

**LA INFLUENCIA DE LOS ACTORES NO  
TRADICIONALES EN LOS PROCESOS  
DECISIONALES DE LA POLÍTICA EXTERIOR  
ARGENTINA: LOS CASOS PASTERAS Y PASCUA  
LAMA.**

**The influence of non-traditional actors in the decision  
making process of Argentina Foreign Policy: Pulp  
mills and Pascua Lama.**

*Maria Del Pilar Bueno<sup>1</sup>*

**INTRODUCCIÓN**

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 (PE) es puesto a prueba al menos en su sentido más tradicional (Rosenau, 1997). 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 PE 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

---

<sup>1</sup> Doctora en Relaciones Internacionales (Universidad Nacional de Rosario- Argentina), Magíster en Sistemas Ambientales Humanos (UNR) y Licenciada en Relaciones Internacionales (UNR). Docente de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario y de la Pontificia Universidad Católica Argentina. Becaria postdoctoral de CONICET. E-mail: pilarbueno@hotmail.com

mediados del siglo XX, momento en el cual otras perspectivas surgieron como producto de la misma dinámica del Sistema Internacional.

No obstante, estas mismas transformaciones que han permeado el sistema marcan 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 PE. Es posible ver entonces, el paso de un concepto basado en la idea de la PE como construida exclusivamente por un gobierno, a una noción que involucra a un conjunto de actores o aquellos previamente soslayados. Es decir, que tiene en cuenta las propias ideas que estos grupos tienen acerca de la realidad internacional y las identidades que construyen. Es así que Christopher Hill asume que la PE es “la forma en la que una sociedad se define a sí misma frente al mundo exterior”. Por consiguiente, la misma debe proyectar los valores que la sociedad en cuestión considera universales, reforzando la cultura nacional (Hill, 2003: 5-9). La aproximación a conceptos como los de ideas, creencias e intereses, responden a una visión que concibe a la PE como un proceso de cimentación social y por ende para comprenderla, es necesario reflexionar sobre sus protagonistas.

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 actores no tradicionales, se lee en este trabajo 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 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.*

Hemos seleccionado dos casos que comprendemos ejemplifican lo que afirmamos en forma de hipótesis. Se trata del caso de las fábricas *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. Los casos son analizados durante las gestiones de Néstor Kirchner (2003-2007) y Cristina Fernández (2007-2011). 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.*

## CONCEPTOS Y CATEGORÍAS ESENCIALES

Para poder responder el interrogante propuesto, apuntamos las categorías teóricas que, ancladas desde una visión constructivista de las 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. Asimismo, el concepto nodal de influencia.

La cuestión de las **ideas** no es exclusiva al constructivismo, pero sí lo es su particular forma de comprenderlas, más que de definir las. Si bien ciertos 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 (Goldstein, Keohane, 1993). En contraposición, para el constructivismo las mismas son las causas que conforman tanto a los intereses como al poder. Alexander Wendt (2006:213) las define como “meaningful states of consciousness”. Desde este complejo teórico, 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 al de creencia, en tanto muestra una relación constitutiva. Lo equivalente sucede con las expectativas.

Analizamos a 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 aquí al de identidad y por ende generamos un mayor desarrollo al respecto y explicamos su vinculación.

En cuanto a la noción de **identidad**, Wendt denomina 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 Kenneth Waltz para explicar que los actores adquieren identidades por la participación colectiva, lo cual le da un carácter pre eminentemente 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 propuesto, 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 (1992: 224) 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. 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.

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.

Afirmamos 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 cimenta una imagen sobre sí, sobre su posicionamiento colectivo y en contraposición a otros.

Los conceptos expuestos se relacionan con la noción de **construcción social de poder**, entendido como proceso de institucionalización de ideas, creencias e identidades; en la comprensión de que la institucionalización alude a la internalización societaria de identidades e intereses. El proceso de construcción social del poder apunta 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.

Además de los conceptos expuestos, la noción de **influencia** detenta un carácter esencial aquí, puesto que nos interrogamos acerca de cómo influyen los actores no tradicionales, entendiendo por tales a los actores no estatales (organizaciones no gubernamentales, asociaciones, asambleas, gremios, medios de comunicación y académicos, entre otros) y a los actores subnacionales (estados provinciales y municipales) en los procesos decisionales de la PEA.

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 del mismo, ser consultado, o integrar lo que Roberto Russell (1990) llama la **estructura del proceso de toma decisiones**. Russell, distingue los conceptos de estructura y **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.

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 constituir ciertos niveles de variación que pueden generarse en el marco de la PEA, y que son enlistados jerárquicamente: 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.

En el nivel discursivo estudiamos las modificaciones emprendidas por los miembros que componen la estructura burocrática en tanto comprometen sus recursos, en palabras de Russell. 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. Las transformaciones en el plano legislativo, conllevan la creación de normas específicas relacionadas con la PEA o con los casos seleccionados, así como la derogación y modificación de normas preexistentes.

En el cuarto nivel, 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. 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.

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. La noción de variables persistentes rinde tributo a los trabajos de Juan Carlos Puig (1975) y de Gustavo Ferrari (1981). Es menester aclarar que el hecho de 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. 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.

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. En consecuencia, comprendemos que existe una relación intrínseca entre identidades y política exterior.

Denominamos variables persistentes de la PEA: al juridicismo; a la tensión en la relación con los Estados Unidos; al europeísmo; al alto perfil en las relaciones subregionales, al economicismo y a la búsqueda de la constante resinserción en el Sistema Internacional. Aplicando estas variables 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. Los niveles de influencia denominados bajo, medio y alto se encuentran en estrecha relación con las variaciones desarrolladas en su orden 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**.

### **BREVE PRESENTACIÓN DE LOS CASOS**

Pasteras consistió hasta 2006 en los proyectos de instalación de dos fábricas de procesamiento de pulpa de papel que se instalarían 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, 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.

La elección de este caso presenta diversos fundamentos. En primer lugar, por la acción ciudadana inédita e ininterrumpida en la creencia primero, de prevenir la instalación de ambos emprendimientos, luego, de lograr la relocalización, y más adelante, por desactivar la planta en funcionamiento de Metsa Botnia. Como segunda cuestión, por el gran alcance mediático que tuvo el caso, lo cual tuvo consecuencias sobre la opinión pública en general y sobre las políticas doméstica y externa que llevó a cabo la administración de Néstor Kirchner, en particular. En tercer lugar, puesto que este conflicto ambiental denotó 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. En cuarto lugar, porque el caso no sólo se convirtió en un espacio de choque entre las administraciones de Néstor Kirchner (Argentina) y Tabaré Vázquez (Uruguay), sino que despertó resquemores entre las poblaciones de ambas orillas, así como mostró el lado más oscuro de un proceso de integración subregional con muchas deficiencias más allá de lo meramente comercial.

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 al carácter binacional de la mina. El consorcio que presentó el proyecto fue la empresa de capitales canadienses, Barrick Gold Corporation, que opera en Argentina como Barrick Exploraciones Argentina S.A. La empresa se fusionó con Homestake Mining Company que tenía un 60% de propiedad del proyecto de Veladero, el cual se encuentra localizado a escasos kilómetros de Pascua Lama en territorio sanjuanino. Con lo cual, se estima que 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. Se trata de una explotación de oro, plata y cobre a cielo abierto situada a 4600 metros de altura, que se prevé realizar en un plazo de veinte años con una inversión estimada de 1250 millones de dólares.<sup>2</sup>

Al igual que fue enunciado con el caso anterior, 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

---

<sup>2</sup> 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.

comunicación, vecinales y asambleas, entre otras-. Asimismo, no debe menoscabarse el rol del actor transnacional cuyo emprendimiento está en disputa, la empresa Barrick Gold.

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 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.

## **LA INFLUENCIA EN EL PROCESO DECISIONAL**

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 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 durante 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 – Romina 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 Picolotti.

En lo referente al tercer nivel relacionado con la labor legislativa, 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.

Varias de las acciones llevadas a cabo por 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 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, el tema pasteras por sí mismo se volvió un tema central y urgente para la gestión. La radicalización del conflicto en 2005, implicó para la administración Kirchner una lamentable sorpresa puesto que 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. El hecho de que el tema haya alcanzado tal envergadura, 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 para la administración, 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.

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 Corte Internacional de Justicia para demandar al Uruguay por el incumplimiento del Tratado de Río Uruguay, y el alto perfil en las relaciones subregionales.

La Asamblea de Gualeguaychú había solicitado el recurso ante la Corte previamente, sin embargo, el gobierno nacional emprendió una serie de estrategias relacionadas con la negociación bilateral, ante la Comisión Administradora del Río Uruguay (CARU) y en especial, la diplomacia presidencial llevada adelante por el presidente Kirchner. Asimismo, se percibió el alto perfil en las relaciones con Uruguay, luego que los presidentes de Uruguay, primero Batlle y luego Vázquez defraudaron las expectativas depositadas en el vínculo interpersonal por parte de Kirchner.

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 -las asambleas ciudadanas, los productores agropecuarios, algunas ONGs y ciertos 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 la política minera ha logrado una continuidad inédita comparada con otras políticas públicas argentina desde el noventa, no había sido necesario realizar una defensa expresa en términos discursivos, 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 la provincia de 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 periglaciario. 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. 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. Con lo cual, interpretamos que a diferencia del caso pasteras, 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 el sanjuanino Jorge Mayoral logró sostenerse en su rol de Secretario de Minería amparado por los gobernadores mineros y el Consejo Federal de Minería, la puja social y su motivación propia, llevaron a la secretaria de Ambiente, Romina Picolotti, a formar una unidad de minería en su área, cuya existencia efímera dejó traslucir 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.

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 periglaciar presentado por los diputados Maffei y Bonasso, y vetado por la presidenta Cristina 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.

En lo referente al proyecto de protección de glaciares y ambiente periglaciar, 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. La estrategia realizada para el que proyecto fuera tratado y aceptado en el Congreso resultó efectiva, puesto que la presidenta Fernández se vio obligada a vetarlo aduciendo fundamentalmente que el mismo impedía desarrollar actividades en las provincias mineras.

A pesar de que no se produjera una reforma en el plano legislativo respecto al cúmulo de normas que protegen la actividad, los profundos debates abiertos en el Congreso y la búsqueda activa de sancionar una ley de presupuestos mínimos, denotaron la impronta de la lucha social. Posiblemente sea por el descalabro del veto presidencial que fue el mismo oficialismo que debió generar un proyecto de ley nuevo que alcanzó las mayorías y se convirtió en norma nacional (Bueno, 2011).

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. 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 Ejecutivo. 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.

En términos de resultados, aquellos que asumieron la postura de la defensa lograron su cometido como quedó de manifiesto en el discurso y acciones presidenciales. Mientras tanto, los actores opositores 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.

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 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 era 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. Estas decisiones se vieron profundizadas por el “efecto Gualeguaychú”, mencionado.

## REFLEXIONES FINALES

Este artículo se planteó como principal objetivo determinar el nivel de influencia ejercido por los denominados actores no tradicionales en el proceso de toma de decisiones de la Política Exterior Argentina durante las gestiones de Néstor Kirchner y Cristina Fernández. A los fines de realizar este fin, se propusieron dos casos: la construcción de fábricas pasteras a la vera del Río Uruguay y la mina binacional Pascua Lama. Ambos fueron descritos a grandes rasgos y fueron presentados sus principales actores a partir de una serie de variables y categorías definidas específicamente a los fines de la investigación que deriva en este artículo.

En función de los resultados de la investigación desarrollada podemos concluir en el primer caso: los 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 caracterizadas por elementos jurídicos y económicos. En cuanto a los primeros, se solicitó el recurso a La Haya, se acudió a la Corte Interamericana de Derechos Humanos, así como a espacios nacionales. En el plano económico, se intentó ejercer presión sobre el Banco Mundial para que no otorgara los créditos necesarios, tanto como a las consultoras involucradas. Asimismo, se bregó por incrementar el espacio 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 Asamblea de Gualeguaychú con el acompañamiento de ONGs, empresarios y de los actores subnacionales que jugaron en este caso apoyando el reclamo hasta aproximadamente el año 2007. En este caso, la confluencia de los actores subnacionales y no estatales fue determinante para incrementar la influencia en el proceso decisional de la PEA.

En el segundo caso, la puja entre actores 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 el proyecto Pascua Lama a pesar de ejercer un alto nivel de influencia como fue demostrado. Consideramos que la respuesta surge del 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 assembleístas, en éste caso lo hicieron coartando sus opciones.

## **REFERÊNCIAS**

BUENO, María del Pilar. Agua dulce, Minería y Sociedad. El caso Pascua Lama y las políticas públicas argentinas, en **Revista Relaciones Internacionales, Instituto de Relaciones Internacionales**, Universidad Nacional de La Plata, 2011, N°41, pp. 55-71, 2011.

FERRARI, Gustavo. **Esquema de la Política Exterior Argentina**. Buenos Aires: Eudeba, 1981.

GOLDSTEIN, Judith, KEOHANE, Robert. **Ideas and foreign policy: beliefs, institutions and political change policy**. New York: Cornell University Press, 1993.

HILL, Christopher. **The changing Politics of Foreign Policy**. New York: Palgrave and MacMillan, 2003.

PUIG, Juan Carlo s. 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, 1975.

ROSENAU, James. **Along the domestic-foreign frontier**. Exploring governance in a turbulent world, Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

RUSSELL, Roberto. **Política Exterior y Toma de Decisiones en América Latina**. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1990.

WENDT, Alexander. 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, 1992.

WENDT, Alexander. **Social theory of international politics**. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

WENDT, Alexander. 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, 2006.

*Artigo recebido dia 09 de outubro de 2012. Aprovado em 15 de dezembro de 2012.*

## **RESUMO**

O artigo centra-se na determinação do nível de influência exercida pelos chamados jogadores não-tradicionais no processo de decisão de política externa da Argentina, durante os governos de Néstor Kirchner e Cristina Fernández. Consequentemente estuda dois casos: a construção de fábricas de celulose no rio Uruguai e la mina de ouro Pascua Lama.

## **PALAVRAS-CHAVE**

Influência, Política Externa, atores não-tradicionais.

## **ABSTRACT**

The article focuses on determining the level of influence exerted by so-called non-traditional players in the decision making process of Argentina foreign policy during Néstor Kirchner and Cristina Fernández administrations. Consequently, it analyses two cases: pulp mills in Uruguay River and the mine named Pascua Lama.

## **KEYWORDS**

Influence, Foreign Policy, non-traditional actors.

## **RESUMEN**

El artículo se centra en determinar el nivel de influencia ejercido por los denominados actores no tradicionales en el proceso de toma de decisiones de la Política Exterior Argentina durante las gestiones de Néstor Kirchner y Cristina Fernández. Para ello estudia dos casos: la construcción de fábricas pasteras a la vera del Río Uruguay y la mina binacional Pascua Lama.

## **Palabras claves**

Influencia, Política Exterior, actores no tradicionales.