



Observatorio de Política Exterior Argentina

## **–Análisis de Política Exterior Argentina – Nº 29 Enero-Marzo de 2018**

Los Análisis de Política Exterior Argentina (APEA) representan un espacio del Observatorio de Política Exterior Argentina iniciado en 2013. Se trata de breves informes mensuales acerca de algún tema de la agenda de la Política Exterior Argentina, desde la perspectiva de los miembros de nuestro equipo de trabajo. A diferencia de los informes semanales del OPEA, cuyo objetivo es obtener noticias de los principales periódicos de tirada masiva del país y relatar los datos alcanzados procurando no volcar ningún tipo de valoración personal; los APEA tienen por fin realizar aproximaciones analíticas a la PEA, en algunos casos, a través de instrumentos teóricos.

Tanto el OPEA como el APEA surgen en el marco de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario. El OPEA, como grupo de trabajo, forma parte de una red de observatorios de política exterior sudamericana integrada por el Grupo de Estudios de Defensa y Seguridad Internacional (GEDES) del Centro de Estudios Latino-americanos (CELA) de la Universidad Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” (UNESP), campus de Franca; así como por el Grupo de Estudios Comparados en Política Externa y Defensa (COPEDE) de la Universidad Federal de Sergipe (UFS) y el Programa de Estudios Internacionales (PEI) de la Facultad de Ciencias Sociales (FCS), Universidad de la República (UdelaR, Uruguay).

Los invitamos a leer más sobre las actividades del OPEA, así como a buscar informes anteriores en nuestro sitio web [www.opeargentina.org](http://www.opeargentina.org)

**Coordinadora del OPEA:** Dra. María del Pilar Bueno

**Editora responsable:** T.P. María Julia Francés

**Redactores de los informes del OPEA:** Nerea Álvarez, Lic. Lilian Berardi, Lic. Oriana Cherini, Lic. Magalí Chiacchiera, Natalia Chomicki, Natalia Razovich, Fabiana Retamar, Gisela Uriarte, Lic. Marina Zalazar y Paola Zárate.

**Otros miembros del equipo:** Agustin Albini, Lic. Antonela Busconi, Lic. Samanta Colman, Lic. Antonella Giordano, Lic. Gustavo Insaurralde, Lic. Priscila Pretzel, Georgina Sabbatini y Lic. Joaquín Tognoli.



## **La influencia de los actores no tradicionales en la estrategia de atracción de capitales extranjeros en el sector nuclear argentino.**

*Lic. Joaquín Tognoli*

### **Resumen**

El siguiente análisis tiene como objetivo abordar la decisión del gobierno provincial de Río Negro de no aceptar el emplazamiento en su territorio de una central nuclear, cuya construcción fue acordada por el gobierno nacional con el gobierno chino en 2017. Se emplea un modelo teórico propuesto por Robert Cox para explicar la forma en que los actores no tradicionales pueden influir en los procesos de toma de decisiones a nivel nacional.

**Palabras clave:** centrales nucleares, actores no tradicionales, política energética nacional, modelo de influencia

### **1. Consideraciones iniciales**

El desarrollo nuclear con fines civiles ha sido un tema de agenda de la política exterior argentina desde la década del cincuenta. Las distintas aplicaciones de la tecnología nuclear y las actividades de desarrollo derivadas de estas, han sido objeto de la cooperación y de la negociación con otros países en distintas áreas de interés.

A la fecha el país es un referente en investigación y desarrollo de tecnología nuclear a nivel regional y mundial. A lo largo de las décadas ha trabajado en la construcción de distintos esquemas de cooperación técnica y científica con otros países; así como también ha logrado posicionarse como proveedor en el mercado de bienes y servicios nucleares. Debe considerarse además, que el país ha negociado importantes acuerdos de inversión externa con el objetivo de ampliar su capacidad de producción de energía nucleoelectrónica.

En este sentido es posible identificar al menos tres ejes en la vinculación del país con otros Estados en materia de desarrollo nuclear con fines civiles: cooperación técnico-científica, exportación de bienes y servicios nucleares, e inversión externa.

Respecto del primer eje, puede decirse que Argentina ha tenido un rol activo tanto a nivel global como regional. A nivel regional, la cooperación técnico-científica alcanzó altos niveles de institucionalidad, cuando el país creó conjuntamente con Brasil la ABACC<sup>1</sup> en 1991, una entidad con personalidad jurídica internacional. Asimismo, desde mediados de los noventa ha participado como Estado miembro en la Agencia Internacional para la Energía Atómica de las Naciones Unidas (AIEA)<sup>2</sup> y

---

<sup>1</sup> Agencia Brasileño-Argentina de Contabilidad y Control de Materiales Nucleares.

<sup>2</sup> El país se unió al Tratado de No Proliferación Nuclear conjuntamente con Brasil en 1995. Sin embargo, ambos países dejaron pendiente la firma del protocolo adicional de salvaguardias con el organismo atómico por falta de una posición común.



## Observatorio de Política Exterior Argentina

posee acuerdos bilaterales de cooperación técnica nuclear con países en distintas partes del globo, tales como Rusia, India, Arabia Saudita, Bolivia, por mencionar algunos. El país también ha presidido en dos ocasiones el Grupo de Países Proveedores Nucleares. El ingreso de la Argentina en 2017 como miembro de la Agencia para la Energía Nuclear de la OCDE ha sido un hito importante dentro de este eje.

En cuanto a la exportación de bienes y servicios nucleares, debe destacarse que: “la Argentina ya se ha convertido en tal vez el más prominente proveedor de reactores de investigación en el mundo. Ese es un rol muy importante que en el pasado era de los Estados Unidos”<sup>3</sup>. En este sentido, el país a través de la compañía INVAP, ha estado encargado de la instalación y posterior mantenimiento de alrededor de 15 reactores nucleares de investigación en el mundo. Algunos ejemplos son los reactores vendidos a India, Australia, Egipto, Perú y Holanda<sup>4</sup>.

Con fecha más reciente, el gobierno argentino ha buscado captar financiamiento externo para la ampliación de la capacidad de producción de energía nuclear del país. El acuerdo firmado con China en 2017 para la construcción de dos centrales nucleares, el cual había comenzado a negociarse en 2015, es un claro referente de este eje<sup>5</sup>. De igual forma, el memorándum de entendimiento firmado con Rusia a principios de 2018 para la exploración y explotación de uranio en Argentina, también debe ser considerado dentro de esta dimensión estratégica de la vinculación externa en materia nuclear<sup>6</sup>.

El acuerdo de financiamiento para la construcción de nuevas centrales nucleares firmado con China motiva un análisis particular, ya que el mismo generó resistencia por parte de algunos actores no tradicionales en base a argumentos de tipo ambiental. Tal resistencia podría convertirse en un obstáculo para la materialización de lo pactado a nivel nacional y en última instancia, podría comprometer la estrategia general del gobierno de captación de inversiones externas para ampliar el sector nuclear.

En virtud de lo dicho, en este documento nos proponemos analizar cuáles son los posibles obstáculos de la vinculación del país con el exterior en materia nuclear en general, y del acuerdo con China en particular, a raíz de la resistencia

---

<sup>3</sup> Magwood, W. (10 de septiembre de 2017). La Argentina puede convertirse en una potencia nuclear en la región. *Infobae*. Recuperado de: <https://www.infobae.com/economia/2017/09/10/william-magwood-la-argentina-puede-convertirse-en-una-potencia-nuclear-en-la-region/>

<sup>4</sup> Una lista completa de los reactores puede consultarse en la página web del INVAP: <http://www.invap.com.ar/es/n>

<sup>5</sup> La construcción de las centrales forma parte del denominado "One belt, one road", un ambicioso proyecto de infraestructura y desarrollo económico que promueve el país asiático en todo el mundo y en especial en América Latina.

<sup>6</sup> Las conversaciones sobre este asunto con el gobierno ruso comenzaron en 2015. Pese a integrar el reducido número de países que dominan el ciclo de combustible del uranio, Argentina no desarrolla en el territorio actividades de exploración y explotación de uranio desde 1997, por distintos motivos de índole legal y ambiental. En consecuencia, el país importa la totalidad del uranio empleado para producir el combustible que consumen los tres reactores nucleares en funcionamiento (Atucha I, Atucha II y CN Embalse).



que dicho acuerdo produjo entre un grupo de actores locales en la provincia de Río Negro.

La Política Exterior Argentina se encuentra inserta en un marco de mutaciones continuas, donde su análisis en términos exclusivos de la diplomacia tradicional, es cada vez más insuficiente. Los actores no tradicionales<sup>7</sup> buscan influir en el proceso de toma de decisiones de la política exterior, a pesar de no formar parte de las estructuras decisorias. La búsqueda de estos actores de influenciar las decisiones y lograr que el gobierno nacional acceda a sus inquietudes y solicitudes, se ve plasmada en la creciente generación de conflictos de índole ambiental donde confluyen diversos actores con creencias, expectativas e identidades divergentes (Bueno, 2013).

En el caso abordado en este artículo es posible observar la intervención de actores no tradicionales (no estatales: movimientos ambientalistas y asambleas ciudadanas, y subnacionales: gobierno provincial). La influencia ejercida por tales actores –que finalmente re-direccionaron el rumbo de los acontecimientos- se evidenció en dos etapas. En primer lugar, los movimientos ambientalistas y asambleas de ciudadanos de algunas ciudades de Río Negro lograron impactar la decisión inicial del gobierno provincial de aceptar el emplazamiento de una de las centrales nucleares en su territorio. En segunda instancia, el gobierno provincial, mediante la sanción de una ley, prohibió la instalación de la central, afectando los compromisos del gobierno nacional con sus pares chinos.

Para abordar el estudio de este caso, nos valemos de aportes teóricos de Robert Cox. En su artículo “*Beyond frames: recovering the strategic in climate communication*”, el autor estudia el impacto de movimientos ambientalistas de resistencia locales en la política energética norteamericana. Para explicar esta relación da forma a un modelo de influencia en sistemas de poder, basado en esfuerzos comunicativos.

Con la idea de esfuerzos comunicativos el autor busca distanciarse del análisis de comportamientos individuales, y se concentra en las redes de relaciones contingentes y esfuerzos comunicativos que potencialmente pueden interrumpir o influenciar cambios dentro de sistemas de poder (Cox, 2010). El colectivo de actores que rechazan la apuesta por la energía nuclear en el país han logrado articular un contra-discurso, cuyo objetivo es trascender el ámbito local para instalarse a nivel nacional, contra-argumentando los fundamentos expuestos por el gobierno nacional para promover la ampliación de la capacidad de producción nuclear.

El modelo propuesto por el autor posee dos componentes principales: un *standpoint* y la existencia de una movilización de un grupo de personas hacia un fin determinado.

Con el concepto de *standpoint*, se refiere a una relación o acceso a un sitio de relevancia dentro del sistema de poder (Cox, 2010). Es decir, un lugar o

---

<sup>7</sup> El concepto de actores no tradicionales engloba tanto a actores no estatales (organizaciones no gubernamentales, asociaciones, asambleas, gremios, medios de comunicación y académicos, entre otros) como a actores subnacionales (estados provinciales y municipales) (Bueno, 2013)



posición desde la cual los actores puedan emprender una acción estratégica. No necesariamente se refiere a una posición política o a un cargo político. En nuestro caso de estudio, el *standpoint* desde el cual se emprende la acción que busca influenciar la política estatal son los marcos regulatorios y el sistema de permisos para la instalación de las centrales nucleares. Aferrándose a los mismos, es que los actores han emprendido la acción de resistencia.

La capacidad de alterar la dinámica en sitios relevantes dentro del sistema, depende de una “intervención”. Es decir, de la aplicación de una cierta fuerza con el potencial de redirigir las líneas de autoridad o influencia que se cruzan en este sitio (Cox, 2010).

Dicha fuerza, se explica mediante el concepto de movilización, es decir, el alineamiento intencional o estratégico, para la consecución de un acto específico. Tal intervención puede producir un efecto en sí misma, pero también puede señalar o iniciar una perturbación con mayor alcance dentro de la red. Los efectos de tales señales pueden ser particularmente consecuentes, es decir, pueden reconfigurar el poder en un sistema más amplio (por ejemplo, en última instancia incluso pueden redireccionar los flujos de capital hacia otras alternativas de fuentes energéticas) (Cox, 2010). En este sentido, consideramos que las movilizaciones en Río Gallegos y otras ciudades en rechazo a la instalación de la central nuclear en la provincia pueden ser entendidas como una intervención estratégica.

Por lo expuesto, la hipótesis que sostenemos es que la oposición a la construcción de las centrales nucleares, en conjunto con la articulación de un contra-discurso a la narrativa a favor de los beneficios de la energía nuclear, supone consecuencias tanto simbólicas como materiales para la vinculación externa del país en esta área. En cuanto a las últimas, la resistencia surgida en torno al proyecto de las centrales, dificulta la determinación de la localización de las centrales nucleares, lo cual es un obstáculo para el cumplimiento de los acuerdos firmados con China y para el desarrollo de la estrategia de negocios promovida por el gobierno en general. Simbólicamente, demuestra a los interesados y potenciales interesados en nuevos negocios en el país –no solo China- que este tipo de proyectos son vulnerables y económicamente riesgosos. Las resistencias a proyectos puntuales, tienen la capacidad de proyectar un mensaje que trasciende la coyuntura y el ámbito local.

Para desarrollar este análisis, por un lado, mencionaremos las ideas centrales en la articulación del contra-discurso (anclado en argumentos ambientalistas) y, por el otro, describiremos los hechos acontecidos en Río Negro –donde entendemos pudo evidenciarse una intervención estratégica local- y algunos puntos de la legislación nacional en materia nuclear –los cuales hemos identificado como *standpoints*- en los cuales se han apoyado los opositores al proyecto.

Finalmente, y a modo de conclusión, expondremos las consecuencias “esperadas” del modelo de Cox, y que efectivamente se evidenciaron en el caso citado. En virtud de ello, se mencionaran los posibles obstáculos del desarrollo y cumplimiento del acuerdo firmado con el país asiático, así como también las consecuencias generales para la estrategia de atracción de inversiones en el sector nuclear argentino. En este sentido, y coherentemente con el modelo de influencia



expuesto por Cox, retomaremos su argumento respecto de que las intervenciones estratégicas locales poseen un “doble mensaje”. Ya que es de este modo que las mismas logran efectos a nivel del sistema de poder, en nuestro caso, posibles efectos en el proceso decisorio de la política energética.

## **2. La ampliación de la capacidad de producción de energía nuclear en Argentina**

En términos generales, la búsqueda de ampliar la participación de la energía nuclear en la matriz energética de los países se fundamenta en el balance positivo de la producción final de esta energía en tanto contribuye significativamente a la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero (GEIs), a la vez que constituye una fuente eficiente para satisfacer la demanda energética de una población mundial en aumento (IAEA, 2016a).

Es importante considerar que el empleo de energías más limpias como acción por el clima se encuentra comprendida en los Objetivos de Desarrollo Sostenible, con los cuales los Estados se han comprometido mediante la Agenda 2030 (2015). De igual forma, el Acuerdo de París (2015) a la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático que insta a las Partes a la presentación de sus contribuciones nacionales, promueve tanto acciones de mitigación como de adaptación a los efectos adversos del cambio climático, entre otros aspectos (Artículo 3, Acuerdo de París). Desde esta óptica, y si bien la energía nucleoelectrica no es una fuente de energía renovable, es valorada como estrategia para la construcción de sociedades de bajas emisiones e incluso sustentables, buscando evitar –o al menos minimizar- los riesgos derivados de la producción de otros tipos de energía.

En términos de eficiencia (tiempo y costos) en la producción de energía, la nuclear se haya en una posición intermedia entre las energías renovables como la eólica o la solar, y las no renovables de origen fósil (petróleo, carbón, gas) –siendo estas últimas las que predominan en las matrices energéticas de los Estados.

La producción de energía nuclear en la Argentina es una de las estrategias contenidas en la política energética, cuyo objetivo es reducir el déficit de producción que –por múltiples causas- enfrenta el país. Desde el gobierno nacional, se argumenta que un aumento del porcentaje de aporte de esta fuente energética ayudaría a combatir las dificultades para satisfacer la demanda de la población y de la economía en general.

El fortalecimiento de la capacidad de producción de energía nuclear depende del incremento de la inversión en infraestructura en las distintas áreas involucradas en el denominado ciclo de producción de energía nuclear –desde la extracción del uranio mineral hasta el manejo de los residuos de la actividad, pasando por el la transformación del uranio en combustible y la producción de energía en los reactores.

En tal sentido, los proyectos de infraestructura nuclear han sido un área de interés para el desarrollo de negocios entre Argentina y China. En 2015 ambos países comenzaron a negociar un acuerdo según el cual el país asiático financiaría (en forma mayoritaria) la construcción de dos centrales nucleares en el país. Este acuerdo, cuya





negociación culminó en 2017 forma parte de un paquete de inversiones en infraestructura que China viene proyectando en el país y la región.

De forma resumida<sup>8</sup>, el acuerdo pacta la construcción de dos nuevas centrales nucleares, las cuales demandarán una inversión de unos 14.000 millones de dólares, de los cuales el 85 % serán financiados por un crédito chino, liderado por el banco ICBC, a un plazo de 20 años con una tasa de interés preferencial y un período de gracia de diez años –lo cual significa que se comenzará a pagar una vez que la primera planta esté en funcionamiento.

La primera de estas centrales (que se convertiría en la cuarta del país) se localizará en la ciudad de Lima en la provincia de Buenos Aires. La misma comenzaría a ser construida en el primer trimestre de 2018, sin embargo esto no ha ocurrido por inconvenientes en la obtención de licencias<sup>9</sup>. Se estima que el tiempo de construcción será de unos siete años<sup>10</sup>.

La construcción de la segunda central contemplada en este acuerdo (la quinta en el país) se iniciaría en 2020. La localización de esta central aún está pendiente, debido al retroceso en la decisión de construir la central en la provincia de Río Negro, por las razones que motivan este artículo<sup>11</sup>.

Fabián Ruocco (2018), Director ejecutivo del Centro de Desarrollo y Asistencia Tecnológica (CEDyAT), señaló que “(...) la construcción de la cuarta y la quinta centrales atómicas a partir de 2018 elevarán a 11% el aporte de la energía nuclear al sistema eléctrico, que actualmente apenas supera el 4%”<sup>12</sup>.

### 3. La resistencia a la instalación de centrales nucleares

#### *Contra-argumento*

La contra-argumentación entorno a la cual se movilizó la resistencia al proyecto en Río Negro es producto de una construcción social. Articula en un solo discurso ciertas ideas y fundamentos, que no son exclusivos del pensamiento de los actores locales del caso, sino que son compartidos por un movimiento global antinuclear que en los últimos años ha cobrado mayor fuerza –sobre todo luego del incidente de la central nuclear en Japón en 2011.

Si bien la lista de accidentes que han involucrado centrales nucleares en la historia no es extensa, la peligrosidad de dichos eventos ha puesto en duda la

<sup>8</sup> Para mayores detalles sobre el proyecto consultar: <http://www.na-sa.com.ar/nuevos-proyectos/>

<sup>9</sup> Se trata de la Licencia Socio Ambiental de la Provincia de Buenos Aires, la cual está demorada por dos situaciones ambientales concretas: afectación de un Bosque Nativo y modificación de los Humedales del Delta del Paraná.

<sup>10</sup> La central emplearía tecnología similar a la de la central nuclear de Embalse: un reactor de agua pesada y uranio natural como combustible.

<sup>11</sup> A diferencia de la central de Lima, estas instalaciones utilizarían tecnología china: un reactor de agua liviana y uranio enriquecido como combustible. La transferencia de tecnología para esta central fue pactada el acuerdo.

<sup>12</sup> Para leer la entrevista completa al especialista ver: “Advierten por demoras en construir dos centrales nucleares” (6 de enero de 2018). Recuperado de: <https://www.diariopopular.com.ar/advierten-demoras-construir-2-centrales-nucleares-n336823>



## Observatorio de Política Exterior Argentina

seguridad del empleo de esta fuente. En 2011, consecuencia de un movimiento sísmico, la central nuclear de Fukushima (Japón) sufrió graves daños. Al igual que como ocurrió luego del accidente nuclear de Chernobyl (Ucrania) en 1986, este evento reavivó las posturas críticas a nivel mundial. El mismo puso en evidencia que, aunque el error humano podía prevenirse y la seguridad de las instalaciones perfeccionarse, las fuerzas de la naturaleza eran una variable difícil de controlar al momento de planificar la seguridad de las centrales nucleares.

Aquellos que se oponen al desarrollo nuclear señalan que la actividad conlleva riesgos no asumibles por las sociedades, tales como las fugas radioactivas y la generación de desechos tóxicos, los cuales comprometen a todo el ecosistema que rodea las centrales nucleares<sup>13</sup>.

Estas son algunas de las ideas que han alimentado la conformación de movimientos antinucleares en algunas localidades y provincias argentinas tales como Zárate, Campana, Río Negro y Chubut. De igual manera, debe mencionarse que Greenpeace ha sido un actor que ha participado de los esfuerzos de estos grupos por nacionalizar el debate sobre los riesgos de la energía nuclear.

### *Intervención estratégica: movilizaciones en Río Negro*

En mayo de 2017, el gobernador de Río Negro, Alberto Weretilneck, anunció desde China la construcción de una de las plantas nucleares a ser financiadas por el gobierno chino en su provincia. Sin embargo, a los tres meses se vio obligado a desistir del proyecto, producto de la presión ejercida por actores sociales a nivel local.

Apenas se conoció la noticia, la Unión de Asambleas Patagónicas<sup>14</sup> empezó una campaña de oposición a la instalación de la central en la región. A su vez, en la ciudad de Viedma se reunió una asamblea de vecinos denominada: Asamblea No Nuclear, a la que asistieron cientos de personas. El movimiento constituido tras la celebración de esta asamblea, logró juntar miles de firmas y organizar marchas multitudinarias en varias ciudades. Esto ocasionó que finalmente, en agosto, el gobernador diera marcha atrás con la decisión de autorizar el emplazamiento de la central nuclear en territorio rionegrino<sup>15</sup>. Asimismo, envió a la legislatura provincial un proyecto de ley que prohibía la instalación de plantas nucleares en la provincia, proyecto que fue aprobado y transformado en ley provincial (Ley 5.227).

---

<sup>13</sup> El debate sobre los pro y contra de la energía nuclear ha logrado traspasar la esfera de lo local en varias regiones del mundo, trasladándose dicho debate a la esfera de la política nacional en esta materia. Es interesante notar que en los últimos años se fue trazando una línea divisoria entre países que aumentaron la apuesta por el desarrollo nuclear, siendo este el caso de países asiáticos como Japón y China, mientras que en otros países como los europeos la política nuclear ha ido en retroceso principalmente por los reclamos de tipo ambiental.

<sup>14</sup> La Unión de Asambleas Ciudadanas (UAC) se autodefine como: "(...) un espacio de intercambio, discusión y acción conformado por asambleas, grupos de vecinos auto-convocados, organizaciones autónomas no partidarias ni vinculadas al aparato estatal y ciudadanos en general reunidos en defensa de los bienes comunes, la salud y la autodeterminación de los pueblos, seriamente amenazados por el saqueo y la contaminación que el avance de diferentes emprendimientos económicos van dejando o pretenden dejar a su paso" (<http://asambleasciudadanas.org.ar>. Fecha de consulta: 20 de febrero de 2018).

<sup>15</sup> Es importante considerar que en este cambio de decisión también influyó el fracaso en las PASO del partido oficialista. Cuyo tercer lugar posiblemente se debió a la impopularidad de la decisión de aceptar la construcción de la central en el territorio provincial.





## Observatorio de Política Exterior Argentina

Los representantes del movimiento anti nuclear sostuvieron que la energía nuclear no solo era peligrosa sino poco competitiva, costosa e incluso obsoleta. El reclamo también fue apoyado por Greenpeace, según esta organización "los 12.500 millones de dólares del presupuesto nacional que Macri quiere gastar en plantas nucleares comprarán 1871 megavatios de capacidad, mientras que los 59 proyectos de energía solar y eólica otorgados por el plan RenovAR ofrecerán una capacidad de 2400 megavatios que estarán disponibles mucho más rápido y no costarán más de 4.000 millones de dólares, cuatro veces menos que las centrales nucleares" (citado en Parrilla, 17 de mayo de 2017)

El grupo de treinta y cinco organizaciones sociales –que incluso enviaron una carta al embajador chino Yang Wanming manifestando su oposición categórica a la instalación de cualquier tipo de central nucleoelectrica en territorio patagónico- también expresó su descontento respecto de las intenciones del gobierno nacional de desarrollar actividades de exploración y explotación de uranio<sup>16</sup>.

### *Standpoint: legislación nacional y provincial*

En primer lugar, debe considerarse que el artículo 41 de la Constitución Nacional establece que "todos los habitantes gozan del derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras". En este sentido, los actores locales consideraron tal derecho vulnerado.

En segundo lugar, la Ley 24.804 sancionada en 1997, la cual regula la actividad nuclear en el país, establece que "todo nuevo emplazamiento de una instalación nuclear relevante deberá contar con la licencia de construcción que autorice su localización, otorgada por la Autoridad Regulatoria Nuclear con la aprobación del Estado provincial donde se proyecta instalar el mismo" (artículo 11). De igual forma, el mismo requisito de aprobación por parte del Estado provincial rige para la instalación de facilidades destinadas al manejo de residuos radiactivos (artículo 12 y 13).

Finalmente, el Estado provincial dio lugar al reclamo de los actores locales, y no solo retrocedió en su decisión inicial, sino que institucionalizó su decisión de prohibición en una ley. La Ley 5.227 del Estado provincial de Río Negro, en su artículo primero, estableció que: "se prohíbe en el territorio de la Provincia de Río Negro la instalación de centrales de generación de energía nucleoelectrica de potencia"<sup>17</sup>.

La legislación en materia de actividad nuclear en el país fue el elemento clave que permitió que las reivindicaciones de un grupo de actores locales contra el desarrollo de actividades nucleares lograra afectar las decisiones tomadas a nivel nacional. En este sentido, los *standpoints* son puertas que permiten el ingreso de los actores no tradicionales a los sistemas de poder.

---

<sup>16</sup> Existe interés por parte del gobierno por desarrollar proyectos para obtener uranio en el yacimiento Bajo de Santa Rosa, en Río Negro, con el objetivo es abastecer a las centrales de Atucha I y II, y Embalse, además de las dos que se construirán, y sustituir la importación de este mineral.

<sup>17</sup> Sin embargo, es preciso aclarar que su artículo segundo, la ley estableció que: "se exceptúa de lo establecido en el artículo 1° la instalación de plantas de diseño nacional basadas en la tecnología CAREM (Central Argentina de Elementos Modulares) desarrollada por CNEA e INVAP S.E"



#### 4. Conclusiones

Entendemos que la prohibición de la instalación de la central nuclear en la provincia de Río Negro es un ejemplo de la forma en que actores no tradicionales logran influir en las decisiones de política nacional.

A la luz del modelo de Cox, la movilización de actores locales y el recurso de acudir a la legislación en materia nuclear (*standpoint*) como estrategia, produjo consecuencias tanto simbólicas como materiales para la vinculación externa del país en materia de desarrollo nuclear.

En términos de consecuencias materiales, el rechazo del emplazamiento de la central en territorio rionegrino –cuya construcción está proyectada para el año 2020- generó un obstáculo para a la materialización de un compromiso asumido por el gobierno nacional con el gobierno chino. La nueva localización de la futura central aún no fue determinada. Es oportuno remarcar que no se trata de una tarea sencilla, ya que un territorio debe reunir un conjunto de requisitos principalmente geográficos para ser considerado apto para la instalación de una facilidad nuclear.

Asimismo, la negativa del Estado provincial de Río negro compromete la estrategia de negocios con China, ya que se debe considerar que las centrales nucleares no son los únicos proyectos de inversión del país asiático en el país. Este tipo de obstáculos pueden condicionar el avance en otras áreas, tales como la que comprende los proyectos de inversión china en el sector hidroeléctrico.

En términos de consecuencias simbólicas, este tipo de intervenciones tiene la capacidad de proyectar un mensaje que trasciende la coyuntura del caso y el ámbito local, ya que demuestra a los interesados y potenciales interesados en nuevos negocios vinculados al desarrollo nuclear en el país –no solo China- que este tipo de proyectos son vulnerables y económicamente riesgosos. En otras palabras, estos hechos pueden afectar uno de los elementos claves de la vinculación externa del país con socios estratégicos en materia de negocios e inversiones: la confianza.

#### Bibliografía

- Advierten por demoras en construir dos centrales nucleares (6 de enero de 2018). *Diario Popular*. Recuperado de: <https://www.diariopopular.com.ar/advierten-demoras-construir-2-centrales-nucleares-n336823>
- Bueno, P. (2013). La influencia de los actores no tradicionales en los procesos decisionales de la política exterior argentina: los casos pasteras y Pascua Lama. *Revista Conjuntura Austral*, Vol 4, No. 15-16.
- Cox, J. R. (2010). Beyond Frames: Recovering the Strategic in Climate Communication. *Environmental Communication*, Vol. 4, No. 1, pp. 122-133.
- International Atomic Energy Agency (IAEA) (2016). “Climate change and nuclear power”. IAEA Publications, Viena.



## Observatorio de Política Exterior Argentina

- Ley Nacional No. 24.804. Ley nacional de la actividad nuclear. Abril de 1997, Buenos Aires.
- Ley Provincial No. 5.227. Septiembre de 2017, Viedma.
- Macri vuelve a firmar con China convenios hechos por CFK: Acuerdos que ya estaban acordados (16 de mayo de 2017). *Página 12*. Recuperado de: <https://www.pagina12.com.ar/38080-acuerdos-que-ya-estaban-acordados>
- Magwood, W. (10 de septiembre de 2017). La Argentina puede convertirse en una potencia nuclear en la región. *Infobae*. Recuperado de: <https://www.infobae.com/economia/2017/09/10/william-magwood-la-argentina-puede-convertirse-en-una-potencia-nuclear-en-la-region/>
- Moreno, P. (27 de septiembre de 2017). Contra las centrales nucleares. *La Nación*. Recuperado de: <http://www.lanacion.com.ar/2066736-contra-las-centrales-nucleares>
- Parrilla, J. (17 de mayo de 2017). Críticas de ambientalistas a la construcción de las nuevas centrales nucleares. *Infobae*. Recuperado de: <https://www.infobae.com/politica/2017/05/17/criticas-de-ambientalistas-a-la-construccion-de-las-nuevas-centrales-nucleares/>