

## Séptimas Jornadas de Medio Oriente

Los Actores No Estatales y la Política Exterior Argentina: un análisis de la influencia de la Asamblea Ciudadana de Gualeguaychú en el cambio de discurso oficial

Autor: Prof. Pablo M. Wehbe

Antecedentes

La instalación de dos grandes industrias de pasta celulósica en proximidades de Fray Bentos - Departamento de Río Negro - República Oriental del Uruguay, sobre la margen oriental del río internacional Uruguay ("Celulosas de M'Bopicuá" perteneciente al Grupo ENCE y "Orión" perteneciente a Oy Metsä-Botnia Ab), con previsible efectos dañosos sobre ámbitos bajo jurisdicción argentina, ha generado una situación conflictiva entre la República Argentina y la República Oriental del Uruguay, atento a que el río Uruguay, es límite natural entre Argentina y Uruguay a lo largo de 496 kilómetros, constituyendo un recurso natural compartido.

"Celulosas de M'Bopicuá" perteneciente al Grupo ENCE: ENCE, empresa de origen español, se califica a sí misma<sup>1</sup> como "una empresa forestal ibérica y americana transformadora integral de maderas". Es el primer propietario europeo de bosques maderables de eucalipto, líder en Europa y segundo suministrador mundial de celulosa de eucalipto. Cuenta con un Centro de investigación y Tecnología y dos Divisiones: Forestal y Celulosa. La División Forestal se ocupa de plantaciones, empresas madereras, aserraderos, embalajes etc. En Uruguay sus plantaciones (que ya llevan más de quince años<sup>2</sup>) le han permitido exportar maderas desde 1995.

En Fray Bentos y sus alrededores, después de varios años de estudio y evaluación, en el año 1997, "Eufores" (del Grupo ENCE) adquirió el predio de la Estancia M'Bopicuá, y en el año 1999 creó la Terminal Logística M'Bopicuá S.A. (TLM), la que quedó inaugurada y operativa a partir de Noviembre de 2003. La Terminal está ubicada en un área estratégica, sobre el río Uruguay, 12 kilómetros río arriba de la ciudad de Fray Bentos, sobre un canal secundario, a la altura del kilómetro 108 del curso, al sur de la Isla Caballos y del paso Ñandubayzal. El predio dispone de 5 kilómetros de costa y acceso cercano al sistema vial nacional. Desde que, en el primer trimestre de 2004, partió de TLM rumbo al puerto de Huelva (España) el primer buque de astillas ("Taio Rainbow"), el ritmo de salidas es de un barco cada tres semanas. Para este transporte, TLM ha llegado a un acuerdo plurianual con una compañía japonesa, la principal propietaria mundial de "chip carrier".

La Terminal Logística M' Bopicuá es un complejo de transporte compuesto por un puerto, al que pueden llegar barcos tipo Panamax y Post Panamax, con un calado de hasta 10 metros<sup>3</sup>; una carretera unida al sistema vial nacional por las rutas 2 y 24 y, a través del puente Fray Bentos-Puerto Unzué, al sistema carretero argentino. Puede vincularse a la red ferroviaria uruguaya conectándose con el ferrocarril mesopotámico argentino.

La Terminal dispone de dos centros de operaciones estrechamente vinculados. El primero es un muelle continuo, paralelo a la costa, de 192 metros de largo y 65 de ancho operacional, con dos diques para complementar las operaciones de amarre y desamarre. Asimismo cuenta con una explanada de 32.000 metros cuadrados para acopiar madera rolliza y chips y 7,5 has para acopio de

---

<sup>1</sup> [www.ence.es](http://www.ence.es).

<sup>2</sup> "Las Pléyades" (ENCE).

<sup>3</sup> Raúl Montenegro, titular de la Fundación para la Defensa del medio Ambiente (FUNAM), i.a. criticó al Banco Interamericano de Desarrollo (BID) por haber aportado 10,5 millones de dólares a una empresa subsidiaria de ENCE para la construcción del puerto profundo de M'Bopicuá, que es de explotación privada. V. Nota 781469 del Diario La Nación, Buenos Aires, Argentina ([www.lanacion.com.ar](http://www.lanacion.com.ar)).

## Séptimas Jornadas de Medio Oriente

cargas detrás de muelle. La amplia explanada permite el movimiento de camiones y grúas para la carga y descarga de los barcos. Poseerá, a su vez, un área específica para el acopio previo al embarque o posterior al desembarque en el caso de la carga general. Comprende, también, un centro de acondicionamiento de la materia prima forestal y una plataforma logística para otras mercancías del sector agroindustrial de la región.

El Polígono Industrial, en el área adyacente a la Terminal Logística, cuenta con una infraestructura de servicios que es base para una variada gama de industrias exportadoras. En la Terminal está ubicada y operativa desde el último trimestre de 2003 una planta de astillado de madera con una capacidad de 800.000 metros cúbicos/año<sup>4</sup>.

Según expresiones del presidente de ENCE, José Luis Méndez<sup>5</sup>, las hectáreas forestadas en Uruguay (estancia M'Bopicuá y campos adyacentes) cubren casi 200.000 hectáreas. La empresa vende madera a papeleras argentinas y exporta desde el Puerto de Fray Bentos. Además de poseer puerto propio, cuenta con zona franca.

La planta de celulosa ("Celulosas de M'Bopicuá") que pretendía construir a 12 kilómetros de Fray Bentos estaría en condiciones de elaborar unas 500.000 toneladas de pasta celulósica al año. ENCE ha estimado en unos cuarenta años su actividad empresaria en el lugar. La tecnología que ha de emplear en la producción de celulosa en la planta que construye en Fray Bentos ha de ser la libre de cloro elemental (ECF), también conocida como sistema "kraft".

Según informe del Ministerio de Relaciones Exteriores de Uruguay, el 9 de octubre de 2003, el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA) otorgó la Autorización Ambiental Previa para el proyecto de construcción de la planta "M'Bopicuá S.A." con las condiciones de presentación por parte de la empresa del plan ejecutivo, el estudio de impacto ambiental de la obra y un plan de gestión ambiental para ser aprobados por la Dirección Nacional de Medio Ambiente (DINAMA), previo a todo<sup>6</sup>.

ENCE ha estado operando en Uruguay por más de 15 años, pero ésta es su primera incursión en la industria de la celulosa en el país. El costo del proyecto será de 660 millones de dólares, con una posible inversión del Grupo Banco Mundial de 200 millones.

Finalmente, la Empresa española desistió de ubicarse en la localización original y hasta el momento es la única que ha tenido un gesto para facilitar la descompresión del conflicto (presumiblemente por presiones del Presidente Rodríguez Zapatero).

"Orión" perteneciente a Oy Metsä-Botnia Ab: "Oy Metsä-Botnia Ab", empresa de origen finlandés, es la segunda productora de pasta celulósica en Europa. Opera cinco plantas en Finlandia (Joutseno, Kaskinen, Kemi, Rauma y Äänekoski) con una producción anual cercana de 2,7 millones de toneladas de pasta al año blanqueada con los procesos ECF o TCF. Botnia consume anualmente más de 13 millones de metros cúbicos de madera industrial y cuenta aproximadamente con 1.600 trabajadores.

En Octubre del 2003 Botnia anunció la posibilidad de instalar una planta de celulosa con una inversión de 1.200 millones de dólares en Uruguay (primera inversión en ese país) y una posible participación del Banco Mundial de 200 millones.

La planta estima producir en su planta "Orion" a 4 kilómetros de Fray Bentos 1.000.000 de toneladas de pasta celulósica al año. Posee puerto propio y zona franca.

---

<sup>4</sup> La materia prima utilizada, generalmente por ENCE es madera de las especies Eucalyptus globulus y Eucalyptus grandis.

<sup>5</sup> Notas 782030 y 782046 del Diario La Nación, Buenos Aires, Argentina, ([www.lanacion.com.ar](http://www.lanacion.com.ar)).

<sup>6</sup> Informe de Montevideo, 23 de Febrero de 2006, ver [www.mrree.gub.uy](http://www.mrree.gub.uy).

## Séptimas Jornadas de Medio Oriente

Tiene planificado el comienzo de su producción para inicios de 2008 y, al igual que ENCE, estima permanecer en Fray Bentos unos cuarenta años. La tecnología que ha de emplear en la producción de celulosa ha de ser la libre de cloro elemental (ECF). La empresa está empleando más de 1.200 obreros para la construcción de la planta de Fray Bentos y estima necesitar durante su funcionamiento de 300.

Debe tenerse en cuenta que las fábricas de pasta celulósica realizan más del 85% de su proceso con agua, estimándose que “ENCE” y “Botnia” utilizarán unos 1000 litros por segundo (86 millones de litros por día aproximadamente), teniendo previsto trabajar las 24 horas del día. Producirán entre ambas 30 toneladas de basura sólida por día.

Según información del Ministerio de Relaciones Exteriores del Uruguay, el 14 de febrero de 2005, el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente otorgó la Autorización Ambiental Previa a las empresas BOTNIA S.A y BOTNIA Fray Bentos S.A para su proyecto de planta de producción de pasta de celulosa blanqueada, terminal portuaria y zona franca a instalarse en proximidades de Fray Bentos, sujeta al estricto cumplimiento de una serie de compromisos que se establecen en la resolución<sup>7</sup>.

Cuando trascendió la posibilidad de estas radicaciones, el Gobierno argentino utilizó la vía establecida en el CARU (el Consejo del Río Uruguay establecido por el Tratado de 1975), y puso en marcha el procedimiento previsto.

El 15 de Marzo de 2004, ambos Estados suscribieron un Acta en el marco del CARU, lo que fue informado por el entonces Ministro de Relaciones Exteriores de Argentina, Rafael Bielsa, a la Cámara de Diputados con fecha 14 de Abril de 2004.

Conocido lo que antecede, un importante grupo de vecinos de la localidad argentina de Gualeguaychú comenzó a tomar activa participación oponiéndose a la instalación de las mismas, lo que cronican los matutinos que recién comienzan a hablar de la “tensión” y “agravamiento” de la situación a partir de Julio de 2005, pese a que desde el Sábado 12 de Junio de 2004 ya se comenzaron a producir cortes de ruta en forma parcial<sup>8</sup>.

### *Informe sobre las los actores y su posicionamiento*

Los Actores Estatales

- El Estado argentino: De acuerdo al Derecho Internacional Público clásico y al contemporáneo, los Estados son los Actores/Sujetos por excelencia en dicha rama Jurídica. La diferencia esencial entre Actor y Sujeto radica en que si bien el primero puede ejercer alguna influencia –y de hecho la ejercen-, no son contemplados por el Derecho Internacional Público en cuanto a derechos y deberes, siendo “absorbidos”, representados, por los respectivos Estados. Los segundos, en tanto, son aquellos titulares de derechos y depositarios de deberes u obligaciones. El papel del Estado, como se dijo, es el de un Actor con Subjetividad Jurídica Internacional por excelencia. El Estado argentino, con subjetividad propia desde 1816, en este conflicto estuvo representado por el entonces Ministro de Relaciones Exteriores Bielsa, el Responsable de Medio Ambiente de la Nación (luego de su renuncia fue reemplazado por la abogada de la Asamblea Ciudadana de Gualeguaychú, Romina Picolotti), y obviamente el Presidente Kirchner;

---

<sup>7</sup> Informe de Montevideo, del 23 de Febrero de 2006, ver [www.mrree.gub.uy](http://www.mrree.gub.uy).

<sup>8</sup> Consulta realizada en la página web de los Asambleístas de Gualeguaychú, [www.noalapelera.com.ar](http://www.noalapelera.com.ar) en fecha 6 de Diciembre de 2006.

## Séptimas Jornadas de Medio Oriente

- El Estado uruguayo: Le valen las mismas consideraciones que anteceden. Estuvo representado en todo momento por el Ministro de Relaciones Exteriores, Reynaldo Gargano, y el Presidente, Tabaré Vázquez;
- El Estado español: A pedido del Presidente Kirchner, y con el marco de la última reunión de la Cumbre Iberoamericana de Montevideo, el Monarca español Don Juan Carlos I designó a Juan Antonio Yáñez Barnuevo como “facilitador” del diálogo entre Argentina y Uruguay, forma atípica en el Derecho Internacional que le permite quedar sin visibles costos en el caso de un fracaso<sup>9</sup>;

### Los Actores Intra-Nacionales

- La Provincia de Entre Ríos: Si bien no hay una tradición que permita decir que en Argentina los actores intra-nacionales participan del proceso de formulación de la Política Exterior, en este caso la fuerza de la presión popular obligó al Gobernador Jorge Busti a asumir una posición dura respecto del Uruguay, apoyando los reclamos de la Asamblea Ciudadana, aunque dicho apoyo fue cambiando con el paso del tiempo a un pedido de levantamiento de las medidas de corte de los pasos internacionales. Fue convocado reiteradamente por el Gobierno Nacional y participó en todo momento de la estrategia de Argentina, sumando a un abogado provincial, Juan Carlos Vega, al equipo que litigó – hasta ahora sin éxito-, en La Haya;
- El Municipio de Gualeguaychú: Desde el comienzo del conflicto, el Intendente Daniel Irigoyen apoyó los reclamos, pues claramente la dimensión que tomaba la protesta amenazaba con “pasarlos por encima”, por lo que su discurso –en un primer momento-, no distó del de los Asambleístas, aunque luego –al igual que el del Gobernador Busti-, fue mutando desde una posición de absoluta intransigencia, hasta alinearse con el Gobierno Nacional y pedir “el cese de los cortes de ruta”;

### Los Actores No Estatales

- La Asamblea Ciudadana de Gualeguaychú: Al sentir que el Gobierno Nacional, acordaba con Uruguay sin escucharlos, y frente a un riesgo potencial de contaminación y pérdida de calidad de vida (y de rentabilidad en sus negocios turísticos), un grupo de ciudadanos de la localidad entrerriana de Gualeguaychú se constituyó en “Asamblea Ciudadana”, y desde 2004 son una presencia cuya creciente actividad hizo que el Gobierno Nacional los convocara para diseñar la estrategia de Argentina, con lo que se les otorgó el “status” de co-formuladores de la Política Exterior;
- Las Plantas de Celulosa: Son la causa del diferendo. Una de ellas ha observado una actitud que pretendió cooperar en el desbloqueo de la situación (la española ENCE), no obstante lo cual la otra aparece hasta con actitudes desafiantes, y pese a que el Gobierno de Argentina las reconoció como actoras (pidió al Gobierno de Finlandia que intercediera), chocó con una permanente negativa empresarial;

Es dable señalar que en Uruguay no se observa un comportamiento de la sociedad civil similar al de los Asambleístas de Gualeguaychú.

### *Los Modelos para Analizar el Proceso de Toma de Decisiones*

Se trabajará con los paradigmas citados por Graham Allison en la obra citada previamente. Según este prestigioso autor, hay al menos tres paradigmas para comprender y analizar los procesos de toma de decisiones, en particular referidos a la Política Exterior, a saber:

---

<sup>9</sup> Montevideo, Hotel Radisson, 3 al 5 de Noviembre de 2006.

## Séptimas Jornadas de Medio Oriente

- El Modelo de Actor Racional, intenta explicar los acontecimientos internacionales a través del recuento de los propósitos y cálculos de Naciones o Gobiernos, lo cual constituye su marca distintiva. Se supone que el actor es un Gobierno Nacional, y que la acción elegida es una solución calculada frente a un problema estratégico. La elección realizada, así, es una elección racional, dado determinado objetivo nacional;
- El segundo modelo es llamado “Proceso Organizacional”. Un Gobierno consiste en un conglomerado semi feudal de organizaciones articuladas de manera difusa, poseyendo cada una de ellas una vida propia y sustantiva. Los Gobiernos perciben los problemas a través de sensores organizacionales; definen alternativas y estiman consecuencias a través de los procesos de información de las organizaciones que los componen;
- El tercer modelo, el de la Política Gubernamental, expresa que existen resultados de los juegos de pactos entre actores fuertemente competitivos dentro de la jerarquía gubernamental, a través de circuitos regularizados. El aparato de cada Gobierno constituye una arena compleja, donde se despliega el juego intra-nacional. Este contexto reclama que las decisiones y acciones gubernamentales resulten de un proceso político. Para explicar por qué se tomó una decisión gubernamental particular o por qué emergió un patrón de conducta gubernamental dado es necesario identificar los juegos y los jugadores, desplegar las alianzas, pactos y compromisos, y transmitir cierto estado de confusión. Lo que mueve las piezas de ajedrez no son las razones que sustentan determinado curso de acción, ni las rutinas de las organizaciones que actualizan una alternativa, sino el poder y destreza de los que defienden y los que se oponen a la acción en cuestión. Esta caracterización captura el nervio mismo de la orientación político-burocrática;

La elección en el presente trabajo consistirá en utilizar el tercer modelo, el de la Política Gubernamental que, pese a ser objetivamente mucho más complejo, permite analizar y explicar con mayor acierto las raíces que llevaron a determinada Resolución.

Así las cosas, existen una serie de preguntas que deben ser respondidas para continuar con el presente análisis, a saber:

- *¿Cuáles son los canales de acción existentes para producir acciones referidas a este tipo de problemas?*

Se sostiene que la contradictoria posición reflejada por el Actor Estatal Argentina estuvo dada por las características del reparto de poder en el Proceso de Toma de Decisiones existente, y que el abandono del curso de acción exclusivamente en manos de diplomáticos (el que podría ser ubicado en el tiempo hasta inicios del año 2004), obedeció al riesgo de pagar “costos políticos internos” a partir del creciente accionar del Actor No Estatal “Asamblea Ciudadana de Guleguaychú”;

- *¿Qué jugadores, en qué posiciones, están centralmente involucrados?*

Como quedó mencionado, los Actores involucrados centralmente son los Estados argentino y uruguayo, los intra-nacionales Provincia de Entre Ríos y Municipalidad de Guleguaychú, y los Actores No Estatales Asamblea Ciudadana de Guleguaychú más ENCE y Botnia. Todos los Actores mencionados –salvo las dos Plantas de Celulosa-, tienen y tuvieron entidad para intervenir en el Proceso de Toma de Decisiones, centralizado constitucionalmente en el Presidente de la República y su Ministro de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto;

- *¿Cómo afectan a los jugadores centrales las presiones provenientes del trabajo, de sus cargos anteriores y de su personalidad, en lo referido al tema en cuestión?*

Los afectan de diversa manera; obviamente con los Actores más cercanos al lugar de emplazamiento de las Plantas de Celulosa, existe una mayor permeabilidad y sensibilidad, razón por la cual es más que entendible el posicionamiento que en un primer momento tuvo el Intendente de Guleguaychú, primera puerta que se golpeó frente a lo que aparecía como inevitable; luego,

## Séptimas Jornadas de Medio Oriente

resulta también igualmente atendible la posición discursiva del Gobernador de la Provincia de Entre Ríos, pese a que luego tanto él como el Intendente fueron diluyendo sus posiciones a medida que el Gobierno Nacional consideró a los Asambleístas como interlocutores; finalmente, el Gobierno Federal, que al notar que su política burocrática fijada en Buenos Aires sin escuchar opiniones, había generado indignación en la población aledaña al río, los convocó y los constituyó de hecho en co-formuladores de la Política Exterior al evidenciar debilidad frente a la presión;

- *¿Cuáles son los plazos capaces de forzar una resolución?*

No existen más allá de “plazos políticamente aceptables”, que, es dable analizar, se han superado para entrar en una escalada de tensión de imprevisibles consecuencias;

- *¿Dónde es factible que se produzcan serias disfuncionalidades?*

A lo largo del Proceso de Toma de Decisiones por parte del Estado argentino. No obstante, es dable entender que hay un divorcio entre “formuladores” y “decisores”, donde el cuerpo técnico profesional fue dejado de lado a manos de los Asambleístas y sus representantes.

### El Conflicto – Su Evolución

En el año 2003 el Gobierno del Uruguay aceptó la radicación de las fábricas de Celulosa, incumpliendo los Arts. 7 y 8 del Estatuto del Río Uruguay. Cuando Argentina realiza los cuestionamientos a través de la CARU, se llega a un principio de Acuerdo, el que queda plasmado a través del Acta 01/04 de fecha 15 de Marzo de 2004, que culminó con coincidencias generales de las dos Delegaciones. Cabe aclarar que el Gobierno argentino confirma públicamente la existencia de dicho acuerdo en el Informe del Jefe de Gabinete de Ministros del año 2004, que se puede consultar públicamente<sup>10</sup>. El Informe destaca algunos puntos. Se subrayarán algunos aspectos de esos puntos destacados por Uruguay. El Informe en su punto II expresa: “(II) En fecha 2 de Marzo de 2004 los Cancilleres de Argentina y Uruguay llegaron a un entendimiento con relación al curso de acción que se dará al tema, esto es facilitar por parte del Gobierno uruguayo la información relativa a la construcción de la Planta y en relación a la fase operativa proceder a realizar el monitoreo por parte de la CARU de la calidad de las aguas conforme a su Estatuto”<sup>11</sup>.

El Informe de referencia recuerda que, tomando nota de ese entendimiento, la Memoria Anual del Estado de la Nación 2004, presentada por el Presidente Kirchner al Congreso de la Nación, expresa: “En el mes de Marzo, Argentina y Uruguay firmaron un acuerdo bilateral, poniendo fin a la controversia por la instalación de una planta de celulosa en Fray Bentos. Este acuerdo respeta, por un lado el carácter nacional uruguayo de la obra, que nunca estuvo puesto en entredicho y por otro lado, la normativa vigente que regula las aguas del río Uruguay a través de la CARU. Asimismo, supone una metodología de trabajo para las tres etapas de construcción de la obra: el proyecto, la construcción y la operación”<sup>12</sup>. Y más adelante, bajo el título “Planta de Celulosa M’Bopicuá y Emprendimiento Botnia”, el Informe uruguayo expresa que, de acuerdo a las “coincidencias específicas de ambas Delegaciones ante la CARU” con referencia a la posible instalación de fábricas de pasta de celulosa a la vera del curso de agua fue diseñado un “Plan de Monitoreo de la Calidad Ambiental del río Uruguay en áreas de plantas celulósicas”, que junto con el “Plan de Protección Ambiental” del mismo contribuirá a mantener la calidad del recurso

---

<sup>10</sup> <http://www.jgm.gov.ar>.

<sup>11</sup> Zlata Drnas de Clement, *La Cuestión de las Papeleras a la Luz del Derecho Internacional*, publicado en la Sección Doctrina de la página web de la Academia Nacional de Derecho de Córdoba ([www.acader.unc.edu.ar](http://www.acader.unc.edu.ar)).

<sup>12</sup> *Ibíd*em anterior.

## Séptimas Jornadas de Medio Oriente

hídrico. Asimismo, señala que fueron revisados y actualizados los “estándares de calidad de agua”, restando su incorporación al Digesto de Usos del Río Uruguay.

El Informe recuerda que el 14 de Abril de 2004, el Canciller Bielsa declaró ante la cámara de Diputados: “Respecto de M Bopicuá, el acuerdo que suscribimos con Uruguay va a tener tres etapas. Una primera etapa es la que culmina con la aprobación del emprendimiento. Esta etapa tiene un ámbito que es la Comisión del Río Uruguay – la CARU- en la que la Argentina va a recibir toda la información por parte de Uruguay. Como se sabe la Argentina ha presentado dos informes de impacto ambiental y los informes contienen los planes de remediación. La segunda etapa, que es la de construcción, es de cuatro años, respecto de la cual la Argentina va a tener una posibilidad de monitoreo, que no es un tema trivial, porque el punto está puesto en que existen procesos tecnológicos que permiten reducir al mínimo las consecuencias medioambientales, excepto que las plantas que tienen esa naturaleza son mucho más caras. Entonces, Uruguay, en su carácter de país verde, es el sexto país en protección del medio ambiente a nivel mundial y tiene muy en cuenta estas preocupaciones. Me pareció que era una incumbencia que podemos reclamar de acuerdo con el tratado del Río Uruguay y la Comisión va a ser la que va a monitorear la construcción [...] Luego de un largo proceso, la Argentina y Uruguay llegaron a ese acuerdo”<sup>13</sup>.

El 5 de Mayo de 2005 se reunieron los Ministros de Relaciones Exteriores y los Presidentes de ambos países. Fruto de estos encuentros fue la creación de un Grupo Técnico Bilateral de Alto Nivel (GTAN) para tratar la cuestión, bajo la supervisión de los Ministerios de Relaciones Exteriores de ambos países. Dicho Grupo estuvo integrado por expertos gubernamentales y académicos, especializados en las diferentes etapas del proceso de producción de una instalación industrial como las proyectadas. Integraron asimismo la Delegación Argentina, representantes del Gobierno de la Provincia de Entre Ríos y de la Asamblea Ambiental Ciudadana de Gualaguaychú.

Simultáneamente (Mayo de 2005), en una nota diplomática que el Canciller argentino entregó a su par uruguayo se reiteró: “(U)na vez más manifiesta, la gran preocupación que existe en la población y las autoridades de dicha provincia -preocupación que hace suya el Gobierno Nacional- como consecuencia del impacto ambiental que el funcionamiento de dichas plantas podría producir. Sin perjuicio de los procedimientos de control y monitoreo sobre la calidad de las aguas, por parte de la CARU, la cuestión, por su potencial gravedad, requiere de una intervención más directa de las respectivas autoridades de Medio Ambiente, con la colaboración de entidades académicas especializadas”. El Informe del Ministro de Relaciones Exteriores señala que, conforme con el pedido efectuado por el Gobierno de la Provincia de Entre Ríos, se requirió lo siguiente: “- Se considere la relocalización de la instalación de las plantas celulósicas, con el fin de evitar su funcionamiento frente a poblaciones entrerrianas. - Se amplíe la documentación oportunamente enviada, respecto del criterio de diseño de ambos emprendimientos. - Se evalúe positivamente la aplicación de una medida de no innovar por un plazo de 180 días, con el objeto de que, durante dicho plazo, se produzcan los estudios sobre el impacto ambiental integral que podría provocar la construcción de las mencionadas plantas. -Se consulte a organismos especializados de ambos países que, de acuerdo a lo conversado con el Gobernador entrerriano en oportunidad de su reciente visita a Montevideo, podrían ser, por el lado argentino, el Instituto de Tecnología Celulósica de la Facultad de Ingeniería Química de la Universidad Nacional del Litoral y por el lado uruguayo, la dependencia equivalente de la Universidad de la República”.

En reacción al pedido argentino a la CFI-BM, solicitando no conceder crédito a Botnia, el Gobierno uruguayo, el 30 de Junio de 2005, comunicó por nota al Gobierno argentino la suspensión de la 1ª Reunión del GTAN prevista para el 5 de Julio de 2005.

Frente a esta situación, que aparecía –se reitera, en un primer momento-, como una consecuencia de una decisión tomada en ámbitos políticos-burocráticos del Ministerio pertinente, la población de Gualaguaychú comenzó a tomar actitudes con total autonomía, prescindiendo de la dirigencia

<sup>13</sup> Ib.

## Séptimas Jornadas de Medio Oriente

política y pretendiendo ser escuchados. La indignación radicaba en que se entendía que luego de una multitudinaria manifestación acaecida el 30 de Abril del año 2003, donde se denunciaba la decisión del Uruguay, el Gobierno argentino había llevado adelante una política perjudicial a los intereses de los mesopotámicos.

Así, se observa que tan solo tres meses después de que el Ministro Bielsa informara al Congreso sobre el "acuerdo", hubo una multitudinaria marcha: "Una extensa caravana de automóviles cortó esta tarde, desde a las 16, la ruta nacional 14, frente a Gualeguaychú, en el marco de una nueva protesta contra la instalación de las papeleras en Fray Bentos, Uruguay. Rechazamos a los piratas del ambiente que hicieron fracasar la cumbre y reclamamos contra Uruguay, que avanza con su política de hechos consumados", dijo el dirigente ambientalista Oscar Vargas. Asimismo, sobre la convocatoria, que estimó en más de tres mil vehículos, dijo que "este es otro 30 de Abril", al recordar la movilización del año anterior. En tanto, el dirigente José Gómez ironizó al enfatizar "que esto es el plebiscito" y entendió que "tendríamos que hacer un plebiscito para ver si la gente cree que Busti ha defendido bien a Gualeguaychú"<sup>14</sup>. (Se podrá entender, así, la tremenda presión que comenzó a ceñirse sobre el poder político provincial y municipal).

El Gobierno argentino, entonces, toma la decisión de presionar al Uruguay planteando que utilizará los mecanismos previstos para casos de persistencia de desacuerdos en el Estatuto del río Uruguay, esto es, la presentación ante el Tribunal Internacional de Justicia con sede en La Haya, fuertemente presionado por los Asambleístas.

Luego de idas y vueltas, de marchas y contramarchas, donde se buscaba el diálogo con el Presidente del Uruguay pero, paralelamente, se hacía ver que ningún acuerdo era posible si no se relocaban las Plantas, el 15 de Julio de 2005 el Ministro Bielsa admite que el proyecto uruguayo de construir dos pasteras en las costas de Fray Bentos, sin evaluar con Argentina el daño ambiental que ocasionaría esa industria de alto riesgo en la vecina ciudad entrerriana de Gualeguaychú y en la región, llevó la relación entre los dos países a "un punto límite"<sup>15</sup>.

La tensión diplomática escaló con la respuesta del Canciller uruguayo Gargano, quien sostuvo que la construcción de las plantas "es una decisión ya tomada" y anunció que Uruguay no instalará la comisión mixta de estudio ambiental hasta que Argentina no retire el pedido que hizo al Banco Mundial, por el cual logró bloquear la financiación del emprendimiento, por 1.800 millones de dólares<sup>16</sup>. El 26 de Junio la Argentina hizo esa presentación. "Estamos satisfechos con los organismos multilaterales, que determinaron que si no hay evaluación (ambiental) no hay crédito", dijo Bielsa a varias radios porteñas. "Tenemos una distancia muy grande con Uruguay", agregó, y estimó que la solución al problema "no tiene buen pronóstico".

Pero Bielsa *pidió a Uruguay que "reconsidere"* la situación y afirmó que "llegar a un punto de entendimiento es lo óptimo". Caso contrario, señaló que debería acudir a la Corte Internacional de Justicia de La Haya, pero desaconsejó ese camino "largo, caro y que detendría las obras".

Con total claridad se observaba la cautela del Gobierno nacional, la cual radicaba en el hecho de que existían precedentes jurisprudenciales que no eran favorables a la posición sostenida por Argentina, al tiempo que Uruguay hacía saber que manejaba el Acta ya mencionada como precedente de aval por parte del Gobierno de Kirchner a la instalación de ENCE y, por añadidura, a Botnia.

El 14 de Diciembre de 2005 el Gobierno argentino presentó una nota en la que dejó constancia formal de que consideraba que existía una controversia entre ambos países que tenía por base

<sup>14</sup> Información obrante en [www.noalapapelera.com.ar](http://www.noalapapelera.com.ar), consulta del 6 de Diciembre de 2006.

<sup>15</sup> Consulta del día 6 de Diciembre de 2006 en la página [www.clarin.com](http://www.clarin.com).

<sup>16</sup> *Ibidem* anterior. Cabe aclarar que dicho crédito, finalmente fue desbloqueado y se rechazaron los argumentos argentinos.



## Séptimas Jornadas de Medio Oriente

jurídica el Estatuto del Río Uruguay. La intención de esta nota fue encuadrar la cuestión y los procedimientos en los términos del Estatuto del Río Uruguay, a fin de habilitar un eventual acceso de la Argentina a la jurisdicción de la Corte Internacional de Justicia para resolver la controversia -acceso que no requiere el consentimiento del Uruguay-. Para ello, consideró: a) que el GTAN constituyó la instancia de negociación directa entre ambos países con relación a la cuestión suscitada por el proyecto de construcción de las dos plantas industriales de producción de celulosa; b) que, en defecto de alcanzar ambos países un acuerdo al 30 de Enero de 2006, se habría cumplido el plazo de 180 días previsto en el Estatuto a los fines de habilitar a cualquiera de las partes para recurrir a la Corte Internacional de Justicia.

Del mismo modo, y con relación al proyecto de construcción del puerto, el propósito de la nota fue fijar el día de su presentación al Uruguay como fecha a partir de la cual debe computarse el plazo para llevar a cabo negociaciones directas.

Entre los últimos días de 2005 y la primera quincena de 2006, se intensificó el intercambio de comunicaciones diplomáticas.

Con motivo de la asunción a la presidencia de Chile por parte de Michelle Bachelet (11 de Marzo de 2006), el encuentro de los Presidentes Kirchner y Vázquez ha sido una oportunidad para retomar las vías de negociación directa. En dicha oportunidad, los Jefes de Estado acordaron la simultánea suspensión por hasta noventa días de las obras de las dos plantas de celulosa de Fray Bentos y el levantamiento de los cierres de puentes y rutas internacionales por parte de los Asambleístas argentinos. Ambos se comprometieron a solicitar a los actores interesados el cumplimiento de esas medidas. El entendimiento no incluyó la realización del estudio ambiental que reiteradamente solicitara Argentina, pero su concreción se discutiría en los próximos días. A pesar de ese entendimiento informal de amplia difusión, al poco tiempo, el Presidente uruguayo, presionado por la opinión pública y por el entorno político de su país (fundamentalmente por los partidos Colorado y Blanco, en ese orden), desconoció la existencia de un “acuerdo” sobre las condiciones para la negociación, visitó a los países del MERCOSUR (socios y asociados) para presentarles su visión de la situación y retomó la frase previa al encuentro con Kirchner en Chile: “el cese de los cortes argentinos debe ser previo a cualquier negociación; las papeleras no se paran”. El 21 de Marzo de 2006, pasadas las 14 hs., los Asambleístas de Gualaguaychú liberaron la ruta 136 que une las ciudades de Gualaguaychú y Fray Bentos, tras más de 45 días de cortes. Al día siguiente, los Asambleístas de Colón, levantaron los cortes, destrabando -por lo que se refiere a la parte argentina- el diálogo con el Gobierno uruguayo. El 27 de Marzo de 2006, la firma Botnia anunció la suspensión de la construcción de las plantas por noventa días, posición que luego revisaría, decidiendo continuar con la construcción.

El encuentro entre ambos Jefes de Estado fijado inicialmente para el miércoles 29 de Marzo (2006) en la estancia presidencial de Anchorena (Departamento de Colonia - Uruguay), fue varias veces pospuesto. Debido a esa circunstancia y a que Botnia retomó la construcción de la planta, los Asambleístas de Gualaguaychú y de Colón reiniciaron los cortes de ruta: ya no existían posibilidades de seguir dilatando, en la estructura discursiva del Ministerio de Relaciones Exteriores argentino, la presentación ante La Haya, lo que se hizo el 4 de Mayo de 2006, con la petición de que se declarara al Uruguay como violador del Estatuto del Río Uruguay, y solicitando que se hiciera lugar a una medida cautelar de detención de las obras.

*El Fallo Adverso sobre la Medida Cautelar*

El 13 de Julio de 2006 la Corte Internacional de Justicia falló sobre la medida cautelar presentada por Argentina, rechazándola por 14 votos contra 1; los considerandos demuestran la debilidad de la posición nacional, evidenciando, asimismo, el preocupantemente alto nivel de improvisación en el manejo de los Asuntos Exteriores.

Así, se puede leer:

## Séptimas Jornadas de Medio Oriente

“75. Considerando que *la Argentina no ha proveído hasta el momento pruebas que sugieran que la contaminación que eventualmente generaría la puesta en funcionamiento de las plantas sería de naturaleza tal que podría causar un perjuicio irreparable al Río Uruguay*; que incumbe a la CARU velar por la calidad de las aguas reglamentando y restringiendo al mínimo el nivel de contaminación; que, en todo caso, el riesgo de contaminación no reviste un carácter inminente teniendo en cuenta que la explotación de las plantas no comenzará antes de agosto de 2007 (para Orion) y junio de 2008 (para CMB);

“76. Considerando que, en vista de los elementos de prueba que dispone actualmente, *la Corte no está convencida por el argumento según el cual los derechos reivindicados por la Argentina no podrán ser protegidos si la Corte decidiera no ordenar en este estado de la instancia la suspensión de la autorización de construir las plantas de pasta de celulosa y la suspensión de los trabajos de construcción propiamente dichos*;

“77. Considerando que, teniendo en cuenta lo precedente, *la Corte estima que las circunstancias del caso no son de naturaleza tal que exijan el dictado de una medida cautelar ordenando al Uruguay suspender la autorización de construir las plantas de pasta de celulosa o suspender los trabajos de construcción propiamente dichos*”.

Un necesario análisis teórico y político

De la “caminata histórica” sobre el episodio bajo análisis se está en condiciones de comprender que, lejos de estar cerca de un compromiso o de una solución, los ciudadanos de Gualeguaychú han radicalizado sus posiciones, y a partir de allí las consecuencias de las lógicas discursivas asumidas oportunamente por los Gobiernos de Argentina y Uruguay ubican a la diplomacia como una herramienta poco usada y hasta olvidada.

Normalmente, los Procesos de Toma de Decisiones pueden ejemplificarse conforme al gráfico de la derecha.

Coincidiendo con la académica e investigadora Miryan Colacrai<sup>17</sup>, la práctica tradicional de la diplomacia ha estado centrada en las relaciones interestatales, aún cuando los resultados de los acuerdos a que se arribara o los desacuerdos sobre esas negociaciones, vinieran a tener efectos inmediatos sobre las poblaciones involucradas. El recuerdo de diversos acuerdos bi y trilaterales firmados por Argentina en décadas pasadas, como así también en el marco multilateral, ofrece bastante evidencia al respecto<sup>18</sup>.

Sin embargo, es importante reconocer que la Reforma Constitucional de 1994 abrió la discusión alrededor de las acciones internacionales que pueden ejercer las provincias. A la vez, permitió el debate sobre la necesidad de que las decisiones de Política Exterior también tengan en cuenta los reclamos provinciales y de la población en general, por una mayor participación. Esta situación, tiende a hacerse cada vez más presente en el tipo de vínculos que establecen entre sí los actores subnacionales más allá de los límites estatales y, a la vez, se basa en una lógica que apunta a hacer más participativa la política exterior de los estados. Conocido con el nombre de “paradiplomacia” (paradiplomacy), o “diplomacia constitutiva” (constituent diplomacy), es un fenómeno que recorre el escenario internacional de este tiempo<sup>19</sup>.

---

<sup>17</sup> Colacrai, Miryan, *Cuando la participación popular y provincial reclaman democratizar la política exterior*, Publicado en el Boletín de Relaciones Internacionales, N° 11 - Diciembre 2005/ Marzo 2006, Buenos Aires, disponible en [www.rosarioeduca.com.ar](http://www.rosarioeduca.com.ar).

<sup>18</sup> *Ibíd*em anterior.

<sup>19</sup> *Ibíd*em anterior.

## Séptimas Jornadas de Medio Oriente

Queda así más que claro que el análisis de los factores en juego, sin lugar a dudas, tornan más complejas las decisiones en materia de Política Exterior. Discutible o no, es dable coincidir con la autora que se viene citando, respecto de que la población, en su reclamo de mayor “democratización” en la toma de decisiones de la política exterior, ha logrado interrumpir y poner límites a la llamada “rutina burocrática”, en la cual habrían quedado encerrados los sucesivos Gobiernos históricamente<sup>20</sup>.

Lo cierto es que el accionar del Actor Asamblea Ciudadana de Gualeguaychú, ha hecho que el nivel de decisión técnico-burocrático de Cancillería ceda su preeminencia a favor de un casi continuo proceso de consultas con aquél; como se ha visto de la evolución histórica del conflicto, el Gobierno de Argentina cambia ostensiblemente su línea de análisis y actitud a partir del año 2004, en el que desaparecen del discurso las referencias al “acuerdo con el Uruguay”, “el control conjunto”, y “las consultas binacionales”, para comenzarse a hablar de la judicialización del conflicto a través del planteo en la Corte Internacional de Justicia. Es más, cíclicamente aparecen las contradicciones en frases tales como “control conjunto del impacto ambiental” (que podría ser atribuida al personal técnico de carrera), con la de “la negociación parte de la base de que las pasteras se muden” (atribuida a la Asamblea Ciudadana), pero dichas ambas por funcionarios nacionales.

Para llegar a la instancia de presentación de la demanda ante la Corte Internacional de Justicia de La Haya, el Gobierno argentino solicitó al Congreso Nacional que se lo “encargara”, comprometiendo así a los Representantes del Pueblo y de los Estados Provinciales, lo que no es menor. Cabe acotar que el cambio de discurso del Gobierno argentino se enmarca en un proceso de creciente tensión diplomática y política bilateral, en el que ambos Presidentes parecen estar utilizando la política exterior para resolver ciertas debilidades políticas domésticas.

Un politólogo debería prestar atención a tres cuestiones. Una de ellas es el universo de las restricciones. A veces pasa que una situación extrema, de emergencia, lleva a decisiones que están sujetas al imperio de las restricciones. Otra cuestión es el mundo de los incentivos. Podría decirse que el Gobierno provincial en Entre Ríos, por ejemplo, tuvo un fuerte incentivo de ponerse al frente de la movilización porque temía ser castigado electoralmente, con lo que hay una estrategia de conservar el poder y, así, de presionar hacia las instancias superiores de decisión. Y sí, tuvo un incentivo para actuar de determinada forma (los resultados electorales del Domingo 18 de Marzo de 2007 parecen darle la razón). Y la tercera cuestión es la esfera de las preferencias: decisiones que están guiadas por valores, por una visión: sería lo que los políticos creen que es mejor.

Sería válido sostener que este conflicto se explica mejor en función de preferencias y no tanto en función de incentivos y de restricciones. El Gobierno gozó de varios momentos en los que tuvo libertad para actuar, y, probablemente, de haberlo hecho, hubiese pagado costos bajos. Pero, en cambio, levantó la apuesta, endureció cada vez más su posición y dejó pasar oportunidades de oro. Ahora sí ya se llegó a una situación en la cual hay cosas que no se pueden hacer. Por ejemplo, hoy es absolutamente impensable imponer la apertura “manu militari” de los pasos cortados por los Asambleístas, y cualquier llamado a deponer actitudes como la mencionada repercutirá negativamente, con la consabida consecuencia temida por los gobernantes en un año electoral como 2007.

Por cuestiones que no se dudaría en llamar político-electorales, el Gobierno argentino decidió encarar el cambio de su política exterior respecto de este tema a partir de un acto público –con la presencia y el discurso del Presidente Kirchner–, en Gualeguaychú, a espaldas del río Uruguay. De esa manera, el Gobierno argentino se encaramó sobre la posición que iba radicalizándose de los Asambleístas y anunció la presentación de la demanda en la Corte Internacional de Justicia. Poco puede, entonces, cuestionarse a los ciudadanos ambientalistas respecto de estar “entorpeciendo el curso de acción diplomático” entre Argentina y Uruguay cuando entre líneas se lee con total

---

<sup>20</sup> Ib.

## Séptimas Jornadas de Medio Oriente

claridad que el Presidente Kirchner se valió de ellos para apoyar el cambio de lógica y legitimar así la presentación judicial.

Hoy se puede entender, se reitera, la posición tanto del Intendente de Gualeguaychú cuanto del Gobernador Busti, ya sea por proximidad geográfica o por necesidad política; lo que no es demasiado convincente es que el Presidente Kirchner haya legitimado el accionar a todas luces violatorio de normas internacionales que adoptaron los Asambleístas de Gualeguaychú. Si bien no existió discurso alguno en el que se dijera que “tenían legitimidad para hacer eso”<sup>21</sup>, tampoco se los cuestionó más allá de mensajes oblicuos dados por funcionarios de segundo orden, amén de la remanida posición oficial de “no reprimir a los movimientos sociales”.

Procurando mantener alguna lógica con el trabajo de Allison, se plantearán ahora unos hechos que permitirían evaluar la instancia de “quiebre” en la línea vertical de toma de decisiones. Y se trata del momento en el que los Asambleístas comienzan a tener apoyos de políticos opositores; se debe recordar que en 2005 había elecciones generales para renovar el Congreso en Argentina, y el endurecimiento de dicho sector ciudadano podría influir en el ánimo electoral y, de esa manera, repercutir negativamente en la composición de las Cámaras de Diputados y Senadores.

Como quedó dicho, el Intendente de Gualeguaychú fue el primero en unirse “discursivamente” a los Asambleístas; al poco tiempo lo hizo el Gobernador. Pero lo interesante es la posición del candidato a Gobernador Emilio Martínez Garbino, Diputado Nacional de perfil Justicialista y con fuerte arraigo en Gualeguaychú<sup>22</sup>, quien comenzó a endurecer su discurso y a obtener importantes apoyos. Se postula que es llamativo el cambio político del Gobierno Nacional a partir del apoyo declarado de la Diputada por la Unión Cívica Radical de la Provincia de Buenos Aires, Margarita Stolbizer, a favor de la Concertación Entrerriana, que contó con el apoyo de radicales, justicialistas y del ARI.

La sola posibilidad de que el discurso “ambientalista”, fuera copado por la oposición, obligó al oficialismo a ejercer un complicado papel de “oficialismo opositor”, de lo que el Presidente Kirchner tomó nota. A partir de ese momento, se postula, el Gobierno procuró dar un cambio en su política sobre el particular, con lo cual la Política Exterior se convirtió en un instrumento de controlar una situación que se complicaba en la Política doméstica.

El otro momento interesante es la designación de alguien muy allegado a los Asambleístas de Gualeguaychú en la función pública: la Dra. Romina Picolotti. En palabras de Allison, aquí cabría señalar que el nerviosismo reinante en ámbitos oficiales generó una salida caótica de la situación, pretendiendo cooptar a los Asambleístas con la designación de Picolotti; así, desde un área legalmente de segundo nivel, se validó un “contradiscursivo” al técnico-burocrático del personal de carrera de Cancillería, comenzándose a ver –en sentido figurado-, un entrecruzamiento de líneas horizontales entre los diferentes niveles oficiales del Gobierno nacional.

De esta manera, la estrategia del Gobierno de incluir como partes en el Proceso de Toma de Decisiones a los Asambleístas –una de sus asesoras, la Dra. Picolotti, Secretaria de Medio Ambiente, fue una de las arquitectas de la presentación fallida ante La Haya-, hizo venir abajo el ya débil andamiaje diplomático que Rafael Bielsa había construido; si de por sí el actual Gobierno argentino desoye al sector profesional en el Ministerio de Relaciones Exteriores, en el caso bajo análisis llegó demasiado lejos; directamente se dejó sobre la marcha una estrategia de negociación y

---

<sup>21</sup> En este sentido, la Dra. Zlata Drnas de Clement tiene publicado un trabajo en la página web de la Academia Nacional de Derecho de Córdoba en el que expresa que los cortes de ruta son una contramedida legítima frente a una violación internacional de la contraparte. No se comparte dicho criterio, pues la retorsión –institución jurídica de la que se trata-, requiere una contramedida legítima y no ilegítima. Ver el trabajo en [www.acader.unc.edu.ar](http://www.acader.unc.edu.ar).

<sup>22</sup> Era el Intendente cuando comenzó a aumentar la tensión entre Argentina y Uruguay, en 2003.

## Séptimas Jornadas de Medio Oriente

diálogo para pasar a la estrategia de confrontación. Ya es difícil pensar que los cortes de ruta no cuenten siquiera con un visto bueno elemental de la Casa Rosada.

En el análisis de este caso específico parece más que obvio señalar que para el interés nacional, concebido no como una manifestación de retórica ideológica sino desde una concepción estratégica, no puede existir nada más importante que la preservación a ultranza de la amistad argentino-uruguaya; resulta evidente que en todo este litigio la diplomacia argentina marchó siempre detrás de los acontecimientos. De allí que la Política Exterior argentina se haya deslizado desde la Cancillería hacia las Asambleas de vecinos de Gualaguaychú. Y esto hizo que la confrontación -no sólo retórica sino también fáctica- desplazara la negociación política en un diferendo con un país amigo.

Toda aproximación al conflicto de las papeleras de Fray Bentos debe partir de un dato de orden interno que condiciona fuertemente la política externa: desde la crisis de diciembre de 2001 la Argentina vive con problemas de gobernabilidad latentes, pero permanentes. A partir de entonces, todo aspirante a ocupar el sillón de Rivadavia sabe que puede ser derrocado por situaciones similares a las que expulsaron de la presidencia a Fernando de la Rúa y Adolfo Rodríguez Saá, supuestamente basadas en movilizaciones populares. El dato central es que algunas organizaciones populares parecen haber heredado el poder de veto parcial que entre 1930 y 1983 ejercieron los militares. Durante medio siglo, ellos fueron una suerte de institución subterránea que nunca figuró en la Constitución, pero que constituyó un mecanismo sin el cual no se puede entender el funcionamiento político de la Argentina de entonces.

A su vez, el crecimiento de los sectores que hizo posible esta paradójica herencia está vinculado con el crecimiento de la pobreza en la Argentina, y que en medio siglo elevó del 10% al 50% los niveles de pobreza. Esta regresión desmesurada, que no tiene paralelos en el mundo, engendró organizaciones que a lo largo de las décadas fueron ganando espacios de poder, auxiliadas por un aparente juego de suma cero de la política argentina.

El Presidente Kirchner sabe que toda represión de organizaciones populares de naturaleza tan diversa como los piqueteros, los ambientalistas de Entre Ríos o los miembros de la Federación Universitaria de Buenos Aires, puede conducir a que su gobierno siga los pasos del de la Alianza. Es por este motivo que su táctica es, casi siempre, no reprimir. A la vez, continuando con el juego de suma cero, la oposición lo ha urgido a usar el poder de policía que legalmente corresponda para reprimir a sediciosos. Demandan estas acciones con la secreta ilusión de que por seguir este consejo al día siguiente el Gobierno se encuentre con que la mitad de los piqueteros del país ha ganado la calle para protestar contra el autoritarismo oficial. Si así ocurriera, la oposición habría ganado y el país habría perdido, porque el resurgimiento de la inestabilidad y sus ciclos perniciosos no han sido nunca para beneficio del interés general. Aquí, tal vez, se pueda entender el grado de ingerencia que el Estado otorgó a los Asambleístas en la formulación de la Política Exterior a partir del año 2004.

En este juego de líneas verticales y horizontales (las que se refieren a las consultas o incidencias entre diferentes niveles de Poder Estatal, ya sea el Federal, el Provincial o el Municipal), se cruzan las líneas horizontales de influencia, que en este caso simbolizan a la capacidad de influencia vía presión que tienen los Actores No Estatales, como los Asambleístas de Gualaguaychú. Esas líneas horizontales tuvieron en su momento la entidad de provocar en los decisores de la Política Exterior, un cambio que comenzó a producirse a partir de los alineamientos políticos de diferentes dirigentes, y el punto central del proceso radica en el Acto Público al que se hizo referencia llevado a cabo con un discurso presidencial en Gualaguaychú.

Pero mal que les pese a la oposición, el Gobierno pretendió actuar con sagacidad al proceder de ese modo. Es por eso que no reprimió en Entre Ríos, permitiendo que los ambientalistas ocuparan una dimensión de la Política Exterior argentina, produciendo una disrupción en el comercio del Cono Sur (la vía marítima reemplazó a la terrestre en el comercio de mercancías entre Chile y Uruguay) y generando una grave crisis en el MERCOSUR, no resuelta a la fecha.

## Séptimas Jornadas de Medio Oriente

A resultas de todo lo que antecede, se sostiene que para acotar estos efectos perversos y terminar con el bloqueo de los asambleístas –que los sectores técnicos de Cancillería califican de violatorio de normas internacionales y coinciden en señalar que descolocan a Argentina frente a la comunidad internacional-, el Gobierno demandó, contra toda esperanza, una medida cautelar a la Corte de La Haya. Se presume que lo hizo más para calmar los ánimos de los Asambleístas, que con la esperanza de ganar en los Tribunales Internacionales. Usó la diplomacia con los Asambleístas, o sea, para la política doméstica, y no para sostener y consolidar un vínculo estratégico con la República Oriental del Uruguay.

Situación más que preocupante de la República Argentina: el sacrificio de la Política Exterior a la política interna y el sacrificio del largo plazo del interés nacional al corto plazo de la estabilidad de un Gobierno que piensa en el día a día. Un país que padece una crisis de gobernabilidad latente, pero permanente, no puede tener Política Exterior coherente.

Después del 14 a 1 en contra que la Argentina cosechó en la Corte Internacional de La Haya, el fallo crítico que el 8 de Setiembre de 2006 dio a conocer el tribunal del MERCOSUR pareció casi una bendición. Pero bajo la letra técnica de los jueces surgió claramente una advertencia para los cortes de ruta, la herramienta que encontraron los habitantes del río Uruguay para oponerse a la contaminación de las papeleras. Y aunque el Gobierno buscó mostrar el lado positivo del fallo regional, lo cierto es que este antecedente se constituyó en un obstáculo ineludible (uno más) para aquellos que quisieran repetir los bloqueos como medida de protesta. Por eso, vuelve a aparecer en el horizonte la urgencia y necesidad de usar lo que aparece como una vía alternativa y razonable de una negociación bilateral donde el sector profesional del Ministerio de Relaciones Exteriores tenga preponderante protagonismo.

La derrota en La Haya, y el golpe del Tribunal del MERCOSUR, así como la virtual incapacidad oficial de controlar las manifestaciones de los Asambleístas de Gualaguaychú, ponen en evidencia el peligro de no contar con una Política Exterior coherente, firme y consensuada con las principales fuerzas políticas opositoras.

El Estado argentino carece de firmeza, evidencia falta de capacidad negociadora e inexistencia de un paradigma que demuestre estar orientando su Política Exterior. El asunto bajo estudio es solamente una muestra más.

Cortar un puente internacional es una medida muy seria, porque afecta no sólo a un grupo de vecinos, sino a las relaciones de dos países hermanados desde sus orígenes. Más aún, con la llegada de Tabaré Vázquez al poder, se daba un proceso inédito de convergencia política en el MERCOSUR, que debería haber sido preservado con esmero. El Gobierno nacional debería haber canalizado las valederas preocupaciones de la población local, dándoles todo tipo de garantías y de participación, *pero dejando en claro que no se iba a resignar el manejo de las relaciones exteriores*. Nada de eso ocurrió y el conflicto escaló a nivel de delirio. La resignación de poder simbolizada por el puente cortado alejó la oportunidad de profundizar la relación con el Uruguay y se acompañó con consignas cuestionables, respondido por la otra orilla con la poco feliz decisión de desplegar tropas para proteger a la Planta de Botnia.

Las lecciones sobre política ambiental dadas por el Presidente Kirchner en Europa serían saludables si al menos se hubieran acompañado con una autocrítica por años de inacción y desjerarquización de la Secretaría correspondiente. El país (comenzando por sus propias papeleras) no está en condiciones de exhibirse como campeón del medio ambiente.

La racionalidad pareció asomar cuando el Presidente Kirchner invitó al rey Juan Carlos para una mediación. Pero se disipó rápido; el nuevo corte por tiempo indeterminado que sucedió casi simultáneamente y el silencio oficial agregaron otro papelón.

A modo de conclusión

## Séptimas Jornadas de Medio Oriente

General y equívocamente, se visualiza el conflicto con Uruguay por las Plantas de Celulosa como un enfrentamiento entre ambientalistas y desarrollistas, percibiéndose la superación del diferendo en el sano equilibrio entre ambas perspectivas a la luz del desarrollo sustentable. Sin embargo, el centro de la controversia no es ese. El conflicto, originado en un desentendimiento en materia de soberanía territorial, cuestión propia del Derecho Internacional Público, hoy es esencialmente de base política.

En el caso de M'Bopicuá (ENCE) y Orion (Botnia), dado que el Río Uruguay, mediante acuerdo entre Argentina y Uruguay de 1975, está sometido a un sistema cooperación (por su condición de recurso natural compartido), tal sistema debe ser observado tal como ha sido establecido. El Art. 7 del Estatuto establece que el Estado que proyecte obras con entidad suficiente para afectar el régimen del río o la calidad de las aguas (lo que por Art. 13 está extendido a obras fuera del tramo del río pero en sus respectivas áreas de influencia), deberá notificar a la otra parte el Proyecto a través de la Comisión Administradora del Río Uruguay (CARU). Uruguay no lo hizo. Argentina, tras conocer informalmente de la existencia de un proyecto de instalación de las Plantas de Celulosa, tuvo que solicitar a la CARU que se le dieran todos los informes sobre el emprendimiento y su eventual impacto ambiental. Con ello se inició una serie de violaciones al Estatuto y otras normas internacionales por parte del Uruguay y que fueron presentadas en Argentina como justificativos para proceder, asimismo, a violar normas elementales del Derecho tales como el libre tránsito, por parte de un Actor No Estatal que logró espaldarazos políticos e institucionales que lo catapultaron a incidir con firmeza en el proceso de toma de decisiones de la Política Exterior. Ello, más allá de si es cierta o no la afirmación uruguaya de que Argentina brindó aquiescencia a parte de los proyectos de aprovechamientos uruguayos del Río Uruguay.

Que quede en claro algo: no se cuestiona que en el proceso de toma de decisiones, diferentes Actores No Estatales puedan tomar parte e, inclusive, ser coformuladores de la Política Exterior Argentina; pero la manera caótica en que sucedió en este caso marca a las claras la improvisación y la falta de criterios en los decisores. La construcción de una Política Exterior implica la necesidad de pensar a largo plazo, teniendo en cuenta los objetivos e intereses nacionales, y no el corto plazo o las próximas elecciones.

“Ser tenidos en cuenta en el mundo” (lograr una buena inserción internacional), implica tener “políticas de Estado”, para lo cual es imprescindible replantear las conductas que Argentina vino y viene llevando adelante.

Finalmente, se puede acordar con que la necesidad de desarrollo por parte de Uruguay no debería tener que ser costado por Argentina, declinando defender sus intereses o no haciendo valer los derechos que el Estatuto y el derecho internacional general le acuerdan sobre el recurso natural compartido que es el Río Uruguay; esto es totalmente cierto. Esta situación escapa totalmente al análisis jurídico de la frase que antecede; la dureza originaria de Argentina, que ahora mutó en un estado de duda permanente sobre los pasos a seguir, sumado a la dureza que muestra Uruguay, parapetado en su derecho a obrar unilateralmente, hace que el conflicto, así como está planteado, sea un juego de suma cero: lo que un Estado gana el otro lo pierde.

Da la impresión que Uruguay y Argentina no perciben que “cooperar” significa negociar de buena fe, estando dispuesto a modificar posiciones, encontrar el punto de ensilladura donde ambos puedan asegurarse ganancias y minimizar pérdidas.

La judicialización del conflicto, paso dado de conformidad con la presión ejercida por el Actor No Estatal Asamblea de Gualeguaychú, dará por resultado ganador y perdedor. Si Argentina, yendo a la Corte Internacional de Justicia, pierde (lo que ya se ha producido en la instancia de la medida cautelar) verá que las papeleras se construyen. Si Uruguay pierde, deberá llevar a otro emplazamiento a las Plantas de Celulosa (aun cuando hayan terminado su construcción o comenzado su producción), probablemente indemnizar a las empresas los perjuicios o, lo que es peor, perder la inversión con todos los costos que le arrastrarán los acuerdos ya celebrados.

## Séptimas Jornadas de Medio Oriente

Antes de que sea demasiado tarde, hay que retomar el diálogo político con Uruguay. Por supuesto, dialogar supone admitir la necesidad de concesiones recíprocas. Para la Argentina, implica tres puntos fundamentales. El primero, equivalente a un cese de hostilidades, es el levantamiento de los cortes, paso más que complicado porque significaría que el Actor Estatal Argentina deba imponer condiciones a quien hasta ahora reconoce como un co-decisor, la Asamblea de Gualaguaychú. El segundo es reconocer el derecho de Uruguay a avanzar en la industrialización de sus recursos forestales. Y el tercero es estar dispuestos, inclusive, a contribuir a la financiación compartida de los costos de una solución orientada a minimizar el daño ambiental.

Lo que resulte de este conflicto, marcará el futuro de los “proyectos de inversión para el desarrollo” que puedan darse, tanto para Argentina cuanto para el Uruguay. Los intereses son muchos. Las presiones son grandes. Sin embargo, los dos Estados deben tener presente que es imposible alcanzar la cooperación requerida por el Derecho Internacional general en el caso de los recursos naturales compartidos si no están dispuestos a salir del juego de suma cero y ceder para encontrar el punto respecto de lo máximo que están dispuestos a transar y lo mejor que, legítimamente, pueden obtener. Pero esto, claro está, requeriría una racionalidad que hoy aparece como ausente de la Mesa de Discusión.



# IV Congreso de Relaciones Internacionales

La Plata, República Argentina, 26, 27 y 28 de noviembre de 2008

## Séptimas Jornadas de Medio Oriente

Bibliografía básica consultada

**ALLISON, Graham;** "Essence of Decision", Harvard University Press, Boston, 1971/ edición castellana, "La esencia de la decisión", Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1987;

**MIRANDA, Roberto;** "El cambio externo y las estrategias internacionales de la Argentina", IRI, Universidad Nacional de La Plata, 2001;

**RUSSELL, Roberto;** "Política exterior y toma de decisiones en América Latina: aspectos comparativos y consideraciones teóricas", Ediciones GEL, Buenos Aires, 1990;

Páginas web consultadas

**Diario "Clarín" – [www.clarin.com](http://www.clarin.com);**

**Diario "La Nación" – [www.lanacion.com.ar](http://www.lanacion.com.ar);**

**Academia Nacional de Derecho de Córdoba - [www.acader.unc.edu.ar](http://www.acader.unc.edu.ar);**

**Papelera ENCE, España – [www.ence.es](http://www.ence.es);**

**Ministerio de Relaciones Exteriores de Uruguay - [www.mrree.gub.uy](http://www.mrree.gub.uy);**

**Jefatura de Gabinete de Ministros de Argentina – [www.jgm.gov.ar](http://www.jgm.gov.ar);**

**Asamblea Ambientalista de Gualaguaychú – [www.noalapapelera.com.ar](http://www.noalapapelera.com.ar);**

**CERIR, Rosario – [www.rosarioeduca.com.ar](http://www.rosarioeduca.com.ar);**