

# Las plantas de celulosa sobre el río Uruguay y el rol de los actores subnacionales gubernamentales en la proyección de la Política Exterior del lado argentino.

Acciones, tensiones políticas y negociaciones diplomáticas, 2003-2007

## Miryam Colacrai

**Miryam Colacrai** es profesora titular de Teoría de las Relaciones Internacionales, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario. Investigadora Independiente del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET).  
[mcolacrai@fcpolit.unr.edu.ar](mailto:mcolacrai@fcpolit.unr.edu.ar)

### resumen

El artículo focaliza la significativa controversia diplomática entre Argentina y Uruguay relacionada con la futura instalación de dos plantas de celulosa en la ciudad de Fray Bentos (Uruguay) sobre la margen del río Uruguay, río compartido entre ambos países.

Con ese propósito, se remarcan como puntos claves de la disputa algunos problemas muy sensibles relacionados con los recursos naturales, los impactos ambiental transfronterizos, cuestiones de salud y seguridad, el deseo de un desarrollo sustentable y la preocupación por las técnicas empleadas por la industria de pasta de celulosa.

Se presta atención a la debilidad que exhiben las existentes instituciones bilaterales –como la CARU– para intentar arribar a un consenso que contemple los intereses de todos los involucrados. Se señala, particularmente, el rol que están cobrando las entidades subnacionales en la Política Exterior. A la vez se observa, con pesar, la casi inexistente Diplomacia Presidencial para intentar resolver este caso.

El trabajo sugiere, también, que la combinación de problemas locales con las relaciones internacionales puede crear significativos problemas para los conductores de la política exterior, especialmente en los casos que las poblaciones demandan que sean respetados los derechos humanos, claman por condiciones ambientales sustentables y se toman en cuenta los derechos que la reforma de la Constitución de 1994 les reconoce a las provincias respecto de los recursos naturales existentes en sus territorios.

El artículo también subraya que éste es un primer caso, no el último. Podrían sobrevenir otras situaciones, como consecuencia del creciente rol desarrollado por las entidades subnacionales y gobiernos, que testearían las instituciones y los procesos existentes en el campo de la Política Exterior.

### palabras claves

plantas de celulosa / entidades subnacionales / desarrollo sustentable / impactos transfronterizos / Política Exterior/

### summary

The article focus on the significant diplomatic friction between Argentina and Uruguay related to the future installation of two cellulose plants in the city of Fray Bentos (Uruguay), on the banks of the river shared with Argentina. In doing so, it remarks as key points of contention some sensitive problems dealing with natural resources, transboundary environmental impacts, health and safety issues, the desire for sustainable development as well as concerns about the techniques used in the pulp industry.

It pays attention to the weaknesses of existing bilateral institutions –like CARU– in the effort to reach a consensus among the different parties involved. At the same time, the increasing role of sub-national entities in Foreign Policy and the lack of actions of “Presidential Diplomacy” are deeply analysed.

Furthermore, it also suggests that the combination of local problems and broader international relationships can create significant problems for foreign policy managers, especially when the population demands human rights being respected, sustainable environmental conditions and the right of provinces as the owners of the existing resources in their territories are taken into account as codify by the National Constitution reforms of 1994.

The article also underlines that this case is probably the first one but not the last. New situations would arrive to test the existing institutions and processes within the domain of Foreign Policy, as a consequence of the increasing role developed by subnational entities and governments.

### keywords

cellulose plants / subnational entities / sustainable environment / transboundary impacts / Foreign Policy

## **1. Introducción**

La anunciada puesta en marcha de dos plantas de celulosa en la ciudad de Fray Bentos<sup>1</sup> (Uruguay) en las márgenes de río Uruguay, compartido con Argentina, se ubica en el centro del debate y genera un conflicto poco esperado y de resolución incierta en el marco de la relación bilateral argentino-uruguaya.

Enfocada desde las relaciones internacionales, en esta cuestión quedan a la vista de un modo superlativo diversos temas relacionados con aspectos ambientales, jurisdiccionales, políticos, sociales y económicos que se conectan con la creciente actividad y protagonismo de las unidades subnacionales en la Política Exterior.

Éste constituye uno de los casos más complejos donde el accionar provincial ejerce una fuerte presión para la adopción de decisiones por parte de los conductores de las relaciones externas del país. También pone de manifiesto la debilidad de las instituciones bilaterales existentes –nos referimos a la Comisión Administradora del Río Uruguay, CARU– para arribar a un consenso que se traduzca en acciones concretas respecto de las cuestiones de su competencia.

Dado que el caso que nos ocupa es de una extrema sensibilidad, involucrando factores y actores muy diversos y parece estar lejos de arribar a una resolución bilateral hasta el momento<sup>2</sup>, es necesario hacer un recorrido sobre la evolución de esta cuestión. También nos referiremos a las diferentes acciones implementadas tanto en lo relativo a la esfera nacional, subnacional como a la actuación o participación de actores internacionales de carácter multilateral, regional, el espacio bilateral institucionalizado y la figura del facilitador internacional.

El análisis de la cuestión, si bien pretende ser abarcador, pondrá especial énfasis en la perspectiva de la Política Exterior Argentina y en el accionar de uno de sus actores subnacionales: la provincia de Entre Ríos.

## **2. Trayectoria de la cuestión y la “visibilidad” del diferendo**

### **2.1. Antecedentes**

La decisión del gobierno uruguayo del Presidente Batlle muy poco tiempo antes de la finalización de su mandato, por la cual se autorizaba al grupo español ENCE (Zona Franca de M´Bopicuá S.A.) y al grupo BOTNIA de Finlandia, a instalar sendas plantas de celulosa y una zona franca, a orillas del río Uruguay, por el término de 30 años con opción a 20 años más, constituye sólo el comienzo formal de la cuestión que nos ocupa.

Es precisamente por ello que se hace necesario considerar la trayectoria relativa a la progresiva conversión de Uruguay en un país productor de madera para pasta de celulosa, que algunos han dado en llamar la evolución hacia el “desierto verde”.

Ya en 1951, una misión conjunta de la FAO y el Banco Mundial hizo una serie de recomendaciones sobre el desarrollo forestal del país, que fueron luego la base de las leyes forestales aprobadas en 1968 y 1987. Su visión implicaba la promoción de plantaciones de especies aptas para la industria de la madera en el marco de un modelo exportador, para el cual el manejo forestal es una actividad empresarial o fabril más.

Por su parte, en 1985, la Agencia de Cooperación Internacional de Japón (JICA) estudió la viabilidad económica y financiera de la instalación de una fábrica de pulpa *kraft*. Según se sostiene, esto tuvo gran incidencia en el Plan Nacional de Forestación promulgado por el gobierno en julio de 1988, el cual contiene elementos identificables con el “Estudio de plan maestro para el establecimiento de plantaciones de árboles y utilización de la madera plantada [sic] en la República Oriental del Uruguay” publicado por la JICA en marzo de ese mismo año, que impulsaba la forestación masiva con pino y eucalipto. Fue luego el Banco Mundial quien aportó en 1989 los recursos que hicieron posible el afianzamiento del modelo exportador forestal de troncos de eucalipto para celulosa.<sup>3</sup>

La sola mención de las fechas en que se dieron aquellos pasos muestra claramente que todo esto acontecía antes de la celebración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (Río de Janeiro, junio de 1992), también conocida como Cumbre de la Tierra o ECO’92. A partir de ella, es bien conocido que el nivel de concientización sobre temas ambientales y la “democratización” del conocimiento comenzó a crecer notoriamente. También puede decirse que se afirmó, a partir de ese momento, la elaboración del Derecho Internacional Ambiental.

En lo que respecta específicamente a las plantas de celulosa en cuestión, fue el año 2003 el detonante, por cuanto en ese año fue aprobada la instalación de plantas de celulosa sobre el río Uruguay, –curso de agua compartido con Argentina– y el lugar elegido a cinco kilómetros de la ciudad de Fray Bentos (Uruguay), ciudad casi enfrentada geográficamente con Gualaguaychú (provincia de Entre Ríos, Argentina) del otro lado del río.

Es importante señalar que estas ciudades vecinas habían venido

trabajando conjuntamente en tareas de saneamiento ambiental, entendiendo que ambas son valoradas como lugares turísticos de importancia creciente y se promocionan haciendo referencia a las “claras aguas del río Uruguay”.

En el caso de Gualeguaychú, ya es reconocida como una de las capitales del Carnaval, para cuya preparación y realización diversas ramas de trabajadores se desempeñan en actividades propias y afines. Por otro lado, en estos últimos años se han desarrollado “pymes”, empresas familiares y micro-empresarios vinculados con el turismo, en general y con el eco-turismo, en particular. El valor de la biodiversidad, la contaminación de las aguas, los efectos para la producción orgánica que se desarrolla en la zona (por ejemplo la miel) son todas cuestiones a ponderar.

De allí que se hayan hecho diversas consideraciones, además, respecto de las “externalidades negativas” que produciría la instalación de las plantas de celulosa a los vecinos y a la región compartida.

También merece recordarse que desde mediados de 2003 y durante el año 2004, las autoridades locales a uno y otro lado, grupos ecologistas y actores de la sociedad civil, habían alertado sobre los peligros y posibles consecuencias negativas que tal emprendimiento podría ocasionar. Se presumía, además, que estas empresas de origen europeo eligen instalarse en países en vías de desarrollo por diversas razones de competitividad pero, además, porque en el año 2007 la Unión Europea comenzaría a aplicar una normativa que las dejaría totalmente fuera del negocio papelerero, de no mediar cambios estructurales esenciales en su modo de producción y en el procesamiento de los efluentes.

En esos momentos se manejaban informaciones un tanto alarmantes referidas a los efectos nocivos producidos por emprendimientos similares, de los cuales se registran al menos tres ejemplos: un accidente producido en la fábrica UPM en Finlandia, en el año 2003; la contaminación generada por la ENCE en Pontevedra (Galicia, España). Asimismo se conoce la recomendación por parte del Tribunal Latinoamericano del Agua relativa al cierre de la papelera CELCO ubicada en Valdivia (Chile) hasta que se lleve a cabo un nuevo estudio de impacto ambiental.<sup>4</sup> A esta información, que alimenta la preocupación por el efecto ambiental de las pasteras, valdría la pena agregar que ninguna de esas poblaciones está ubicada en áreas de fronteras internacionales, con lo cual las decisiones para bien o para mal son de carácter interno del Estado que las ha

autorizado. La existencia también en territorio argentino de plantas de celulosa de vieja data –con sus efectos ambientales ya conocidos– constituye otro problema preocupante y aporta una cuota de desconfianza respecto de lo difícil que resulta equilibrar la ecuación medio ambiente-economía. Un adicional a esta problemática que no puede soslayarse es la necesidad de atraer inversión extranjera que tienen nuestros países, lo cual queda claro en el caso de Uruguay respecto de los dos emprendimientos pasteros mencionados y otros que podrían producirse a futuro.

## **2.2. La escalada en la confrontación de posiciones y perspectivas respecto del tema de las “papeleras” por parte de la Argentina y Uruguay: el año 2005 hace “visible” el diferendo**

El nuevo gobierno de Tabaré Vázquez –quien asumió la presidencia el 1° de marzo de 2005– reconoció desde el comienzo de su gestión, la relevancia del **proyecto paplero de las plantas en Fray Bentos** habida cuenta que éste constituye la mayor inversión extranjera en Uruguay, representando aproximadamente el 10% de su PBI.

También se ha sostenido que desde 2003 habían existido conversaciones entre Argentina y Uruguay al respecto, pero las mismas se dieron en el nivel oficial-técnico aunque hoy queda en dudas cuánto realmente se trabajó con idea de proyección futura en el marco del **Estatuto del Río Uruguay y la CARU (Comisión Administradora del Río Uruguay) estructura de carácter binacional**, que contempla la participación de representantes provinciales del lado argentino, en tanto país federal. Es importante recordar que de toda la extensión del río Uruguay, un 30% forma límite entre Argentina y Uruguay, y precisamente ese último tramo se encuentra bajo administración de la mencionada Comisión.<sup>5</sup>

Del lado de la **sociedad civil**, y a pesar de que varias veces en esos dos años previos (2003-2004) se intentó alertar sobre los peligros que podrían sobrevenir por la instalación de las papeleras, recién cobra notoriedad su accionar cuando las diversas organizaciones se hacen más visibles a escala nacional y toma estado público su protesta.

El sábado 5 de marzo de 2005 sesionaron en Gualeguaychú la Red Socioambiental de Entre Ríos y de la República Oriental del Uruguay. Participaron representantes de 30 instituciones, entre ellas, Movitdes, Guayubira, Uruguay Sustentable, Ñandubay, Vecinos Autoconvocados, Ejército Alpargatista, Eco Urbano,

Movimiento Artesanos de Colón, Proyecto Tierra, Foro Ecologista de Paraná (miembro de RENACE). Todas ellas instaron al gobierno uruguayo de Tabaré Vázquez a revisar lo actuado en la anterior gestión nacional. Era conocido el pronunciamiento del Presidente en la etapa pre-electoral, respecto de su desaprobación para la instalación de las pasteras.

Reclamaron, al mismo tiempo, a las autoridades argentinas, sobre todo al presidente Néstor Kirchner y al entonces ministro de Relaciones Exteriores Rafael Bielsa, el respeto irrestricto del Tratado del Río Uruguay y le solicitaron intimar al vecino país a la suspensión de las autorizaciones otorgadas a las empresas.

El malestar por la falta de respuesta se hizo evidente al movilizarse más de 40 mil personas para protestar e intentar frenar la decisión y el 30 de abril de 2005 llevaron a cabo un simbólico abrazo del río sobre el Puente Internacional San Martín, que une las ciudades mencionadas.<sup>6</sup> 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.

Hasta aquí las cosas, el tema se trató a **nivel bilateral** dentro de las estructuras existentes mientras que crecía la demanda por mayor participación subnacional y de la sociedad civil en decisiones internacionales que luego, los afectarían y –en este caso– de manera muy significativa.

En tanto desde el gobierno de la **provincia de Entre Ríos** –en las figuras de su gobernador Jorge Busti y vice Guillermo Guastavino– se decidió que el tema no quedase limitado a su resolución en el marco de los dos niveles mencionados: subnacional y nacional-bilateral. Surgió desde ese momento la idea de **actuar directamente en el plano internacional** –a nivel de ciertos organismos multilaterales– para lograr una presión que pudiera ser más efectiva.

Quedaban implicados así, el nivel local, el nacional-bilateral y el multilateral, de los cuales nos ocuparemos seguidamente.

### **3. La provincia de Entre Ríos y las acciones emprendidas a nivel internacional**

Desde el gobierno entrerriano, que se vio compelido por sus propios pobladores a actuar frente a lo que entendieron como inactividad de las autoridades nacionales, se decidió elevar la cuestión para

su consideración –en función de diversos factores implicados– directamente al plano internacional.

Ahora bien, frente a lo que puede considerarse un exabrupto del gobierno entrerriano y el uso de la cuestión para fines electorales, para algunos; o la vívida señal de que existe cierta anarquía o dificultades del gobierno nacional para “conducir” o para garantizar la “governabilidad” en todo el espacio nacional para otros, convendría –al menos– tener en cuenta algunos cambios que se han gestado en el accionar internacional de los actores subnacionales en la Argentina, en tanto Estado federal.

La Reforma Constitucional de 1994, entre otros temas, tomó fuertemente en consideración las **acciones internacionales que pueden ejercer las provincias**. Y, casi como un efecto lógico –aunque tal vez no precisamente el más cómodo por sus implicancias– dejó abierta la puerta del 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, como se sabe, tiende a hacerse cada vez más presente en el tipo de vínculos que establecen entre sí los actores subnacionales más allá de las fronteras 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 nuestro tiempo (Colacrai, 2004; 2005).

Si tomamos en cuenta los cambios constitucionales producidos en nuestro país, con relación a los recursos naturales y al medio ambiente como así también al rol internacional de las provincias, tendremos una visión más cercana a la multiplicidad de factores, actores y agendas en juego que, sin lugar a dudas, tornan más complejas las decisiones en materia de Política Exterior.

Quedan consagrados, 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 (ambos enunciados en el art.124 CN) y, finalmente, el derecho de todos los habitantes a un ambiente sano, equilibrado y, a su vez, el deber inalienable de preservarlo (art. 41 CN).

De allí se deriva entonces que, cuando se trata de situaciones que comprometen recursos naturales y aspectos vinculados con el medio ambiente y además tienen una dimensión internacional por su carácter transfronterizo –que implican a dos o varios Estados–

aparecen **tres conjuntos de cuestiones** que deben ser contemplados simultáneamente.

La combinación de todos ellos –con idéntico rango constitucional– pone en jaque la realización de diversas obras de infraestructura, la construcción de represas, proyectos hidroeléctricos y, en este caso, **el establecimiento de las plantas de pasta de celulosa en la margen uruguaya del río Uruguay, compartido con la Argentina.**

Así se decidió llevar adelante sendas acciones ante la Corporación Financiera Internacional (del Banco Mundial) y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA. Este reclamo fue asumido desde el Centro para los Derechos Humanos y Ambiente (CEDHA) en nombre del gobernador y vice-gobernador de Entre Ríos –como ciudadanos afectados– y su presentación tuvo lugar el 19 de septiembre de 2005. En el primer caso, el recurso apuntaba a lograr algún efecto no sólo en el plano simbólico sino práctico, ya que las empresas ENCE y Botnia habían gestionado ante la CFI alguna parte de la inversión (alrededor del 8%), para cuya autorización era necesario superar estudios de impacto ambiental.

En el segundo caso, la interposición del recurso se fundamentaba en que Uruguay, al autorizar y aprobar los dos emprendimientos industriales que ocasionarían un alto nivel de contaminación, estaría violando derechos humanos fundamentales de la población entrerriana presente y de las generaciones futuras, cuyas firmas –más de 39.000– vinieron a sustentar dicha presentación.<sup>7</sup> En el documento presentado, se hacía mención a que las poblaciones de Uruguay habían sido sólo superficialmente consultadas y los afectados del lado argentino, ignorados, no consultados en ningún proceso de evaluación ambiental, para poder expresar su preocupación por la instalación de dichas industrias ni por parte de quienes invertirían, tampoco por la Corporación Financiera Internacional, entendiéndose que ello era necesario para un estudio de impacto ambiental.<sup>8</sup> Como parte de los fundamentos técnicos se sostuvo tanto ante el Banco Mundial como ante la Corporación Financiera Internacional, que los proyectos de las dos plantas celulósicas no estaban dentro de la recomendación 9.661 del Consejo Económico de la Unión Europea, que promueve procesos “libres de cloro”, lo cual no estaría garantizado por dichos emprendimientos.

La dimensión subnacional –en este caso municipal– con actuación internacional también se hizo manifiesta cuando el 9 de sep-

tiembre, una delegación de intendentes provenientes de distintas ciudades participantes de la Federación Latinoamericana de Ciudades y Municipios de América latina se entrevistaron con el Ministro de Medio Ambiente de la Nación, manifestando que acompañaban a la provincia de Entre Ríos en su rechazo a la instalación de la papeleras frente a las costas de Gualeguaychú.<sup>9</sup>

Asimismo y, como resultado del trámite iniciado ante la CFI, hacia mediados de octubre de 2005, fue enviada una misión conformada por tres funcionarios con el propósito de evaluar si la situación ameritaba la presencia en la zona de la Ombudsman del Banco Mundial, Meg Taylor. Así ocurrió y un mes después la funcionaria expresaba en reunión con el canciller Bielsa, horas después de su visita a la provincia Entre Ríos, que pediría un nuevo informe sobre el impacto ambiental objetivo que podría provocar la instalación de las dos papeleras en la zona. Durante su estada en la provincia, Taylor había mantenido reuniones con el gobernador Jorge Busti y con miembros de la Asamblea Ambiental y se comprometió a dar a conocer un informe final en diciembre.

Queda a la vista, entonces, cómo la complejidad de la situación trae consigo el desarrollo de acciones en diferentes niveles: el local y de la sociedad civil, las autoridades provinciales, nacionales, los actores de carácter internacional como queda de manifiesto en la figura de la Ombudsman del Banco Mundial, entre otros.

#### **4. Los gobiernos nacionales de Argentina y Uruguay en situación incómoda**

Progresivamente, la controversia fue instalándose en el más alto nivel gubernamental y la situación comenzó a tensarse luego que la Argentina, a través del su embajador en Washington D.C., José Octavio Bordón, hiciera llegar el 26 de junio de 2005, una nota a las autoridades del Banco Mundial donde manifestaba la preocupación de su gobierno acerca de la eventual aprobación de fondos para los proyectos de las “pasteras”, cuando estaba pendiente un completo e independiente estudio ambiental.

Como medida retaliativa desde Montevideo se decidía, de modo unilateral, no asistir a las dos reuniones previstas en el marco del Estatuto del Río Uruguay para hallar una solución al problema (CARU). Por su parte, el Gobierno argentino hacía expresa su intención de no afectar los intereses económicos o productivos en Uruguay, pero a la vez sostenía fuertemente que no aceptaría que tal tipo de emprendimientos pudiera ocasionar daños ambientales en

un área de recursos compartidos –Río Uruguay– o al propio territorio nacional.<sup>10</sup>

Los presidentes Kirchner y Vázquez, para sacar del virtual estancamiento en que ésta había quedado sumida, decidieron crear en mayo de 2005 un **Grupo Técnico Mixto de Alto Nivel (GTAN)** que aportara más elementos y se expidiera en un plazo de 180 días.

Como ya habíamos señalado, el gobernador de Entre Ríos, en forma paralela, manifestaba la decisión de su provincia de llevar la cuestión ante los tribunales internacionales, entendiendo que los desperdicios de las futuras plantas en Fray Bentos contaminarían la costa entrerriana de Gualaguaychú y por lo tanto a sus ciudadanos. Y dejaba sentada la posibilidad, no sólo de recurrir directamente a las Embajadas de Finlandia y España en Argentina, sino también de petitionar ante la Comisión Europea de Derechos Humanos, en el futuro.

Por su parte, el ministro de Relaciones Exteriores de Argentina, Rafael Bielsa, y frente al reclamo de los pobladores locales de inacción por parte del gobierno nacional, realizó una visita a la ciudad de Gualaguaychú el 28 de julio para reunirse con autoridades, vecinos e integrantes de la Asamblea Ciudadana –hecho inédito en la Argentina– y dar cuenta de la marcha de las negociaciones, aunque ya previendo que la solución del problema no tenía buen pronóstico. Los representantes de la sociedad civil (la Asamblea) se manifestaban contrarios a que las recomendaciones que produciría dicha Comisión Ad Hoc no fuesen vinculantes.

También las relaciones de tipo **transgubernamental** están presentes en el desarrollo de esta controversia y, como un medio para intentar acercar posiciones, en agosto de 2005 hubo reuniones entre las respectivas Comisiones de Medio Ambiente de los Senados argentino y uruguayo, las cuales habían tenido experiencia de abordaje de algunos temas en forma conjunta, entre ellos el Acuífero Guaraní.

Entre el **23 y el 26** de agosto podría considerarse que se produce, en el discurso oficial tanto del lado argentino como uruguayo, la **radicalización de las posiciones oficiales**. Ello se desprende de afirmaciones como las del presidente Kirchner quien, el 23 de agosto recibió a una delegación de los Asambleístas de Gualaguaychú y funcionarios entrerrianos, a quienes les dijo “Nuestra causa es su causa”.

Por su parte, el canciller Gargano de Uruguay aseveró el 26 del mismo mes que la concreción del proyecto no tendría marcha atrás

porque era “una decisión soberana”, lo cual fue replicado por el jefe de la diplomacia argentina Rafael Bielsa en el sentido que “si las papeleras que Uruguay pretende poner en marcha contaminan, no se construirán”. El 21 de septiembre el presidente Néstor Kirchner envió una carta al Banco Mundial en respaldo a las gestiones que se realizaban en Washington contra la instalación de plantas papeleras en Fray Bentos.

Infelizmente la confrontación se agudizó el 30 de octubre a raíz de una serie de dichos y contradichos respecto de declaraciones del gobernador de Entre Ríos a Radio del Plata (Argentina) sobre la existencia de algún “incentivo” para que Uruguay aceptase la radicación de las pasteras. Esta expresión, que puede tener diversas interpretaciones –desde el incentivo económico que representa una inversión de tal magnitud lo cual hace minimizar los riesgos ambientales, hasta su vinculación con acciones de corrupción– generó un escándalo diplomático ya que Uruguay consideró esto un agravio. Así las cosas, las posiciones se tensaron al punto de llegar a un momento de máxima tirantez que llevó a que ambos gobiernos dispusieran, en los primeros días de noviembre de 2005, el “retiro en consulta” de sus respectivos embajadores, aunque éstos no tardaron en retomar sus actividades normales.

El 9 de enero de 2006, el gobierno argentino solicitó a Uruguay la reubicación de las pasteras “unos kilómetros al sur” de Fray Bentos para evitar el impacto ambiental en Gualaguaychú de los desechos de las plantas de celulosa. Dicho pedido fue formalizado por Eduardo Sigal, subsecretario de Integración Económica de Cancillería.

Luego de los 180 días acordados y doce reuniones, iniciadas el 3 de agosto de 2005, el Grupo Técnico de Alto Nivel-GTAN en su último encuentro en Montevideo, anunciaba el 30 de enero de 2006 que no había logrado consensuar un informe unificado para presentarlo a los respectivos Ejecutivos y, por lo tanto, se elaboraron dos informes separados.

La delegación argentina, conducida por el Director de la Unidad de Medio Ambiente de la Cancillería, embajador Raúl Estrada Oyuela, insistió en la insuficiente información suministrada por las autoridades uruguayas con referencia al “impacto acumulativo” de las futuras plantas de celulosa, su proceso industrial y el manejo general de las mismas, el tratamiento previsto para los desechos líquidos, emisión de gases, y planes de contingencia.<sup>11</sup>

Durante la segunda mitad de febrero de 2006, la controversia

continuaba sin solución y las posiciones aparecían cada vez más inflexibles. Por su parte, el ministro de Relaciones Exteriores Jorge Taiana, asistió al Congreso de la Nación para ofrecer un informe detallado. Del otro lado del río Uruguay, el presidente Tabaré Vázquez anunciaba que la próxima reunión de Gabinete se realizaría en Fray Bentos, a la vez que llevaría a cabo la ceremonia de emplazamiento de las piedras fundamentales de las plantas de celulosa a construirse.

Queda contenido en el informe realizado por el canciller Taiana, el recurso a asistir a la Corte Internacional de Justicia. En ese sentido, debe recordarse que la Legislatura entrerriana había aprobado por unanimidad, el 27 de enero, el proyecto de resolución mediante el cual solicitaba al Gobierno Nacional elevar el caso a La Haya.<sup>12</sup> Esta instancia se perfilaba como la salida jurídica que, a nivel bilateral, se empantanaba cada vez más.

## **5. La cuestión desemboca en la Corte Internacional de Justicia (Tribunal de La Haya). Fundamentos, proceso y consecuencias**

En la presentación realizada ante el Congreso Nacional, el canciller Taiana sostuvo que la vía de la Corte Internacional de Justicia estaba abierta porque el Estado argentino se había visto frustrado repetidamente en sus esfuerzos para que Uruguay cumpliera lo establecido con el Estatuto del Río Uruguay, que protege las aguas compartidas. Enfatizó también que era “paradójicamente lamentable” que la controversia estuviese dada en esta región, dado que el río Uruguay tenía una de las más completas y modernas regulaciones en el mundo para asegurar la protección ambiental y el desarrollo sustentable.<sup>13</sup>

Precisamente la referencia al Estatuto del Río Uruguay y su fundamento para la presentación efectuada ante la Corte de La Haya por parte de Argentina el 4 de mayo de 2006, que el Tribunal titularía luego “Pasteras en el río Uruguay (Argentina vs. Uruguay)”, amerita un análisis en sus disposiciones más relevantes así como también en la consideración que sobre su conveniencia o necesidad, han hecho algunos juristas destacados.

Como hemos sostenido en páginas precedentes, las regulaciones establecidas en el Estatuto del Río Uruguay, apuntan a un aprovechamiento racional del río compartido y la responsabilidad de propender a su manejo conjunto sobre la base de las normas ambientales. Es obligatorio y vinculante entre las partes y, determina que todo desacuerdo que se produjera entre ellas con relación al mane-

jo del río debe ser tratado en el marco de la Comisión Administradora del Río Uruguay (CARU). Sólo si ella no pudiese arribar a una solución se encararía la relación bilateral directa, o posteriormente se podría solicitar un arbitraje internacional.<sup>14</sup>

Como refiere **Guillermo Arnaud** (2006:17-18)<sup>15</sup>, el artículo 69 determina que “Toda controversia acerca de la interpretación o aplicación del Tratado y del Estatuto que no pudiese solucionarse por negociaciones directas podrá ser sometida por cualquiera de las Partes, a la Corte Internacional de Justicia”. El autor, además, trae a colación algunas referencias extraídas de la obra de Derecho Internacional Público del jurisconsulto uruguayo –reconocido mundialmente– Doctor Eduardo Jiménez de Aréchaga, quien ya en 1961 sostenía que se había descartado totalmente la Doctrina Harmon según la cual cada Estado es “amo en su territorio” y puede ejercer respecto del curso de agua todas las medidas que estime convenientes a su interés nacional.... En materia de aprovechamiento fluvial, la cuestión no es susceptible de solucionarse “en esta forma”. Y, acorde con la opinión del jurisconsulto, si “el Estado que objeta la realización de la obra demuestra la voluntad de negociar y de encontrar una solución, ya sea por la vía del acuerdo o del sometimiento a un procedimiento arbitral o judicial, el Estado que se propone realizar la obra **tiene la obligación de suspender la realización del proyecto**”.

Por su parte, el constitucionalista argentino **Daniel Sabsay** (2006), ha señalado que no queda otro camino por recorrer que el recurso ante la Corte, ya que “la Corte Internacional de Justicia con sede en La Haya es el tribunal al que las partes han convenido recurrir frente a una controversia que surgiera entre ellas y cuando se hubieren agotado los diferentes pasos previos que el Estatuto del Río Uruguay contempla”. A la vez, reconoce con pesar que se llega a esto porque “No se han tenido en cuenta ninguno de los pasos imprescindibles para evitar que se tensara la cuerda entre la Argentina y Uruguay”.

El caso que nos ocupa es un ejemplo perfecto de este estado de cosas, ya que habla a las claras del agravamiento de la confrontación como resultado de la falta de observancia de los pasos que, de haberse cumplido antes de poner en marcha la obra, hubieran impedido que se llegara a tensar la cuerda de esta manera, convirtiendo al entuerto en un grave conflicto internacional entre países hermanos (Sabsay, 2006). Será la primera vez que nuestro país recurra a esta vía para la solución de un conflicto. A la vez, es necesario acla-

rar que la decisión de concurrir a La Haya de ninguna manera impide que prosigan las negociaciones a nivel político. Es más, el mismo reglamento permite que la actuación de la Corte concluya con un arreglo amistoso o por el desistimiento de la demandante.

Asimismo, la discusión acerca de la pertinencia o no del recurso a la Corte fue planteada desde una visión política, por el senador (Radical-Independiente) **Rodolfo Terragno** –Vice-Presidente de la Comisión de Relaciones Exteriores del Senado– aludiendo a que por una serie de razones “La Haya no era la solución”. Hizo hincapié en que “el trámite de la medida cautelar podría resolverse en el 2007; la cuestión de fondo en el 2010”. Mientras Uruguay seguiría adelante con sus obras, con lo cual se estaría igual o peor que en esos momentos, precisamente febrero de 2006<sup>16</sup>, cuando Terragno comentaba la exposición del canciller Taiana ante el Senado de la Nación, a quien elogió por su claridad expositiva. El análisis de Terragno se centra en tres ejes: 1- la improbabilidad de que Argentina gane el pleito puesto que en la Corte están representados algunos de los principales países papeleros del mundo (Estados Unidos, China, Japón, Rusia, Francia ) y no van a fallar en contra de la misma tecnología que ellos usan, y aunque se pudiera ganar, eso sería en el 2010, y si estas plantas son contaminantes tendríamos cuatro años de contaminación acumulada; 2- la única solución es el “Acuerdo Kirchner-Tabaré”, haciendo el último esfuerzo para garantizar que estas plantas tengan los máximos controles y tecnología ambiental de última generación; 3- no es serio pensar que los uruguayos quieran envenenar y envenenarse, si un acuerdo binacional ayuda a perfeccionar las papeleras, Uruguay también saldrá favorecido. De allí que, la solución bilateral llevada a cabo, responsablemente, por ambos presidentes constituiría la opción más indicada. Aunque, como se verá en este trabajo, diferentes postergaciones de posibles reuniones, junto con declaraciones cruzadas expresadas en los medios de comunicación, lejos de mejorar fueron cargando de intransigencia a la relación.

Continuando con el proceso ya iniciado, el 1º de junio de 2006, la Cancillería argentina definió la conformación de la delegación oficial que concurriría a La Haya, para la defensa de la posición argentina ante la Corte Internacional de Justicia en las audiencias por el tema de las pasteras. Presidida por la embajadora Susana Ruiz Cerutti –Consejera Legal del Ministerio de Relaciones Exteriores– acompañada por Horacio Basabe –Director del Instituto del Servicio Exterior– y Santos Goñi –embajador en Holanda– que

revistarían en calidad de agentes para dirigirse a los jueces del Tribunal, dicha delegación también contaba con juristas y especialistas científicos.<sup>17</sup>

En la primera audiencia, la delegación argentina aseguró que las plantas producirán “un daño irreparable”, por lo cual se pedía la paralización de las obras antes que fuere tarde para hacerlo. Por su parte, la representación uruguaya presidida por el embajador Gros Espiell sostuvo que eso no podía ser probado, a la vez que reivindicó el derecho de Uruguay a construir las pasteras en su territorio nacional.<sup>18</sup>

Podríamos afirmar que, con algunos matices, estas dos aseveraciones serán las que ambos países repiten en diferentes instancias políticas y diplomáticas, desde el momento mismo en que se inicia este diferendo.

El 13 de julio de 2006, la Corte Internacional de Justicia emitió su voto (14 a 1) en cuanto a la medida cautelar presentada por Argentina para que se detuvieran las obras en las dos plantas procesadoras de pasta de celulosa. El fallo negó el pedido argentino para detener las obras de las plantas, argumentando que “la Argentina no ha convencido a la Corte de que las papeleras causarán un daño irreparable” al medio ambiente. Consideró asimismo que el Uruguay asume necesariamente el conjunto de riesgos ligados a toda decisión de fondo que la Corte pudiera emitir en una instancia ulterior si mantiene la autorización y permite continuar la construcción de las plantas. Pero al mismo tiempo hizo una advertencia con respecto a la necesidad de proteger el medio ambiente y convocó a ambos países para que comiencen un diálogo de “buena fe”.<sup>19</sup>

Las presentaciones ante la Corte incluyeron, el 26 de noviembre por parte de Uruguay, una petición de medidas provisionales basadas en que, desde el 20 de noviembre de 2006, “grupos organizados de ciudadanos argentinos” habían obstruido “un puente internacional vital sobre el río Uruguay” y que esta acción estaba causándole un “daño económico enorme” y que las autoridades de Argentina no habían tomado ninguna resolución para terminar con esta medida de fuerza.

El Tribunal nota inicialmente que en las audiencias públicas del 18 y 19 de diciembre de 2006, Argentina cuestionó su jurisdicción para indicar las medidas provisionales pedidas por Uruguay, argumentando que esas medidas no tenían “ningún vínculo con el Estatuto del Río Uruguay, el único instrumento internacional que sirve como base para la jurisdicción del Tribunal” en el caso, ni con

la Aplicación de Argentina que motivó llevar el caso ante el mismo. La posición adoptada el 23 de enero de 2007 por la Corte Internacional de Justicia de La Haya observa que, a pesar de los asedios, la construcción de la planta de Botnia ha progresado significativamente desde el verano de 2006 y ese trabajo continúa. Tal postura causó sorpresa en parte del espectro político uruguayo, desde donde se aguardaba un pronunciamiento favorable.

Es necesario, aunque de modo sintético, hacer una referencia a los procedimientos exigidos por La Haya como parte del proceso en curso. A la presentación de la Argentina de la “memoria” de la demanda iniciada contra Uruguay por la violación del Estatuto del Río Uruguay –trámite que se concretó el 17 de enero de 2007– le sucedería un período de seis meses para que Uruguay presente su “contramemoria”. Luego de ello, la Corte tiene la posibilidad de volver a llamar a audiencias a las partes si lo estima necesario. La etapa que le sigue a la de “memoria” y “contramemoria” es la de “réplica” y “dúplica”, lo que precederá a la etapa final que será la decisión de la Corte respecto a si hubo o no violación del Estatuto del Río Uruguay, proceso que podría tomar entre cuatro y cinco años.

Este caso ha tenido sus alegatos en junio de 2006 y su “memoria” (Argentina) y “contramemoria” (Uruguay) durante el año en curso.

El 12 de septiembre de 2007, a instancias de la presidente del Tribunal, Rosalyn Higgins se reunieron en el Palacio de Paz de La Haya, los representantes de las delegaciones argentinas y uruguayas, la embajadora Ruiz Cerruti y el embajador Héctor Gros Espiell, respectivamente. La resolución emitida por el Tribunal estableció nuevos plazos. Se trata de la “réplica” y la “dúplica”, últimas instancias de la fase escrita que establece la Corte de La Haya en su procedimiento legal para estos casos de disputas entre naciones, como referíamos anteriormente. En función de ello, Argentina tendrá un plazo en el que deberá cumplimentar el procedimiento que se extiende hasta el 29 de enero de 2008. Por su parte, Uruguay tendrá tiempo hasta el 29 de julio para presentar su “dúplica”, que es su respuesta a la “réplica” argentina. A partir del 29 de julio de 2008, una vez presentada la “dúplica” del gobierno uruguayo, el caso ingresará en su fase oral, con la fijación de la audiencia probatoria, que requerirá de la presentación de pruebas y testigos.<sup>20</sup>

Mientras se desarrolla el curso jurídico en una instancia internacional, el diferendo experimentó inusitados ejemplos de enfrentamiento ciudadano, continuidad y profundización de los cortes de

rutas y puentes, demandas por parte de Uruguay ante el sistema de solución de controversias del MERCOSUR, sospechas de sabotaje, acciones militares uruguayas para dar seguridad a la construcción de la pastera de Botnia, anuncios de pruebas piloto para su puesta en funcionamiento.

El análisis de todas esas manifestaciones como de muchas otras que involucran a actores nacionales e internacionales<sup>21</sup>, se torna imposible para adecuarlo al espacio de este trabajo. No obstante, la sola mención de ellos nos lleva a afirmar que la complejidad a la que hacíamos referencia al comienzo, resulta casi obvia.

También se suma a esta densidad de actores, la presencia de un facilitador –figura que se ha diferenciado de la “mediación”– procedente del gobierno español al cual se considera amigo tanto de Argentina como de Uruguay y, a la vez, cercano a la empresa ENCE de capitales españoles con un proyecto de emprendimiento similar al finlandés.

## **6. El intento de acercamiento a través de la figura del “facilitador español”**

La gestión del Estado español aparece en uno de los momentos de mayor tirantez entre Argentina y Uruguay. El panorama de tensión que se percibía antes de la XVI Cumbre Iberoamericana de Presidentes, que se llevaría a cabo en Montevideo en noviembre de 2006, podría sintetizarse a través de tres indicadores salientes: Vázquez había irritado a Kirchner al decir que no aceptaría diálogo bilateral con los puentes cortados. Los assembleístas de Gualaguaychú, que habían levantando los cortes de ruta entre junio y fines de octubre de 2006, reiniciaron los bloqueos de fin de semana. Asimismo, la Cancillería argentina había protestado por escrito debido a una autorización uruguaya para que la papelera Botnia extrajera agua del río.

En medio de ese escenario, el presidente Néstor Kirchner, solicitó al Rey de España sus buenos oficios o una mediación que contribuyese a destrabar el diferendo. Sin embargo, el premier español, José Luis Rodríguez Zapatero, advirtió sobre las dificultades que entrañaba este conflicto con miras a una solución bilateral, para no alentar falsas expectativas. A partir de la designación por parte del Rey Juan Carlos de Borbón, del embajador ante la ONU, Antonio Yáñez Barnuevo, el funcionario viajó a Buenos Aires y Montevideo.

La última visita, realizada hacia principios de febrero de 2007,

culminó con la perspectiva de que el siguiente encuentro se llevaría a cabo en Madrid. Diferentes versiones indicaron que entre las propuestas que se barajaban, figuraban la construcción de un acueducto para derivar aguas con desechos de la planta de Botnia lejos de Gualeguaychú y el diseño de una “barrera verde” que pudiese hacer menos notorio el perfil de las chimeneas de la futura papelera.

En cuanto a la empresa española ENCE, debe recordarse que hacia fines de diciembre de 2006, había anunciado que relocizaría su planta de producción de celulosa –cuya construcción no había iniciado aún– en la desembocadura del río Uruguay en el Río de la Plata. Esta medida se atribuye a las gestiones de la corona española en esta acción de facilitación y acercamiento de las partes.

Por su parte, los representantes de Kirchner y Vázquez fueron convocados a una reunión en Madrid, entre el 18 y 20 de abril de 2007.<sup>22</sup> La confirmación de la fecha para la cita en Madrid se conoció pocas horas después de que Vázquez ratificara una **dobles negativas**: a mover la pastera Botnia del lugar donde se estaba construyendo y a negociar mientras se mantuviesen los cortes de ruta en Gualeguaychú.<sup>23</sup>

Es interesante señalar que desde el gobierno nacional argentino –fue el propio presidente Kirchner– se convocó a las autoridades de la provincia de Entre Ríos para enviar un representante que integraría la delegación en las reuniones con el facilitador español. Habida cuenta que en Entre Ríos ya se había dado un proceso electoral, el gobernador y vice salientes resolvieron que fuera Sergio Urribarri –gobernador electo– quien se integre a dicha delegación. En el momento de la convocatoria, el gobernador Busti –aún en funciones– declaraba: “Si bien la Nación es quien maneja la política exterior, es importante que nosotros estemos para saber qué pasa”.<sup>24</sup> Esta declaración puede interpretarse como el reconocimiento del límite que tienen las provincias con relación a la política exterior conducida por el Estado nacional, pero a la vez, la necesidad de participar, controlar o ser consultadas en las decisiones que luego impactarán sobre ellas.

Argentina y Uruguay acordaron –en la llamada “Declaración de Madrid”– el 20 de abril de 2007 seguir un diálogo directo a través de sus representantes y coincidieron en que los contactos fuesen a “nivel técnico y político” alrededor de las siguientes áreas de cuestiones: construcción de la planta y circulación por las rutas y puentes que unen a ambos países, la aplicación de los estatutos de uso del río Uruguay y medidas de protección del medioambiente en la

región y de desarrollo sostenible en la zona afectada por la papele-  
ra.<sup>25</sup> En esa misma dirección se trabajó en las dos reuniones mante-  
nidas en Nueva York, procurando avanzar en todos los temas com-  
prometidos en la agenda original de Madrid donde se sentaron las  
bases de las conversaciones.<sup>26</sup>

La tarea, tal cual el propio facilitador supuso, no era fácil. Se tra-  
taba de intentar metas posibles, pragmáticas y aceptables para  
ambas partes, dado que las distancias en las posiciones se habían  
magnificado luego de tantos desencuentros. Esto era particularmen-  
te visible en la negativa al diálogo directo, bilateral entre los presi-  
dentes.

Aunque este capítulo no parece estar cerrado todavía, han tras-  
cendido algunos avances que contiene el Memorando preparado por  
Yáñez-Barnuevo. Además de no mencionar ni los cortes de rutas ni  
la relocalización de la planta, promueve la creación de un protoco-  
lo ambiental, un área verde en torno al predio de Botnia y el com-  
promiso de ambos países de que antes de instalar una nueva indus-  
tria en las márgenes del río Uruguay habrá consultas bilaterales para  
analizar y garantizar los estándares de cuidado del medioambiente.  
Se presume que sería puesto a consideración de los presidentes de  
Argentina y Uruguay para su firma, al celebrarse la XVII Cumbre  
Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, en Santiago de  
Chile entre el 8 y el 10 de noviembre próximos.<sup>27</sup> A esto se suma,  
como gesto de prudencia, que la planta Botnia no iniciaría sus acti-  
vidades hasta después de esa Cumbre.

## 7. La “diplomacia presidencial esquivada”

En el ámbito de las relaciones internacionales intra-latinoameri-  
canas y, particularmente, en la región sudamericana es bien conoci-  
da la relevancia que tienen los contactos presidenciales, las visitas  
oficiales de los Jefes de Estado, las Cumbres y la firma de  
Declaraciones. En gran medida, ellas marcan el camino en múlti-  
ples áreas de cuestiones para ser implementadas por las burocracias  
específicas. Esto que se ha dado en llamar “diplomacia presiden-  
cial” ha estado ausente o ha sido esquivada en este diferendo que man-  
tienen Argentina y Uruguay.

Uno de los primeros pasos que convendría recordar fue la deci-  
sión de los presidentes Kirchner y Vázquez –con el objetivo de  
superar el virtual estancamiento en que había quedado sumida la  
CARU– de crear en mayo de 2005 una **Comisión mixta *ad hoc*** que  
aportara más elementos y se expidiera en el plazo de 180 días. Para

el 28 de marzo de 2006 estaba prevista una reunión cumbre entre los mandatarios (la Cumbre de Anchorena) que se suspendió. Los gobiernos se habían puesto de acuerdo en una declaración conjunta para crear un grupo técnico de seis personas, tres de cada país, para estudiar el impacto ambiental. También habían fijado los términos de referencia para las tareas de esa Comisión.

Llama la atención que, suspendidas las reuniones presidenciales programadas específicamente para negociar y acercar posiciones, los encuentros que se produjeron podrían ser considerados “ocasionales”; por ejemplo, el 11 de marzo de 2006, en ocasión de la asunción de la presidente Michelle Bachelet en Chile. Asimismo, otro cruce “indirecto” se produjo cuando ambos mandatarios asistieron a la IV Cumbre de Jefes de Estado y Gobierno entre América Latina y el Caribe y la Unión Europea, en Viena del 11 al 13 de mayo del 2006. Poco tiempo después, al reunirse el Consejo del MERCOSUR en la ciudad de Córdoba, los días 20 y 21 de julio<sup>28</sup>, los cancilleres Taiana (de Argentina) y Gargano (de Uruguay) mantuvieron contactos en los cuales el primero realizó el ofrecimiento de “realizar un monitoreo conjunto de la construcción y gestión de las papeleras”, en tanto que sus respectivos presidentes no hablaron de las papeleras y, en cambio, intentaron mostrar que “no había fracturas en la relación”.<sup>29</sup>

Tampoco fue posible una reunión –aunque se especulaba con ella en diferentes ámbitos– durante la XVI Cumbre Iberoamericana llevada a cabo los primeros días de noviembre de 2006 en Montevideo. Como vimos, de allí resultaría la solicitud del presidente Kirchner para que el Rey Juan Carlos intercediera en el acercamiento de las partes. Ésta puede considerarse una buena opción para intentar la búsqueda de una solución. A la vez, parece una de las muestras más contundentes de la “gran dificultad” exhibida por los Presidentes para encarar personal y bilateralmente la cuestión que se contaminaba día a día con fuertes cruces de declaraciones de uno y otro lado.

A lo largo del año 2007, hemos asistido a diferentes declaraciones “cruzadas” de los Presidentes, quienes eligieron ya los discursos de inicio de Sesiones Legislativas en sus respectivos países, ya espacios multilaterales de la dimensión de la Asamblea General de las Naciones Unidas para declamar sobre los puntos de vista de cada gobierno y los derechos que les asisten en sus reclamos. Otro signo evidente y característico del modo en que los Ejecutivos dilataron toda oportunidad de encuentro directo, convirtiendo aquello que

constituía una práctica corriente y eficaz, en un juego de “diplomacia presidencial esquivada”.

### **Reflexiones finales**

El emplazamiento de las plantas productoras de celulosa en la margen vecina del río Uruguay –en un espacio que claramente comparten desde el punto de vista regional y ambiental Argentina y Uruguay– deja a la vista que la controversia generada obedece a una variedad de factores, actores e intereses en juego y hacen de éste un caso de compleja resolución. Se combinan en su desencadenamiento, desarrollo y, probablemente en su desenlace, diversos factores domésticos (o internos) y externos, con aspectos ambientales, jurisdiccionales, políticos, sociales y económicos que se conectan con la creciente actividad y protagonismo de las unidades subnacionales en la Política Exterior.

Éste constituye uno de los casos más complejos donde el accionar provincial ejerce una fuerte presión para la adopción de decisiones por parte de los conductores de las relaciones externas del país. También pone de manifiesto la debilidad de las instituciones bilaterales existentes –nos referimos a la Comisión Administradora del Río Uruguay, CARU– para arribar a un consenso que se traduzca en acciones concretas respecto de las cuestiones de su competencia.

La cuestión abordada, que para muchos se inicia en el año 2005 cuando cobra relevancia mediática, pero puede observarse a lo largo del trabajo que tiene una trayectoria de varios años, deja al descubierto cómo los temas de Política Exterior y su vinculación con el bienestar de los ciudadanos han comenzado a transitar un camino poco conocido o relevado hasta ahora, donde la población se pronuncia a favor de la “democratización en las decisiones y control” (proceso conocido como *accountability*). En ese sentido, pretende transparentar decisiones y convertirse en un actor que reclama una mayor participación, en este caso, respecto de decisiones internacionales que los afectan.

Asimismo, ha quedado claro que puede apelarse al uso de algunos recursos internacionales provistos por organismos internacionales, aunque sea con una finalidad consultiva y en otros casos, resolutive, cuyas acciones y decisiones habrán de tener efectos modeladores en las decisiones estatales, sobre todo teniendo en cuenta que emplear este recurso internacional puede estimular o acelerar el accionar nacional, a veces atrapado en cierta “rutina burocrática”.

Desde la óptica de los problemas que involucran el medio

ambiente, el desarrollo de este conflicto dejó al descubierto la carencia una política ambiental efectiva a nivel nacional y regional. También quedó evidenciada la necesidad de adecuación de las estructuras de negociación existentes a los tiempos que corren, para que actúen con una “visión estratégica”. Asimismo, ha mostrado la falta de diálogo a nivel nacional y de las provincias entre sí. Particularmente en este último caso, puede conjeturarse que de haberse contado con una verdadera política federal y el acuerdo sobre criterios básicos vinculados con el medio ambiente y los recursos naturales, podrían haberse evitado ciertas suspicacias que se dieron entre las provincias de Entre Ríos, Corrientes y Misiones, ya que estas últimas no se mostraban adversas a la instalación de papeleras y por el contrario, alentaban posibles inversiones en ese sentido.

En cuanto a la dimensión regional –es decir en el contexto del MERCOSUR– emerge una laguna importante respecto de la adopción de una real y efectiva política ambiental común.

Pero, quizás donde se observa una de las mayores debilidades o falencias es en la necesidad de debatir profundamente acerca del cumplimiento de los preceptos constitucionales que vinculan las cuestiones internacionales provinciales, el tema de los recursos naturales y la preservación del medio ambiente. **La tarea que queda por delante tiene que ver, muy especialmente, con la adopción de criterios que fijen una línea o denominador común.** De lo contrario, la vulnerabilidad a la que quedan expuestas las provincias se incrementará; la ecuación resultante de los términos cooperación-conflicto entre Nación y provincias se inclinará a favor del segundo componente. De allí cabe que nos preguntemos: ¿las decisiones en política exterior que afectan a las provincias generarán siempre e irremediamente un conflicto nación-provincia?; ¿cuál es el límite de autonomía decisional que tienen los gobiernos provinciales, pero a la vez, cuál es el margen de decisión que el Estado-nación puede “racionalmente” disponer para no afectar la sustentabilidad de las provincias y sus recursos?

Este es un diferendo bilateral que ha ido escalando en “costos” para la Argentina tanto materiales como intangibles. Una planificación cuidadosa, preventiva y consensuada aparece como el desafío al que deben comprometerse los gobiernos nacional y provinciales, sobre todo porque en el espacio de los recursos compartidos transfronterizos podrían suscitarse otros casos de similares características.

## Referencias

1. Como se verá más adelante, una de ellas –la española– será relocalizada.
2. El presente texto se entregó para su publicación el 9 de noviembre de 2007. Interesa destacar que de modo casi simultáneo a este artículo, apareció la obra compilada por Vicente Palermo y Carlos Reboratti, titulada *Del otro lado del río. Ambientalismo y política entre uruguayos y argentinos*, Buenos Aires, Edhasa, 2007.
3. Ver Third World Network N° 155-156, septiembre-octubre 2004 y el Boletín Especial del Movimiento Mundial por los Bosques (WRM), sobre “los impactos de la producción de celulosa”, N° 83 - junio 2004.
4. Ver “Plantas de celulosa: Un tribunal internacional pidió el cierre de una papelerera en Chile”, jueves 23 marzo de 2006: <http://www.eco21.com.ar/News-catid-14-allstories-1-startrow-76.html>
5. El Estatuto contiene un conjunto de reglas comprensivas para la administración, manejo, uso y cuidado del río Uruguay y establece un cuerpo binacional (CARU) al que se le asignan una serie de funciones relativas a la preservación y manejo de los recursos del río. Dicho Estatuto fue concluido el 26 de febrero de 1975 y comenzó a desarrollar sus funciones el 18 de septiembre de 1976.
6. “Argentinos y uruguayos, unidos en un abrazo contra la instalación de papeleras”, en *Diario Clarín*, Buenos Aires 30 de abril de 2005.
7. De acuerdo con el Documento relativo a la presentación realizada por el CEDHA ante la Ombudsman del Banco Mundial, el listado de los afectados comprende al señor Jorge Busti y al señor Guillermo Guastavino, gobernador y vice, respectivamente de la provincia de Entre Ríos; la Asamblea Cuidadana Ambiental de Gualaguaychú; Mo.Vi.T.De.S, Movimiento por la Vida, El Trabajo y un Desarrollo Sostenible (URUGUAY), Grupo Ecológico de Young (URUGUAY); Asociación de Maestros de Río Negro ( URUGUAY); Coordinadora de Vecinos Contra las Plantas Celulosa Mercedes Uruguay (además de la cifra ya mencionada de firmas individuales).
8. [www.cedha.org.ar/initiatives/paper\\_pulp\\_mills/](http://www.cedha.org.ar/initiatives/paper_pulp_mills/), page 7.
9. “Intendentes presentarán a la Nación NO a la Papeleras”, *Análisis Digital*, Paraná, 09/09/05 <http://www.analisisdigital.com.ar/noticias.php?ed=1&di=0&no=22980,13/9/2005>.
10. *Diario La Capital* (Rosario), 19 de julio de 2005; *Diario La Nación* (Buenos Aires), 29 de julio de 2005. Puede hallarse información adicional en [www.guayubira.org.uy/celulosa](http://www.guayubira.org.uy/celulosa); [www.uruguay.indymedia.org](http://www.uruguay.indymedia.org)
11. Ver Natasha Niebieskikwiat, “Papeleras: fracasó la comisión binacional y apelarán a La Haya”, *Diario Clarín*, Buenos Aires, 31 de enero de 2006; María Luisa Mac Kay, “¿Galope o tranco lento?”, *Diario Clarín*, Buenos Aires, 31 de enero de 2006. Para más detalles puede consultarse *Informe de la Delegación Argentina al Grupo Técnico de Alto Nivel Argentino-Uruguayo*, Buenos Aires, 3 de febrero de 2006. Ver en [www.mrecic.gov.ar/portal/novedades/informe.pdf](http://www.mrecic.gov.ar/portal/novedades/informe.pdf).
12. Puede consultarse la información de lo actuado a nivel legislativo en Entre Ríos en: <http://www.entrerios.gov.ar/noticias/v2/notas/ver.php?7379>  
<http://www.entrerios.gov.ar/noticias/v2/notas/ver.php?7341>
13. Ver “El crítico informe de Cancillería sobre las papeleras de Uruguay” in *Infobae*, Buenos Aires, 15 February, 2006; y también “Argentine Congress involved in pulp mills dispute” *Mercopress*, Wednesday, 15 February, 2006.
14. [www.caru.org.uy/publicaciones/publicacionesPDFs](http://www.caru.org.uy/publicaciones/publicacionesPDFs)
15. El autor es Presidente de la Academia Argentina de Ciencias del Ambiente y posee una

larga carrera diplomática.

16. Ver “La Haya no es solución” en [http://www.terragno.org.ar/vernota.php?id\\_nota=694](http://www.terragno.org.ar/vernota.php?id_nota=694)

17. <http://www.estrucplan.com.ar/secciones/noticias/Noticia.asp?Codigo=3349>. Nos referimos a cuatro abogados extranjeros, siete asesores jurídicos argentinos, un ingeniero especialista en tecnología celulósica, un licenciado en química y un experto en temas pesqueros.

18. *Diario Página 12*, Buenos Aires, 9 de junio de 2006.

19. “Corte de la Haya fija plazos a Argentina y Uruguay en litigio sobre papelera”. Puede consultarse esta información en: <http://www.un.org/spanish/News/fullstorynews.asp?newsID=7334&criteria1=CIJ>; otras fuentes de información [http://www.iisd.org/pdf/2006/itn\\_june15\\_2006.pdf](http://www.iisd.org/pdf/2006/itn_june15_2006.pdf)UH y el Colegio de Abogados de San Isidro, Instituto del Ambiente y los Recursos Naturales, en <http://www.casi.com.ar/institutos/irma/papeleras.htm>

20. “Papeleras: Argentina tiene hasta el 29 de enero para presentar su réplica en el Tribunal de La Haya” en [http://www.apfdigital.com.ar/despachos.asp?cod\\_des=93764](http://www.apfdigital.com.ar/despachos.asp?cod_des=93764). Ver también “Se dilata en La Haya la resolución del juicio con Uruguay por Botnia”, en *Diario La Nación*, Buenos Aires, 13 de setiembre de 2007.

21. Recuérdese, a título de ejemplos, que el 20 de julio de 2005, Greenpeace instó al Gobierno argentino a rechazar la instalación de las plantas de celulosa de las empresas Ence y Botnia sobre el río Uruguay. A ello se sumó que el 17 de enero de 2006, quince miembros de Greenpeace desembarcaron en el puerto que la empresa finlandesa Botnia posee en Fray Bentos. Diez de estos quince activistas fueron arrestados y luego liberados por Prefectura de Uruguay, mientras que otros cinco se encadenaron al puerto de la empresa. Desde el lado uruguayo, su Vice-Ministra de Relaciones Exteriores realizó algunos contactos hacia febrero de 2006, relativos a la posibilidad de solicitar una mediación del Secretario General de la Organización de Estados Americanos (OEA), lo cual no prosperó. En lo que respecta al Banco Mundial, a fines de noviembre de 2006, aprobó un crédito de U\$S 170 millones para financiar la construcción de la papelera de Botnia, afirmando que ésta no contaminará el ambiente.

22. “Papeleras: el rey le puso fecha a la reunión en Madrid”, en *Diario La Nación*, Buenos Aires, 23 de marzo de 2007.

23. *Ibídem*.

24. “Uribarri viaja a España por el conflicto de las papeleras”, en *El Diario*, Paraná, 30 de marzo de 2007.

25. Ver “El rey Juan Carlos recibió a los representantes de Argentina y Uruguay” en [www.diarioexterior.com](http://www.diarioexterior.com), 20 de abril de 2007.

26. Ver “Papeleras: el “facilitador” español convocó a un nuevo encuentro para el 29 y 30 de este mes en Nueva York, en [www.clarin.com/diario/2007/05/09/um/m-01415487.htm](http://www.clarin.com/diario/2007/05/09/um/m-01415487.htm). También: “Papeleras: para el facilitador español, “no hay por qué esperar grandes resultados” en *Diario Clarín*, Buenos Aires, 30 de julio de 2007.

27. “Papeleras: Argentina y Uruguay estarían analizando las bases de un acuerdo”, APF Digital, Montevideo, 18 octubre de 2007. En este artículo, las fuentes citadas son el *Semanario Búsqueda*, cuya información fue levantada por el *Diario El País*.

28. Se recuerda como la circunstancia donde se plantearon con mayor crudeza las asimetrías que sienten los socios menores del MERCOSUR, particularmente Uruguay, a la vez que se manifestaba que era posible un alejamiento del acuerdo regional o la reducción de sus compromisos a los de un acuerdo de libre comercio.

29. Ver <http://www.litoral.com.ar/index.php/diarios/2006/07/21/politica/POLI-03.html>. Una cronología útil, que incorpora elementos de la situación social y sindical, así como

también de movimientos sociales y cubre el período mayo-agosto de 2006, puede consultarse en [www.clacso.org.ar/difusion/secciones/osal/Descargables/uruguay/uruguay-mayo-agosto-2006.pdf](http://www.clacso.org.ar/difusion/secciones/osal/Descargables/uruguay/uruguay-mayo-agosto-2006.pdf)

## **Bibliografía**

G. ARNAUD (2006), “Papeleras: la controversia argentino-uruguaya”, en *Archivos del Presente*, N° 40.

M. COLACRAI (2004), “La cooperación entre los actores subnacionales y el gobierno federal en áreas de frontera y en el desarrollo de la infraestructura física”, en *Integración y Comercio*, Buenos Aires, INTAL 21, 141-170.

————— (2005), “Subnational governments and International Relations: Cooperation or Conflict with Nation-State? The case of Argentina”, ponencia preparada para *WORLD INTERNATIONAL STUDIES COMMITTEE (WISC), First Global International Studies Conference*, Bilgi University, ISTANBUL, 24-27 August 2005.

D. SABSAY (2006), “Papeleras: Ahora no hay otro camino que La Haya”, *Civitas/PSI*, Buenos Aires, 4 de marzo.

Recibido: octubre 2007. Evaluado: mayo 2008.

