



Observatorio de Política Exterior Argentina

–Análisis de Política Exterior Argentina –

Nº 6

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

Tanto el OPEA como el APEA surgen en el marco de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario. Asimismo, se realizan en forma conjunta con la Graduación en Relaciones Internacionales de la Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Brasil; el Programa de Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República de Montevideo, Uruguay y la Secretaría de Información y Comunicación para el Desarrollo", Presidencia de la República (SICOM), Paraguay.

Tanto el OPEA como el APEA se encuentran coordinados por la Dra. María del Pilar Bueno y están integrados por: Agustín Albini, Agustina Balvidares, Antonela Busconi, Lic. Samanta Colman, T.P. María Julia Francés, Jessica García, Gisel López, Ariana Noir, Lic. Leandro Pérez, Lic. Virginia Rocchetti, Ezequiel Virgilio, Nabih Yussef y Lic. Lara Soledad Zero.

Los invitamos a leer más sobre los integrantes, así como relevar nuestros informes en www.opeargentina.org

“El aprendizaje de los actores subnacionales y no estatales en el conflicto bilateral argentino-uruguayo por las plantas productoras de pulpa papel: la asertividad reproducida en las manifestaciones de septiembre y octubre de 2013”

Ariana Noir

Introducción

Para llevar a cabo este trabajo, se parte de reconocer que, usualmente, las Relaciones Internacionales estudian la Política Exterior desde el Estado, como punto de partida y de llegada. Entendiéndolo tradicionalmente como un actor unitario y racional, que toma decisiones en relación a los planteos surgidos en la arena internacional. Desde



Observatorio de Política Exterior Argentina

este punto, la Política Exterior se convierte en portavoz de la Política de Estado, como resultado de acciones y reacciones ante limitaciones y oportunidades externas (Lasagna, 1995), relegando significantes domésticos que, en reiteradas ocasiones, tienen influencia en el accionar del mismo.

Este análisis abordará el conflicto que se ha desencadenado entre Argentina y Uruguay por la instalación de plantas productoras de pulpa papel en territorio uruguayo, a partir de la identificación de los actores partícipes e involucrados en el caso.

Se entiende que el rol preponderante de los actores no estatales que tomaron lugar en el conflicto Pasteras, es fundamental en el desenlace de los hechos y marca una nueva tendencia en la participación de la ciudadanía en el desarrollo de la Política Exterior Argentina. A partir de la lectura de Bueno (2007), entendemos que la Política Exterior como es percibida actualmente, varía de la definición tradicional del realismo clásico, la cual la ilustra como el cálculo racional que tiende a minimizar los riesgos y maximizar los beneficios, en tanto se basa en el interés nacional medido en términos de poder. Las teorías actuales determinan que debe ser vista como una forma de mantener unidas y dar sentido a las variadas actividades con las cuales el Estado o la comunidad están comprometidos internacionalmente. Coincidimos además en el aporte que la autora resalta sobre la calificación de Hill, percibida como “un camino por el cual una sociedad se define a sí misma frente al mundo exterior” de forma tal de “proyectar los valores que la sociedad en cuestión considera universales”.

Por lo tanto, se hará a un lado la genealogía de los hechos, para abocarse a entender cómo han modificado, al menos levemente, su rol los actores subnacionales y no estatales, desde las primeras manifestaciones vecinales, a las que se realizaron durante septiembre y octubre del corriente año, momento en el cual el roce se reavivó.

En el estudio del conflicto, el análisis se dividirá en dos partes. Una Primera Parte, donde se dará cuenta de las características del Caso, los momentos relevantes del mismo y el surgimiento de los actores, mediante el desarrollo y explicación de los conceptos utilizados en el artículo; y una Segunda Parte, que aplicará dichos sucesos para dar cuenta del impacto que los mismos han tenido en la confección de la Política Exterior Argentina, permitiendo concluir en una reflexión final.

Primera Parte

Argentina y Uruguay son dos países latinoamericanos que además de compartir costumbres, ven intrincadas sus identidades nacionales por una frontera que a la vista de un desconocido, es más geográfica que social. Dos vecinos, separados por uno de los lechos de agua dulce más extensos del continente, el Río Uruguay. Dos naciones hermanadas por su población, acostumbrada a “cruzar el charco” sin que la geografía, con sus formas y colores, cambie.

Se ha escrito en extenso sobre la situación que desde el año 2006, tiene a ambos actores estatales en posturas diferentes, afrontando un conflicto que parece no tener final. A saber, la instalación sobre el margen uruguayo del río, de las pasteras Ence y Metsa Botnia, hoy UPM - de capitales españoles y finlandeses respectivamente -.



Observatorio de Política Exterior Argentina

Para comenzar, es menester hacer hincapié en la definición de Estado para, poder luego, identificar la creciente complejidad que van a adquirir otros actores que escapan a dicha definición en este conflicto. En palabras de Wilhelmy (1988), el Estado como actor internacional se caracteriza por ser, además de un ente territorial, con un espacio geográfico determinado en el cual ejerce jurisdicción, y un ente demográfico y social, conformado por la población sobre la que desarrolla su sociabilidad, sin perjuicio de las relaciones sociales en el ámbito externo, una entidad política y soberana. Política, en cuanto es regido por un conjunto de relaciones de poder, que se traducen en una estructura de gobierno que se ocupa de los asuntos que le interesan a la comunidad; y soberana, en la medida que sostiene exitosamente la pretensión de resolver los asuntos que define como de su competencia.

Además, el autor resalta que el espacio en el cual se llevan a cabo las relaciones interestatales, para satisfacer los intereses individuales entendidos como poder y traducidos en la política exterior manifiesta, se localiza entre las fronteras de los diversos Estados. Esta situación, según la consideración que hace Wilhelmy de actores no estatales, margina del análisis a todo el conjunto de procesos que tiene lugar dentro del mismo, lo que implica que muchos actores que tienen origen doméstico y que afectan las relaciones entre las naciones, no tengan ni un lugar, ni voz, en la interacción de los Estados.

Con los cambios surgidos en el sistema internacional, desde la década del setenta, a partir de la creciente internacionalización de la economía; el rápido advenimiento de la informática; los movimientos migratorios; la conformación de nuevos Estados (situación que se profundiza en la década del noventa) y la aparición de actores no estatales con fines y objetivos diferenciados del Estado nación, se dio lugar, de acuerdo con la lectura de Zubelzú (2008:19) a que los actores gubernamentales –componentes de unidades políticas estatales- desarrollen por sí mismos una variedad de acciones en diferentes materias en el escenario internacional. Esta tendencia abarca a distintos niveles subnacionales: regiones (en los casos en que agrupan a un conjunto de entidades como las provincias), provincias (y sus equivalentes Estados, Regiones, Cantones, Autonomías), y municipios.

Siguiendo a la autora, (2008:20) un conjunto de factores ha posibilitado la intensificación de la acción externa de los actores subnacionales en el escenario internacional. Hay factores de alcance general o sistémico, donde se destaca la consolidación de una economía globalizada, que tiende a desarticular a las economías nacionales y a debilitar al Estado nación según entienden algunos, o como sostiene otros, a modificar su rol como organización territorial eficaz en materia de gobernabilidad de las actividades económicas nacionales. Ante esto, los Estados se ven compelidos a ceder terreno frente a autoridades regionales o locales. Los factores provenientes del contexto interno resultan relevantes y proporcionan elementos de causalidad más específicos. Resultan importantes en este sentido, los cambios o realidades domésticas de muchos de esos actores subnacionales. Esta situación responde a la demanda por la gobernanza que disputan los actores no estatales o subnacionales frente al Estado nación.



Observatorio de Política Exterior Argentina

A partir de esta distinción de factores, es preciso traer a colación el reconocimiento que hace Colacrai (2005) respecto a la Reforma Constitucional de 1994 que sentó la discusión alrededor de las acciones internacionales que pueden ejercer las provincias. Y que además, ha abierto 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. En dicha Reforma, quedan consagradas, por un lado, las capacidades de las provincias en su gestión internacional, por otro el reconocimiento del dominio originario de los recursos naturales existentes en sus respectivos territorios (artículo 124 de la Constitución Nacional) y por otro, el derecho de todos los habitantes a un ambiente sano, equilibrado y, a su vez, el deber de preservarlo (artículo 41 de la Constitución Nacional). Son los derechos que resultan garantizados en la Constitución Nacional, los que han llevado a la población entrerriana y a su gobierno, a ejercer una presión a nivel nacional e internacional exigiendo que sus reclamos respecto de la no instalación de dichas empresas sean tenidos en cuenta (Colacrai, 2005).

Cuando el Río suena...

En retrospectiva, el origen del conflicto se remonta dos décadas atrás al estallido del mismo (Bueno, 2007). Durante la década del ochenta una de las empresas comienza a adquirir parte de los terrenos en Uruguay. Durante los años 2003 a 2005, comienzan los reclamos de los vecinos de Gualeguaychú (Entre Ríos, Rca. Argentina), ciudad que se encuentra frente a la localidad de Fray Bentos (Río Negro, Rca. Oriental del Uruguay, ROU), donde se ubican las plantas de producción de pulpa papel. Las manifestaciones en contrario demostraban el rechazo a la instalación de las mismas, por las consecuencias que esto conllevaría, en primer lugar, para la salud de los habitantes de la zona; y en segundo lugar, para el medio ambiente, considerando que la principal actividad económica de la ciudad entrerriana es el turismo, con acento en la estación estival, siendo los carnavales y las playas los principales atractivos.

En el año 2005, entre ambas ciudades realizan el abrazo al Río Uruguay, mediante el corte del puente internacional Gral. San Martín, que hace de paso fronterizo entre los dos países. Hasta este momento, el impacto político de los reclamos era, en palabras de Bueno (2007:11) nulo, ya que los viajes reiterados a Buenos Aires y las entrevistas con el entonces presidente argentino Néstor Kirchner, no habían surtido efecto. Siguiendo el recorrido de la autora, este momento marca un giro en el conflicto, en cuanto el mismo adquiere una importante repercusión mediática ante la cual los actores políticos se ven en la necesidad de mostrar que la problemática estaba recibiendo un tratamiento preferencial. A su vez, Bueno sostiene que este año mostró un lado confuso e incierto desde la política doméstica argentina que se trasladó a la política exterior generando una situación diplomática de crisis en las relaciones bilaterales con Uruguay.

A principios de mayo del año mencionado anteriormente, se coincide a nivel político en conformar un Grupo Técnico Bilateral de Alto Nivel (GTAN), compuesto por diplomáticos y técnicos, además de representantes provinciales y, en el caso argentino, de la Asamblea de Gualeguaychú (Cisneros, 2006). Sin una conclusión coincidente entre los miembros del GTAN, a fines de enero del 2006, la Comisión Administradora del Río Uruguay (CARU) creada a partir del Estatuto del Río Uruguay de 1975 para la administración conjunta del efluente, con el propósito de contar con un mecanismo idóneo



Observatorio de Política Exterior Argentina

para un “óptimo y racional aprovechamiento del Río” (Art. N° 1 del Estatuto) cesa su actividad de intervención en el conflicto. A partir de ese momento, son los gobiernos quienes toman las gestiones del mismo. Ante la demanda argentina, cada Administración se prepara para resolver la situación en el marco de Naciones Unidas en el Tribunal de La Haya.

En la publicación “Pasteras: De la política doméstica a la política exterior en clave ambiental” Bueno sostiene lo siguiente: “La comisión binacional no sólo no dio los resultados esperados sino que aportó poco hacia el tratamiento de cualquiera de los puntos planteados por las partes. Por un lado, puede deberse a la inflexibilidad de la postura uruguaya que desde un principio sostuvo que se trataba de un problema de índole interna y por lo cual no le cabía a la Argentina inmiscuirse en un emprendimiento en Fray Bentos”. Por otro lado, puede atribuirse a la postura vacilante de la Argentina que hasta el año 2006 no tomó una posición única sino que osciló entre sostener que se trataba de un “problema ambiental” en vistas a aislar la temática y evitar su agravamiento, y tratar de mostrarle a los asambleístas que el gobierno comprendía y apoyaba el reclamo aunque más no fuera a nivel discursivo.

Es remarcable en este breve desarrollo de hechos, el rol preponderante que van adquiriendo diversos actores subnacionales en la toma de decisiones gubernamentales.

Retomando la lectura de Wilhelmy (1988:119), el autor considera como actor internacional a “las entidades capaces de modificar en algún grado el funcionamiento del sistema internacional mediante la participación en los procesos del mismo; planteando demandas, combinando sus recursos con otros actores promoviendo sus intereses mediante el desarrollo de relaciones recíprocas”. Desde este sentido, podemos considerar como legítimos actores tanto a los gobiernos provinciales, como a las organizaciones vecinales, la Asamblea de Gualeguaychú, la de Colón y la de Concordia, creadas para abordar desde una postura social y cotidiana, a los hechos. Estas tres ciudades argentinas pertenecientes a la provincia de Entre Ríos, encuentran en su espacio territorial los cruces fronterizos sobre el Río Uruguay con el país oriental.

Segunda Parte

Pasteras dejó en descubierto las transformaciones que experimentó el espacio público argentino, donde los actores emprendieron acciones que excedieron la legalidad en una convivencia gubernamental que tendió a agravar el conflicto (Bueno, 2014).

Es remarcable el considerar a los actores subnacionales como centrales, que permitieron profundizar la lucha de la Asamblea Ambiental Ciudadana de Gualeguaychú (ACAG), actor que se constituye no sólo a partir de elementos de identificación de tipo colectivos, sino antagónicos con el Estado uruguayo, las transnacionales y las fábricas en sí mismas (Bueno, 2014).

Si bien las dos ciudades entrerrianas fronterizas restantes cobraron un rol menor en el mismo, coadyuvaron en lo que Bueno (2014) denomina “efecto Gualeguaychú”. Los intendentes de ambas ciudades apoyaron el reclamo, pero fue sólo en Colón donde,



Observatorio de Política Exterior Argentina

desde el ejecutivo municipal, se avaló el modelo más utilizado por la ACAG, el corte de la ruta con acceso al puente que une Argentina-Uruguay en el caso estudiado.

Asimismo, para la ACAG, no apoyar la estrategia de corte de ruta, significó no apuntalar el reclamo. Ese apoyo, sucedió a pesar de que los intereses y creencias entre los participantes no eran coincidentes. El resto de los actores sostuvieron la labor de la misma y sus acciones, por algún tiempo. Esta situación adquiere preponderancia al considerarse la masiva propuesta del 2005 (que contó con alrededor de 40.000 personas encima del puente), lo cual permitió que se generen acciones concretas por parte de los actores estatales (Bueno, 2014). Dicha movilización organizada por la Comisión Nacional en Defensa del Agua y de la Vida y el Grupo Guayubira, contó con la presencia de legisladores, intendentes, intelectuales entre los que pudo verse afiliados y simpatizantes del Frente Amplio (partido gobernante en Uruguay) destacándose la figura del escritor Eduardo Galeano (Colacrai, 2005).

Luego de la sentencia del Tribunal de La Haya, hasta el año 2013, no habían surgido nuevas chispas que encendieran el conflicto. Fue en septiembre de este año, que a partir del pedido efectuado por la empresa UPM para que Mujica, actual presidente de la ROU, autorizara el aumento de la producción de la planta, que el “efecto Gualaguaychú” se reactivó. Ante esta situación, los dichos de funcionarios públicos argentinos por encaminar el conflicto nuevamente a La Haya, fueron en consonancia con la autorización. Las palabras del actual canciller argentino, Héctor Timerman, fueron que “vamos a ser inflexibles para la preservación del Río Uruguay”; y las del actual gobernador entrerriano, Sergio Urribarri, manifestaron que “si eventualmente se tomara una decisión unilateral, deberíamos analizar acudir nuevamente a la Corte Internacional de Justicia de La Haya”, como también que “la Argentina no autorizará ningún incremento de la producción” (ambas en el periódico Página 12, sección El País, 10/09/13, 11/09/13).

Mujica, por su parte declaró en los días siguientes que en verdad no se estaba autorizando tan sólo un aumento de producción sino que, ante el pedido realizado por la firma planteó una serie de exigencias que “tienen que ver con una mejora de refrigeración del agua que se manda al río y una baja en el tenor de fósforo que contiene el agua” (periódico La Nación, sección Política, 27/09/13; periódico Página 12, sección El País, 28/09/13). Para afrontar esta situación, los assembleístas se declararon “en estado de asamblea permanente” y además pidieron una audiencia con el papa Francisco, en una carta que fue entregada en mano por el obispo de Gualaguaychú y presidente de la Comisión Pastoral, monseñor Jorge Lozano, denunciando que se sienten “indefensos ante tanto poder” (periódico La Nación, Política, 29/09/13).

La ACAG, retomó en este entonces, las manifestaciones a la vera del Puente aunque, más cautelosa, evitó realizar cortes continuados como protesta. Las prácticas por las cuales manifestaron la misma, fueron menos costosas para el país oriental. Se decide conformar una comisión secreta al interior de la ACAG para realizar acciones sorpresivas. Si bien se consideró realizar cortes de ruta, también se manifestó la intención de efectivizarlos en tanto y en cuanto Mujica no se retractara en su decisión. Esto tampoco aconteció.



Observatorio de Política Exterior Argentina

Lo cierto es que, la ACAG ha sido más asertiva. Mantuvo su postura contraria mediante caravanas sobre el paso fronterizo, que Uruguay trató de disipar impidiendo el ingreso al país de los manifestantes, y abrazos al Río con caravanas fluviales. Pero siempre, con una convicción de hierro sobre el daño que las plantas de producción de pulpa de papel generan sobre el ambiente.

Sin embargo, a pesar de la tenacidad de la población entrerriana manifiesta en su continua lucha, el conflicto bilateral ya no es entendido como una causa nacional. La ACAG dio el ejemplo de traducir valores en acciones, restituyendo el sentido de la política y el poder, que no es exclusivo y excluyentemente partidario, sino que construye prácticas sociales y culturales de política cívica en la que los habitantes se hacen ciudadanos por acción y no por omisión, con el sólo fin de servir al bien común en representación (Bueno, 2014).

De acuerdo a la visión de Colacrai (2005), los logros que se han dado en este caso se relacionan con la “democratización en las decisiones de control”, la población quiere transparentar decisiones y convertirse en un actor que demanda participación, en esta ocasión, sobre decisiones internacionales que los afectan. Entre las falencias, Colacrai menciona la carencia de una política ambiental efectiva, la necesidad de adecuación a los tiempos que corren de estructuras de negociación existentes, un diálogo más fluído a nivel nacional y de las provincias entre sí, y la necesidad de debatir profundamente lo que implica el cumplimiento de los preceptos constitucionales que vinculan las cuestiones internacionales con las provinciales, el tema de los recursos naturales y la preservación del medio ambiente.

Actualmente, los actores en juego vigentes, se encuentran limitados a los Estados que se ven involucrados, es decir a la República Argentina y a la República Oriental del Uruguay, la CARU, la ACAG, entre otros con menor relevancia.

Esta situación denota el paso de la disputa planteada en el espacio nacional, al espacio provincial, o mejor entendido, regional. Dicho cambio implica que los participantes, son los mismos afectados a las decisiones que se generan. Pero sin embargo, reafirma la presencia de la localidad entrerriana como protagonista de la negativa a las plantas productoras de pulpa papel cuyo estandarte continúa siendo la defensa de su espacio.

Bibliografía

Bueno, María del Pilar, (2014), *Influencia, Poder y Política Exterior en la Argentina*, Buenos Aires, Nuevo Hacer Grupo de Editores Latinoamericanos, ISBN 978-950-694-922-8.

Bueno, María del Pilar, (2013), *La influencia de los actores no tradicionales en los procesos decisionales de la política exterior argentina: los casos Pasteras y Pascua Lama*, en *Revista Conjuntura Austral*, Río Grande do Sul, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Núcleo de Estratégia e Relações Internacionais - Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos, Vol.4, n°.15-16, ISSN: 2178-8839.

Bueno, María del Pilar, (2007), *Pasteras: De la política doméstica a la política exterior en clave ambiental*, *El presente internacional de Argentina: cuestiones de su agenda de política exterior*, en *Autores Varios*, Río Cuarto: Ateneo de Estudios Internacionales,



Observatorio de Política Exterior Argentina

Facultad de Ciencias Humanas, Universidad Nacional de Río Cuarto, pp. 121-187. ISBN 978-950-665-474-0

Cisneros, Andrés, (2006), Los argentinos somos Derechos y Ambientalistas, La gestión del conflicto con Uruguay por la radicación de las pasteras privilegió el conflicto sobre la cooperación, en Agenda Internacional, n° 8

Colacrai, Miryam, (2005), Cuando la participación popular y provincial reclaman democratizar la política exterior, en Boletín de Relaciones Internacionales, n° 11, Buenos Aires, Diciembre 2005 / Marzo 2006

Lasagna, Marcelo, (2011), Las determinantes internas de la política exterior: un tema descuidado en la teoría de la política exterior, en Revista Estudios Internacionales, Volúmen 28, n°111, consultado en <http://www.revistaei.uchile.cl/index.php/REI/article/viewArticle/15322/19627>

Zubelzú, Graciela, (2008), Los gobiernos subnacionales en el escenario internacional: conceptos, variantes y alcance. Un marco de análisis para las acciones de las provincias argentinas, en AAVV, Las provincias argentinas en el escenario internacional. Desafíos y obstáculos de un sistema federal, Ediciones PNUD-CARI, Capítulo I, Buenos Aires, pp.19-45, ISBN 978-987-22328-8-7, disponible en <http://www.cari.org.ar/pdf/provincias-escenario.pdf>

Wilhelmy, Manfred, (1988), Política internacional. Enfoques y realidades, Buenos Aires, GEL.

Recursos periodísticos

“Cristina Kirchner y Mujica se reunirán el lunes con la ex Botnia en agenda”, Diario La Nación, Política, 27 de septiembre de 2013.

“¡Vamos a ser inflexibles”, Diario Página 12, El País, 10 de septiembre de 2013.

“Podríamos volver a La Haya”, Diario Página 12, El País, 11 de septiembre de 2013.

“Una decisión tomada”, Diario Página 12, El País, 28 de septiembre de 2013.

“Los asambleístas de Gualeguaychú protestarán frente a Cristina Kirchner y José Mujica”, Diario La Nación, Política, 29 de septiembre de 2013.

Páginas web

<http://www.caru.org.uy/web/institucional/>

<http://www.lanacion.com>

<http://www.pagina12.com.ar>