⁴ “Un fallo benefició a un ejecutivo de Minera La Alumbrera, Diario La Nación, Sección Economía del 24/9/2009; “La ruta del oro y un caso cada vez más misterioso”, Diario La Nación, Sección Información General del 1/03/2009; “Se firmó un acuerdo tributario para avanzar con Pascua Lama”, Diario La Nación, Sección Economía del 24/04/2009; “Minería: el boom de la polémica”, Diario La Nación, Sección Enfoques del 21/12/2008; “No habrá basurero nuclear hasta el 2006”, Diario La Nación, Sección Información General del 19/06/1996, disponibles en www.lanacion.com.ar; “Confesiones de un anti-barrick”, Diario Crítica Digital, Sección Sociedad del 20/10/2009; “El veto de la Barrick Gold”, Diario Crítica Digital, Sección El País del 14/12/2008; “Asambleístas repudiaron a las empresas mineras” Diario Crítica Digital, Sección Sociedad del 5/11/2008, disponibles en www.criticadigital.com.ar

¹³⁵ Entrevista realizada por la autora el día 2 de noviembre de 2009 en la Asociación radicada en la provincia de San Juan.

internos que experimentó en lo que Yanzón explicó como resultado de las políticas agrícolas nacionales, o su ausencia en sus propias palabras.

La Asociación tiene como principal fin la defensa de lo que comprenden como calidad de vida en el sentido de la actividad de producción primaria de alimentos, tanto agrícolas como ictícolas, característicos en San Juan. Algunos de los principales productos son: uva, uva pasa para exportación, vinos, mostos (es la más diversificada en este producto), ajos, cebollas, tomates deshidratado, frutas y horticultura en general. En lo que comprenden como defensa de la actividad, se embanderan tras otras organizaciones como Federación Agraria a la cual se encuentran adheridos, así como asociaciones gremiales.

Haciendo referencia al modelo nacional en forma crítica, mencionó la creciente desaparición de productores en todo el país. Afirmó en consecuencia, que han desaparecido más de 150.000 en todo el país, de los cuales cerca de 10.000 son sanjuaninos, en los últimos cinco años. Sin embargo declaró que continuaban promoviendo el diálogo con el gobierno nacional.

En lo referente a la actividad minera, Yanzón explicó que la Asociación no percibía la mega-minería como una amenaza en términos de desplazamiento de actividades, sin embargo notaban que la necesidad de trabajo en los países en desarrollo llevaba a que los países industrializados pudieran explotar los recursos en forma casi ilimitada hasta agotarlos. Además, que no pueden compatibilizarse la gran minería con el turismo y la agricultura, porque en una zona desértica como es el territorio de San Juan, el agua es uno de los bienes más preciados. Asimismo, que esta actividad tal como está pensada no genera obreros calificados ni motoriza la generación de una industria pesada en el país que nutra a los consorcios en sus necesidades de herramientas e insumos, y que el consumo energético es intensivo y que los propios productores argentinos tienen problemas de abastecimiento, entre otros. Estas son las principales creencias de la entidad que Yanzón representa.

Es importante aclarar que la asociación no denotó una posición en contra de las multinacionales o del capital extranjero. Los productores, hicieron hincapié en el uso de recursos que los sanjuaninos requieren para producir alimentos, que es la actividad que su asociación defiende, así como en el hecho de que la minería genera un beneficio muy bajo para los argentinos en relación con los costos que conlleva.

Yanzón expresó enfáticamente, la mayor preocupación de los productores que es la cuestión del agua. No sólo la carencia de la misma, sino su calidad porque afirmó que en la medida que se sospeche que el agua que riega sus tierras es pasible de contar con residuos de este tipo de explotaciones, asumen perderán mercados, fundamentalmente los externos.

En cuanto al proyecto Pascua Lama, uno de los principales argumentos esgrimido fue que a diferencia de Veladero que es una mina totalmente sanjuanina, San Juan tiene una participación muy baja y nuevamente los costos son muy altos porque de éste lado se sitúa el dique de colas que es la obra a perpetuidad con mayor nivel de peligrosidad del proyecto.

Teniendo en cuenta estos argumentos, la Asociación promovió en la persona de su presidente la información para los productores e intentó concientizarlos sobre los efectos de este tipo de actividades. Estos mecanismos no sólo fueron implementados en la provincia, sino en las vecinas.

Yanzón declaró haber asistido en las etapas primigenias del proyecto, a los medios de comunicación a través de una campaña que se promovió desde distintos sectores afectados, pero asumió que la misma fue desbaratada por la acción gubernamental. En las postrimerías del período en estudio, aún se colaboraba con la asamblea, autoconvocados y la UAC, acompañando sus propias iniciativas.

Sus expectativas estuvieron dadas por lograr que éste y otros proyectos similares no comiencen a operar. Para ello sustentaron el reclamo y apuntalaron los esfuerzos de otros actores. Es importante aclarar que los productores agrícolas no se opusieron a la minería como actividad tradicional en la provincia, sino a la mega-minería contaminante.

Además de los productores agropecuarios, existe otro grupo de afectados que son ciertamente más pasivos en la lucha o en la mayoría de casos, ausentes. Se trata de los empresarios del turismo. Es un caso paradigmático porque si bien San Juan es una provincia que desarrolla esta actividad y tiene un alto potencial, se ve opacada por el desarrollo del turismo en provincias cercanas como Mendoza, tal como afirman trabajadores del turismo entrevistados¹³⁶. De hecho, la Cámara Argentina de Turismo no ha realizado comunicaciones oficiales de repudio a la actividad minera en general, ni a este proyecto en particular.

¹³⁶ Entrevistas realizadas los días 2 y 3 de noviembre de 2009 a empresarios del turismo de identidad reservada.

Más bien, desde el gobierno provincial y en conjunto con el consorcio minero, se promovió incluso el turismo minero que aunque aún no está desarrollado, puede implicar otra forma de cooptar a los pocos empresarios del turismo que mostraron reticencia hacia la actividad. Lo cierto es que aún, para visitar Veladero -que es el emprendimiento en funcionamiento- se requiere autorización de la empresa y del gobierno provincial.

Por otro lado, no son pocos los integrantes del sector privado que apoyaron el emprendimiento, fundamentalmente aquellos que consideran provechoso el proyecto al poder proveer servicios y bienes a la mina. Algunos sindicatos y empresas encabezan tal afirmación.

Finalmente, realizamos una referencia a los sectores académicos implicados en el caso, siendo que las posiciones son aún más antagónicas y el debate más cruento.

No hay dudas de que muchos han hecho declaraciones a favor, pero no pocos lo han hecho en contra. Distintos profesionales de los estamentos académicos han opinado acerca de la legislación minera en general, de la tecnología utilizada en las minas en la Argentina y de las medidas para prevenir la contaminación así como para mitigarla, entre otros temas candentes. Ciertos profesionales han dicho que la tecnología de dique de cola es la mejor tecnología actual para prevenir la contaminación, mientras que algunos técnicos de la zona de Cuyo plantean que ya hay herramientas más novedosas.¹³⁷

Una de las constantes más notorias en el análisis de los académicos enfocados en la actividad minera, es la descalificación a las comunidades en sus opiniones técnicamente infundadas. Tal argumento es coincidente con el argumental. Esto fue notorio tanto en la entrevista con Ramírez como con el Director del Instituto de Investigaciones Mineras de la Universidad Nacional de San Juan, Pedro Sarquís.¹³⁸

No obstante, considerar que la Universidad Nacional puede operar sin ser parte, con las presiones que reciben los directores de área, decanos y rectores respecto a temas tan polémicos, es a nuestro entender ingenuo. A sabidas cuentas que la objetividad de la ciencia es totalmente objetable, este caso es aún más

¹³⁷ Diario de Cuyo del 7/05/08 en: <http://www.diariodecuyo.com.ar> , consultado en octubre de 2008.

¹³⁸ Entrevista realizada por la autora el 3 noviembre de 2009 en la sede del Instituto en la ciudad de San Juan.

escabroso por la política minera nacional, por el dinero que aportan las mineras y porque los ingenieros en minas son formados para reconocer los espacios donde las inversiones son más rentables, con la tecnología disponible y escasamente para evaluar el impacto ambiental integral de los proyectos.

Las creencias del principal sector académico implicado que es la Universidad Nacional están dadas por su rol de guardianes de una actividad que es el centro de sus operaciones diarias. La minería metalífera sería el corolario lógico de una actividad que se ha desarrollado en forma históricamente satisfactoria en San Juan. En consecuencia, sus expectativas se alinearon con sus creencias que estuvieron consolidadas por actividades que finalmente protegieron a los consorcios y a los proyectos, por más que efectivamente mediara buena fe y una evaluación técnica fundada.

A partir de las creencias y expectativas volcadas sobre los actores estatales y no estatales que han tenido un rol relevante en el caso, analizamos algunas de las identidades construidas por tales actores a la luz de los procesos sociales generados.

6.3. La identidad, los intereses y el proceso de construcción social de poder

A partir de la relevancia dada a los elementos materiales, particularmente de los atributos geográficos, sólo en la medida que sean analizados a través del prisma de las ideas, analizamos las identidades construidas en torno al espacio que habitan los actores a los que hemos aludido.

El actor subnacional sanjuanino se constituye en una de las veintitrés provincias argentinas, que se encuentra al oeste limitando con Chile y cuya división natural está dada por la Cordillera de los Andes. Esto otorga al actor, como provincia de frontera, una percepción de las demarcaciones diferente a la de otras entidades subnacionales. Además, así como mencionamos que el entrerriano y particularmente el oriundo de Gualeguaychú, presenta una forma de vida volcada al río, tanto en sus actividades productivas como recreativas, no es así con el sanjuanino. Exceptuando a todos aquellos que trabajan en el ámbito de la minería, y tal como los entrevistados atestiguan, la Cordillera se percibe como

lejana al espacio donde habitan puesto que es una provincia donde casi el 80% de su población está radicada en la capital.

Tiene una superficie aproximada de 89.651 km² y un estimado de 705.378 habitantes. Acorde con lo dicho, cerca del 75% del territorio es de tipo montañoso, con el agravante que sólo es apto para cultivo un pequeño porcentaje del valor restante en virtud de que se trata de una zona con características desérticas. Esto también genera que la valoración del agua no sólo para consumo directo sino para la agricultura, sea mayor por la relevancia asignada a la posible contaminación de un recurso que ya es escaso. Además, no se trata de una amenaza potencial, puesto que algunas zonas evidencian durante el período bajo estudio, condicionantes en el consumo de agua por la contaminación propiciada por la minería no metalífera, así como fundamentalmente por las mismas condiciones naturales del terreno y del clima sanjuanino.

El Valle Tulúm que se encuentra en el sur y centro de la provincia, es una especie de oasis agrícola que define a San Juan como la segunda provincia productora de vid en el país luego de Mendoza. Este valle es irrigado por el Río San Juan, principal curso de agua de la provincia, insuficiente para satisfacer la necesidad de agua. En consecuencia, se han construido embalses y diques para completar artificialmente el regadío y acequias entre otras obras de infraestructura. Por otro lado, el Río Jáchal es la otra cuenca esencial para los sanjuaninos, formado por el agua de deshielo de los glaciares cordilleranos.

En el marco de esta relación con el espacio vital, pervive un debate interno vinculado directamente -a nuestro entender- con la identidad sanjuanina. Nos referimos a si se autoperciben como una sociedad mayormente minera o agrícola. Las respuestas son divergentes dependiendo de los intereses que mueven a cada actor, no sólo en términos individuales sino colectivos. Ya hemos mencionado que la visión de convertir a la Argentina en un país minero atractivo a los capitales transnacionales con centro en la provincia de San Juan, se volvió en términos discursivos y en el plano de las acciones, un modelo relativamente antagónico o divergente al agro-exportador tradicional.

Si bien ciertos sectores afirman que San Juan es una provincia tradicionalmente agrícola, otros aseguran que una de sus actividades más antiguas es la minería, aunque se trate de la no metalífera, es decir, de minerales industriales y rocas de aplicación como cuarzo, cales y bentonita, entre otros. De

alguna forma, ambas declaraciones son ciertas, puesto que a pesar de que el suelo cultivable sea pequeño en proporción, existen algunos cultivos que se encuentran enraizados como la vid, los olivares y los mostos, y por otro lado la minería no metalífera es una actividad muy antigua en la región. Los ciudadanos y desde el mismo gobierno, se adopta la figura de Domingo Sarmiento como aquel que propulsó la actividad minera.

En este aspecto ideacional, resulta provechoso hacer mención a la constante apelación al pasado glorioso, al mito fundacional, a la idea sarmientina que recuerda a la minería como la madre de las industrias. En esta noción mitológica, aparece también la necesidad de que San Juan se convierta en todo lo que pudo ser pero no pudo en virtud de la centralidad pampeana. La gloria postergada (Giovannini et. al.,2009).

En esta figura que muestra reminiscencias del pasado, afirmamos con Svampa, Bottaro y Álvarez: “el concepto de territorio vacío aparece también asociado a la idea del desierto, imagen de fuerte carga histórica y simbólica que fue empleada para justificar la expansión de la frontera en la Patagonia, eliminando las poblaciones indígenas e imponiendo un modelo de Estado nación, bajo es discurso de un progreso homogeneizante y de integración socioeconómica al mercado internacional (Svampa, Bottaro, Álvarez, 2009: 44).

Esta tensión entre la actividad agrícola y minera se profundizó a partir de la disputa que generó el proyecto Pascua Lama, donde el debate sobre el uso del agua fue una de las manifestaciones más ostensibles. Esto generó que los productores agropecuarios y viñateros, y los miembros de las asambleas establezcan como uno de los principales elementos –antagónicos- de su identidad la oposición al proyecto o a cualquier otro que atente contra su forma de vida y vinculación con el espacio. No sólo por el agua, sino por la desaparición de filos y montañas tal como señalaron los entrevistados.

Svampa y Antonelli señalan la existencia de tres modelos de desarrollo que caracterizan a la Argentina en el período de estudio: el agrario, el industrial y el extractivo-exportador. A su entender, y a diferencia de los dos primeros, el modelo extractivo-exportador difícilmente tiene un arraigo en el imaginario cultural de los Argentinos. Asumen las autoras: ...”A diferencia de otros modelos de desarrollo que, más allá de sus transformaciones, se sitúan en la continuidad imaginaria (país agrario), o en el retorno a la normalidad (la Argentina industrial),

el modelo ligado a la mega-minería a cielo abierto requiere no sólo inscribirse en las significaciones del presente modelando visiones del futuro, sino fundar un linaje, una genealogía honorable y unos mitos de origen, para volver deseable y razonable la Argentina minera” (Svampa, Antonelli, 2009: 19).

En consecuencia, aquellos que sostuvieron la actividad, fundamentalmente los actores subnacionales, enfocaron sus esfuerzos en nutrir desde la retórica, la idea de la minería en tanto tradicional y hasta naturalizarla en virtud de las características geográficas de la provincia. Tal discurso fue enlazado a afirmaciones del orden: ¿qué otra cosa se puede hacer con un territorio que en sus terceras partes es montañoso?

A pesar de esta lejanía geográfica de la Cordillera al nuclearse la gran mayoría de los sanjuaninos en la capital, los miembros de la asamblea y de auto convocados resultaron enfáticos en la relevancia que asumía la existencia de estos picos, es decir, al elemento paisajístico. Esto implica trascender el plano de la materialidad, puesto que no sólo se refirieron a los glaciares por tratarse de reservorios de agua dulce, sino a todas las elevaciones por el equilibrio que aportan al ecosistema y por su valor en el espacio, como parte de los elementos identitarios. En este sentido apuntaron los elementos antagónicos de las identidades construidas por los actores disidentes al proyecto. Si bien no lograron un único espacio que a pesar de ser heterogéneo denote acciones coordinadas, como fue la ACAG, la sumatoria de los distintos espacios de oposición no debe ser menoscabada.

Por otro lado y a diferencia del movimiento de Gualeguaychú, el proceso opositor sanjuanino mostró una visión crítica más amplia abarcando al modelo de desarrollo y a las políticas ambientales en la Argentina, además de la minería metalífera. Al interrogar a los asambleístas a dicho respecto, uno de sus miembros afirmó: “Yo no sé si ellos se van a ir, no sé si este modelo va a cambiar, pero si sé que nosotros hemos cambiado individualmente, vemos el mundo de otra manera. Construimos otra idea del mundo y somos más sensibles ante las formas de la tierra. En ese sentido es exitosa nuestra lucha. [...] Lo que nos ha enseñado la lucha es que la montaña está ahí y debería estar siempre ahí. Cada vez que una montaña desaparece nos damos cuenta que el otro no es otro humano nada más, que va más allá de eso. Eso es lo sustancioso, es construir otro pensamiento, otra

forma de ver el mundo y relacionarse con la naturaleza, diferente a tomar y destruir, convertir a la naturaleza en otro y no en *el otro*.”¹³⁹

A través de estas palabras vemos los cambios que han experimentado estos grupos en la construcción de una identidad con elementos tanto individuales, como colectivos y antagónicos, en contra de lo que consideran se constituye en el saqueo de los recursos que ven como propios, y la transformación de la relación que sostienen con el espacio que habitan.

Como contraparte del interés objetivo de defensa de los ecosistemas cordilleranos y recursos hídricos de los actores disidentes –no estatales-, afirmamos que los actores subnacionales mostraron en tal dirección el apoyo irrestricto a la megaminería metalífera, fundamentado en los beneficios que se obtienen de tal actividad. Además, entre dichos intereses se encuentran las pujas electorales, también mencionadas en el caso pasteras, donde la presión ejercida por el actor provincial sobre los municipios es notable.

Así como en pasteras los intereses subjetivos de los actores subnacionales estuvieron dados por el ofrecimiento de medios para incrementar la lucha en su percepción de la relevancia de los entrerrianos a tal fin, en Pascua Lama ocurrió lo contrario. Tanto el actor provincial como municipal, suministraron los medios a su disposición para que el consorcio lograra su cometido y que la PEA minera siguiera su curso a pesar de la puja doméstica en contra del proyecto. Como hemos hecho manifiesto, tales medios se proyectaron no sólo al plano provincial, puesto que Gioja generó importantes acciones de lobby tanto con el Poder Ejecutivo Nacional como en el Congreso, para agilizar el proceso decisional.

En consecuencia, concluimos que las identidades construidas en este caso, al ser antagónicas, al igual que los intereses, mostraron la relevancia de la política minera nacional en su soporte a la megaminería metalífera para que el proyecto pudiera llevarse a cabo. En tal sentido, asumimos que los actores subnacionales ejercieron durante el período bajo estudio, actuaron como condicionantes de los actores no estatales y sus identidades e intereses, en su proceso de construcción social de poder. Sin embargo, esto no significa menoscabar la potencialidad del proceso edificado en el plano no estatal, puesto que tal como se vio en otros casos netamente internos en la Argentina, como puede ser el del proyecto aurífero de

¹³⁹ Miembro de la Asamblea Sanjuanina contra la Contaminación y el Saqueo, entrevistado en San Juan el día 3 de noviembre de 2009.

Esquel, la lucha en contra del modelo minero se está incrementando días tras día dificultando las decisiones automáticas y cerradas en el marco de los procesos decisorios tradicionales.

Procedemos entonces a analizar en conjunto en el capítulo séptimo, los diversos aspectos explicitados a lo largo de esta tesis, de forma de mostrar los resultados de la investigación en lo referente a la influencia de los actores no tradicionales en los procesos decisionales de la PEA en materia ambiental.

PARTE III:

**LA INFLUENCIA EJERCIDA POR LOS ACTORES NO
TRADICIONALES “DESDE AFUERA” DEL PROCESO
DECISIONAL**

CAPÍTULO VII:

La perforación del proceso de toma de decisiones de la Política Exterior Argentina. Los actores subnacionales como condicionantes de las acciones ejecutadas por los actores no estatales

Hemos comenzado esta tesis, planteando como problema: *¿cómo influyen los actores subnacionales y no estatales en el proceso de toma de decisiones de la Política Exterior Argentina en materia ambiental?* Para poder dar respuesta a dicho interrogante, propusimos un análisis acerca de la Política Exterior Argentina desde 1989 hasta el año 2009. Asimismo, seleccionamos dos casos que ejemplifican nuestras afirmaciones expresadas en forma de hipótesis, a partir de una mirada constructivista de las Relaciones Internacionales. Para ello, identificamos actores relacionados con los casos seleccionados; describimos los espacios que construyeron mediante su actuar, y determinamos los mecanismos por los que afirmamos que incidieron en el proceso de toma de decisiones de una política pública como es la política exterior. En consecuencia, realizamos aquí algunas vinculaciones claves entre los conceptos considerados, constatando la perforación del proceso decisorio de la PEA ambiental.

Asumiendo a la PEA como la forma en la cual se percibe la sociedad Argentina y por ende se proyecta hacia el exterior, en virtud de las ideas que la misma detenta acerca de sus atributos materiales de poder y de los otros miembros del Sistema Internacional, nos dedicamos al estudio de una rama de la misma como es la política ambiental. Aseveramos que en gran parte, lo que enunciamos como válido para la PEA ambiental, puede aplicarse a otras áreas de la política exterior.

Tal proyección cultural e identitaria más allá de las fronteras físicas del Estado nación puede verse modificada, aunque la facilidad con que dichas transformaciones puedan efectuarse, dependerá del grado de institucionalización que la sociedad detente respecto a sus creencias y expectativas. La institucionalización es comprendida aquí en el sentido de la internalización social, en función de la asignación de significado tanto individual como colectivo, donde se impregnan y se superponen componentes locales y otros ampliados al plano provincial y nacional.

7.1. La política exterior ambiental en la Argentina. Los procesos decisivos y la gradación del cambio

Asumimos que las mutaciones de la PEA pueden nivelarse, en tal sentido establecimos una progresión de transformaciones con un orden jerárquico donde la retórica, la estructura burocrática, la legislación, la agenda política y las variables persistentes constituyen nuestro esquema analítico.

En vistas a reflexionar acerca de los procesos decisivos, analizamos algunas características distintivas de la PEA ambiental. En primer lugar, y reconociendo las atribuciones constitucionales que detenta en la Argentina el actor tradicional respecto al delineamiento de dicha política, y particularmente el Poder Ejecutivo, con la concurrencia del Congreso en materias específicas, afirmamos que tales facultades no se encuentran aquí en debate. Más bien, fundamentamos la necesidad de comprender la relevancia de la conformación social del *qué* de la PEA.

En segundo lugar, alegamos la desvinculación existente entre los planos doméstico y externo de la PEA ambiental (Bueno, 2010a). El corolario de tal desarticulación, ha sido hasta aquí: las contradicciones constantes; la ausencia de

cuadros profesionales preparados para hacer frente a las nuevas amenazas ambientales; la persistencia en la rivalidad interburocrática; la profundización de la desinserción internacional basada en la imprevisibilidad de las políticas; la ausencia de políticas autonómicas y de soluciones creativas en lo referente al tema; la carencia de negociadores especializados en los foros externos y a nivel interno para contener los crecientes conflictos ciudadanos; la incapacidad para percibir los cambios internos y externos, y la inexperiencia en el abordaje de las emergencias ambientales.

Además, y en tercer lugar, la vulnerabilidad que gobernó la política ambiental estuvo basada en las imposiciones foráneas sobre los temas de agenda, justamente porque la Argentina no pudo definir una agenda propia. A esto podemos adicionar la imprevisión constante, donde la planificación funcionó sólo en casos aislados, pero no es una práctica extendida. Asimismo, la ausencia de consenso social sobre las acciones emprendidas por la falta de información de la población y por la clausura de los procesos decisorios.

No cabe dudas, como fue afirmado por la gran mayoría de los funcionarios entrevistados, que la estanquidad entre divisiones burocráticas, generó fuertes conflictos e impidió la acción coordinada de los actores dedicados a la toma de decisión y a la ejecución de la misma. Esto revela que a pesar de que discursivamente se haya comprendido al ambiente a través de las dimensiones del paradigma de la sustentabilidad y las vinculaciones entre ellas, en la práctica la coordinación entre áreas fue esporádica y no existieron mecanismos que agilizaran los contactos y mejoraran el flujo de la información. Es así que las decisiones se centralizaron en los principales asesores y ministros del Poder Ejecutivo, que no siempre contaron con la información necesaria para tomar dicha decisión, menoscabando la estructura burocrática.

En tal sentido ratificamos la centralización decisoria y por ende, el escaso recorrido de las decisiones por la estructura, lo cual estuvo vinculado al concepto de influencia *desde dentro* que hemos formulado. Esto lo vemos aplicado a la política ambiental y fundamentalmente minera en lo referente al rol de agencias como la Secretaría de Ambiente, aunque no sea fruto de la casualidad sino de una forma de excluir grupos que puedan obstaculizar decisiones claves.

Estableciendo relaciones con los perfiles ambientales explicitados, aseveramos que la impredecibilidad de la política ambiental, así como su

característica pendulante, coadyuvaron en su identificación como vulnerable. Esto dio espacio suficiente como para que cada gestión le diera mayor o menor rol al ambiente, desde el punto de vista del discurso, así como de las acciones plasmadas en la estructura, procesos decisorios, y en la disposición de generar legislación pertinente. En tal sentido, se recurrió al uso de la retórica ambiental como medio de campaña política cuando se lo percibió como un tópico relevante en las encuestas de opinión. Del mismo modo, se optó por la creación normativa intermitente y con distinto grado de debate en el Congreso dependiendo de su conformación, y a la asignación de mayor o menor jerarquía de las agencias ambientales en la estructura, dependiendo de la instancia política así como de los atributos personales del líder.

La política ambiental fue un tópico de baja relevancia en la agenda política doméstica y externa, con una clara implicancia externa sobre la misma, como quedó de manifiesto en la exclusión de temas que eran centrales para la Argentina como por ejemplo, la deforestación a causa del monocultivo sojero.

Tales afirmaciones denotan que no pueda alegarse la presencia de una política ambiental como política de estado, puesto que tanto sus oscilaciones constantes, como la ausencia de consensos partidarios con apoyatura social, fueron la prueba fehaciente de su inexistencia.

En contraste con esto, reflexionamos acerca de las características de la política minera en la Argentina, fiel testigo de la factibilidad de la federalización de las políticas públicas cuando existe una voluntad para que esto suceda. Nos referimos a que en función del artículo 124 de la Constitución Nacional en términos del dominio originario de los recursos naturales, se abrió un fuerte debate en términos jurisdiccionales. Sin embargo, nos encontramos en presencia de una política que logró perdurar por veinte años, con un cuerpo legislativo impecable en virtud del objeto de la misma. Con lo cual, si bien el COFEMA no consiguió articular las políticas ambientales en el territorio nacional, el COFEMIN fue una pieza central del engranaje minero, alcanzando tal meta. Estos elementos llevan a caracterizar a la política minera como una política de estado.

En todo esto, resulta relevante analizar cuál fue el rol de los actores no tradicionales en estos planteos. Hemos dicho que la creciente actividad de tales en el plano internacional es ostensible, siendo que una gran cantidad de académicos analizaron sus acciones directas o relacionamientos con otras unidades estatales,

subnacionales, y no estatales. En tal sentido, abordamos el concepto de gestión internacional o externa (Colacrai, Zubelzú, 1994), con la salvedad de aplicarlo también a los actores no estatales denominándolo a secas acción externa o internacional. Asimismo, nos valimos de la tipología de acciones, las cuales aplicamos a los dos casos en estudio (Zubelzú, 2008).

Tal es así, puesto que analizamos los esfuerzos realizados por dichos actores en su vinculación con otros que exceden las fronteras nacionales, así como las acciones que se realizaron en el nivel doméstico con miras a incidir sobre las decisiones de política exterior del actor tradicional.

En consecuencia, afirmamos que los actores no tradicionales, no conformando las estructuras decisorias, ni siendo considerados en el *qué* de la PEA, han generado acciones tendientes a influir *desde afuera* que incluso han excedido el plano de la legalidad.

En consecuencia, y si bien aducimos que la PEA es fruto de una proyección cultural, se relevó en esta tesis el contenido de la misma en el sentido del *qué*, pero también el *cómo*, donde los procesos decisionales son centrales. Ese proceso de confección de la política, puede o no implicar participación de actores diversos, los cuales detentan creencias, expectativas e intereses de distinta índole respecto a las materias. Con lo cual, el hecho de plantear la relevancia de mecanismos institucionalizados de participación –internalizados por el colectivo-, no implica afirmar que las decisiones las tienen que tomar los actores no tradicionales, sino que éstos pujaron por influir porque los espacios para participar fueron inexistentes. Existe una diferencia central entre participar de los procesos y ser parte de la estructura a tanto con los conceptos que mencionamos de Rusell (Rusell, 1990).

Por otro lado, hemos denotado que las posibilidades de ejercer influencia son diferenciales dependiendo del actor no tradicional al que hagamos referencia. Las provincias argentinas son los estados originarios que en la figura de sus gobernadores, han jugado históricamente un rol protagónico balanceando o desequilibrando el juego de poder político nacional. Hacer mención al juego de fuerzas no implica menoscabar el poder explicativo del constructivismo, puesto que le reconocemos su impronta diferencial en la búsqueda de comprender por qué los atributos materiales operan de una forma u otra en virtud de las ideas que detentan los individuos.

Los actores no estatales, con una existencia y actividad mucho más joven en la Argentina, y con escasa a nula tradición de influencia en las decisiones, tuvieron un rol relevante en el lapso que esta tesis aborda. En tal sentido, y aún reconociendo cómo su proceso de construcción de identidades llevó a edificar un poder impensado en décadas anteriores al período de análisis, aseveramos que los actores subnacionales jugaron un rol de condicionamiento. Es por eso que escogimos dos casos de la PEA ambiental, en los cuales las provincias y municipios jugaron roles opuestos, es decir apoyando el reclamo de los actores no estatales en un caso, y constriñendo el mismo en el otro. A pesar de la divergencia en las posturas, pudimos comprobar el condicionamiento en ambos conflictos, en el primero amplificando la oposición y en el segundo constriñéndola.

7.2. *La influencia ejercida por los actores no estatales con el apoyo de los Estados subnacionales. El caso pasteras*

Tomando esto como base, consideramos prudente afirmar que los actores subnacionales y no estatales, a partir de sus creencias individuales y colectivas, así como de las expectativas, construyeron identidades que habilitaron un proceso de cimentación social del poder que jaqueó el proceso de toma de decisiones en su forma tradicional.

Si bien el Estado no ha dejado de ser la forma predominante de subjetividad contemporánea, tal como asegura Wendt, son dichos actores los que comienzan el proceso de transformación que luego el Estado consolida. Este rol, como iniciadores del cambio, es comprobado en esta tesis a través de la generación de niveles de influencia en los procesos decisionales. La influencia es caracterizada como *alta*, *media* o *baja* dependiendo del nivel de mutación alcanzado en el plano de la PEA.

Los casos presentan algunas diferencias ostensibles que parece relevante denotar en la búsqueda de detectar el nivel de influencia ejercido, como prueba de las hipótesis propuestas.

Primeramente nos abocamos al caso pasteras. Colisionan aquí una serie de fenómenos donde el actuar mancomunado de los actores subnacionales y no estatales, más allá de que los intereses y objetivos sean divergentes, generó un proceso de construcción social más consolidado y visceral. A esto se adicionó el

acceso a los medios de comunicación masiva y la percepción de suma cero en el sentido de divisarse como perdedores absolutos de los emprendimientos pasteros, impactando sobre las políticas diseñadas por el actor tradicional.

Los decisores fueron movidos a generar ciertas transformaciones como producto de la puja de los actores subnacionales y no estatales en los distintos niveles que hemos establecido. En el primer nivel, se identificó un importante cambio discursivo que se localizó a fines de 2005 y fundamentalmente durante el año 2006, consolidado en discursos como el brindado por el presidente Kirchner en el corsódromo de la ciudad de Gualeguaychú, donde afirmó que la lucha de los ambientalistas era una “causa nacional”. Asimismo, en la búsqueda de denotar la importancia del tópico ambiental en general y del caso en particular, tanto en discursos domésticos como externos con motivo de la celebración de la reunión anual de la Asamblea General de Naciones Unidas en septiembre de 2006 en New York, y en el marco de reuniones cumbres tanto regionales como extraregionales en dicho lapso temporal.

En un segundo nivel, podemos afirmar que el Poder Ejecutivo llevó a cabo una serie de cambios en la estructura burocrática en el mismo período señalado. La titularidad de la Secretaría de Ambiente a nivel nacional fue quizás el más relevante, junto con el traslado de la órbita de la misma, del Ministerio de Salud a la Jefatura de Gabinete, y el consiguiente incremento en la asignación presupuestaria. Además, vale destacar que dicha transformación tuvo como protagonista a una representante de una ONG que participó activamente en el movimiento de Gualeguaychú – Picolotti-, lo cual la convirtió en una personalidad emblemática.

Por otro lado, el despido del embajador Estrada Oyuela de su rol como Representante Especial para Asuntos Ambientales de la Cancillería y el cierre de tal espacio en el marco del Palacio San Martín, estuvieron directamente relacionados con las pujas interburocráticas que se dieron entre el diplomático y el Canciller Bielsa, así como con otros actores, tales como la misma Picolotti.

En lo referente al tercer nivel relacionado con la labor legislativa, es menester reconocer que fue la administración duhaldista de la mano de la legisladora Müller quien llevó adelante la tarea de generar y negociar el paquete más importante de normas de presupuestos mínimos en función de lo establecido en el artículo 41 de la Constitución Nacional.

Asimismo, durante el período en el que la administración de Néstor Kirchner sostuvo cierto alejamiento de la postura asambleísta –hasta 2006- se sancionaron: la ley 25.831 sobre Acceso a la información pública Ambiental y la ley 25.916 sobre Gestión de residuos domiciliarios, ambas en 2004. Las mismas no implicaron debates acalorados en el Congreso, más bien y al igual que aquellas sancionadas en 2002, tuvieron una escasa participación de los legisladores, quienes emularon en su realización, los parámetros de otras normas similares a nivel internacional, como las establecidas por la Agencia Ambiental Norteamericana, EPA.

No obstante, hubo una norma que tuvo a nuestro entender una vinculación con el caso y fue la ley 26.311 sobre Bosques Nativos, sancionada en 2007. La misma representó el clamor de gran parte de las organizaciones ambientales en la Argentina por más de una década acerca de la importancia de preservar los bosques nativos, casi erradicados en función del monocultivo sojero predominante en gran parte del país. A pesar de que la misma fue una de las conquistas de Picolotti en su gestión, las organizaciones no la recibieron con tanta rimbombancia puesto que tal como afirmaron, la ley fue sancionada cuando la gran mayoría de los bosques nativos ya habían sido depredados.

Aseveramos que existe una correspondencia entre esta ley y el caso, puesto que muchas de las acciones que llevó a cabo Picolotti tuvieron como objetivo mostrar el compromiso ambiental de la gestión en temas que estuvieran relacionados con lo que la Argentina reclamaba al Uruguay. En tal sentido se enunció la histórica promesa de sanear la Cuenca Matanza-Riachuelo, en términos de calidad de agua, y la cuestión de la deforestación y monocultivo por la crítica hacia los bosques de eucalipto y su impacto ambiental. Sin embargo, y a pesar de la negociación realizada por algunos legisladores, dirigida hacia la sanción de leyes proclives a mejorar la situación de las pasteras en la Argentina, las disputas entre provincias argentinas por los métodos de producción obstaculizaron tal iniciativa.

Respecto al cuarto nivel, es decir el referido a la agenda política, si bien la cuestión ambiental no ocupó un rol central ni en la agenda doméstica ni externa argentina, el tema pasteras por sí mismo se volvió una de las cuestiones más escabrosas para la gestión, tal como atestiguaron los funcionarios entrevistados, fundamentalmente Bielsa y Estrada Oyuela.

La radicalización del conflicto en 2005, implicó para la administración una lamentable sorpresa puesto que tal como hemos analizado a lo largo de los capítulos precedentes, el gobierno nacional apostó a distintas salidas de 2003 a 2005 que en todos los casos redundaron en el endurecimiento tanto de la postura uruguaya, como de los reclamos de los actores no tradicionales argentinos. Por otro lado, el arribo de Picolotti a la Secretaría de Ambiente implicó colocar en la agenda algunos temas de larga data que habían sido relegados, tales como la limpieza de la Cuenca Matanza Riachuelo, ya mencionada. Con lo cual, si bien no hubo un vuelco en la relevancia de lo ambiental en términos genéricos, algunos temas escalaron posiciones en la agenda.

En cuanto a las pasteras, el hecho de que el tema haya alcanzado tal envergadura, argumentamos que no fue parte de la planificación del Estado nacional, sino más bien fruto de la puja de los actores no tradicionales, quienes no pudiendo participar de las decisiones, buscaron medios alternativos de expresión y presión. Esto implicó un proceso de identificación colectiva y de construcción social del poder magnificado por la interacción de un conjunto de factores y difundido por cadena nacional e internacional. A esto hemos denominado “efecto Gualeguaychú”, al poder construido por la sociedad que llevó al actor tradicional a tener que modificar sus acciones de política exterior y a generar cambios como los que señalamos en los distintos niveles.

Asimismo, este efecto, se transformó en una especie de espectro, tal como anunciaron los entrevistados, puesto que el temor a que en otros puntos del país se desataran situaciones similares, llevó a tomar decisiones como las de encapsulamiento de los tópicos en áreas de Cancillería, donde incluso los integrantes de la estructura burocrática tuvieron acceso limitado. La cuestión minera fue una de las que más experimentó este fantasma, puesto que no sólo se contó con la experiencia de Gualeguaychú, sino también con lo sucedido en Esquel.

A partir de estos episodios, fue claro para los decisores que este tipo de manifestaciones contrarias a proyectos que se dieran en el país o que implicaran relaciones con Estados vecinos, debían ser contenidas antes de que se convirtieran en una amenaza ostensible.

En consecuencia, constatamos hasta aquí la existencia de transformaciones en la PEA, medidas a través de niveles y en relación directa con la categoría de

influencia. Acorde al establecimiento de esta escala, comprendemos que la efectivización de transformaciones en el último nivel -dado por las variables persistentes- habilitaría la mutación de tal política y lo que denominamos la institucionalización del cambio.

En relación al caso pasteras sostenemos que si bien se alcanzó un cuarto nivel de cambio, como se ha visto hasta la modificación de pautas en la agenda política, no se trascendió al último nivel. Más bien, pudimos comprobar la presencia de algunas variables persistentes hechas manifiestas en las acciones frente al caso, tales como el juridicismo respecto a la decisión de acudir a La Haya y el alto perfil en las relaciones subregionales.

La ACAG había solicitado el recurso ante la Corte previamente, sin embargo, el gobierno nacional emprendió una serie de estrategias relacionadas con la negociación ante la CARU y en especial, la diplomacia presidencial de Kirchner, haciendo honor a su estilo político (Lasagna, 1996). Tales iniciativas tampoco fueron propiciadas por el interés del actor estatal de relocalizar las plantas, puesto que las mismas no fueron percibidas como una amenaza sino hasta que el actor no estatal obtuvo el apoyo de los actores subnacionales, desbalanceando el juego de fuerzas y presionando al actor tradicional para que modifique su política exterior.

Asimismo, se percibió el alto perfil en las relaciones con Uruguay, luego que tanto Batlle como Vázquez defraudaron las expectativas depositadas en el vínculo interpersonal por parte de Kirchner. A tono con esto se identificaron las aseveraciones vertidas luego de las negociaciones bilaterales, en el marco de la CARU, así como las reuniones del GTAN, y con el facilitador del gobierno español.

Estos cambios dados en el marco de la PEA, se efectuaron a partir de las estrategias llevadas a cabo por los actores no tradicionales en términos de presión sobre el gobierno nacional, generando lo que aquí denominamos un alto nivel de influencia en el proceso decisional, en torno al caso. Tales estrategias estuvieron dadas por las instancias de tipo *jurídicas* -CIJ, OEA, ámbitos nacionales, CIDH-, *económicas* -BM-, en los *medios* de comunicación nacionales e internacionales, los cortes de ruta, las marchas, los recitales y las reuniones en el Corsódromo, entre muchas otras. Las mismas fueron, en la mayoría de los casos, iniciativas de los actores no estatales, particularmente de la ACAG con el acompañamiento de

ONGs, empresarios y de los actores subnacionales que jugaron en este caso apoyando el reclamo hasta aproximadamente el año 2007.

No obstante, el cambio propiciado en 2007 en el nivel provincial, de la mano de Urribarri en términos de socavar el poder construido por la ACAG, fue relativamente infructuoso en el sentido que si bien no se logró el objetivo de que Botnia se fuera, se alcanzó la relocalización de Ence¹⁴⁰ y que el gobierno nacional accediera a llevar a Uruguay ante la CIJ. Estas manifestaciones del poder construido, junto con los cambios discursivos, así como en la estructura decisional y en la agenda política, mostraron la influencia de los actores estudiados.

Incluso se constató la influencia tanto de los actores subnacionales como no estatales, en la participación de los legisladores del Congreso Nacional en el caso. Los enconados debates estuvieron relacionados con el control sobre las acciones del Canciller respecto a haber firmado algún compromiso con Uruguay que habilitara las plantas, el apoyo al Poder Ejecutivo en su iniciativa de ir a la CIJ, la creación de legislación más restrictiva en lo referente a la industria del papel, la visita de algunas comisiones a la ciudad de Gualeguaychú, y las negociaciones que se dieron entre legisladores argentinos y uruguayos, entre otras.

A todo lo dicho podemos agregar que la huella más profunda de su actividad como actor, estuvo dada por la presión sobre el Poder Ejecutivo, quien propició con Uruguay y con el estado español, negociaciones inclinadas hacia la puja por la relocalización. Con Finlandia las posibilidades estaban ciertamente limitadas desde un comienzo, puesto que las relaciones bilaterales han sido distantes y recién mejoraron en términos netamente comerciales desde el noventa, aunque sin tener un peso significativo. Además, la diplomacia finesa en este caso fue precisa y constante en el sentido de dejar en claro la independencia de los capitales de Metsa Botnia del Estado nacional.

Otra cuestión que hemos mencionado en forma previa es lo referido a las características del líder en términos personales, y como esto afectó sus propias decisiones. En este sentido aludimos a Néstor Kirchner, puesto que fue durante su mandato que el conflicto se potenció y como consecuencia, gran parte de los

¹⁴⁰ Tal logro se dio en el marco de la diplomacia presidencial llevada a cabo por el presidente Néstor Kirchner con su par español Rodríguez Zapatero e incluso con el monarca el Rey Juan Carlos. La misma fue el fruto de una vinculación de cuestiones por parte del gobierno nacional, teniendo en cuenta los capitales españoles situados en el país y particularmente la situación de Aerolíneas Argentinas.

cambios de la PEA se dieron en éste período. Para que estas variaciones fueran posibles sobre el final del período bajo análisis, fue indispensable el proceso que implicó la sedimentación de la política ambiental desde el noventa, así como el fortalecimiento de los actores no estatales y el reconocimiento formal que le dio la Constitución Nacional a los actores subnacionales de algunas situaciones que se venían dando de hecho.

Hemos dicho que la particular percepción del mundo de Kirchner, marcó la gestión y los temas prioritarios, tal como constatamos a las claras desde la retórica de asunción en adelante. En consecuencia mencionamos la existencia de dos momentos de su política ambiental dados por la posición de la gestión ante el caso pasteras. Reflexionamos que las características del líder son centrales, puesto que su sobrevaloración de la opinión pública fue un aspecto notable a la hora de profundizar la influencia de los actores.

Con lo cual, lo afirmado en las hipótesis denota en primer lugar la perforación de un proceso decisorio compacto y cerrado a la participación de actores no tradicionales y en segundo lugar, que el apoyo de los actores subnacionales condicionó las acciones de los actores no estatales en los casos.

Por otro lado, la experiencia del caso, dejó en el gobierno nacional un fuerte sinsabor que motivó que los funcionarios mencionen lo sucedido de modo que lo denominemos “efecto Gualeguaychú”.

7.3. Pascua Lama: la divergencia entre los actores

A partir de las características referidas al caso pasteras, resulta provechoso hacer hincapié en la experiencia sanjuanina con la mina aurífera binacional, Pascua Lama.

En primer lugar, es propicio afirmar que el caso Pascua Lama expone las ambivalencias de la política ambiental en la Argentina. Dicha aseveración es innegable, puesto que a resguardo de lo afirmado por los funcionarios mineros acerca de que la actividad es la única que cuenta con una norma ambiental propia, sostenemos que esta decisión ha sido el puntapié para desvincular el área ambiental de la minera a nivel nacional. Esto generó que las agencias ambientales no pudieran inmiscuirse en tales asuntos y que por ende el control de la actividad se circunscribiera al área minera. Asimismo conllevó, la condescendencia de

dichas agencias con las empresas transnacionales y la sospecha constante hacia los funcionarios de participar en el negocio minero. Además, la lectura realizada desde 1994 del artículo 124 de la Constitución Nacional en lo referido a los recursos naturales de las provincias argentinas, denota una importante discrecionalidad en la explotación de los mismos.

En segundo lugar, podemos aducir que los niveles fijados para establecer el nivel de influencia, son aquí analizados separando la posición de apoyo al emprendimiento, de la opositora. Con esto afirmamos que la perspectiva adoptada por el actor subnacional fue condicionante para que el conflicto lograra el impacto nacional e internacional que alcanzó, junto con una serie de factores que colindaron y profundizaron dicho dato, tales como las características propias de la sociedad sanjuanina en términos de creencias y expectativas.

En San Juan, el sustento de la actividad en general y del proyecto en particular, por parte de algunos actores claves, motivó que la compulsa tuviera un desarrollo contrario al constatado en pasteras. Para poder denotar estas afirmaciones y las hipótesis, recorreremos los niveles de la PEA para establecer la influencia.

La puja entre los grupos opositores –UAC, Autoconvocados, Asamblea sanjuanina, productores agropecuarios, ONGs y algunos académicos, entre otros- y aquellos que apoyaron el emprendimiento –actores subnacionales, empresas que proveen servicios mineros, espacios académicos y medios de comunicación, entre otros- forzó al gobierno nacional en el período de estudio, particularmente al de Néstor Kirchner y Cristina Fernández, a sostener desde su discurso la inocuidad de los procesos.

Si bien hemos dicho que todas las administraciones desde el noventa en adelante nutrieron la defensa hacia la actividad, no había sido necesario realizar una defensa expresa, puesto que las voces disidentes no habían sido lo suficientemente audibles a nivel nacional como para conllevar la toma de postura tan manifiesta. Este es uno de los efectos más plausibles del caso, puesto que la disidencia en el mismo San Juan, fue llevada al terreno nacional a través de acciones como el debate sobre la ley de presupuestos mínimos de protección del ambiente glaciar y periglaciar. Una prueba en tal sentido, está dada por la actividad del gobernador sanjuanino, quien debió realizar una abultada cantidad

de presentaciones en los medios de comunicación nacionales defendiendo el proyecto y la actividad minera metalífera en su provincia.

Otra prueba es que cada vez que Kirchner o Fernández realizaron visitas oficiales a Estados Unidos y se reunieron con empresas mineras transnacionales – lo cual no es inédito como conducta oficial- se vieron en la necesidad de realizar aseveraciones públicas en términos de justificación. Tal situación de tener que fundamentar las reuniones, representa a nuestro entender, una huella de la pisada cada vez más fuerte de los grupos opositores en el país.

Además de esto y siguiendo con el nivel discursivo, hubo un cambio en la administración kirchnerista, quien se debió esforzar en el marco del conflicto por pasteras y su discurso pro ambiental, para continuar por el camino de la defensa de la actividad minera. Incluso llegó a afirmar que la política minera era un logro de la década del noventa, aseveraciones costosas a su discurso tradicionalmente crítico hacia dicha gestión y al modelo neoliberal.¹⁴¹

Con lo cual, interpretamos que a diferencia del caso previamente analizado, el gobierno nacional debió volver la hoja en términos retóricos, en el sentido de brindarle más énfasis y apoyo a la política minera en función del incremento de la puja de los actores disidentes a este y otros proyectos mineros. Para que estas acciones fueran posibles, el actor subnacional provincial, debió actuar como principal lobbista.

En referencia al segundo nivel, se dio un proceso similar al previamente descrito. Si bien Mayoral logró sostenerse en su rol de Secretario de Minería, fundamentalmente amparado por los gobernadores mineros y el COFEMIN, la puja social y su motivación propia, llevaron a Picolotti a formar una unidad de minería en la Secretaría de Ambiente. La misma, a pesar de su existencia efímera, dejó en descubierto la forma de operar de la gestión en la desvinculación entre el ambiente y la minería. De hecho se constató una relación directa entre el proyecto Pascua Lama y la corta vida de la unidad. Asimismo, los debates interburocráticos que se describieron, denotaron las posiciones de los distintos funcionarios en cuanto a la división de atribuciones en esta materia.

¹⁴¹ La administración Kirchner plasmó en el año 2004, a pocos meses de asumir la presidencia, desde la Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable encabezada por Atilio Savino, un documento denominado: “Bases para una agenda ambiental nacional: Política ambiental sostenible para el crecimiento y la equidad”. El mismo, fundamentó la oposición al modelo neoliberal propiciado en la década del noventa, fundamentalmente desde el punto de vista ambiental. Para ello tomó como base la obra de Gilberto Gallopin de 1995.

En función de las pujas interburocráticas mencionadas, se dieron fuertes debates entre Mayoral y Gioja en virtud del proyecto. Las fuentes consultadas afirmaron que el gobernador fue explícito con el presidente Kirchner en su pedido de que la gestión se mostrara absolutamente a favor del proyecto y que no se permitieran fisuras por las cuales pudiera colarse la oposición o agravarse un conflicto que ni la gestión nacional ni provincial asumió como tal.

La negación misma del conflicto representó una de las principales diferencias con el caso pasteras. Si bien en éste último la dirigencia argentina aceptó su existencia, la misma tenía como rivales a los actores tradicionales – Argentina y Uruguay- y por eso se acudió a la CIJ como ámbito para la solución de diferencias. Sin embargo, en Pascua Lama, el conflicto con Chile fue más bien por el reparto de las ganancias en términos impositivos y la disputa se dio entre actores en el suelo nacional. Sólo los opositores identificaron como enemigo a la transnacional y en algunos casos al Estado canadiense por ser el país originario de la Barrick Gold. De hecho, el Estado provincial, fue identificado como enemigo por algunos actores opuestos a la megaminería. Esta caracterización respondió a los elementos antagónicos que hemos mencionado integran a la identidad construida.

En consecuencia, incluso la designación de Picolotti puede verse en este caso como una vinculación de cuestiones, en el sentido de analizar que su nombramiento le daría a la gestión un respiro en torno a las disputas ambientales, por tratarse de una referente que provenía de una ONG y por su relación con el caso pasteras. No obstante, al poco tiempo de asumir su rol, la secretaria generó choques con agencias que tenían un peso relativo mayor, como fue el caso de Mayoral. Justamente por este motivo, al momento de la entrevista con funcionarios como Colón del COFEMIN, fue muy crítico hacia la gestión ambiental y su posición respecto a la actividad minera.

En referencia al objetivo de la gestión a la hora de nombrar a Picolotti, es manifiesto que no cosechó los réditos esperados y en consecuencia tanto Néstor Kirchner como Alberto Fernández –que habían sido claves en su designación- le quitaron apoyo.

Respecto al tercer nivel, es decir el referido al plano normativo, hacemos referencia a los intentos en el marco del Congreso Nacional de penetrar la burbuja que recubre a la minería en el país tanto con beneficios fiscales como jurídicos y

ambientales, entre otros. Asimismo, al mencionado proyecto de ley de presupuestos mínimos de protección del ambiente glaciar y periglacial presentado por Maffei y Bonasso, y vetado por la presidente Fernández.

Algunos de los legisladores más activos en términos discursivos y de presentación de iniciativas, fueron: Carlos Alberto Tinnirello, Juan Fernando Zamora y Claudio Lozano por Capital Federal y Eduardo Di Pollina por Santa Fe. Tales, introdujeron una serie de proyectos fundamentalmente entre 2005 y 2007, que a pesar de no haber sido considerados en las sesiones o siendo desechados, mostraron el creciente malestar de los legisladores con la actividad como reflejo del lobby de algunas organizaciones sociales mencionadas. En tal sentido, todos aquellos proyectos que tendieron a modificar el status quo de la actividad minera, no fueron tratados. Los únicos que contaron con un dictamen de comisión o fueron aprobados, denotan la continuidad en el modelo.

Fundamentalmente a partir de 2004, Tinnirello comenzó a proferir en momentos de debates claves en materia económica, ciertas apreciaciones en contra de la gran minería metalífera. En ocasión del debate parlamentario proclive a declarar de interés una reunión celebrada en San Juan entre el gobierno provincial y empresas transnacionales interesadas en invertir en la cordillera, el diputado se opuso fervientemente. Asimismo, en sobradas ocasiones mencionó la lucha del pueblo de Esquel por la radicación de la mina El Desquite de la empresa Meridian Gold.

Resaltamos entonces, como una de las iniciativas más relevantes en la Cámara de Diputados, la encabezada por el santafesino Di Pollina -expediente 4707-D-2006 y trámite parlamentario 113 del 18 de agosto de 2006- quien propuso la modificación del artículo 250 del Código de Minería sobre la autoridad de aplicación. Uno de artículos centrales del proyecto establecía que la Secretaría de Ambiente nacional debía ser la autoridad de aplicación de los proyectos mineros binacionales. Esta postura, denotó el debate por el proyecto Pascua Lama y el lobby de los actores opositores.

En lo referente al proyecto de protección de glaciares y ambiente periglacial, fue presentado por una fracción opositora al gobierno de Cristina Fernández, y fundamentalmente defendido por Bonasso en su rol de Diputado Nacional del Diálogo por Buenos Aires.

El debate dado en el Congreso, tuvo como principal elemento distintivo que al lograr esquivar la comisión de minería, donde hubiera encontrado el obstáculo más poderoso a su realización, su debate en las cámaras pasó relativamente inadvertido. El resultado de esta estrategia, fue que la presidenta Fernández se vio obligada a vetar dicho proyecto, aduciendo elementos de dudosa veracidad y mostrando no sólo el apoyo del gobierno al proyecto, sino a la megaminería.

A pesar de que no se produjera una reforma en el plano legislativo respecto al cúmulo de normas que protegen la actividad, tal como se practicó a lo largo del período bajo análisis, los debates al respecto y la búsqueda activa de sancionar una ley de presupuestos mínimos, denotaron la impronta de la lucha que hemos puesto de manifiesto. De hecho, se activó la campaña mediática de Greenpeace que fue una de las más extendidas y visibles en el territorio nacional, respecto a una consigna como salvar los glaciares.

Asimismo, fue expreso que las fuerzas disidentes y oficialistas en el Congreso, deberán pactar en un proyecto, puesto que los actores no estatales han exaltado su lucha desde el veto presidencial. Sin embargo, y tal como dejaron en descubierto las fuentes tanto de la Cancillería como de la Secretaría de Ambiente y de la Cámara de Diputados de la Nación, se presentaron una gran cantidad de proyectos que se contradicen entre sí y que en algunos casos colisionan con el Código Minero o con lo que la Argentina negociaba bilateralmente con Chile en términos impositivos. Estos son sólo algunos de los desafíos que afrontan la gestión de Fernández y el Congreso en el plano legislativo hasta la finalización del período de estudio y en adelante.

En cuanto al cuarto nivel señalado, es decir el referido a la agenda política, es necesario realizar la disquisición entre las acciones de los actores a favor de la actividad y del proyecto, -encabezados por la provincia de San Juan- y aquellos que se encontraban en contra.

Hemos afirmado previamente que la cuestión ambiental no fue prioritaria en la agenda política doméstica ni externa argentina hasta pasteras desde la inclusión del tópico a la misma agenda y hasta la finalización del período de estudio. Asimismo, aseveramos que la actividad minera y la ambiental se desarrollaron por caminos separados como producto de una estrategia específica en tal sentido. No obstante, la minería fue escalando posiciones desde el noventa

hasta la actualidad en virtud de la actividad de lobby emprendida por los gobernadores mineros y por algunos integrantes de las comisiones de minería tanto de la Cámara de Diputados como de Senadores, así como del COFEMIN y de la Secretaría de Minería de la nación, entre otros.

Aducimos entonces, que los principales actores que defendieron la actividad minera metalífera a gran escala, emprendieron una negociación sostenida para lograr que el sector y el proyecto Pascua Lama, fueran posibles y alcanzaran en las agendas de las distintas gestiones, una posición más acomodada en el sentido del apoyo irrestricto del Poder Ejecutivo¹⁴². Mientras tanto los opositores, con un desarrollo más reciente en el tiempo, bregaron para que la minería y el caso Pascua Lama, obtuvieran un lugar privilegiado en la agenda política aunque teniendo como eje una posición crítica. Esto significó lograr que la sociedad argentina, el Congreso y las agencias gubernamentales nacionales se impregnaran de la temática de forma de abrir el debate, hasta ahora cerrado a unos pocos actores.

Tal como en el resto de los puntos analizados, los actores buscaron instalar el caso desde ópticas diferenciales, argumentando su inocuidad y beneficios derivados por un lado, y su impacto ambiental negativo así como los escasos dividendos que dejaría para la provincia, por otro.

En términos de resultados, afirmamos que aquellos que asumieron la postura de la defensa, lograron su cometido como quedó de manifiesto en el discurso y acciones de las gestiones que hemos analizado, puesto que los niveles de cambio que proponemos presentan una clara vinculación entre sí y no estancidad. Su gradación aquí, encuentra una explicación fundamentalmente analítica, pero de ninguna manera se pretenda generar compartimentos estancos.

Los actores que se opusieron a Pascua Lama, lograron mediante sus acciones más modestas, interesar a organizaciones como Greenpeace y llamar la atención de algunos legisladores de las provincias centrales para que promuevan un debate nacional. Sin embargo, hasta 2009, sólo se logró la sectorización de la discusión en el tema de los glaciares, y no se pudo trascender a un plano de análisis del paquete normativo que habilita tales emprendimientos en la

¹⁴² En este sentido, el cabildeo pasó por facilitar el comienzo de las obras tal como anunció el mismo Bielsa en la entrevista, al referirse a la actividad y al rol de Gioja.

Cordillera. Tampoco se pudo romper con una política que ha perdurado por veinte años a pesar de las divergencias entre las gestiones que fueron ocupando el sillón de Rivadavia.

Aludiendo a las variables persistentes de la PEA, vale destacar que el caso desnudó la profundización del economicismo señalado. Así como sucedió con el encapsulamiento del caso Pasteras en el área legal del Palacio San Martín como una forma de aislar las decisiones, centralizarlas y evitar un agravamiento del conflicto. El hecho de que la actividad minera fuera únicamente abordada desde el área económica del mismo Ministerio, mostró intenciones similares.

Sin embargo, el discurso de justificación de tal medida, no estuvo dado - como en pasteras- por la decisión de evitar daños mayores frente a un conflicto desatado y reconocido por las partes en el sentido de contención, sino que se ancló en la naturaleza económica de la actividad, lo cual profundizó el economicismo. Además, se motivó discursivamente en que el tratado argentino-chileno es de complementación económica. De esta forma, se utilizó la raíz del acuerdo como una forma de amarrar la negociación en dicha clave, menoscabando la importancia de la diplomacia en su eje político por excelencia, así como de lo ambiental.

En síntesis, los actores subnacionales y no estatales con su puja contrapuesta, lograron que el Poder Ejecutivo Nacional se justificara públicamente por defender la actividad y por reunirse con empresas mineras transnacionales, incluso aduciendo que se trataba de uno de los pocos logros de la política de la década del noventa. Asimismo, su acción llevó al encasillamiento burocrático de la actividad minera, lo cual se vio profundizado por el “efecto Guleguaychú”.

Otros efectos fueron los acalorados debates interburocráticos entre legisladores, gobernadores, secretarios del Poder Ejecutivo y el defensor del pueblo de la Nación. Como resultado de instalar el debate en el Congreso, se produjeron proyectos para modificar el status jurídico aunque en forma infructuosa. Sin embargo, el inminente logro de una ley de protección de glaciares y ambiente periglaciario es un elemento más que denota la influencia.

A partir de estos elementos y todos los mencionados con anterioridad, aseveramos que la misma puja entre actores en este caso, llevó a una alta influencia de los mismos en los procesos decisionales a partir de los niveles

expresados. No obstante, y al igual que sucedió con el caso pasteras, no se logró la institucionalización del cambio por no poder trascender el nivel de las variables persistentes.

Resta entonces preguntarnos la razón por la cual los actores no estatales no lograron con su actuar modificar la política minera nacional, ni desarticular hasta 2009 el proyecto Pascua Lama a pesar de ejercer un alto nivel de influencia como fue demostrado. El motivo está dado a nuestro entender por el condicionamiento que ejercieron los actores subnacionales sobre las iniciativas de los no estatales. Así como en el caso pasteras actuaron profundizando y amplificando la posición de los asambleístas, en éste caso lo hicieron coartando sus opciones.

No obstante, es esencial destacar que dicha condición no proviene de sus atributos materiales de poder, más allá de que sus medios y recursos sean ostensiblemente mayores como hemos relevado hasta aquí, sino de la percepción que los actores no estatales han tenido de los mismos. La visión acerca de que dichos aspectos los han convertido históricamente en vencedores de cualquier compulsión, y que por ende sus propios márgenes se encuentran constreñidos, ha sido la preponderante. Es por eso que las creencias, expectativas e identidades de los actores opositores han sido centrales en su construcción social del poder.

7.4. Una mirada crítica de la política ambiental en la Argentina y los casos propuestos

Realizamos aquí algunas menciones en lo referente a los cambios experimentados por la política ambiental nacional y su vinculación con los casos analizados.

En primer lugar es importante atinar la creciente actividad ambiental en el Congreso de la Nación. Tanto las menciones en los debates sobre temas diversos, como los proyectos de ley, se volvieron cada vez más usuales si se comparan las actas taquigráficas y los archivos de proyectos desde la década del noventa hasta la finalización del período bajo estudio. En tal sentido, es productivo que no se tomen los casos como compartimentos estancos sino como un todo en el marco de la situación ambiental compleja que experimenta la Argentina.

En consecuencia, mencionamos un discurso del santafesino Rubén Giustiniani en el debate que se propició en el Senado el 22 de febrero de 2006 por el pedido del Poder Ejecutivo a las Cámaras para que expresen su posición en caso de que pasteras se llevara a La Haya.

Giustiniani recordaba: “Como se ha dicho acá, porque es justo y positivo hacerlo, quiero expresar un gran reconocimiento al pueblo de Gualeguaychú. Todos nos hemos emocionado escuchando a un vecino de Gualeguaychú desde su banca —el senador Taffarel— hablar con espontaneidad y frescura. No nos hablaba de Gualeguaychú, sino que trajo a la propia Gualeguaychú al recinto. Y rescatamos esa lucha, que sin ninguna duda no hubiera tenido trascendencia nacional sin la movilización del pueblo de Gualeguaychú. *Y ojalá que en otras sesiones se hable tanto del medio ambiente como se lo hizo en esta sesión, es decir, no solo urgidos por un conflicto sino con la convicción de que se apliquen las normas y la ley y que se preserve el medio ambiente.* Fue hace apenas dos años que un pueblo en el sur —El Bolsón— le dijo "no" a la instalación de un emprendimiento minero de oro, con aproximadamente el ochenta por ciento de participación en el plebiscito. Por lo tanto, ¿cómo no se va a dar en este momento el conflicto real entre inversiones, desarrollo y medio ambiente? [...] Y esa concientización determina lo que produjo Gualeguaychú y El Bolsón, es decir, los pueblos que reclaman su derecho a vivir en un ambiente sano, con agua, aire y tierra sana; no solamente para los que estamos sino para los que vendrán.”¹⁴³

Las palabras del senador socialista muestran que la sociedad -algunos denominan al fenómeno como creciente conciencia ciudadana o ambiental-, comenzó a marcar los límites de la actividad de los actores tradicionales prescindiendo de aquella, en los distintos pasos que implica la puesta en práctica de una política pública. Analizamos estos y otros efectos, como elementos que llevan al cambio social a pesar de que su institucionalización todavía esté pendiente, como quedó de manifiesto en el nivel de las variables persistentes.

Por otro lado y en relación con lo que antecede, puesto que los senadores representan a las provincias argentinas -por el sistema Franklin que asumen las cámaras-, afirmamos que se percibió una reacción en algunos actores

¹⁴³ El resaltado es nuestro.

subnacionales prohibiendo la minería a cielo abierto con tóxicos¹⁴⁴, así como apoyando normas que impliquen la adaptación de los sistemas de producción de celulosa hacia métodos menos contaminantes¹⁴⁵. Es posible mencionar en este sentido, la tarea emprendida por el diputado nacional por Catamarca, Eduardo Pastoriza, plasmada en la obra titulada “Catamarca, el gran despojo”, en contra de Bajo La Alumbreira.

Desde ya que hubo quiebres en este sentido, puesto que el gobernador de Salta, Juan Carlos Romero, se mostró como uno de los más fervientes críticos de la postura de Busti, así como del corte de Gualaguaychú. Algo similar ocurrió con el caso de Misiones que junto con Entre Ríos y Santa Fe son las provincias en las cuales más se desarrolla la actividad pastera. Circunstancia extrema se vio en La Rioja donde habiéndose sancionado la ley de prohibición en 2007, un año más tarde se la intentó derogar.

En cuanto a las provincias que se mantienen como bastiones de la actividad minera nombramos los casos de San Juan, Catamarca y Santa Cruz, entre otras.

En la decisión de diversas provincias de prohibir la minería a cielo abierto, ha ejercido una notable influencia la UAC, la cual trasciende un proyecto en particular o los límites provinciales, llevando su posición a todos los emprendimiento en exploración, prospección o en explotación en los cuales se utiliza el método a cielo abierto, con lixiviado de cianuro y otros compuestos similares.

Una tercera cuestión, en abierta vinculación con el rol de las provincias y de la Nación en su tarea legislativa, es que los casos mostraron la punta del iceberg, instalando el tema ambiental en la mesa de los argentinos. En tal sentido, el “efecto Gualaguaychú” es esencial, tanto en su impacto sobre la sociedad argentina, como sobre los niveles gubernamentales. Asimismo, la campaña de Greenpeace sobre los glaciares, coadyuvado por la negociación emprendida por Bonasso y su presencia en los medios de comunicación por la ley vetada por el

¹⁴⁴ Siete provincias argentinas aprobaron legislaciones provinciales que prohíben la minería a cielo abierto: Córdoba, La Rioja, Tucumán, Mendoza, Chubut, La Pampa y Neuquén.

¹⁴⁵ La mayor cantidad de las papeleras instaladas en el país, se encuentran sobre el Río Paraná, entre ellas: Celulosa Campana, Papelera del Plata, Wixel, Campanita, Papel Prensa de San Pedro, Iby en Ente Ríos, Andino en Santa Fe, Celulosa de Capitán Bermúdez y otras tres de importantes dimensiones en la provincia de Misiones.

Ejecutivo, fueron esenciales en tal proceso. De hecho, fue el veto presidencial el que multiplicó el efecto del reclamo y colocó las posturas más encontradas en los medios masivos de comunicación.

Finalmente, constatamos lo hasta aquí aludido en la hipótesis principal de esta tesis, es decir, la perforación de los procesos decisionales de la política exterior ambiental. Esto se realiza refiriéndonos a las características de tales procesos y cómo los actores no tradicionales lograron trascender las estructuras burocráticas influyendo desde afuera, en un nivel alto, en virtud de la gradación de transformaciones de la PEA señaladas. Tal afirmación se cumple tanto cuando los actores subnacionales fueron funcionales a las creencias y expectativas de los actores no estatales, como al operar de contrapeso, como se ve en la minería.

En tal ejercicio por parte de los actores no tradicionales, identificamos estrategias proclives a actuar en el escenario internacional a través de acciones con otras entidades por fuera del territorio nacional, para lo cual nos valimos de los conceptos de gestión y acción internacional, otorgando ejemplos de ambas para los actores identificados en los casos.

Ahora bien, restan algunos elementos de tipo contextuales, así como desafíos que planteamos para tal política pública, sin ninguna pretensión de exhaustividad.

7.5. Algunas perspectivas más para el debate de la política ambiental de aquí en adelante

Las variables contextuales son esenciales a la hora de analizar una política pública. Esta circunstancia se intensifica en la medida que nos referimos a un país con características de vulnerabilidad y a una política pendulante como la PEA.

En consecuencia, aludimos que lo sucedido en el Sistema Internacional durante el período bajo estudio, aportó mayores presiones a nivel doméstico. Operaron hacia tal fin: la creciente relevancia de la cuestión ambiental a partir de la Cumbre de Río de Janeiro de 1992; la diversificación temática de la agenda ambiental; la firma de una serie de compromisos con metas cuantificables; la responsabilidad de llevar al plano doméstico lo asumido en la arena internacional y el rol de la Argentina en los foros y organismos internacionales que es tradicionalmente activa, aunque variable.

En función de esto, algunos temas como el cambio climático, se ha convertido en el centro de los debates sobre el ambiente, y la Argentina se encuentra ya con el desafío que implica un documento que sustituya al Protocolo de Kyoto a partir de 2012.

En tal sentido, aseveramos la existencia histórica de dos bloques de países. Un grupo de Estados en desarrollo que lograron implantar el principio séptimo de la Declaración de Río, y aquellos industrializados que a partir de tal principio – responsabilidades comunes pero diferenciadas- fueron comprometidos en un nivel de reducción como países Anexo 1 del Protocolo mencionado. Sin embargo, recientemente, las denominadas potencias emergentes, entre las cuales se encuentra Brasil, han comenzado a romper este binomio en virtud de identificarse como países que si bien se encuentran entre los diez Estados más emisores de GEIs, no asumen compromisos de reducción en virtud de su calidad de economías en desarrollo (Bueno, 2010c).

Frente a esto, la Argentina deberá tomar decisiones, que pueden romper con la lógica del bloque sur que históricamente conformó – exceptuando la gestión de María Julia Alsogaray- o continuar en tal grupo en una lectura restrictiva del principio aludido.

Relacionado con este tópico de la agenda, se constató la existencia de proyectos devenidos de los MDL propios de Kyoto, realizados en países en desarrollo, que supusieron monocultivos de eucalipto encubiertos detrás de sumideros de carbono. Este desafío para la Comunidad Internacional toda, también lo representa para la Argentina que ha calificado para integrar diversos proyectos MDL, así como también ha instrumentado el comercio de emisiones en función del Mercado de Carbono.

Sin dudas, la minería no es la única actividad en la Argentina que implica la explotación de los recursos por parte de transnacionales con escaso control estatal, cuestionamientos ciudadanos y grave peligro para el agua, el suelo y el aire. La cuestión jurisdiccional ha sido una materia constante de debate, que en la actualidad sigue redundando en que los presupuestos mínimos sean demasiado bajos como piso ambiental uniforme en el territorio nacional. Además, muchas provincias ni siquiera cumplen con ese mínimo, con sanciones nulas por parte de la autoridad de aplicación que usualmente es la Secretaría de Ambiente nacional, fuertemente vituperada durante todo el período de estudio.

La metodología de EsIA es esencial, pero para que sea efectiva, tiene que primar una lógica tangencialmente distinta por parte de las agencias provinciales y municipales. Hasta 2009 constatamos la condescendencia entre estos organismos y las empresas, que incluso presentan tales estudios cuando las plantas ya están en funcionamiento. Esta no es, sin embargo, una práctica excluyente al caso argentino, sino una lógica de los países en desarrollo que ven a la inversión como la garantía para disminuir sus altos niveles de desempleo y por ende, negocian con tales consorcios otorgando no sólo beneficios impositivos desmesurados, sino menoscabando su rol de control.

Por otro lado, la agenda ambiental sigue caracterizada por tópicos y un orden de los mismos donde no priman las necesidades domésticas, sino los imperativos foráneos. Tal es así que cuestiones como la deforestación y la tala indiscriminada como producto del monocultivo, han sido subordinadas.

La vulnerabilidad de la economía argentina atada al precio internacional de los commodities, conlleva una presión sobre los recursos que es difícil de restringir. Para esto, aún no existe una política que limite efectivamente el problema, sino una ley que surgió cuando gran parte de los bosques nativos ya no existían y una perdurable discrecionalidad de los productores y de las jurisdicciones que deben controlar el ordenamiento territorial y rediseñar espacios donde actualmente conviven escuelas, poblaciones y campos sembrados con soja rociada con glifosato.

La cuestión energética es sin dudas un talón de Aquiles para la Argentina. La matriz energética aún se encuentra dominada por las fuentes no renovables cuya provisión se halla en claro riesgo en virtud de la ausencia de inversión en obras. Además, los compromisos internacionales asumidos para la reducción de GEIs, representan otro punto neurálgico que impacta sobre las posibilidades de continuar incrementando la dependencia de tales energías tradicionales. Asimismo, y si bien se han comenzado algunos proyectos para el desarrollo de energía solar y fundamentalmente se ha emprendido la producción y exportación de biocombustibles, aún se discute si es lícito generar energía a partir de granos pasibles de servir como alimento. Este también es el reflejo de un debate internacional surgido a partir de la crisis alimentaria aceptada por las Naciones Unidas y sus organismos especializados.

Manifiestos en estos temas y los subsiguientes, vemos la cuestión de la ética en el uso de los denominados recursos o servicios ambientales. Los ecólogos políticos latinoamericanos han dado cuenta de la relevancia de incorporar esta variable en el pensamiento político¹⁴⁶. Las relaciones sociedad-naturaleza se han entablado por siglos como un vínculo dicotómico y de dominación del primero sobre el segundo. En tal sentido, continuar considerando a la sociedad y la cultura como separados o segregados de la naturaleza, perpetúa tal tradición y define que sigamos discutiendo la pobreza como separada de la cuestión ambiental, al igual que los aspectos económicos y políticos.

Afirmamos con Guimarães un pensamiento esencial respecto a tales asuntos: “La pobreza no es un desafío para la inteligencia de estudiosos y tomadores de decisión, sino un escándalo que debe contagiar a la sociedad con la vergüenza de convivir diariamente con la miseria” (Guimarães, 2006: 92).

Del mismo modo, representa un desafío articular espacios y agencias desvinculadas. Los choques interburocráticos, a partir de la discrecionalidad de algunos funcionarios en áreas que se modifican en forma constante dependiendo del gobierno, ha profundizado la desarticulación entre la política doméstica y externa ambientales en la Argentina (Bueno, 2010a). En tal sentido, conseguir integrar a los nueve grupos de Río a las decisiones a partir de espacios abiertos, flexibles y constantes en los cuales efectivamente sean escuchados y obtengan respuestas de técnicos y especialistas, no implica relegar el rol del Estado, sino profundizar la democracia a través de la participación. En tal sentido hemos comprendido el concepto de institucionalización y es por eso que aludimos que aún no se llegado a tal nivel de modificación de la política pública estudiada.

Otro tema vital para la política ambiental argentina y relacionado con la afirmación de Guimarães, es la cuestión hídrica, particularmente incorporar al marco normativo y de las políticas públicas, al agua como un derecho humano inalienable y el acceso a saneamiento, tal como lo reconoció las Naciones Unidas. La falta de acceso al saneamiento y al agua potable, siguen siendo las principales causas de mortandad infantil en la Argentina, y por ende, son aspectos inaceptables, al igual que el hambre y la desnutrición en un Estado productor de agroalimentos.

¹⁴⁶ Para ampliar sobre este tema ver: Noguera, 2004; Maya, 2002; Leff, 2006 y Guimarães, 1998.

Analizar todos estos aspectos es parte de comprender que el ambiente es multidimensional y que la perspectiva centrada en el biologicismo no tiene razón de ser. Los problemas ambientales son complejos, tales como las sociedades que los generan y sufren, por ende, las soluciones también deben revestir tales características: la complejidad, la multidimensionalidad y la apertura a la participación.

CONCLUSIÓN

Esta tesis fue articulada en torno al interrogante referido a la influencia de los denominados actores no tradicionales en el proceso decisional de la PEA. Al referirnos a dichos actores, comprendimos como subnacionales, a las provincias y municipios argentinos. Asimismo, contemplamos a los actores no estatales, tales como asambleas ciudadanas, asociaciones, gremios, sindicatos, académicos y ONGs, entre otros. Los actores específicamente estudiados, estuvieron a tono con la política aludida, es decir la ambiental y a los casos seleccionados, Pasteras y Pascua Lama.

Si bien nos abocamos a la política exterior, reconocimos que su vinculación con el ámbito doméstico es esencial. En tal sentido, la reflexión sobre el plano doméstico fue constante.

Puesto que se trató de un estudio disciplinar desde las Relaciones Internacionales, nos valimos de un enfoque teórico específico, como es el constructivismo, fundamentalmente desde la óptica de Alexander Wendt. La mayoría de conceptos utilizados, provinieron de sus obras en forma directa, mientras que otros fueron acuñados por nosotros en virtud del fenómeno bajo estudio. Algunas de las principales categorías teóricas empleadas fueron: idea, creencia, expectativa, interés, identidad y construcción social del poder.

Del mismo modo, utilizamos otros abordajes teóricos desde la misma disciplina, contrastándolos con el constructivismo, tales como el neorrealismo waltziano y el neoinstitucionalismo. Además, abordamos aportes realizados por académicos acerca de la política exterior, el proceso de toma de decisiones, así como de la creciente acción internacional de las provincias y otros actores que exceden al Estado nacional. En consecuencia, nos valimos del concepto de gestión externa/internacional (Colacrai, Zubelzú, 1994) y de acción externa/internacional, así como de la tipología de acciones externas desarrollada por Graciela Zubelzú (2008).

Para poder establecer la influencia de los actores no tradicionales, y partiendo de la hipótesis principal que sostiene que éstos influyeron sobre la PEA perforando el proceso decisional a partir de sus creencias y expectativas respecto a la cuestión ambiental, desarrollamos una gradación de transformaciones de tal política y en función de su jerarquía medimos la baja, media y alta influencia.

Además de la hipótesis principal, partimos de una hipótesis operacional, en función de la selección de dos casos de la PEA en materia ambiental. En tal sentido, optamos por ejemplos que compartieran la afluencia de actores no tradicionales, pero que por sus diferencias manifiestas pudieran disminuir las posibilidades de generar presunciones automáticas respecto a la influencia. Tales desemejanzas se fundaron en las actividades productivas diferenciales, las relaciones exteriores con Estados distintos, y que la participación de actores subnacionales fuera disímil, entre otros aspectos contemplados.

La hipótesis operacional denotó que los actores subnacionales condicionaron las estrategias diseñadas por los actores no estatales. Tal fue constatado en los casos, tanto cuando la postura de los primeros fue de apoyo a la posición de los segundos, como cuando fue contrapuesta.

En función de esto y de los niveles apuntados, se verificó la perforación del proceso decisional de la PEA en los casos, en función de la exclusión de los actores no tradicionales de las decisiones. A esto denominamos influencia desde afuera del proceso.

La perforación de tal proceso fue posible, mediante la construcción social del poder relacionada con la conformación de identidades con elementos individuales, colectivos y antagónicos de los actores. A su vez, dichas identidades respondieron a una serie de creencias y expectativas acerca del espacio que habitan y lo que perciben como su forma de vida. Esto reafirma la importancia de los aspectos ideacionales que impactan en el rol de los atributos materiales de poder. Esta afirmación, en conjunto con la epistemología que señala la mutua construcción del agente y la estructura, netamente relacionado con los atributos materiales de poder, son aspectos centrales en los que se fundó la tesis.

Para poder demostrar tales afirmaciones, partimos de la lógica de la política tradicional, primeramente a partir de los denominados antecedentes al período de estudio y luego analizamos la PEA ambiental desde 1989 hasta 2009. En este último caso, nos valimos de perfiles ambientales, coadyuvando este aporte con los niveles de transformación de la PEA establecidos en una doble función. El hecho de abordar primeramente la política tradicional, respondió al supuesto de considerar que son las características del mismo proceso decisional que habilitaron la influencia de los actores no estatales, al excluir su participación.

A su vez, los factores contextuales fueron relevantes, no sólo por hallarnos en un mundo crecientemente globalizado donde las transformaciones a un lado del globo impactan sobre países lejanos en un tiempo impensado, sino por la vulnerabilidad de un país en desarrollo como es la Argentina. Tal lógica no se funda en sus atributos de poder escasos, sino en los aspectos ideacionales que instituyen una identidad basada en su propia noción de marginado en el Sistema Internacional. Es por eso que adherimos a la polémica frase: “la anarquía es lo que los Estados hacen de ella” (Wendt, 1992).

De Estocolmo a Río de Janeiro, la cuestión ambiental en el Sistema Internacional ocupó un rol en la agenda dada por una visión desde una órbita netamente biologicista, lo cual se vio modificado a partir de esa fecha de la mano de conceptos como el sustentabilidad que propone la multidimensionalidad de la cuestión ecológica. De allí en más, los foros internacionales han sido el espacio para generar compromisos que a pesar de su escaso cumplimiento, han logrado incorporar el asunto a las agendas domésticas de los Estados.

En la Argentina, dicha cuestión ha sido incluida a la agenda política en sus tiempos originarios, tanto como producto de las presiones foráneas como por algunos impulsos domésticos.

La política exterior y la política doméstica en materia ambiental han recorrido andariveles diferentes desde su incorporación a la agenda de temas en la década del setenta, hasta nuestros días, con una clara connotación recesiva no sólo para mejorar el posicionamiento argentino en el exterior sino para generar una política doméstica ambiental conducente con nuestras necesidades y preocupaciones (Bueno, 2010a).

Es posible agregar, que las políticas ambientales han funcionado en muchos casos como variables de ajuste, y como una forma de obtener rédito político a través de la retórica ambiental. Una de las principales inconsistencias de este discurso, ha sido la incoherencia manifiesta en el contraste entre el discurso y el plano de las acciones efectivas, y en este sentido los casos son ejemplos claros. Asimismo, las agencias ambientales han sido profundamente cuestionadas y vituperadas en las personas de sus principales exponentes a lo largo de todo el período en estudio, llevando al punto de promover o esconder tales estructuras en los momentos en los que las mismas parecieron ser recesivas para la imagen de la gestión en el gobierno.

El proceso de toma de decisiones de la PEA, se caracterizó por su clausura a la participación de actores que no fueran estrictamente los tradicionales, incluso permaneciendo abierto sólo para funcionarios de gran confianza para el gobierno que ocupa la Casa Rosada. En tal sentido asumimos el concepto de influencia desde adentro de la estructura decisional.

Como consecuencia de esta lógica, no se han generado mecanismos de participación para aquellos actores no tradicionales que estén directa o indirectamente relacionados con las decisiones, habilitando la influencia.

En cuanto a la materia ambiental que nos ocupó, se genera el agravante que las poblaciones han comenzado a mostrar su disconformidad con el hecho de no poder expresar su postura respecto a un proyecto que los atañe y que puede modificar en términos absolutos su forma de vida y su relacionamiento con el espacio que habitan. La percepción acerca de que las decisiones son tomadas por personas lejanas a dicho espacio, que desconocen su realidad y se mueven por intereses creados, se ha visto agravada por la unión de estas personas con otros actores como las organizaciones no gubernamentales con fines ambientales y consignas previas y más abarcativas que los reclamos específicos.

Además, tales grupos han experimentado una creciente profesionalización, generando informes técnicos que intentan competir con los oficiales, así como con los de las consultoras privadas contratadas por las empresas que llevarían a cabo los proyectos.

En este proceso, los actores subnacionales presentan un rol crecientemente relevante en las decisiones de PEA, puesto que pueden desequilibrar el balance hacia un lado u otro en función de su construcción de poder y de la conjunción de los mismos con la edificación de los actores no estatales. En este proceso, colindan tanto procesos de índole internacional, así como transformaciones profundas en términos domésticos como fue la modificación de la Constitución Nacional y la creciente actividad internacional de dichos actores.

Un aspecto que no puede ser menoscabado, es la creciente relevancia de la cuestión ambiental tanto en la agenda internacional, como regional y doméstica. No obstante, es necesario reconocer que a pesar de los avances en la materia, la primacía del enfoque ambiental sigue basándose en una visión sesgada y netamente antropocéntrica donde la relación sociedad – naturaleza es dual y antagónica.

Como consecuencia, estamos profundamente convencidos de que la forma de abordar los problemas ecológicos no es otro que desde el análisis complejo e interdisciplinario, puesto que de otra forma es factible caer en soluciones simplistas.

En este camino, la teoría de las Relaciones Internacionales nos permite observar y analizar fenómenos complejos desde ópticas que puedan trascender el plano de las relaciones de poder y las estructuras materiales tal como las analizaban las escuelas tradicionales. Reconocer el rol de los actores que dichas teorías pormenorizaron, y estudiar los procesos de construcción que dieron por hecho, es la tarea que emprende el constructivismo como enfoque teórico innovador. A su vez, como aporte pasible de aplicación a las nuevas realidades sociales donde, sin desconocer el rol de los actores tradicionales, reflexionemos sobre los movimientos sociales, sus identidades, creencias, expectativas e intereses. En efecto, la política exterior no es otra cosa que un reflejo de tales factores; es decir una idea, una imagen, la percepción del mundo y la autopercepción sobre el lugar que ocupan en el mundo de dichos grupos.

En este proceso, consideramos vital revalorizar los estudios sobre política exterior y particularmente aquellos que se dedican a desentrañar los procesos decisorios en distintas materias es decir, los análisis de micronivel. A partir de esta reflexión podemos comprender el origen y motivación de las decisiones, cooperando para que dicha política pública se impregne de un contenido donde las preocupaciones sociales tengan un espacio participativo. Esto implica avivar un debate abierto y plural sobre su contenido y la forma de llevarla adelante, permitiendo avizorar la real concreción de políticas duraderas, con consensos inter e intra partidos, que faciliten la fijación y permanencia de prioridades estratégicas en el tiempo.

La apertura de los procesos decisorios a la participación de actores diversos, es un paso obligado puesto que tal como hemos mostrado hasta aquí, la reticencia de las elites políticas a generar canales de participación ha provocado una irrupción intempestiva que quita fortaleza y debilita nuestra posición externa. En tal sentido hemos comprendido el proceso de institucionalización, es decir, en tanto internalización del cambio social al que alude esta tesis.

El hecho de que los casos no hayan implicado la modificación de las variables persistentes de la PEA, denota que la institucionalización aún no se ha

logrado en virtud de lo que consideramos resta, la aceptación de dichas transformaciones por parte del actor tradicional y su traslado a espacios efectivos.

Para concluir, aseveramos que se encuentra en el trasfondo de la tesis, el interrogante acerca del modelo de desarrollo que la Argentina escoge para sí. Su pertenencia al sur es un dato de la realidad, sin embargo, el hecho de convertirnos en la usina de los desperdicios de los estados industrializados, es una decisión que nos acoge a todos y aún está pendiente.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Libros, capítulos de libros y artículos de revistas especializadas

ABOUD, Lucía, MUSERI, Anabella, (2007), “En caída libre. Del diferendo al conflicto”, en PALERMO, Vicente, REBORATTI, Carlos, *Del otro lado del río. Ambientalismo y política entre uruguayos y argentinos*, Buenos Aires: Edhasa, pp.15-57.

ADARO, Roberto (2006), “La promoción de la minería en el modelo de inserción internacional de la Argentina en los años noventa”, Tesis de grado presentada para la finalización de la Licenciatura en Relaciones Internacionales, Universidad Nacional del Centro, Tandil.

ADLER, Emanuel, (1997), “Seizing the Middle Ground. Constructivism in World Politics”, en *European Journal of International Relations*, Londres, VOL. 3, Nº 3, Septiembre, pp. 319-363.

ALIMONDA, Héctor, (2008), “Las políticas ambientales en América Latina”, en ALIMONDA, Héctor, *Gestión ambiental y conflicto social en América Latina*, Colección Becas de Investigación, Buenos Aires: Clacso libros.

ALLISON, Graham, 1987 (1971), *Essence of Decision. Explaining the Cuban Missile Crisis*, Boston: Harvard University Press, edición castellana, "La esencia de la decisión", Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.

ALLISON, Graham, HALPERIN, Morton (1972), “Bureaucratic Politics”, en TANTER, Raymond, ULLMAN, Richard (eds.), *Theory and Policy in International Relations*, Princeton, N.J.: Princeton University Press.

ALTVATER, Elmar, (1998), “La ecología del nuevo orden mundial”, en *Desarrollo Económico*, Buenos Aires: Instituto Argentino para el Desarrollo Económico, VOL. 38, Nº 150, julio-septiembre.

ARNAUD, Vicente, (1991), “Política internacional argentina de protección del medio ambiente”, en *Revista Argentina de estudios estratégicos*, Buenos Aires: Olcese editores, Año 8, Nº. 14, enero – diciembre, pp. 83 - 92.

ARON, Raymond, (1985), *Paz y guerra entre las naciones*, Madrid: Alianza.

BECK, Ulrich, 2002 (1999), *La sociedad del riesgo global*, Madrid: Siglo XXI de España Editores.

BIELSA, Rafael, LAVAGNA, Roberto y ROSATTI, Horacio (2005), *Estado y globalización. El caso argentino*, Santa Fe: Robinzal - Culzoni editores.

BUENO, María del Pilar (2008), “De la política doméstica a la política exterior en clave ambiental”, en AUTORES VARIOS, *El presente internacional de Argentina: cuestiones de su agenda de política exterior*, Río Cuarto: Facultad de Ciencias Humanas, Universidad Nacional de Río Cuarto.

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

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

BUSSO, Anabella, (2001), “Las relaciones argentino –americanas a finales del gobierno de Menem y en los inicios de la gestión De la Rúa. Entre la continuidad y las condicionantes internos”, en *Política Exterior Argentina 1998-2001. El cambio de gobierno ¿impacto o irrelevancia?*, Rosario: ediciones CERIR.

BUSSO, Anabella, PIGNATTA, María Eva (2008), “Fuerzas profundas, identidad y política exterior. Reflexiones teóricas y metodológicas”, en BUSSO, Anabella comp. (2008), *Fuerzas profundas e identidad. Reflexiones en torno a su impacto su impacto sobre la política exterior*, Rosario: Universidad Nacional de Rosario, EBook, pp. 6-19.

BUZAN, Barry, JONES, Charles, LITTLE, Richard (1993), *The logic of Anarchy. Neorealism to Structural Realism*, New York: Columbia University Press.

CAMIO BAVASSO, Juan Ignacio, FARÍAS FRANZONI, María Florencia, NICOLINO, Sebastián (2007), “Una aproximación a la política exterior argentina en materia ambiental (1983-1989)”, en *Revista Escenarios Internacionales*, Buenos Aires: UCA, Año 2, N° 3, junio – julio, pp. 36-39.

CASTRO RUANO, José Luis, ZUBIRI UGALDE, Alexander, (2004), *La acción exterior del país vasco (1980-2003)*, Oñati: Instituto Vasco de Administración Pública.

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

CAVALLO, Domingo Felipe, (1996), “La inserción de la Argentina en el primer mundo 1989-1991”, en JALABE, Silvia (comp.), *La política exterior argentina y*

sus protagonistas 1880-1995, Buenos Aires: CARI-Grupo Editor Latinoamericano, pp. 357-378.

CEA D'ANCONA, María de los Ángeles (1996), *Metodología cuantitativa: estrategias y técnicas de investigación social*, Madrid: Síntesis.

CHERESKY, Isidoro, (2006), "La ciudadanía en el centro de la escena", en CHERESKY, Isidoro (comp), *Ciudadanía, Sociedad Civil y Participación Política*, Buenos Aires: Miño y Dávila editores, pp. 27-45.

COLACRAI, Miryam, ZUBELZU, Graciela (1994), "Las provincias y sus relaciones externas. ¿Federalización de la política exterior o protagonismo provincial en las relaciones internacionales?", en Centro de Estudios en Relaciones Internacionales de Rosario (CERIR), Serie Documentos de Trabajo, Nro. 6.

COLACRAI, Miryam, ZUBELZÚ, Graciela, (2004), "Las vinculaciones externas y la capacidad de gestión internacional desplegadas por las provincias argentinas en la última década. Una lectura desde las Relaciones Internacionales", en VIGEVANI, Tullo, *A dimensao subnacional e as relacoes internacionais*, Sao Paulo: Editora da PUC-SP, Fundacao Editora de Unesep, Editora da Universidade do Sagrado Coracao, pp. 313-343.

COLACRAI, Miryam, (2005), "Cuando la participación popular y provincial reclaman democratizar la política exterior. A propósito del conflicto generado por las plantas de celulosa en Fray Bentos (Uruguay) en aguas compartidas con la Argentina", Boletín de Relaciones Internacionales, N° 11.

COLACRAI, Miryam (2008a), "Las plantas de celulosa sobre el río Uruguay y el rol de los actores subnacionales gubernamentales en la proyección de la Política Exterior del lado argentino. Acciones, tensiones políticas y negociaciones diplomáticas. 2003-2007", en *Revista Temas y Debates*, Rosario: UNR Editora, Año 12, N°15, pp. 9-34.

COLACRAI, Miryam (2008b), "Las identidades de Chile en sus relaciones internacionales. ¿Entre el paradigma comercialista y el territorialista?", en *Revista de Ciencias Sociales*, Costa Rica, Universidad de Costa Rica, VOL. IV, N° 122, pp. 59-70.

COPELAND, Dale (2006), "The constructivist challenge to structural realism: a review essay", en GUZZINI, Stefano, LEANDER, Anna (2006), *Constructivism and International Relations. Alexander Wendt and his critics*, Oxon: Routledge, pp. 1-20.

COX, Robert, JACOBSON, Harold, (1975), *The anatomy of influence: Decision making in international organizations*, Londres: Yale University Press.

COX, Robert (1981), "Social forces, states and world orders: beyond international relations theory", en *Millenium Journal of International Relations*, London: N°12, pp. 162-175.

DELFINO, Luisa, (2006), *El Río de los pájaros pintados vs. papeleras*, Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.

DESCOLÁ, Philippe, PALSSON, Gísli (coord.) (2001), *Naturaleza y Sociedad. Perspectivas antropológicas*, México: Siglo XXI editores.

DUCHACEK, Ivo (1990), "Perforated Sovereignities: Towards a typology of new actors in International Relations", en MICHELMAN, Hans, SOLDATOS, Panayotis, *Federalism and International Relations. The role of the subnational units*, Gloucestershire: Oxford Clarendon Press, pp. 1-23.

ESCODÉ, Carlos, (1992), *Realismo periférico. Fundamentos para la nueva política exterior argentina*, Buenos Aires: Ediciones Planeta.

ESTRADA OYUELA, Raúl (2007), "La preocupación política por el ambiente y la administración", en *Aportes para el estado y la administración gubernamental*, Buenos Aires: Asociación de Administradores Gubernamentales, Año 13, N° 24.

FEARON, James (1999), *What is identity (as we now use the word)*, Mimeo, Department of Political Science, Stanford University.

FERRARI, Gustavo, (1981), *Esquema de la Política Exterior Argentina*, Buenos Aires: Eudeba.

GALLOPIN, Gilberto (comp.), (1995), *El futuro ecológico de un continente. Una visión prospectiva de la América Latina*, Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, VOL. I.

GARRETÓN, Manuel, (2006), "Sociedad civil y ciudadanía en la problemática latinoamericana actual", en CHERESKY, Isidoro (comp.), *Ciudadanía, Sociedad Civil y Participación Política*, Buenos Aires: Miño y Dávila editores, pp. 45-61.

GIOVANNINI, Silvina, ORELLANA, Mauro, ROCCHIETTI, Dolores, VEGA, Angélica, "La construcción de San Juan como capital nacional de la minería: el concierto de voces entre el Estado y los medios de comunicación", en SVAMPA, Maristella, ANTONELLI, Mirta, *Minería transnacional, narrativas del desarrollo y resistencias sociales*, Buenos Aires: Editorial Biblos, pp. 255-278.

GOLDSTEIN, Judith, KEOHANE, Robert (1993), *Ideas and foreign policy: beliefs, institutions and political change policy*, New York: Cornell University Press.

GOMEZ SARAIVA, Miriam, MEDEIROS, Marcelo de Almeida (2007), “La crisis de las papeleras y los actores subnacionales en el Mercosur”, en PALERMO, Vicente, REBORATTI, Carlos, *Del otro lado del río. Ambientalismo y política entre uruguayos y argentinos*, Buenos Aires: Edhasa, pp.167-186.

GUBER, Rosana (1991), *El salvaje metropolitano*, Buenos Aires: editorial Legasa.

GUIMARAES, Roberto (2006), “Desarrollo sustentable en América Latina y el Caribe: desafíos y perspectivas a partir de Johannesburgo 2002”, en ALIMONDA, Héctor (comp), *Los tormentos de la materia. Aportes para una ecología política latinoamericana*, Buenos Aires: Clacso libros, pp.87-114

GUNDERMANN KROLL, Haus (2001), “El método del estudio de caso”, en TARRÉS, M.L. (Coord.), *Observar, escuchar y comprender sobre la tradición cualitativa en la investigación social*, México: El Colegio de México Flacso.

GUZZINI, Stefano, LEANDER, Anna (2006), *Constructivism and International Relations. Alexander Wendt and his critics*, Oxon: Routledge.

HAZELZET, Hadewych, (1998), “The decision making approach to international organizations. Cox and Jacobson`s lesson revisited”, en REINALDA, Bob, VERBEEK, Betjan, *The autonomous policy making by international organizations*, Routledge: ECPR Studies in European Political Science, pp.27-41.

HAJER, Maarten, (1995), *The Politics of Environmental Discourse: Ecological Modernization and the Policy Process*. New York: Oxford University Press.

HASENCLEVER, Andreas, MAYER, Peter, RITTBERGER, Volker, (1999), “Las teorías de los Regímenes Internacionales”, en *Foro Internacional*, México D.F.: El Colegio de México, N°158, octubre-diciembre, pp.499-526.

HERMANN, Margaret G., HERMANN, Charles F., (1989), “Who makes foreign policy decisions and how: An empirical Inquiry”, en *International Studies Quarterly*, Tucson: International Studies Association, VOL. 33, N°. 4, diciembre, pp. 361-387.

HERMANN, Charles (1990), “When governments choose to redirect foreign policy”, in *International Studies Quarterly*, Denton, VOL. 34, N°1, marzo.

- HILL, Christopher (2003a), "What is to be done? Foreign policy as a site for political action", en *International Affairs*, Londres: Royal Institute of International Affairs, VOL. 79, N° 2, marzo.
- HILL, Christopher, (2003b), *The changing Politics of Foreign Policy*, New York: Palgrave and MacMillan.
- JANIS, Irving (1972), *Victims of groupthink: psychological studies of policy decisions and fiascoes*, Boston: Houghton Mifflin.
- JERVIS, Robert, (1976), *Perceptions and misperceptions in international politics*, Princeton: Princeton University Press.
- KEATING, Michael, (2001), "Paradiplomacia y constitución de redes regionales", en *Revista Valenciana d'estudis autonòmics*, Valencia: Generalitat Valenciana, N° 36, pp. 39-50.
- KEOHANE, Robert (1982), "The demand for international regimes", en *International Organization*, Cambridge: Cambridge University Press, VOL.36, N° 2, spring, pp. 325-355.
- KINCAID, John, (1999), "Constituent diplomacy in federal polities and the nation states: Conflict and Co-operation", en MICHELMANN, Hans, SOLDATOS, Panayotis, *Federalism and international relations. The role of subnational units*, London: Oxford University Press, pp. 54-77.
- KRASNER, Stephen, (1989), *Conflicto estructural: el Tercer Mundo contra el Liberalismo Global*, Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- LANÚS, Juan Archivaldo, 2000 (1984), *De Chapultepec al Beagle. Política Exterior Argentina 1945 – 1980*, Buenos Aires: Emecé.
- LASAGNA, Marcelo, (1996), "Cambio institucional y política exterior: un modelo explicativo", en *Revista Cidob d'afers internacionals*, Barcelona: Fundació Cidob, N° 32.
- LEVI-STRAUSS, Claude, (1970), *El pensamiento salvaje*, México: Editorial Fondo de Cultura Económica.
- LEVI-STRAUSS, Claude, (1972), *Estructuralismo y ecología*, Barcelona: Editorial Anagrama.
- LÓPEZ CÓPPOLA, Sebastián, TOSI, María Cecilia, VERDI, Ivana, (2003), "La relación Argentina-Fondo Monetario Internacional: el uso de los costos recíprocos". En *Revista del Instituto de Relaciones Internacionales*, La Plata: IRI-Universidad Nacional de La Plata, N° 24, pp. 107-126.

LUCCA, Juan, PINILLOS, Cintia (2007), “Avatares de la política entrerriana a propósito del conflicto de las papeleras”, en PALERMO, Vicente, REBORATTI, Carlos, *Del otro lado del río. Ambientalismo y política entre uruguayos y argentinos*, Buenos Aires: Edhasa.

MANIN, Bernard, (1995), *Principes du gouvernement representatif*, Paris: Calmann Levy.

MANNING, Bayless (1977), “The Congress, the Executive and Intermestic Affairs: Three Proposals, en *Revista Foreign Affairs*, New York, pp. 306-324.

MARTÍNEZ ALIER, Joan (2004), *El ecologismo de los pobres. Conflictos ambientales y lenguajes de valoración*, Barcelona: editorial Icaria.

MEDEIROS, Marcelo de Almeida, (2004), “Unidades subnacionais e intergacão europeia: o caso do Comité das Regiões”, en VIGEVANI, Tullo, *A dimensão subnacional e as relações internacionais*, Sao Paulo: Editora da PUC-SP, Fundação Editora de Unesp, Editora da Universidade do Sagrado Coração.

MERKE, Federico (2008), “Identidad y Política Exterior. La Argentina y Brasil em perspectiva histórica”, em *Revista Sociedad Global*, Buenos Aires, N° 1-2, pp. 142-161.

MILLER, Carina, (2000), *Influencia sin poder. El desafío argentino ante los foros internacionales*. Bs.As.: Grupo Editores Latinoamericanos.

MIRANDA, Roberto, (2003), “Políticas exteriores de la Argentina: entre la coherencia y el contexto”, en *Revista Politikós*, Santa Fe: ICP – Universidad Católica de Santa Fe, pp. 97-124.

MIRANDA, Roberto, (2007), “Brasil, Venezuela y la inserción argentina en Sudamérica”, en AUTORES VARIOS, *El presente internacional de Argentina: cuestiones de su agenda de política exterior*, Rio Cuarto: Facultad de Ciencias Humanas -Universidad Nacional de Río Cuarto.

MORGENTHAU, Hans, (1963), *Política entre las naciones: La lucha por el poder y por la paz*, Buenos Aires: Editorial Sudamericana.

NORTH, Douglas, (1990), *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México: Fondo de Cultura Económica.

NYE, Joseph, (1990), “The changing nature of world power”, *Political Science Quarterly*, New York: The Academy of Political Science, VOL. 105, N° 2, summer, pp. 177-192.

O'CONNOR, James, (2002), "¿Es posible el capitalismo sostenible?", en ALIMONDA, Héctor, *Ecología Política, naturaleza, sociedad y utopía*, Buenos Aires: CLACSO.

PALERMO, Vicente, (2006), "La Política Exterior Argentina", en *Escenarios Alternativos*, Buenos Aires: Fundación Centro de Estudios para el cambio estructural, N°46.

PALERMO, Vicente, REBORATTI, Carlos (2007), *Del otro lado del río. Ambientalismo y política entre uruguayos y argentinos*, Buenos Aires: Edhasa.

PALERMO, Vicente, ABOUD, Lucía, MUSSERI, Anabella, (2009), "El gobernador pasó en helicóptero. La Asamblea Ambiental Ciudadana de Gualeguaychú en el conflicto por las "papeleras", en CALDERÓN, Fernando (coord.), *Movimientos socioculturales en América Latina. Ambientalismo, feminismo, pueblos originarios y poder empresarial*, Cuadernos de gobernabilidad democrática, Buenos Aires: Siglo XXI editores, pp.15-79.

PARADISO, José, (1993), *Debates y trayectorias de la política exterior argentina*, Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.

POUSADELA, Inés, (2005), *Mutaciones de la representación política en la Argentina contemporánea*, Tesis de Doctorado, Buenos Aires. Universidad de Belgrano.

POWELL, Charles, DYSON, James W., PURKITT, Helen E., 1987 (1969), "Opening the Black Box: Cognitive processing and optimal choice in foreign policy decision making", en HERMANN, Charles, KEGLEY, Charles, ROSENAU, James, *New directions in the study of foreign policy*, Boston: Allen and Unwin, cap. 11.

PUIG, Juan Carlos, (1975), "La política exterior y sus tendencias profundas", en *Revista Argentina de Relaciones Internacionales*, Buenos Aires: Centro de Estudios Internacionales Argentinos, Año 1, N°1, enero-abril.

QUIROGA, Hugo (2006), "Déficit de ciudadanía y transformaciones del espacio público", en CHERESKY, Isidoro comp, *Ciudadanía, sociedad civil y participación política*, Buenos Aires: Miño y Dávila editores, pp. 109 a 143.

RAPOPORT, Mario, SPIGEL, Claudio, (2005), *Política Exterior Argentina. Poder y conflictos internos (1880-2001)*, Buenos Aires: Claves para todos, Capital Intelectual.

RENOUVIN, Pierre, (1998), *Historia de las Relaciones Internacionales*, Madrid: Akal textos.

RENOUVIN, Pierre, DUROSELLE, Jean Baptiste, (2000), *Introducción a la historia de la relaciones internacionales*, México: Fondo de Cultura Económica.

RODRIGUEZ PARDO, Javier (2009), *Vienen por el oro. Vienen por todo. Las invasiones mineras 500 años después*, Buenos Aires: Centro de Integración, Comunicación, Cultura y Sociedad.

ROSENAU, James (1997), *Along the domestic-foreign frontier. Exploring governance in a turbulent world*, Cambridge: Cambridge University Press.

RUSSELL, Roberto, (1990), *Política Exterior y Toma de Decisiones en América Latina*, Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.

RUSSELL, Roberto, (1996), *Sistema de creencias y política exterior argentina: 1976 – 1989*, Buenos Aires: FLACSO.

SCHNAPPER, Dominique, 2004 (2002), *La democracia providencial. Ensayo sobre la igualdad contemporánea*, Rosario: Homo Sapiens.

SIMONOFF, Alejandro, (2007), “La política exterior argentina reciente, con especial énfasis en la relación con Brasil y Estados Unidos”, en AUTORES VARIOS, *Transitando los inicios del siglo XXI. Las relaciones de Argentina, Chile y México*, Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, pp. 69-95.

SNYDER, Richard, (1962), *Foreign Policy decision making*, New York: Free Press.

STRANGE, Susan, (1982), “Cave! Hic Dragons. A critique of regime analysis” en *International Organization*, The Massachusetts Institute of Technology, N°36, 2, spring.

STRANGE, Susan, (1994), “El Estado hueco”, en NASI, Carlo (comp.), *Postmodernismo y Relaciones Internacionales*, Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana, Universidad de los Andes y Universidad Nacional.

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

SVAMPA, Maristella, BOTTARO, Lorena, SOLA ÁLVAREZ, Marian, “Los movimientos contra la minería metalífera a cielo abierto: escenarios y conflictos. Entre el “efecto Esquel” y el “efecto La Alumbreira”, en SVAMPA, Maristella, ANTONELLI, Mirta (2009), *Minería transnacional, narrativas del desarrollo y resistencias sociales*, Buenos Aires: Editorial Biblos, pp. 123-180.

- TOLLER, Verónica, (2009) *Daños colaterales. Papeleras, contaminación y resistencia en el río Uruguay*, Buenos Aires: editorial Marea.
- VAN YPERSELE, Jean-Pascal, BORN, Rubens, LEFF, Enrique, y otros, (2008), *El clima visto desde el sur. El calentamiento global según los países emergentes*, Buenos Aires: Capital Intelectual, Le Monde Diplomatique.
- YOUNG, Oran, (1980), "International regimes: problems of concepts formation", en *World Politics*, Princeton: Cambridge University Press, N° 32, pp.331-356.
- YOUNG, Oran, (1982), "Regime dynamics: the rise and fall of international regimes", en *International Organization*, Cambridge: Cambridge University Press, VOL. 36, N° 2, march, pp. 277-297.
- YOUNG, Oran, (1986), "International regimes: toward a new theory of institutions", en *World Politics*, Princeton: Cambridge University Press, N°39, pp.104-122.
- YOUNG, Oran, (1989), "The politics of international regime formation: managing natural resources and the environment", en *International Organization*, VOL. 43, N° 3, june, pp. 349-375.
- WALTZ, Kenneth (2001), *Man, the state and war. A theoretical analisis*, New York: Columbia University Press.
- WEINSTOCK, Ana Mariel (2006), "No todo lo que (brilla) vale es oro. El caso del "No a la mina" de Esquel", en *Argumentos*, Buenos Aires: Instituto de Investigaciones Gino Germani, N° 7.
- WENDT, Alexander, (1992), "Anarchy is what states make of it: the social construction of power politics", en *International Organization*, Cambridge: Cambridge University Press, VOL. 46, N° 2, March, pp. 391-425.
- WENDT, Alexander, (1994), "Collective identity formation and the international state", en *American Political Science Review*, Los Angeles: American Political Sciece Association, VOL.88, N° 2, june.
- WENDT, Alexander, (1995), "Constructing International Politics", en *International Security*, Massachusetts: Massachusetts Institute of Technology, VOL. 20, N°1, summer, pp. 71-81.
- WENDT, Alexander, (1999), *Social theory of international politics*, Cambridge: Cambridge University Press.
- WENDT, Alexander (2006), "Social theory as Cartesian science: an auto-critique from quantum perspective", en GUZZINI, Stefano, LEANDER, Anna,

Constructivism and International Relations. Alexander Wendt and his critics, Oxon: Routledge, pp. 181-220.

ZUBELZÚ, Graciela (2006) “La acción internacional de las provincias argentina. Reflexiones generales y análisis”, en *Revista Estudios*, Córdoba: Centro de Estudios Avanzados, N° 18, otoño, pp. 147-160.

ZUBELZÚ, Graciela, (2008), “Los gobiernos subnacionales en el escenario internacional: conceptos, variantes y alcance. Un marco de análisis para las acciones de las provincias argentinas”, en IGLESIAS, Eduardo, IGLESIAS, Valeria, ZUBELZÚ, Graciela, *Las provincias argentinas en el escenario internacional. Desafíos y obstáculos en un sistema federal*, Buenos Aires: PNUD-CARI, pp. 19-47.

Documentos oficiales

ACTAS TAQUIGRÁFICAS DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS DE LA NACIÓN, en <www.hcdn.gov.ar>

ACTAS TAQUIGRÁFICAS DE LA CÁMARA DE SENADORES DE LA NACIÓN, en <www.senado.gov.ar>

ANÁLISIS Y OBSERVACIONES AL BORRADOR DE ESTUDIO DE IMPACTO ACUMULADO DE LA CORPORACIÓN FINANCIERA INTERNACIONAL y todos sus anexos, del día 16 de enero de 2006, disponible en <www.mrecic.gov.ar>

COMUNICADOS DE PRENSA DEL MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES, COMERCIO INTERNACIONAL Y CULTO, en <www.mrecic.gov.ar>

COMUNICADOS DE PRENSA DE LA LEGISLATURA DE LA PROVINCIA DE SAN JUAN, disponibles es <www.legsanjuan.gov.ar>

DISCURSOS DE PRESIDENTES DE LA NACIÓN, en <www.presidencia.gov.ar>

DOCUMENTOS DE LA COMISIÓN REGIONAL DE MEDIO AMBIENTE DE CHILE SOBRE EL PROYECTO PASCUA LAMA, disponibles en <www.conama.cl>

DOCUMENTOS DE LA COMISIÓN NACIONAL DE MEDIO AMBIENTE DE CHILE SOBRE EL PROYECTO PASCUA LAMA, disponibles en <www.conama.cl>

DOCUMENTOS DE LA DIRECCIÓN NACIONAL DE MEDIO AMBIENTE DEL URUGUAY SOBRE LOS PROYECTOS PASTEROS, disponibles en <www.dinama.gub.uy>

DOCUMENTOS DE LA PROVINCIA DE SAN JUAN AVALANDO PROYECTO PASCUA LAMA Y DISPOSICIONES TÉCNICAS, disponibles en <<http://mineria.sanjuan.gov.ar>>

INFORME DE LA DELEGACIÓN ARGENTINA AL GRUPO TÉCNICO DE ALTO NIVEL ARGENTINO-URUGUAYO, del día 3 de febrero de 2006, disponible en <www.mrecic.gov.ar>

INFORME DEL CANCELLER JORGE TAIANA EN EL CONGRESO NACIONAL SOBRE LAS PLANTAS DE CELULOSA, del día 14 de febrero de 2006, disponible en <www.mrecic.gov.ar>

INFORME DE GESTIÓN MINERÍA 2003-2007, SECRETARÍA DE MINERÍA DE LAS NACIONES UNIDAS, disponible en <www.mineria.gov.ar>

MEMORIAS DEL ESTADO ARGENTINO, en <www.jgm.gov.ar>

MEMORIA DE LABORES DEL MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES DE EL SALVADOR. Junio de 2002 – mayo de 2003”, último acceso abril de 2010, <www.rree.gob.sv>

MINERÍA EN NÚMEROS 2009, SECRETARÍA DE MINERÍA DE LAS NACIONES UNIDAS, disponible en <www.mineria.gov.ar>

PLAN DE MONITOREO DE LA CALIDAD AMBIENTAL DEL RÍO URUGUAY EN ÁREAS DE PLANTAS CELULOSICAS, disponible en <www.caru.org.uy>

PLANTAS DE CELULOSA: INFORME DEL CANCELLER JORGE TAIANA EN EL SENADO NACIONAL, del día 16 de febrero de 2006, disponible en <www.mrecic.gov.ar>

Archivos de sitios web, conferencias y comunicaciones en reuniones científicas

BUENO, María del Pilar (2010c),”Los poderes emergentes y el cambio climático. La desarticulación de la cooperación sur – sur ambiental”, último acceso octubre de 2010, disponible en <www.flacso.org.ar>

CATALANO, Edmundo (2000), “Las nuevas leyes y acuerdos de minería y su impacto en la actividad minera nacional”, último acceso marzo de 2010, disponible en <www.salvador.edu.ar/catalano.htm>

CERPI-IRI, (2006), “Informe sobre la Política Exterior Argentina durante el gobierno de Néstor Kirchner (2003-2007), bajo la gestión del canciller Rafael Bielsa (2003-2005)”, La Plata: Universidad Nacional de La Plata, N° 28, último acceso abril de 2010, disponible en <www.iri.edu.ar>.

CERPI-IRI, (2008), “Informe sobre la Política Exterior Argentina durante los gobiernos de Fernando De la Rúa y de Eduardo Duhalde”, La Plata: Universidad Nacional de La Plata, N° 29, último acceso abril de 2010, disponible en <www.iri.edu.ar>.

DELLA PORTA, Donatella, (2008), “Eventful protest, global conflicts”, preparado para la presentación ante la sesión plenaria de la Conference of the Nordic Sociological Association, Aarhus, publicado en agosto de 2008, último acceso abril de 2010, disponible en <www.bc.edu>

ESCUDE, Carlos (2006), “La muerte de la Política Exterior”, en Diario La Nación, Sección Opinión, último acceso febrero de 2010, disponible en <www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota_id=827778>

ESPEZÚA, Lidia Elena (2005), “Ambiente y procesos glaciares y periglaciares en Lama – Veladero en la provincia de San Juan”, último acceso julio de 2010, disponible en <www.glaciares.org.ar>

GILLI SILVA, Rosario (2007), “Medio Ambiente en el Mercosur”, último acceso diciembre de 2009, disponible en <www.esmpu.gov.br>

GUDYNAS, Eduardo (2008), “Los límites del crecimiento económico de América Latina”, Programa de las Américas del CIP (Center International Policy), Portal de las Américas, último acceso diciembre de 2009, disponible en <www.ircamericas.org/esp/5202>

HOLSTI, Kalevi (1998), “The problem of change in International Relations Theory”, comunicación presentada en la Conferencia Internacional organizada por ISA-ECIR, Viena, 16-19 de Septiembre.

LANÚS, Juan Archivaldo (2010), “Desafíos Globales de la República Argentina”, Conferencia brindada en la ciudad de Rosario, Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Rosario, el día 19 de marzo con motivo de la apertura de la sede de la Asociación Argentina de Derecho Internacional.

LEFF, Enrique, (1998), “Globalización, Racionalidad Ambiental y Desarrollo Sustentable”, último acceso abril de 2010, disponible en <www.ambiente.gov.ar>

MOORI KOENIG, María Virginia, (1999), “Reformas económicas y la inversión en el sector minero argentino”, CEPAL: Serie reformas económicas, último acceso en abril de 2010, disponible en <www.eclac.org>

NAREDO, José Manuel, (2002), “Instrumentos para paliar la insostenibilidad de los sistemas urbanos”, Madrid, publicado 30/09/2003, último acceso abril de 2010, disponible en <<http://habitat.aq.upm.es/boletin/n24/ajnar.html>>

RUSSELL, Roberto, (2008), “La relación Argentina-Estados Unidos”, en Revista *Foreign Affairs Latinoamérica*, VOL. 8, N° 4, octubre, último acceso octubre de 2009, disponible en www.fal.itam.mx/FAE/

Fuentes periodísticas

Agencia de noticias Télam, disponible en www.telam.com.ar;

APF Digital, disponible en www.apfdigital.com.ar

BBC Londres, disponible en <http://news.bbc.co.uk>

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

Diario Clarín, disponible en www.clarin.com/

Diario Crítica Digital, disponible en www.criticadigital.com.ar

Diario El País, disponible en www.elpais.com

Diario El Santafesino, disponible en www.elsantafesino.com

Diario Página 12, disponible en www.pagina12.com.ar

Diario Perfil, disponible en www.perfil.com

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

El Mundo, disponible en www.elmundo.es;

Le Monde Diplomatique, en www.lemonde.fr

Mercosur Noticias, disponible en www.mercosurnoticias.com.

New York Times, disponible en www.nytimes.com

Sitios web consultados:

Área de Prensa de la Cancillería Argentina, en <http://prensa.cancilleria.gov.ar>

Argentina Trade Net, disponible en www.argentinatradenet.gov.ar

Boletín electrónico de la página oficial del gobierno de Mendoza, en www.earchivo.mendoza.gov.ar

Cámara de Diputados de la Nación, en www.hcdn.gov.ar
Cámara de Senadores de la Nación, en www.senado.gov.ar
Casa Rosada, en www.casarosada.gov.ar
Centro Derechos Humanos y Ambiente, en www.cedha.org.ar
Comisión Administradora del Río Uruguay, en www.caru.org.uy
Comisión Nacional de Medio Ambiente de Chile, en www.conama.cl
COP 7, en <http://unfccc.int/cop7>
Corporación Financiera Internacional, en www.ifc.org
Corte Internacional de Justicia, en www.icj-cij.org
Dirección Nacional de Medio Ambiente del Uruguay, en www.dinama.gub.uy
Ecopuerto, en www.ecopuertocom
Empresa Barrick Gold en Argentina, en www.barrick.com.ar
Empresa Meridian Gold, en www.meridiangold.com
Fundación Ambiente y Recursos Naturales, en www.farn.org.ar
Fundación Argentina para la Libre Información, en www.fuali.org.ar
Fundación para la Defensa del Ambiente, en www.funam.org.ar
Greenpeace Argentina, en www.greenpeace.org/argentina
Gobierno de la provincia de Entre Ríos, en www.entrerios.gov.ar
Gobierno de la provincia de San Juan, en www.sanjuan.gov.ar
Grupo Ence, en www.ence.es
Jefatura de Gabinete de Ministros, en www.jgm.gov.ar
Metsa Botnia, en www.metsabotnia.com
Ministerio de Agricultura de la Nación, en www.minagri.gov.ar
Ministerio de Salud de la Nación, en www.msal.gov.ar
Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de la Argentina, en www.mrecic.gov.ar
Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador, en www.rree.gov.sv
Movimiento Nacional por el No a la Mina, en www.noalamina.org
Observatorio Latinoamericano de Conflictos Ambientales, en www.olca.cl
Partido Bloquista de San Juan, en <http://partidobloquista.com>,
Presidencia de la Nación, en www.presidencia.gov.ar
Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente, en www.undp.org.ar
Secretaría de Ambiente de la nación, en www.ambiente.gov.ar/ y para archivos de gestiones previas en www2.medioambiente.gov.ar

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

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

Entrevistas realizadas

Dr. Rafael Bielsa, ex Canciller de la República Argentina, período mayo de 2003 a diciembre de 2005.

Embajador Raúl Estrada Oyuela, ex Representante Especial para Asuntos Ambientales de la Cancillería. 17 de julio de 2008

Embajadora María Esther Bondanza, Directora General de Medio Ambiente de Cancillería. 4 de marzo de 2009

Lic. María Fernanda Reyes, Diputada Nacional por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires por la Coalición Cívica.

Consejero de Embajada José Luis Sutera, Dirección General de Ambiente de la Cancillería. 4 de marzo de 2009

Consejera de Embajada Corina B. Lehmann, Dirección General de Ambiente de la Cancillería. 4 de marzo de 2009

Dr. Héctor Omar Colón, Secretario Ejecutivo del Consejo Federal de Minería.

Ing. Felipe Saavedra. Secretario de Minería de la provincia de San Juan.

Ing. José Luis Espinoza. Director de Gestión Ambiental. Subsecretaría de Medio Ambiente de la provincia de San Juan.

Ing. Pedro Sarquís. Director del Instituto de Investigaciones Mineras de la Universidad Nacional de San Juan.

Ing. Mónica Ramírez. Representante de la Universidad Nacional de San Juan ante la Comisión Interdisciplinaria de Evaluación Ambiental Minera.

Dra. Lourdes Bascary del Centro en Derechos Humanos y Ambiente (CEDHA).

Funcionario de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable durante la gestión de Néstor Kirchner y hasta la actualidad.

Julia Cóccharo del Movimiento uruguayo Vida, e integrante de la Asamblea Ciudadana Ambiental de Gualeguaychú.

Miguel Pérez, integrante de la Asamblea Ciudadana Ambiental de Gualeguaychú.

Alfredo Casella, integrante de la Asamblea Ciudadana Ambiental de Gualeguaychú y parte del Plan de Monitoreo de Aves del Río Uruguay.

Chango Illanes, periodista de la provincia de San Juan.

Héctor Yanzón, Presidente de la Asociación de Viñateros y productores independientes de San Juan

Ramón Gómez. Representante de la Asamblea Sanjuanina contra la contaminación y el saqueo.

Ing. Hugo González. Representante de Sanjuaninos Autoconvocados No a la Mina.