

## **LAS VICUÑAS COMO PROBLEMA DE GOBIERNO. GUBERNAMENTALIDAD AMBIENTAL A MÚLTIPLES NIVELES Y DISPUTAS POR EL MODELO DE APROVECHAMIENTO DE LA ESPECIE**

*Carlos Javier Cowan Ros<sup>\*,\*\*</sup>*

*María Florencia Marcos<sup>\*</sup>*

*María Marta Muro<sup>\*</sup>*

<sup>\*</sup>Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Centro de Estudios Urbanos y Regionales, Buenos Aires, Argentina

<sup>\*\*</sup>Universidad de Buenos Aires, Facultad de Agronomía, Buenos Aires, Argentina

### Resumen

*En el artículo se analiza la emergencia y configuración de la vicuña como problema de gobierno y la producción de instituciones y dispositivos de regulación a múltiples niveles, desde la década de 1960 a la actualidad, focalizando en Argentina, como nivel nacional de gobierno, y en la provincia de Jujuy, como subnacional. Entre los resultados destaca el papel desempeñado por expertos/as que adhieren al paradigma del desarrollo sustentable e impulsan un modelo de conservación y aprovechamiento de la especie basado en el manejo en silvestría y en beneficio del poblador andino. A través de circular por diferentes ámbitos institucionales a distintas escalas, revistiendo diversos papeles, han conseguido disputar, institucionalizar y vigilar la implementación de ese modelo en oposición a otros que promueven un manejo pecuario con participación de empresas textiles.*

### Palabras clave

*Gubernamentalización Ambiental; Comunidad Epistémica; Red de Políticas; Gobierno a Múltiples Niveles; Vicuñas.*

## AS VICUNHAS COMO PROBLEMA DE GOVERNO. GUBERNAMENTALIDADE AMBIENTAL EM MÚLTIPLOS NÍVEIS E DISPUTAS SOBRE O MODELO DE USO DA ESPÉCIE

Carlos Javier Cowan Ros<sup>\*,\*\*</sup>

María Florencia Marcos<sup>\*</sup>

María Marta Muro<sup>\*</sup>

<sup>\*</sup>Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Centro de Estudios Urbanos y Regionales, Buenos Aires, Argentina

<sup>\*\*</sup>Universidad de Buenos Aires, Facultad de Agronomía, Buenos Aires, Argentina

### Resumo

*O artigo analisa o surgimento e configuração da vicunha como problema de governo e a produção de instituições e dispositivos de regulação em múltiplos níveis, desde a década de 1960 até o presente, com foco na Argentina, como nível de governo nacional, e na província de Jujuy, como subnacional. Dentre os resultados, destaca-se o papel desempenhado por especialistas que aderem ao paradigma do desenvolvimento sustentável e promovem um modelo de conservação e uso das espécies baseado no manejo silvestre e em benefício da população andina. Ao circularem por diferentes contextos institucionais a diferentes escalas, desempenhando diferentes papéis, têm conseguido disputar, institucionalizar e acompanhar a implementação deste modelo em oposição a outros que promovem a gestão pecuária com a participação de empresas têxteis.*

### Palavras-chave

*Gubernamentalização Ambiental; Comunidade Epistêmica; Rede de Políticas Governo a Múltiplos Níveis, Vicunhas.*

ARTICLES

DOSSIER PUBLIC POLICIES AND STATALITY

**VICUÑAS AS A GOVERNMENT PROBLEM.  
ENVIRONMENTAL GOVERNMENTALITY AT MULTIPLE  
LEVELS AND DISPUTES OVER THE SPECIES' USE MODEL**

*Carlos Javier Cowan Ros<sup>\*,\*\*</sup>*

*María Florencia Marcos<sup>\*</sup>*

*María Marta Muro<sup>\*</sup>*

<sup>\*</sup>Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Centro de Estudios Urbanos y Regionales, Buenos Aires, Argentina

<sup>\*\*</sup>Universidad de Buenos Aires, Facultad de Agronomía, Buenos Aires, Argentina

Abstract

*The article analyzes the emergence and configuration of the vicuña as a government problem and the production of institutions and regulation devices at multiple levels, from the 1960s to the present, focusing on Argentina, as the national level of government, and in the province of Jujuy, as a sub-national. Among the results obtained, it stands out the role played by experts in the construction of a referential that promotes silvestry management and for the benefit of the Andean population and a policy network referenced in it. By circulating through different institutional settings at different scales, playing various roles, they have managed to dispute, institutionalize and monitor the implementation of this model in opposition to others that promote livestock management with the participation of textile companies.*

Keywords

*Environmental Governmentalization; Epistemic Community; Policies Network; Multi-Level Governance; Vicuñas.*

# LAS VICUÑAS COMO PROBLEMA DE GOBIERNO. GUBERNAMENTALIDAD AMBIENTAL A MÚLTIPLES NIVELES Y DISPUTAS POR EL MODELO DE APROVECHAMIENTO DE LA ESPECIE<sup>1</sup>

*Carlos Javier Cowan Ros*

*María Florencia Marcos*

*María Marta Muro*

## 1. Introducción

En la década de 1960, referentes del ámbito científico alertaron sobre la inminente “extinción” de las vicuñas<sup>2</sup>, de no detenerse la caza indiscriminada promovida por la alta valorización de sus fibras. En los años subsiguientes, la preservación de la especie fue inscrita como problema ambiental en la agenda de diferentes niveles de gobierno y se implementaron acciones para su conservación y repoblamiento. En la década de 1990, ante la sostenida recuperación de la especie, el problema de la vicuña fue redefinido a “bajo riesgo de extinción” y, en la subsiguiente, a “preocupación menor”. Gradualmente, se autorizó el aprovechamiento sustentable de la fibra para fines comerciales, situación que persiste en la actualidad (ACEBES et al., 2018).

En cuanto problema ambiental, la cuestión de la vicuña es reconocida por su temprana inscripción en la agenda pública y, fundamentalmente, por ser considerado un caso exitoso de gestión y superación del problema inicial (McNEIL; LICHTENSTEIN, 2003; CCMV, 2004). Por nuestra parte, observamos la configuración

---

1. El Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas (PIP 2015- 0247), la Agencia Nacional para la Promoción Científica y Tecnológica (PICT 2018-2284) y la Comisión Europea, por medio de la Fundación Marie Curie, (H2020-RISE 873082, Proyecto Contested Territory) han dado apoyo institucional y financiero a esta investigación.

2. La vicuña (*Vicugna vicugna*) es una especie silvestre de la familia de los camélidos; habita en el ecosistema Puna o Altiplano, en la región de los Andes Centrales, extendiéndose por parte del territorio de Perú, Bolivia, Chile, Argentina y Ecuador (ACEBES et al., 2018).

de un sistema de regulación a múltiples niveles de gobierno para la “conservación” y el “aprovechamiento sustentable” de la especie, en el que existe cierta coherencia y complementariedad en los principios e instrumentos de acción y a través del cual se busca imponer límites al accionar de corporaciones económicas internacionales. El presente artículo tiene por objetivo analizar la emergencia y configuración de la vicuña como problema de gobierno y la producción de instituciones y dispositivos de regulación a múltiples niveles, desde la década de 1960 a la actualidad, focalizando el nivel nacional de gobierno en Argentina y el subnacional en la provincia de Jujuy, primer territorio argentino en ser autorizado para el aprovechamiento de la especie.

El caso de estudio se inscribe en el proceso de reestructuración del capitalismo operado en las últimas décadas del Siglo XX y su análisis aporta a la comprensión de las transformaciones de las formas de regulación, que suelen ser destacadas por su mayor flexibilización y descentralización de las instancias nacionales de gobierno (BRENNER et al., 2003; SWYNGEDOUW, 2004). Los problemas ambientales excepcionalmente se encuadran en jurisdicciones políticas preestablecidas, es por ello que las estructuras de gobierno a múltiples niveles se convirtieron en modelos de gestión recomendados y en objetos privilegiados de estudio. Suelen ser valoradas por sus configuraciones institucionales descentralizadas para administrar problemas públicos, a partir de la articulación y negociación de actores e instituciones gubernamentales y no gubernamentales, que operan a diferentes escalas (ECKERBERG; JOAS, 2004; ARMITAGE, 2008).

En el abordaje de nuestro caso de estudio articularemos la perspectiva institucional con la interpretativa. Nos interesa comprender cómo a partir de las representaciones, intereses, lógicas de acción, disputas y negociaciones que despliegan diferentes actores se producen instituciones –estatales y no estatales– y dispositivos de gobierno a través de los cuales se busca modelar el comportamiento de poblaciones específicas –*gubernamentalidad*– (FOUCAULT, 2006)

El artículo es parte de un estudio de caso iniciado en 2016 y concluido en 2019. Las fuentes de información son secundarias (legislación, documentos institucionales, periodísticos y científicos) y primarias: entrevistas a referentes estatales (legisladores, autoridades gubernamentales y técnicos/as), científicos/as y dirigentes y miembros de comunidades manejadoras de vicuñas. Los análisis de los últimos años se nutren de un abordaje etnográfico multisituado en el que se realizó observación participante en siete encierros de vicuñas, en eventos internacionales y nacionales y en una multiplicidad de interacciones con técnicos/as de agencias estatales, provinciales y nacionales.

El artículo se conforma de cinco apartados, incluida la presente introducción. En el segundo, analizamos la emergencia e inscripción de la cuestión de la vicuña en diferentes niveles de gobierno y los dispositivos de regulación implementados entre la década de 1960 y la de 1990. En el tercero, abordamos la redefinición de la cuestión de la vicuña una vez que se controla el problema de extinción. En el cuarto, nos centramos en las disputas en torno a la regulación del aprovechamiento de la especie en Jujuy y la producción de nuevas estatalidades. En las consideraciones finales destacamos características distintivas del sistema de gobierno de la cuestión de la vicuña y realizamos aportes para el estudio de estructuras de gobierno a múltiples niveles.

## 2. La extinción como problema: las vicuñas, una especie a conservar

En 1930, ante la drástica disminución de vicuñas producto de la caza indiscriminada para la obtención de sus fibras, el Servicio de Pesca y Vida Silvestre de los Estados Unidos de Norteamérica prohibió la importación de productos de vicuña, para favorecer la conservación de la especie. En la década de 1960, el Gobierno peruano solicitó al Reino Unido, el mayor importador de fibra de vicuñas, una medida similar. El Gobierno británico demandó evidencias del peligro de extinción y ofreció asistencia para la realización de un relevamiento (CCMV, 2004). En 1969, Ian Grimwood, asesor británico del *Foreign Office*, publicó su relevamiento de especies en Perú y alertó sobre la inminente “extinción” de las vicuñas, de no mediar la coordinación de acciones entre los países sudamericanos, para frenar la caza furtiva y el comercio de su fibra, y entre los países industrializados, para prohibir la importación. Las medidas nacionales aisladas habían evidenciado su ineficacia (GRIMWOOD, 1969). El informe se constituyó en una referencia científica y la cifra de 10.000 vicuñas sobrevivientes la imagen de la próxima catástrofe.

El descenso poblacional de las vicuñas fue traducido en problema, la inminente extinción de una nueva especie, e inscripto en la incipiente agenda ambiental internacional, en un contexto en que se encontraba en conformación el sistema internacional de gobierno que tiene por eje al complejo de entidades de la Organización de las Naciones Unidas (ONU).

En 1948 se había creado la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN), primera estructura mundial de protección del ambiente en la que convergen referentes, expertos/as y académicos/as de organizaciones estatales y no estatales para la producción de conocimiento científico, conceptos ambientales, herramientas de intervención y recomendaciones de políticas para la conservación de la naturaleza (UICN, 2021). En 1964, la UICN publicó la primera Lista Roja de Especies Amenazadas, a través de la cual se difunde la evaluación del estado de

conservación de las especies de fauna y flora a escala global. Este registro se convirtió en un dispositivo de valoración y de denuncia del estado de conservación de las especies y comenzó a ser utilizado por referentes de organismos gubernamentales y de ONGs para la toma de decisiones (ACEBES; GONZÁLEZ, 2012).

Los/as ambientalistas que problematizaban el deterioro ecológico causado por el modelo de desarrollo centrado en el crecimiento económico ganaron visibilidad. El modelo de desarrollo vigente fue tensionado y un nuevo sector de políticas públicas comenzó a conformarse: el ambiental. La Cumbre de la Tierra, organizada por la ONU en 1972, en Estocolmo, es el hito emblemático de este proceso.

Al interior del campo ambientalista coexisten múltiples perspectivas. Antonio Diegues considera que en relación a las condiciones de mantenimiento de la naturaleza pueden diferenciarse dos grandes grupos: “preservacionistas” y “conservacionistas”. Los primeros conciben al hombre como destructor de la naturaleza y abogan por la creación de reservas naturales para preservarla de la acción humana. Los segundos contemplan la posibilidad de un uso racional de los recursos naturales, sin comprometer la reproducción de los ecosistemas. Respecto a la relación hombre-naturaleza pueden diferenciarse las perspectivas “biocéntricas” de las “antropocéntricas”. Las primeras perciben al hombre como integrante de la naturaleza, ven en ésta un valor en sí mismo y reconocen derechos a sus componentes vivos, mientras que las segundas disocian al hombre de la naturaleza y lo reconocen con derechos sobre ésta (DIEGUES, 2008).

En 1969, el mismo año que Grimwood presentó su informe, el Gobierno peruano firmó un tratado bilateral con el de Bolivia: el Convenio para la Conservación de la Vicuña (CCV). Constituye la primera iniciativa internacional para gubernamentalizar la cuestión de la vicuña y en relación a la misma se configuró un sistema de gobierno a múltiples niveles a través de la producción de instituciones y dispositivos tecnológicos para la conservación de la especie (Cuadro 1).

Internacional	Argentina	Jujuy
<b>Entidades y normativa</b>		
1930. FWS-USA prohíbe la importación de fibra de vicuñas.	1971. Adhesión al CCV.	1973. Ley (3.014) de Caza.
1948. Creación de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN).	1980. Adhesión a la CITES.	1986. Reforma Constitución de la Provincia de Jujuy.
1969. Convenio para la Conservación de la Vicuña (CCV).	1981. Ley Nacional (22.421) .de Conservación de Fauna	1997. CITES, Reclasificación de las poblaciones de vicuña de Jujuy al Apéndice II.

*continúa*

continuación

Internacional	Argentina	Jujuy
<b>Entidades y normativa</b>		
1971. Creación del Grupo de Especialistas en Camélidos Sudamericanos (GECS-UICN).	1983. Secretaría de Agricultura y Ganadería de la Nación. Resolución 144. Vicuña como especie vulnerable.	1998. Ley (5.063) General de Medio Ambiente.
1975. Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestre (CITES). Vicuñas clasificadas en el Apéndice I.	1988. Adhesión al CCMV.	2009. Ley (5.634) Plan de Conservación y Manejo Sustentable de la Vicuña en Silvestría.
1979. Convenio para la Conservación y Manejo de la Vicuña (CCMV).	1994. Reforma de la Constitución de la República Argentina.	2014. Decreto 5175-G-G2014. Plan de Conservación y Manejos Sustentable de la Vicuña.
1999. FWS-USA autoriza la importación de fibras de vicuñas.	2002. Ley Nacional (25.675) General del Ambiente.	2016. Creación de Comunidades Andinas Manejadoras de Vicuñas (CAMVI)
2018. CCMV formaliza la invitación a representantes de comunidades campesinas e indígenas manejadoras de vicuña a sus reuniones ordinarias.	2003-2009. Estado parlamentario del proyecto Ley para la promoción y desarrollo de la ganadería de camélidos sudamericanos.	
<b>Programas, eventos y dispositivos tecnológicos</b>		
1971. UICN. Conferencia Internacional para la Conservación de la Vicuña, Lima. Perú.	1972. Primera Conferencia Técnica Interprovincial sobre la Conservación de la Vicuña. 2006. Primer Censo Nacional de Camélidos Silvestres al Norte del Río Colorado.	1965-1980. Campo Experimental de Altura del INTA Abra Pampa (CEA-INTA) - Programa de Conservación de Vicuñas.
1980. UICN, PNUMA y WWF. Estrategia Mundial para la conservación.	1972. Reserva "Laguna Brava", provincia de La Rioja.	1980-1994. CEA-INTA Abra Pampa, Programa de Manejo de Vicuñas.
1982. UICN. Inscripción de la vicuña como especie vulnerable de extinción en la Lista Roja de Especies Amenazadas.	1977-1987. Proyecto Conservación y Manejo de los Camélidos Silvestres en San Juan, La Rioja y Catamarca.	1994-2005. CEA-INTA Abra Pampa. Programa de Experimentación Adaptativa y Difusión de Criaderos de Vicuñas.
1983. GTZ. El manejo de la vicuña silvestre.	1980. Parque Nacional los Pozuelos, provincia de Jujuy.	2003-2005. Manejo de vicuñas en silvestría. Asoc. Los Pioneros.
1985. GECS - UICN. Taller Internacional de Conservación y Manejo de la Vicuña, Arica. Chile.	1980. Reserva Natural de Fauna Silvestre "Los Andes", provincia de Salta.	2012. VICAM. Lineamientos para un Plan de Manejo de Vicuñas en Silvestría.
1987. GECS-UICN. Técnicas para el manejo de la Vicuña.	1981. Reserva de Fauna y Flora Silvestre "Olaroz-Cuachari", provincia de Jujuy.	2016-actualidad. Manejo comunitario de vicuñas en silvestría. CAMVI.
1992. GECS-UICN. Camélidos Silvestres Sudamericanos: Un Plan de Acción para su Conservación.	1982. Reserva Natural de vida Silvestre "Laguna Blanca", provincia de Catamarca.	
1996. UICN. La vicuña es reclasificada a "especie de bajo riesgo de extinción" en la Lista Roja de Especies Amenazadas.	1996. Reserva San Guillermo, provincia de San Juan.	

continúa



continuación

Internacional	Argentina	Jujuy
Programas, eventos y dispositivos tecnológicos		
2001-2005. Proyecto Utilización Económica Sustentable de Camélidos Sudamericanos Silvestres (Unión Europea).	2005. Proyecto vicuña. Programa Nacional de Manejo y Uso Sustentable de Especies Silvestres. Dir. Nacional de Fauna Silvestre, Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable.	
2009. GECS-UICN. Protocolo de Bienestar Animal para esquila en silvestría	2006. Primer Censo Nacional de Camélidos Silvestres al Norte del Río Colorado.	
2017. II Encuentro Internacional de Comunidades Andinas Manejadoras de Vicuñas, Yavi, Jujuy		

**Cuadro 1. Institucionalidad y dispositivos para la conservación y aprovechamiento de las vicuñas, según año y escala de intervención**

Fuente: Elaboración propia en base a información relevada en la bibliografía citada en el texto.

El Gobierno peruano y el boliviano pactaron por diez años la prohibición de la caza, del uso y del comercio de vicuñas y derivados, los cuales dejaron de ser mercancías legales. Se entendía que la alta valoración de la fibra era uno de los causales de la caza indiscriminada y el comercio ilegal que, junto a la transformación y fragmentación del hábitat, diezmaron a la especie. Entre los dispositivos de gobierno acordados para la repoblación de la especie destacan: establecimiento de reservas y centros de crianzas, promoción de estudios sobre biología y manejo de las vicuñas y campañas de divulgación. El Convenio quedó abierto a la adhesión de los gobiernos de Argentina, que lo firmó en 1971, y de Chile, que lo ratificó en 1972 (CAJAL; GARCÍA FERNÁNDEZ; TECCHI, 1997).

En 1971, la Comisión de Supervivencia de Especies de la UICN organizó la Primera Conferencia Internacional para la Conservación de la Vicuña en Lima, Perú. En el evento se acordó crear el Grupo de Especialistas en Camélidos Sudamericanos de la UICN (GECS-UICN), “para apoyar los esfuerzos nacionales e internacionales para la conservación de los camélidos silvestres”. Al GECS se vincularon expertos/as y referentes sobre camélidos americanos. Desde el inicio, abogaron por la recuperación de la especie en silvestría. Consideraban indispensable la protección de las vicuñas a través de “reservas y parques nacionales” en su área de distribución (TORRES; PUIG, 2012).

La institucionalidad supranacional de preservación de las vicuñas se amplió en 1975 con la entrada en vigor de la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES), instancia de regulación propuesta en 1963 desde la UICN, que actualmente aglutina a 183 países.

Su objetivo es velar para que el comercio internacional de especímenes de animales y plantas silvestres no constituya una amenaza para su supervivencia. Las poblaciones de vicuñas de los países en la que se dispersaba la especie fueron incluidas en el Apéndice I, consideradas en peligro de extinción y autorizado el comercio sólo en circunstancias excepcionales (CITES, 2022). En 1980, Argentina adhirió a la CITES (CAJAL; GARCÍA FERNÁNDEZ; TECCHI, 1997). La CITES y el CCV configuraron instancias supranacionales, integradas por estados-nación, en las que se gubernamentalizó la cuestión de las vicuñas. Ambas entidades tienen por objeto la conservación de especies, sin embargo, la escala y especies de interés de la primera son muchos más amplias que las del segundo, acotado a las vicuñas y a los países que poseen dicha especie en su territorio. En cuanto dispositivos de gobierno, la CITES se limita a la regulación del comercio internacional, en cuanto el CCV también incorpora acciones para el repoblamiento de la especie, estudios científicos, campañas de concientización, entre diversas medidas para garantizar la conservación de las vicuñas.

Como resultado de la coordinación de políticas, durante la década de 1970 estuvo prohibida la caza, el uso y el comercio de vicuñas y derivados y se crearon reservas naturales en todos los países, para el repoblamiento de la especie en su propio hábitat. En 1982 la vicuña fue inscrita como especie “vulnerable” de extinción en la Lista Roja de Especies Amenazadas de la UICN, tercer categoría de siete, en la que la séptima es considerada “especie extinta” y la primera “especie de preocupación menor” (ACEBES; GONZÁLEZ, 2012).

En 1979, ante la finalización con buenos resultados del CCV, los gobiernos de Bolivia, Chile, Ecuador y Perú firmaron el Convenio para la Conservación y Manejo de la Vicuña (CCMV). El nuevo acuerdo supuso un significativo cambio al pasar de un paradigma *preservacionista* a uno que contemplaba la *conservación* con aprovechamiento sustentable. Inicialmente, Argentina rechazó el cambio de paradigma, sin embargo, en 1988, adhirió al nuevo tratado (TORRES, 1984).

El CCMV no tuvo fecha de caducidad. Las acciones de conservación pactadas en el CCV fueron complementadas con la posibilidad de su aprovechamiento cuando los niveles poblacionales aptos para el manejo fueran alcanzados y existiese aval de la CITES. La cuestión de la vicuña se redefinió. Ya no se la consideraba únicamente una especie en peligro de extinción, sino también una alternativa económica. Esta representación se verifica en el artículo primero del Convenio (CCMV, 2004):

Los Gobiernos signatarios convienen en que la conservación de la vicuña constituye una **alternativa de producción económica en beneficio del poblador andino** y se comprometen a su aprovechamiento

gradual bajo estricto control del Estado, aplicando las **técnicas bajo el manejo de fauna silvestre que determinan sus organismos oficiales componentes**. (negritas nuestras)

El 31 de diciembre de 1989 se acordó como fecha a partir de la cual se podría habilitar la comercialización de tejidos y fibras de vicuña. Para evitar el comercio ilegal, las mercancías debían ser identificadas con un dispositivo de trazabilidad estatal: “vicuña-país de origen”. Otro aspecto destacable es la creación de una Comisión Técnico-Administradora, integrada por autoridades gubernamentales y expertos/as, encargada de velar por el cumplimiento del Convenio, promover posiciones comunes de los países miembros ante la CITES y dar soluciones en forma de acuerdos y recomendaciones a problemas que plantee la aplicación del Convenio (CCMV, 2004). En 1982, referentes del ámbito científico comenzaron a participar en las reuniones técnicas del CCMV, de carácter consultivo, y como observadores en las reuniones ordinarias, ámbito resolutivo integrado por representantes de los países. En 1987, se formalizó la invitación de los miembros del GECS-UICN a las reuniones técnicas y ordinarias del CCMV (CCMV, s.d). El CCMV se convirtió en una *arena* en la que agentes estatales y no estatales pasaron a exponer y disputar sus representaciones y definiciones sobre la cuestión de la vicuña, siendo exclusivo de los/as representantes estatales la toma de decisiones.

La UICN y el GECS-UICN configuraron nuevos ámbitos institucionales a escala internacional cuyos miembros se abocaron a que la cuestión ambiental y la de las vicuñas ganaran relevancia para ser incluidas como problemáticas en las agendas gubernamentales. Un análisis de las notas publicadas por integrantes del GECS en el *GECS News*, con motivo de la conmemoración de los 40 años del grupo, posibilita observar a dicho espacio como plataforma de acción de científicos/as y expertos/as, en su mayoría formados/as en las ciencias biológicas, para producir y difundir valores, imágenes y definiciones de problemas sobre la vicuña, con el interés explícito de influir en la producción de políticas gubernamentales. La trayectoria institucional de quienes presidieron el GECS, en especial, quienes tuvieron un papel activo en la firma del CCMV, evidencia múltiples filiaciones institucionales a través de cargos en unidades académicas y en agencias estatales u ONGs, en sus países de origen y en estructuras internacionales. Los talleres de capacitación, las campañas de concientización y los manuales y protocolos diseñados desde el GECS-UICN destacan entre sus tecnologías de gubernamentalización de la cuestión de la vicuña, que tratan de institucionalizar a través de recomendaciones de políticas estatales (TORRES, 1984).

El Fondo Mundial para la Naturaleza (WWF, en sus siglas en inglés) y la Agencia Alemana de Cooperación (GTZ, en sus siglas en alemán) también destacan

entre las entidades no gubernamentales y gubernamentales que, a través de sus especialistas, intervinieron en la construcción e instalación de la cuestión de la vicuña en las agendas de gobierno y en la identificación de las alternativas de solución, por medio de brindar asesoramiento técnico y financiero a Perú, Bolivia y Chile, así como en campañas de concientización (TORRES, 1984).

El conjunto de científicos/as comprometidos/as con la supervivencia de la vicuña que pasaron a desempeñarse a través de las diferentes entidades internacionales y nacionales lo interpretamos como una *comunidad epistémica*, según la noción de Peter Haas (1992). Configura un grupo de expertos/as cuyo reconocimiento mutuo y externo se funda en el saber que poseen sobre una temática específica. La cualidad comunitaria emerge de compartir un conjunto de valores, creencias normativas, nociones de validez del conocimiento generado y cierto acuerdo sobre las relaciones causales de determinados problemas y de las alternativas de solución (HAAS, 1992). La difusión de esta perspectiva y la sensibilización de nuevos actores para que adhieran a la misma, en particular decisores políticos, autoridades gubernamentales y grupos de interés de la sociedad civil, forma parte de un trabajo de enrolamiento para la construcción de una *red de políticas –policies network–* (JORDANA, 2009). Ésta se configura y moviliza en torno a la institucionalización de los referenciales de políticas que se gestan e irradian desde la *comunidad epistémica*, pero carece de la homogeneidad de visiones y valores que detenta la primera.

#### 2.1 La extinción como problema en la *arena* nacional

En consonancia con el marco regulatorio supranacional, en el orden nacional de gobierno se desplegaron acciones para la conservación de la especie. Entre la década de 1960 y la de 1980, la institucionalidad estatal argentina abocada a la cuestión ambiental se caracterizaba por su reducida jerarquía y complejidad, y por situarse en ministerios no especializados en dicha temática (GUTIÉRREZ, ISUANI, 2014). Entre 1972 y 1996 el Gobierno nacional, en coordinación con los gobiernos provinciales, creó un parque nacional y cuatro reservas de fauna y flora silvestre para el repoblamiento de vicuñas. En 1981 se sancionó la Ley Nacional n° 22.421 de Conservación de Fauna, que declaró de interés público la fauna silvestre, así como su protección, conservación, propagación, repoblación y aprovechamiento racional. Se le adjudicó al Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), labores de investigación y extensión para el manejo de la fauna silvestre. Nos interesa destacar la orientación productivista, es decir no ambiental, de la institución. En 1983, a través de la Resolución n° 144 de la Secretaría de Agricultura y Ganadería de la Nación, se declaró a la vicuña como especie “vulnerable”. Obsérvese cómo las autoridades del Gobierno nacional adoptaron la clasificación y tipificación de la

IUCN y las tecnologías de gobierno promovidas desde el GECS-UICN y el CMV, lo que evidencia, la eficacia de los integrantes de estas entidades en difundir sus marcos cognitivos y normativos sobre la naturaleza y su traducción en políticas estatales, configurando una modalidad de gubernamentalidad transnacional vinculada a la cuestión de la vicuña.

Sin embargo, no todas las acciones estatales se encuadraron bajo el paradigma de silvestría. En 1965, con anterioridad a la firma del CCV, el director del Campo Experimental de Altura del INTA Abra Pampa (CEA-INTA Abra Pampa), provincia de Jujuy, inició un programa para salvaguardar la especie. El núcleo poblacional inicial se conformó con 16 crías huérfanas confinadas en potreros alambrados de 100 hectáreas. A partir de 1980, se inició un programa de evaluación y manejo de la población existente con el objetivo de aprovechar sustentablemente a las vicuñas. En 1982, se iniciaron las primeras experiencias de captura con mangas móviles para esquila mecánica. La experiencia del INTA es la primera en el mundo en la que se generó tecnología para el “manejo en semicautiverio” de la especie (CITES, 1997).

En la provincia de Jujuy la institucionalidad estatal orientada al ambiente también estaba escasamente desarrollada. La Ley n° 3.014 de Caza, de 1973, era el principal instrumento para preservar a las vicuñas. Declaraba a la fauna silvestre propiedad del Estado provincial y de interés público su protección, conservación y propagación. La Dirección General Agropecuaria fue designada autoridad de aplicación y los cuerpos de policía de seguridad y el personal con funciones de guardaparques como autoridades de represión de la caza furtiva. Destaca una sección denominada “Protección de la Vicuña” en la que se la declaró “especie protegida” y se prohibió su caza, así como el uso y la comercialización de productos provenientes de vicuñas silvestres. También se habilitó la instalación y/o funcionamiento de criaderos y la comercialización y/o industrialización de sus productos, siempre que estuvieran sujetos a las normas de la reglamentación de la Ley.

De lo expuesto, observamos que entre fines de la década de 1960 y mediados de la de 1980, la constatación de científicos/as sobre la disminución poblacional de vicuñas a escala local fue proyectada como problema en escenarios ambientales internacionales e inscripta en la agenda pública de éstos y en la de los gobiernos nacionales y jujeño. En torno a la cuestión de la vicuña se movilizaron referentes estatales y no estatales (expertos/as, científicos/as, ambientalistas, etc.) para gubernamentalizar la cuestión. Con el fin de evitar la extinción de la especie se produjeron instancias supranacionales de gobierno para armonizar e implementar en los niveles nacional y subnacional dispositivos de protección y repoblamiento y, fundamentalmente, de prohibición de la caza y del comercio de vicuñas y derivados.

La estrategia podría inscribirse en el paradigma *preservacionista*. Desconocemos si estuvo motivada por la crítica situación de la especie o por una adhesión a dicho paradigma. No obstante, el cambio de perspectiva observado en el CCMV es concomitante a la recuperación poblacional de la especie y a la difusión del *conservacionismo*. En gran medida, las autoridades gubernamentales argentinas y jujeñas se encuadraron en el nuevo marco regulatorio supranacional. Sin embargo, el diseño de tecnología de “manejo en semicautiverio” por técnicos del INTA y la contemplación del aprovechamiento de vicuñas en la legislación jujeña evidencian cómo en el nivel local también se gestaron modelos y dispositivos de conservación y aprovechamiento, no necesariamente convergentes con los irradiados desde la *comunidad epistémica* de referencia, y cierta anticipación en definir a las vicuñas como una alternativa económica. El escaso desarrollo y jerarquización de la institucionalidad estatal ambiental en las instancias nacionales y provinciales de gobierno y la delegación de la cuestión a agencias con orientación agropecuaria parecen haber favorecido la emergencia de un paradigma productivista del aprovechamiento de la vicuña.

En 1996, las vicuñas fueron reclasificadas en la Lista Roja de Especies Amenazadas de la IUCN de “vulnerables” (de extinción) a “bajo riesgo/dependiente de la Conservación” (ACEBES et al., 2018). El peligro de extinción comenzaba a revertirse.

### 3. Desarrollo sustentable: ¿las vicuñas como fauna silvestre o ganado?

En 1980 se publica Estrategia Mundial para la Conservación, un informe preparado por miembros de la UICN a solicitud del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, en el que se presentó por primera vez la noción *desarrollo sustentable*, la cual rápidamente se instaló en la agenda y discursos de las autoridades gubernamentales. A los fines de este artículo, nos interesa recuperarlo como marco cognitivo y normativo de convenios internacionales adheridos por Argentina y de políticas estatales referidas a la cuestión de la vicuña.

Ante la recuperación poblacional de las vicuñas tuvo lugar la redefinición de la cuestión en los niveles nacionales y subnacionales de gobierno. Referenciándose en el artículo primero del CCMV, actores sociales y autoridades gubernamentales comenzaron a plantear el aprovechamiento sustentable de las vicuñas con fines comerciales. En 1987, la CITES autorizó la solicitud de reclasificación de algunas poblaciones de vicuñas de Perú y de Chile al Apéndice II, que contempla poblaciones de especies que no se encuentran necesariamente en peligro de extinción y se autoriza su aprovechamiento bajo estrictas normas de conservación y de comercialización de sus productos (CAJAL; GARCÍA FERNÁNDEZ; TECCHI, 1997).

En 1994, científicos/as del CEA-INTA Abra Pampa iniciaron el Programa de Experimentación Adaptativa y Difusión de Criaderos de Vicuña con vistas a transferir la nueva tecnología a productores de la zona, teniendo por objetivos la conservación de la vicuña y la promoción de una nueva actividad productiva. Se entregaron en comodato vicuñas a 28 criaderos privados, que poseían una superficie promedio de 10 hectáreas y un número de animales que oscilaba entre 12 y 36. El manejo supuso el confinamiento de los animales y prácticas de control reproductivo, de alimentación y sanitarias. También se crearon criaderos en las provincias de Salta, Catamarca, La Rioja y San Juan (LICHTENSTEIN, 2006). Sin embargo, las fibras sólo podrían comercializarse una vez que la CITES lo autorizase.

En 1997, a solicitud del Gobierno argentino, la CITES reclasificó al Apéndice II las poblaciones de vicuñas de la provincia de Jujuy y los ejemplares en criaderos que derivaban del plantel del INTA Abra Pampa. El plan de manejo propuesto contemplaba el modelo en “semicautiverio” en las unidades prediales de los productores y el de “silvestría” en áreas de reservas públicas.

Desde fines de la década de 1960, técnicos de la GTZ vinculados al GECS-UICN, inspirados en el *chaccu incaico*, desarrollaban técnicas de manejo de vicuñas en silvestría en la reserva de Pampa Galeras, Perú (CAJAL; GARCÍA FERNÁNDEZ; TECCHI, 1997). En Argentina, desde la década de 1980, científicos/as vinculados a agencias estatales (ambientales, científicas y de desarrollo) y a universidades nacionales realizaban estudios poblacionales y etoecológicos de vicuñas silvestres en la provincia de Jujuy y participaban en el GECS-IUCN. Entre 2001 y 2005, junto a científicos/as de otros países de Sudamérica y de Europa implementaron el Proyecto Utilización Económica Sustentable de Camélidos Sudamericanos Silvestres (Proyecto MACs). En 2000, productores/as ganaderos/as de la Asociación Los Pioneros de la localidad jujeña de Cieneguillas, que conocían experiencias de esquila de vicuñas en Perú, solicitaron a los/as referentes argentinos/as del Proyecto MACs asistencia para replicar la experiencia. En 2002, por gestión de una de las científicas del Proyecto, la Cámara de Diputados de la Nación declaró a Cieneguillas “pueblo protector de las vicuñas”, lo que legitimó la experiencia ante las autoridades provinciales que, en 2003, autorizaron el plan de manejo de vicuñas en silvestría. Entre 2003 y 2005 se concretaron las primeras capturas con esquila (VILÁ; LICHTENSTEIN, 2006).

Las experiencias de Cieneguillas constituyeron un punto de referencia y de validación técnica del manejo de vicuñas en silvestría en la provincia y en el país. Ante la conclusión del Proyecto MACs, parte de los/as integrantes argentinos/as se agruparon en Vicuñas, Camélidos y Ambiente (VICAM), un grupo interdisciplinario de investigación, capacitación, desarrollo de tecnologías y asesoramiento en políticas para la conservación y el manejo silvestre de vicuñas, con criterios de

bienestar animal (VICAM, 2020). Parte de sus miembros están vinculados a GECS-UICN, universidades nacionales, agencias nacionales de investigación, y participan periódicamente de las reuniones del CCMV.

La cuestión de la vicuña se dinamizó por la tensión entre el modelo de “manejo en semicautiverio”, diseñado por técnicos del INTA, y el “manejo en silvestría”, patrocinado desde GECS-UICN, GTZ, VICAM y otras organizaciones. Quienes promocionaban el “manejo en semicautiverio” argumentaban que compatibilizaba la conservación de la especie con una nueva actividad rentable para los pequeños productores puneños, que asumirían el papel de guardianes de las vicuñas ante los cazadores furtivos (CITES, 1997). Quienes abogan por el “manejo en silvestría” objetan al modelo anterior por interferir en el libre cruzamiento de animales, lo que impacta negativamente en la diversidad genética de la especie e induce cambios conductuales provocando un “proceso de domesticación” (VILÁ, 2002). En lo económico, consideran que el modelo patrocinado por el INTA no resultaba rentable para los pequeños productores dada la alta inversión en infraestructura, lo que se contraponía al beneficio del poblador andino y al espíritu del CCMV. Desde el INTA se había incentivado a los productores a integrarse a Pelama Chubut, única empresa compradora de fibra en la región, que financiaba la inversión inicial a cambio de la venta de, al menos, 50% de la producción anual hasta saldar la deuda (McNEIL; LICHTENSTEIN, 2003; LICHTENSTEIN, 2006).

La controversia científica tuvo su expresión en *arenas* internacionales. En 1996, un año antes de que Argentina solicitase la reclasificación de las poblaciones de Jujuy ante la CITES, con la resolución 175/6, el CCMV reconoció a “la modalidad de manejo en semicautiverio como una opción válida de la especie” (CCMV, s.d). Al año siguiente, el manejo en semicautiverio entró en la agenda de la Reunión Técnica del CCMV, posicionándose la mirada crítica de los miembros del GECS-UICN. En 1998, el CCMV solicitó al Servicio de Pesca y Vida Silvestre de los Estados Unidos de Norteamérica (FWS, en sus siglas en inglés) que revise la categorización de la vicuña en su Lista de Especies en Peligro de Extinción, ya que persistía la prohibición de la importación de fibra (CCMV, s.d). En 1999, el FWS publicó y puso a consideración la reclasificación de algunas poblaciones de vicuñas de “en peligro de extinción” a “amenazada”, excluyendo a las de Argentina por considerar al “manejo en cautiverio” incompatible con el paradigma de desarrollo sustentable. Durante dos años, se recibieron consideraciones y apelaciones de expertos/as de todo el mundo. El GECS-UICN brindó asesoramiento al FWS y tomó parte activa en la controversia. Finalmente, se reclasificó a las poblaciones de vicuña del país, aunque la FWS manifestó preferencia por el manejo en silvestría y preocupación por el impacto del manejo en cautiverio en la conservación de la especie y en los beneficios socioeconómicos de la población local (McNEIL; LICHTENSTEIN, 2003).



El modelo de “manejo en semicautiverio” perdió vigor en Jujuy. En 2004, apenas quince de los veintiséis criaderos habilitados funcionaban. Tres habían sido clausurados por la autoridad competente por alta mortalidad de vicuñas y siete cerrados por decisión de sus dueños (ARZAMENDIA; BALDO; VILÁ, 2012). El mismo año, el director de la CEA-INTA Abra Pampa y también coordinador del Programa de Experimentación Adaptativa y Difusión de Criaderos de Vicuña fue desafectado de su cargo por mal desempeño de funciones. En 2005, el INTA desactivó el Programa. El manejo de vicuñas en “semicautiverio” en la provincia de Jujuy quedó restringido a las instalaciones del CEA-INTA Abra Pampa y a los criaderos remanentes. En 2005, se inició el Proyecto Vicuña del Programa Nacional de Manejo y Uso Sustentable de Especies Silvestres a cargo de la Dirección Nacional de Fauna Silvestre de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación (SAyDS), en el cual es elocuente la preferencia por el “manejo en silvestría” (SAyDS, 2006).

Sin embargo, la disputa en torno a los modelos de aprovechamiento de las vicuñas se reeditó en nuevas *arenas*. Entre 2003 y 2009, el Proyecto de Ley N° 3165 para la promoción y desarrollo de la ganadería de camélidos sudamericanos, presentado por un legislador jujeño, estuvo en debate en ambas cámaras del Congreso de la Nación. El proyecto proponía implementar una “política ganadera” de incentivo financiero y técnico a la producción, agregado de valor y comercialización de camélidos silvestres y domésticos, a través del manejo agropecuario. Propiciaba la cría en “semicautividad” de vicuñas y guanacos, designando a la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación como autoridad de aplicación y facultándola para la fijación de una tasa de extracción anual de estas especies del medio silvestre.

En un documento titulado “La importancia de diferenciar entre animales silvestres y domésticos: guanacos y vicuñas son fauna y no son ganado”, integrantes argentinos/as de UICN-GECS, VICAM y *Wildlife Conservation Society* accionaron contra la nueva iniciativa. A los argumentos ecológicos y económicos anteriormente expuestos les sumaron los normativos. El proyecto se encontraba en contradicción con la reglamentación internacional y sustraía del marco legislativo ambiental a guanacos y vicuñas al desconocerlos como fauna silvestre y hacerlos objeto de políticas de la cartera agropecuaria. Para evitar desaciertos legales y no poner en peligro la conservación de las especies, propusieron restringir el proyecto de ley a “camélidos domésticos” (LICHTENSTEIN; VILÁ; FUNES, 2009). Su accionar fue persuasivo y las constricciones del marco regulatorio supranacional eficaces. En 2009, dos proyectos de ley de fomento ganadero de “camélidos domésticos”, cada uno presentado por partidos políticos contrincantes, estaban en discusión en ambas cámaras del Congreso de la Nación.

En 2012, a través de la Resolución N° 338/2012, las partes del CCMV declararon a la vicuña como “especie silvestre, no ganadera y no objeto de políticas pecuarias, aplicaciones o tratamiento ganadero o prácticas zootecnistas que no le correspondan o vayan en contra de su diversidad genética y de su NATURALEZA SILVESTRE; estableciendo que toda gestión, manejo y aprovechamiento de esta especie sea a través del MANEJO DE FAUNA SILVESTRE y dentro del marco de uso sustentable de la diversidad biológica” (mayúsculas en el original, CCMV, 2017). La controversia se proyectaba en la *arena* internacional y emergían signos de resolución.

De lo expuesto, observamos que, al habilitarse el aprovechamiento sustentable de la especie, la cuestión de la vicuña dejó de estar circunscripta al campo ambiental y pasó a imbricarse y redefinirse con la cuestión del desarrollo, ganando injerencia referentes del sector agropecuario. En los diferentes ámbitos se observan formas heterogéneas de significar y poner en relación el aprovechamiento de las vicuñas con el *desarrollo sustentable*. Próximos a una visión antropocéntrica se encuentran quienes representan a las vicuñas como “ganado” y promueven un manejo en “semicautiverio” con tecnologías agropecuarias. El valor económico que tiene la fibra de vicuña la sitúa como un recurso estratégico en la promoción del desarrollo de la Puna.<sup>3</sup> Más cercanos a una visión ecocéntrica se encuentran quienes perciben a la especie como “fauna silvestre” y ven en esa cualidad un valor a ser mantenido. Contemplan el aprovechamiento económico de la especie a través del manejo en silvestría, con criterios de “bienestar animal” y complementando otras actividades económicas. Entienden que la búsqueda de altos índices de productividad para obtener mayor rentabilidad pondría en riesgo la conservación de la especie con sus cualidades silvestres.

En la disputa por la producción y sentido de los dispositivos estatales para la gubernamentalización de la cuestión de la vicuña destaca el accionar articulado de quienes promueven el modelo de “manejo en silvestría” y en beneficio del poblador andino. Observamos una actuación a diferentes escalas (internacional, nacional y local) y ante públicos heterogéneos, a través de su accionar y/o participación en instituciones estatales y no estatales (FWS, GECS-UICN, CCMV, Parlamento Nacional, universidades, etc.), revistiendo y movilizándolo diferentes representaciones institucionales y papeles (científicos/as, asesores/as para la cosecha de fibra, de políticas y de legislación), según el contexto. En esa lógica parece residir la eficacia de su estrategia de acción.

---

3. La fibra de vicuña se encuentra entre las fibras naturales más finas. En 2018, productores de la Puna jujeña recibieron 380 u\$/kg de fibra de fibra de vicuña clasificada sin descender, el precio internacional del cashmere oscilaba entre 108 y 126 u\$/kg y el de merino al barrer en torno a 6.20 u\$/kg en la Patagonia argentina (COWAN ROS, 2020).

Entre fines de la década de 1980 y 2019, a excepción de las poblaciones de vicuñas de Catamarca y La Rioja, el resto fue reclasificada al Apéndice II de la CITES y manejadas para su aprovechamiento bajo la modalidad de silvestría.

#### 4. ¿En beneficio del poblador andino? Estado, empresas y comunidades indígenas en la disputa del valor generado

El marco normativo supranacional y el nacional estaban producidos, restaba formalizarse la regulación del aprovechamiento de las vicuñas en la provincia de Jujuy.

Entre quienes visualizaron en las vicuñas una alternativa económica destacan los miembros de la Asociación Los Pioneros, de Cieneguillas. Sin embargo, se abstuvieron de vender la fibra cosechada por discrepar con la resolución de la Dirección Provincial de Medio Ambiente y Recursos Naturales que instruyó la transferencia del 20% del valor de venta al Fondo Provincial de Protección y Fomento de la Fauna Silvestre. En la perspectiva de una referente de la Asociación, el total de lo vendido debía quedar para los productores. Junto a dirigentes de una organización de agricultores familiares contactaron a un diputado provincial para producir una ley provincial que regulase el aprovechamiento de vicuñas. La solicitud tuvo recepción y el legislador inició consultas a expertos/as, miembros de comunidades indígenas y otros referentes provinciales (comunicación personal, octubre 24, 2018).

Según el autor de la Ley, él recibió dos tipos de interpelaciones durante el proceso de consulta y su formulación. La primera provino de referentes de comunidades indígenas que, referenciando el Convenio 169 de la OIT y la legislación nacional y provincial que deriva del mismo, argüían la pertenencia de las vicuñas a la Pachamama y, en consecuencia, la improcedencia de que el Estado jujeño se atribuyese su dominio. La estructura argumentativa derivaba en el cuestionamiento del cobro de la cuota para la constitución del fondo y de la injerencia del Gobierno provincial en la autorización y fiscalización de los planes de manejo, vulnerando la autonomía de las comunidades indígenas sobre sus territorios y recursos.

La otra interpelación provino de referentes gubernamentales y legisladores que abogaban por un modelo de aprovechamiento de vicuñas basado en la concesión del derecho de esquila de animales en vivo a empresas privadas, semejante a las regalías mineras. El modelo de aprovechamiento de vicuñas de Catamarca era la referencia. En aquella provincia dos empresas habían comprado grandes extensiones de tierra e invertido en infraestructura para módulos de captura, posicionando la provincia como la principal productora de fibra de vicuña del país (COWAN ROS, 2020). Entendían que en Jujuy, un modelo de producción y agregado de valor conducido por empresas sería más rentable que por comunidades indígenas.

Finalmente, en 2009, se sancionó la Ley N° 5.634 Plan de Conservación y Manejo Sustentable de la Vicuña en Silvestría. En el primer artículo se propone: “[...] fomentar el desarrollo de nuestra Puna a través del aprovechamiento y comercialización de la fibra de la vicuña.” En el segundo se manifiesta que: “[...] el Estado provincial como Administrador, concede el derecho de Aprovechamiento Sustentable de la Vicuña en Silvestría por medio de la esquila de la fibra en animal vivo a los/as pobladores/as, entendiéndose como tales a los pobladores andinos con residencia efectiva en la Puna jujeña, que estuvieren autorizados por la Autoridad de Aplicación [...]” (GOBIERNO DE JUJUY, 2009, p. 1). También se instruyó la formulación de un Plan de Conservación y Manejo Sustentable de la Vicuña en Silvestría y la creación de una Comisión Asesora del Plan, integrada por referentes estatales (INTA, universidades, parques nacionales y gobierno provincial), de comunidades indígenas y de organizaciones de productores/as.

El marco normativo provincial solo consideró el “manejo en silvestría” y se inscribió en el referencial del desarrollo sustentable. Es también distintiva la convergencia con el espíritu del CCMV al definir como beneficiario al poblador puneño e, implícitamente, anteponerlo a empresas foráneas.

En 2010, la Secretaría de Gestión Ambiental de la Provincia de Jujuy convocó a un equipo asesor integrado por especialistas de instituciones científicas, tecnológicas y diversas agencias del Poder Ejecutivo provincial y del nacional para formular el Plan de Conservación y Manejo Sustentable de la Vicuña, que reglamentaría la nueva Ley. En 2012, la misma entidad gubernamental convocó a VICAM para asistir en la redacción de los Lineamientos para un Plan de Manejo de Vicuñas Silvestres (ARZAMENDIA; BALDO; VILÁ, 2012), que en su versión final recupera criterios, tecnologías y protocolos de manejo promocionados desde el GECS-UICN, muchos de los cuales también fueron institucionalizados en los dispositivos de gobierno del CCMV. En 2014, se promulgó el decreto provincial (5175-G-2014) que estableció la normativa para la conservación y manejo sustentable de la vicuña.

La posibilidad de aprovechar con fines económicos las fibras de vicuñas y la reglamentación de la normativa correspondiente movilizó a nuevos actores (legisladores, extensionistas, miembros de comunidades indígenas y autoridades municipales) en torno a la cuestión de la vicuña. A partir de 2012, miembros de comunidades originarias de los departamentos de Yavi y de Rinconada, con asistencia técnica y financiera de agentes de la Subsecretaría de Agricultura Familiar de la Nación, del INTA y de la Dirección Provincial de Biodiversidad iniciaron el manejo de vicuña en silvestría y se asociaron en Comunidades Andinas Manejadoras de Vicuñas (CAMVI), constituyéndose en los principales productores de Jujuy.

La adhesión al manejo en silvestría y en beneficio del poblador andino, se explica, por la participación y capacitación de integrantes del equipo técnico en las experiencias de Cieneguillas.

Nuevamente, destacamos el rol activo desempeñado en la escala provincial y en la local por científicos/as, vinculados/as a lo largo de su trayectoria al GECS-UICN, al Proyecto MACs y a VICAM, en el asesoramiento técnico para la producción de la normativa provincial y, fundamentalmente, en la persuasión a nuevos actores para que adhieran al manejo en silvestría. Interpretamos ese fenómeno como la ampliación de esa *red de políticas* en el territorio jujeño. El enrolamiento de nuevos actores lo logran a partir de un trabajo de convencimiento de quienes incursionan en la cuestión de la vicuña sobre cuáles son las problemáticas que la demarcan, cuáles las alternativas de solución y cuáles sus beneficios y perjuicios. La sensibilización, la información y la concientización son dispositivos que buscan generar la apropiación de la perspectiva transmitida y se complementa con una persistente vigilancia del comportamiento, para rectificar desvíos.

Si bien este grupo logró imponer el aprovechamiento de las vicuñas a través del manejo en silvestría en los marcos regulatorios de los diferentes niveles de gobierno, la apropiación del beneficio que emana del mismo persiste como objeto de disputa.

El CCMV y los marcos normativos nacionales y subnacionales al conceder y limitar al poblador andino el derecho a producir fibra de vicuña impusieron obstáculos a la injerencia de empresas foráneas en el primer eslabón de la cadena, sin embargo, las corporaciones textiles internacionales, a través de diferentes formatos (creación de reservas privadas, proyectos de desarrollo destinados a comunidades vicuñeras, etc.), han driblado las restricciones normativas y acceden a tener injerencia y control en la producción de fibra de vicuña en diferentes países de la región. En 2013, un caso emblemático ocurrió en Argentina. La empresa italiana Loro Piana, principal productora mundial de prendas de vicuñas, compró un campo de 104.276 hectáreas, en el departamento de Belén, provincia de Catamarca, en un área con alta densidad poblacional de vicuñas. El 7 de abril de 2014, desde la Cámara de Diputados de la Nación se realizó un pedido de informes al Poder Ejecutivo Nacional sobre la explotación de la vicuña en la provincia de Catamarca y su adecuación al CCMV. Se solicitó al Gobierno catamarqueño que informe a quiénes había concedido permiso para la explotación de la vicuña, si existían empresas extranjeras o participación de las mismas en subsidiarias argentinas que ostentasen el dominio o usufructo de tierras que sean hábitat de vicuñas. El apelo y el asesoramiento a los/as legisladores/as que realizaron el pedido de informe provino de referentes vinculados/as a la *comunidad epistémica* que adhiere al modelo de manejo en silvestría y en beneficio del poblador (COWAN ROS, 2020).

En la provincia de Jujuy, la compra de tierras en territorios habitados por vicuñas se ve inhibida por la existencia de comunidades indígenas que están en proceso de adquisición del título comunitario de sus tierras, amparadas por marcos jurídicos internacionales y nacionales. Ante estas circunstancias, una empresa textil ha intentado incursionar en la fase de extracción de fibra a través de formar un consorcio con una comunidad indígena. La primera aportaba el financiamiento y la compra del producto y la segunda el derecho a la extracción de fibra, su territorio y mano de obra. El accionar de miembros vinculados a la *red de políticas* de referencia, operando a través de la administración pública, obturó la concreción de la iniciativa. El debate sobre quién es más eficiente para conducir la producción de fibras de vicuña en Jujuy se reedita y renueva con el argumento de la escasez de recursos del estado provincial para financiar la producción de fibras por comunidades indígenas, demarcando el eje de las disputas actuales.

En agosto de 2017, representantes de CAMVI junto a comunidades manejadoras de vicuñas de otros países asistieron de la XXXIII Reunión Ordinaria del CCMV, en Cuzco. Su participación contribuyó a que la cuestión de la distribución de los beneficios del aprovechamiento de la fibra de vicuña ganara relevancia en la agenda del CCMV y de los gobiernos nacionales. En diciembre de 2017, integrantes de CAMVI organizaron el II Encuentro Internacional de Comunidades Andinas Manejadoras de Vicuñas en Yavi, provincia de Jujuy, al que asistieron representantes de las provincias de Salta y Catamarca y de las repúblicas de Bolivia y de Perú. En el Acta de Cierre destacan dos apelaciones a las autoridades estatales que integran el CCMV. Por un lado, se exige la incorporación con voz y voto de organizaciones representativas de pobladores originarios andinos manejadores de vicuña en las reuniones del CCMV y, por otro, la prohibición del aprovechamiento de la vicuña por parte de empresarios nacionales y capitales internacionales, respaldándose en el artículo primero del Convenio (CAMVI, 2017). El acta del Encuentro fue presentada por representantes de CAMVI en la XXXIV Reunión Ordinaria del CCMV, realizada en 2018 en San Salvador de Jujuy. En ese evento se resolvió recomendar a las partes la participación de las comunidades manejadoras y otros pobladores andinos en las reuniones ordinarias del Convenio y considerar los encuentros internacionales de comunidades campesinas e indígenas manejadoras de vicuña vinculados al CCMV, con el mismo carácter de las reuniones técnicas (CCMV, 2018). Los miembros de comunidades indígenas manejadoras de vicuñas emergieron como nuevos actores y pasaron a representarse por sí mismos.

Dado su alto precio inicial y su valoración como prendas suntuarias, los tejidos de fibra de vicuña se encuentran entre los más caros y los que mayor valor agregado generan. Sin embargo, los pobladores andinos apenas logran retener el

3% del valor generado a la largo de la cadena. La finura de la fibra impone tecnología de alta precisión y costo para el agregado de valor industrial, que solo detenta un puñado de corporaciones textiles internacionales, las que se apropian del resto del valor generado (COWAN ROS, 2020). Los dispositivos de gobierno implementados desde el CCMV y los marcos regulatorios nacionales y provinciales resultan aún ineficaces para garantizar el aprovechamiento de la fibra de vincula en beneficio del poblador andino, ante la dinámica de la cadena de valor.

## 5. Consideraciones finales

A partir de la década de 1960, se (re)define y gubernamentaliza la cuestión de la vicuña y se configura un sistema de regulación a múltiples niveles de gobierno. Este sistema comprende ámbitos institucionales, situados a diferentes niveles (supranacional, nacional y subnacional), en los que se definen problemas específicos y se diseñan e implementan de forma articulada dispositivos de regulación y control para la conservación y el aprovechamiento sustentable de la especie. La creación de convenios internacionales con incumbencia en la regulación del comercio y la conservación de la especie supuso la producción de un nivel de gobierno, el supranacional, que hasta el momento no existía. Pero no solo a través de estos mecanismos institucionales se regula la cuestión de la vicuña; la producción de conocimiento y su articulación en tecnologías de manejo y aprovechamiento configuran otros dispositivos de gubernamentalización.

Las formas como los actores construyen las problemáticas y las alternativas de solución y las disputas (fauna silvestre vs ganado, cautiverio vs silvestría, empresas vs comunidades indígenas) y estrategias que despliegan en las diferentes *arenas* explican la dinámica y el sentido que adquirió la gubernamentalización de la cuestión de la vicuña. Los ámbitos científicos-tecnológicos (GECs-UICN, CEA-INTA Abra Pampa, entre otros) constituyeron espacios de gestación de referenciales de conservación y de manejo, que luego se institucionalizaron en políticas estatales. La atribución de la posesión del conocimiento experto, fundado en el conocimiento científico, es un factor clave que explica la legitimidad que adquieren los referenciales gestados en esos ámbitos. Sin embargo, la mayor eficacia de quienes promueven el referencial de manejo en silvestría y en beneficio del poblador andino para constituirlo en el paradigma de referencia parece residir en las estrategias que implementaron. La conformación de una *comunidad epistémica* a escala internacional y la circulación y difusión de sus propuestas tecnologías y de políticas posibilitó el enrolamiento de nuevos actores y la configuración de una *red de políticas* en torno a ese referencial. Quienes adhieren al mismo, a través de múltiples papeles y estructuras institucionales –estatales y no estatales–, actúan a diferentes escalas

generando un efecto multiplicador de voces e instituciones que promocionan y validan el referencial, a la vez que velan y/o disputan por su institucionalización y/o mantenimiento. Las *arenas* internacionales mostraron ser más permeables para la institucionalización de sus referenciales en ámbitos de gobierno supranacionales, que luego fueron accionados como marcos constrictivos en las *arenas* nacionales y/o provinciales, cuando la correlación de fuerza no favorecía.

A modo de cierre, deseamos realizar aportes para superar algunos sesgos analíticos en el estudio de las espacialidades y los dispositivos de gobierno. En el análisis de procesos multiescalares puede incurrirse en la cosificación de las escalas y, por su intermedio, fragmentar los procesos, trayectorias y prácticas de los sujetos, al encapsularlos en cada nivel espacial de análisis y disociar las acciones que despliegan a otras escalas como si fueran realizadas por personas o instituciones diferentes. La etnografía multisituada nutrida por el par conceptual *comunidad epistémica-red de políticas* nos permitió observar la circulación de las personas por diversos ámbitos institucionales y escalas. Pudimos comprender que la armonización de dispositivos de regulación a diferentes niveles de gobierno no ocurre simplemente por la circulación de ideas y de políticas. En el caso de estudio, observamos que el flujo de ideas, valores y normas en múltiples sentidos y direcciones estuvo estrechamente asociado a la circulación de las personas, a los diversos cargos institucionales que revisten y, fundamentalmente, al trabajo político que realizan para el enrolamiento de nuevos actores al referencial al que suscriben. Por esa vía analítica también pudimos interpretar a las instituciones como resultado de sus prácticas y no sólo como marcos constrictivos.

## Referencias

- ACEBES, P.; GONZÁLEZ. Desafíos del Grupo de Especialistas en Camélidos Sudamericanos en el 50 aniversario de la Lista Roja de la UICN. *GECS News*, n. 4, p. 22-27, enero, 2012.
- ACEBES, P. et al. Vicugna vicugna. In: INTERNATIONAL UNION FOR CONSERVATION OF NATURE AND NATURAL RESOURCES. *The IUCN Red List of Threatened Species*. IUCN, 2018.
- ARMITAGE, D. Governance and the commons in a multi-level world. *International Journal of the Commons*, v. 2, n. 1, p. 7-32, 2008.
- ARZAMENDIA, Y.; BALDO, J.; VILÁ, B. *Lineamientos para un plan de conservación y uso sustentable de vicuñas en Jujuy, Argentina*. Jujuy: EDIUNJU, 2012.
- BRENNER, N. et al. Introduction: State Space in Question. In: BRENNER, N.; JESSOP, B. JONES, M.; MACLEOD, G. *State/Space. A reader*. Oxford: Blackwell Publishing, 2003, p. 1-26.



- CAJAL, J.; GARCÍA FERNÁNDEZ, J.; TECCHI, R. *Situación de la vicuña en la República Argentina. Lineamientos para el establecimiento de un programa nacional*. Buenos Aires: Fundación para la Conservación de Especies y Medio Ambiente, 1997. (mimeo)
- COWAN ROS, C. Entre el neoextractivismo y el desarrollo regional. La fibra vicuña como objeto de disputas en la Puna jujeña y catamarqueña. Pampa. *Revista Interuniversitaria de Estudios Territoriales*, n. 21, p. 85-104, 2020.
- DIEGUES, A. *O mito moderno da natureza intocada*. São Paulo: Hucitec-NUPAUB, 2008.
- ECKERBERG, K.; JOAS, M. Multi-level environmental governance: a concept under stress? *Local environment*, v. 9, n. 5, p. 405-412, 2004.
- FOUCAULT, M. *Seguridad, territorio y población*. Buenos Aires: FCE, 2006.
- GRIMWOOD, I. *Notes on the distribution and status of some peruvian mammals*. New York: American Committee for International Wild Life Protection/New York Zoological Society, 1969.
- GUTIÉRREZ, R.; ISUANI, F. La emergencia del ambientalismo estatal y social en Argentina. *Revista de Administração Pública*, v. 48, n. 2, p. 295-322, 2014.
- HAAS, P. Epistemic communities and international policy coordination. *International Organization*, v. 46, n. 1, p. 1-35, 1992.
- JORDANA, J. El análisis de los policy networks: ¿una nueva perspectiva sobre la relación entre políticas públicas y Estado? *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, v. 1, p. 9-15, 2009.
- LICHTENSTEIN, G. Manejo de vicuñas en cautiverio: El modelo de criaderos del CEA INTA Abra Pampa (Argentina). In: VILÁ, B. (ed.) *Investigación, conservación y manejo de vicuñas*. Buenos Aires: Proyecto MACs-UnLu, 2006. p. 133-146.
- MCNEIL, D.; LICHTENSTEIN, G. Local conflicts and International Compromises: The sustainable use of vicuña in Argentina. *Journal of International Wildlife Law & Policy*, v. 6, n. 3, p. 233-253, 2003.
- SWYNGEDOUW, E. Globalisation or “Glocalisation”? Networks, territories and rescaling. *Cambridge Review of International Affairs*, v. 17, n. 1, p. 25-48, 2004.
- TORRES, H. *Distribución y Conservación de la Vicuña (Vicugna vicugna)*. Gland: GECS-CSE-UICN, 1984. (mimeo)
- TORRES, H.; PUIG, S. Reseña histórica del Grupo Especialista en Camélidos Sudamericanos. *GECS News*, n. 4, p. 6-14, enero, 2012.
- VILÁ, B. La silvestría de las vicuñas, una característica esencial para su conservación. *Ecología Austral*, v. 12, n. 1, p. 79-8, 2002.
- VILÁ, B.; LICHTENSTEIN, G. Manejo de vicuñas en la Argentina. Experiencias en las provincias de Salta y Jujuy. In: BOLKOVIC, M. L.; RAMADORI, D. (ed.) *Manejo de fauna silvestre en la Argentina. Programas de uso sustentable*. Buenos Aires: Ministerio de Salud y Ambiente de la Nación, p. 121-135, 2006.

## Documentos institucionales y legislación

CITES. *Examen de las propuestas de enmienda a los Apéndices I y II*. X Reunión de la Conferencia de las Partes, Harare (Zimbawe), 9 al 20 de jun., 1997. Disponible en: <https://cites.org/esp/cop/10/prop/index.shtml>. Acceso en: 25/04/2022.

\_\_\_\_\_. *¿Qué es la CITES?* 2022. Disponible en <https://cites.org/esp/disc/what.php>. Acceso en: 25/4/2022.

CONVENIO PARA LA CONSERVACIÓN Y MANEJO DE LA VICUÑA (CCMV). Comisión Técnico-Administradora del Convenio de la Vicuña. Memorias de las Reuniones Ordinarias 1980-2000. s.d. (mimeo)

\_\_\_\_\_. *Memoria Conmemorativa a los 25 años de vigencia del Convenio de la Vicuña (1979-2004)*. XXII Reunión Ordinaria de la Comisión Técnico-Administradora del Convenio para la Conservación y Manejo de la Vicuña, Lima (Perú), 2004. (mimeo)

\_\_\_\_\_. *Actas de la XXXII Reunión Ordinaria del Convenio de la Vicuña*, 23 al 24 de agosto, Cuzco (Perú), 2017. (mimeo)

\_\_\_\_\_. *Actas de la XXXIII Reunión Ordinaria del Convenio de la Vicuña*, San Salvador de Jujuy (Argentina), 2018. (mimeo)

GOBIERNO DE JUJUY. *Ley 5634. Plan de Conservación y Manejo Sustentable de la Vicuña en Silvestría*, Legislatura de la Provincia de Jujuy, Jujuy, 26 nov. 2009. Disponible en: <http://boletinoficial.jujuy.gob.ar/?p=65693#:~:text=%2D%20La%20presente%20Ley%20establece%20las,y%20Manejo%20Sustentable%20de%20la>. Acceso en: 25/4/2022.

LICHTENSTEIN, G.; VILÁ, B.; FUNES, M. *Importancia de diferenciar entre animales silvestres y domésticos: guanacos y vicuñas son fauna y no son ganado*. 2009. Disponible en: [http://camelid.org/wp-content/uploads/2016/04/GECS\\_Vicam\\_WCS.pdf](http://camelid.org/wp-content/uploads/2016/04/GECS_Vicam_WCS.pdf). Acceso en: 25/4/2022.

SECRETARÍA DE AMBIENTE Y DESARROLLO SUSTENTABLE DE LA NACIÓN (SAyDS). *Programa Nacional de Manejo y Uso Sustentable de Especies Silvestres: Proyecto Vicuña*. Argentina, 2006. Disponible en [http://www.produccion-animal.com.ar/produccion\\_de\\_camelidos/Vicunas/68-proyecto\\_vicuna.pdf](http://www.produccion-animal.com.ar/produccion_de_camelidos/Vicunas/68-proyecto_vicuna.pdf). Acceso en: 25/4/2022.

COMUNIDADES ANDINAS MANEJADORAS DE VICUÑAS (CAMVI). Segundo Encuentro Internacional de Comunidades Andinas Manejadoras de Vicuñas. *Actas del Encuentro*. Yavi, Jujuy, 21 dic. 2017. (mimeo)

LA UNIÓN INTERNACIONAL PARA LA CONSERVACIÓN DE LA NATURALEZA (UICN). Breve historia de la UICN. 2021. Disponible en: <https://www.iucn.org/es/acerca-de-la-uicn/union/breve-historia-de-la-uicn>. Acceso en: 10 de mar. 2021.

VICUÑAS, CAMÉLIDOS Y AMBIENTE (VICAM). *¿Quiénes somos?* 2020. Disponible en: <http://www.vicam.org.ar/>. Acceso en: 25/4/2022.

### **Carlos Cowan Ros**

Doctor en Ciencias (UFRRJ-CPDA, 2008), Mestre en Desenvolvimento Rural (UFRGS-PGDR, 2003) e Ingeniero Agrónomo (UBA, 1999). Investigador Independiente del Consejo Nacional de Investigación Científicas y Técnicas con unidad de trabajo en la línea Desarrollo Regional y Economía social del Centro de Estudios Urbanos y Regionales (CEUR-CONICET) y director del curso de Especialización en Desarrollo Rural de la UBA.

**Email:** cowanros@agro.uba.ar

**ORCID:** 0000-0001-6461-486X

**Contribución de autoría:** Conceptualización, sistematización de datos, análisis formal, obtención de financiamiento, investigación, metodología, administración del proyecto, recursos, validación, escritura - primera redacción, escritura - revisión y edición.

### **María Florencia Marcos**

Profesora de enseñanza media y superior en Ciencias Antropológicas, orientación sociocultural (FFyL/UBA), Magister en Políticas ambientales y territoriales (FFyL/UBA), doctoranda en Antropología (UBA). Investigadora de la línea "Desarrollo Regional y Economía social" del Centro de Estudios Urbanos y Regionales (CEUR-CONICET). Becaria doctoral CONICET.

**Email:** florenciamarcos@conicet.gov.ar

**ORCID:** 0000-0003-2610-3422

**Contribución de autoría:** Conceptualización, análisis formal, escritura - primera redacción, escritura - revisión y edición.

**María Marta Muro**

Profesora de Sociología (UNLP), Especialista en Educación en Géneros y Sexualidades (UNLP) y Máster di II livello en Sociologia (Roma TRE). Candidata a Doctora en Ciencias Sociales (FSOC/UBA) e Investigadora de la línea "Desarrollo Regional y Economía social" del Centro de Estudios Urbanos y Regionales (CEUR-CONICET). Becaria doctoral CONICET.

**Email:** maria.muro@conicet.gov.ar

**ORCID:** 0000-0001-6322-5942

**Contribución de autoría:** Análisis formal, escritura - primera redacción, escritura - revisión y edición.

**Sumisión:** 24 de septiembre de 2021.

**Aprobación:** 24 de marzo de 2022.

**Cómo citar:** COWAN ROS, C.; MARCOS, M. F.; MURO, M. M. Las vicuñas como problema de gobierno. Gubernamentalidad ambiental a múltiples niveles y disputas por el modelo de aprovechamiento de la especie. *Revista brasileira de estudos urbanos e regionais*. v. 24, E202211, 2022. <https://doi.org/10.22296/2317-1529.rbeur.202211>.

Artículo bajo licencia Creative Commons (CC-BY).

<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>