



---

## **La disputa entre Argentina y Uruguay por la construcción de las procesadoras de celulosa en Fray Bentos**

Análise de Conjuntura OPSA (nº 11, novembro de 2006)  
ISSN 1809-8924

**Vicente Palermo<sup>1</sup>**

Investigador independiente del CONICET, Argentina  
Instituto Gino Germani de la Universidad de Buenos Aires  
[vicentepalermo@gmail.com](mailto:vicentepalermo@gmail.com)

### **Introducción**

El diferendo planteado entre Argentina y Uruguay en torno a la construcción de dos "papeleras" ha adquirido en poco tiempo aristas sumamente conflictivas. Este artículo no pretende desenvolver un análisis exhaustivo del conflicto, sino concentrarse principalmente en dos aspectos del mismo: las dimensiones político culturales que contribuyen a explicar aquellas aristas, y su relación con los condicionantes domésticos del proceso de toma de decisiones de política exterior, focalizando especialmente, en ambos aspectos, en lo que se refiere a la Argentina. A tal efecto el texto está dividido en cuatro partes. La primera, que parece indispensable para lectores brasileños que no han tenido en general oportunidad de seguir las vicisitudes del conflicto, constituye un relato sucinto del mismo, más bien descriptivo aunque no completamente exento de elementos analíticos e interpretaciones controversiales. La segunda hace explícitos algunos de los condicionantes más obvios, en términos de estructura de incentivos, que ayudan a entender la creciente conflictividad del diferendo. Omitir esta sección no sería analíticamente apropiado, porque sesgaría el análisis excesivamente a favor de mis principales hipótesis explicativas. La tercera discute dimensiones político culturales que considero pertinentes en el caso. La cuarta se ocupa, polémicamente, de analizar si y cómo los condicionantes domésticos dieron forma a las decisiones del gobierno federal argentino. En este episodio, un diferendo inter-nacional se convirtió abruptamente en un conflicto abierto cuando, sobre todo por parte de la Argentina, fue enteramente

---

<sup>1</sup> Deseo agradecer a María Lavega por la asistencia de investigación periodística y de campo desarrollada.

absorbido por la política doméstica y moldeado por los avatares de ésta última - pero este rasgo es demasiado obvio; la pregunta, en cambio, que cabe, es: dados los incentivos y las restricciones presentes, ¿era inevitable este desenlace? Mi respuesta es decididamente negativa.

En términos generales, asumo aquí que más allá del interés que pueda presentar el conflicto en sí mismo, muchas de sus características son expresivas de aspectos de la política, la cultura política y la sociedad argentinas contemporáneas.

### **Un brevísimo relato de la evolución del conflicto**

La política pública, muy activa y fiscalmente relevante, de estímulo a la forestación por parte de los gobiernos uruguayos arranca por lo menos a fines de los 80. El conocimiento público de la intención de dos compañías, Ence, española, y Botnia, finlandesa, de instalar sendas plantas procesadoras de celulosa, ambas muy próximas entre sí, en Fray Bentos (partido de Río Negro, Uruguay), es mucho más reciente, data de 2002. Dada la enorme importancia económica relativa, local y aun nacional, los anuncios son bien recibidos en Uruguay, salvo por parte de sectores del Frente Amplio y pequeños, pero activos, grupos ambientalistas preexistentes de Fray Bentos (creados en oposición a la política de forestación). Son estos grupos los que toman la iniciativa de expresar sus preocupaciones y buscar respaldo entre los habitantes de Gualeguaychú, ciudad de la provincia argentina de Entre Ríos, prácticamente ribereña. Esta iniciativa dispara la activación vecinal-ambientalista en la orilla argentina.

A la sazón, la cuestión de la instalación de las plantas estaba siendo ventilada oficialmente en la relación intergubernamental, en el seno de la Comisión Administradora del Río Uruguay (en adelante, CARU), el organismo binacional, creado al firmarse el Tratado bilateral (1975) de límites, y que se rige por el Estatuto del Río Uruguay, firmando en conjunto con el tratado.

La posición del incipiente vecinalismo gualeguaychense es, prácticamente desde el comienzo, la de una cerrada negativa a la instalación de las "papeleras" - dando por descontado que serán necesariamente contaminantes. Algunas protestas tienen lugar en la ciudad durante 2003, pero su eco público todavía es escaso. El primer corte del

punte internacional (muy breve) data de octubre de 2003, junto a la entrega de la "Declaración de Gualeguaychú", por parte de un grupo de "Vecinos Autoconvocados de Gualeguaychú", al intendente uruguayo de Río Negro. Ya en febrero de 2004, el grupo consigue audiencias, en Buenos Aires, con el presidente Néstor Kirchner y el entonces canciller Rafael Bielsa.

La posición oficial de Argentina, en el ámbito de la CARU, era claramente diferente. No se planteaba una oposición a que Uruguay instalase las plantas, sino que se expresaban preocupaciones por conocer su posible impacto ambiental, y se solicitaba información que, en principio, Uruguay debería proporcionar formalmente en cumplimiento de las disposiciones del Estatuto del Río Uruguay. De modo que inicialmente, en el ámbito diplomático, el diferendo fue de naturaleza jurídica: ¿correspondía o no la aplicación de las disposiciones del Estatuto del Río Uruguay en este caso? Los representantes uruguayos entendían que no. Las autoridades uruguayas proporcionan información sobre el impacto ambiental de las plantas procesadoras de celulosa pero, en verdad, lo hacen de un modo que evita la formalidad dispuesta por el Estatuto. Pero si en efecto no se aplicaron las disposiciones del Estatuto del Río Uruguay, este comportamiento irregular del gobierno uruguayo fue aceptado en los hechos por las autoridades argentinas. El gobierno argentino aceptó una información equivalente, en lo que se refiere a impacto ambiental, pero no formalmente encuadrada en el mismo, en virtud de lo cual el gobierno uruguayo conservó margen de acción.

Esto se expresa en la reunión del 2 de marzo de 2004 entre los cancilleres Operti y Bielsa, tras la cual anuncian haber llegado “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 CARU, de la calidad de las aguas conforme a su Estatuto.” (CARU-15 de mayo de 2004). La Memoria Anual del Estado de la Nación Argentina (2004), en su capítulo Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, reconoce la instalación de las plantas de celulosa y no hace referencia a ninguna diferencia de posiciones entre las partes.

Parece claro que hubo una tesitura inicial de ambos gobiernos favorable a llegar a un entendimiento que, aunque no se ajustara a rajatabla a las disposiciones formales, fuera

estable, y la creencia en que tal encauce de las diferencias habría de sosegar, o diluir, la inquietud vecinal.

Esto no satisface a los vecinalistas argentinos, que seguían de cerca los pasos de ambos gobiernos. Muy desconformes con lo que entienden como una actitud leniente y negligente de parte del servicio diplomático o el gobierno federal, el disparador de la acción colectiva es su conocimiento de la autorización uruguaya a la empresa Ence - la española - a comenzar a construir su planta. Adoptan rápidamente medidas de fuerza, y el expediente es el ensayado con anterioridad, de efectuar cortes relámpago de ruta, bloqueando el puente Internacional General San Martín. Los bloqueos no permanentes procuran generar presión sobre ambos gobiernos federales.

Pero cuando, en febrero del 2005, el gobierno uruguayo autoriza a Botnia, la finlandesa, a avanzar con el proyecto de la segunda planta - en localización muy próxima, cabe señalar, con la anterior -, la activación vecinal en la margen argentina del río se multiplica. El 30-04-2005 varias decenas de miles de personas movilizadas (Clarín y La Nación se refieren a 40.000) ocupan el puente. Se trata de un punto de inflexión por varios motivos: porque es desde entonces que el impacto público, y la repercusión en los medios, aumenta notoriamente, para mantenerse muy alto (prácticamente hasta que, en julio de 2006, se conozca el fallo contrario al pedido argentino de medida cautelar por parte del Tribunal de La Haya); porque se constituye en ese entonces la Asamblea Ambiental de Gualeguaychú; porque la metodología de cortes de ruta y puente dejará de expresarse en acciones relámpago para dar paso a medidas más prolongadas, y porque prácticamente desde entonces los gobiernos argentinos tanto provincial como nacional dan un giro de 180 grados en su posición, haciendo muy pronto suyas las orientaciones de los vecinalistas, y avalando su *modus operandi* y hasta proporcionándoles apoyo logístico.

El gobernador de Entre Ríos, Jorge Busti, se hace eco de los vecinalistas, reclamando que se efectúe un nuevo estudio ambiental antes de proseguir con la construcción las dos "papeleras". Pocos días después comparece en Gualeguaychú una delegación del gobierno federal, encabezada por el canciller argentino, Rafael Bielsa, para dar explicaciones respecto a la posición de su gobierno.

Muy poco después, también en mayo de 2005, los presidentes Néstor Kirchner y Tabaré Vázquez acuerdan en un encuentro la formación de un Grupo Técnico de Alto Nivel, binacional, que se abocaría a evaluar los impactos ambientales y a prever mecanismos para minimizarlos y contando con un plazo de seis meses, a partir de agosto, para producir un primer informe conjunto.

Claramente, esta iniciativa no encauza el conflicto, sino que contribuye a echar leña al fuego de la desconfianza y por tanto de las sobre-reacciones. Y el conflicto se traduce en un dura puja política abierta y con intervención de múltiples actores. La Asamblea Ambiental de Gualeguaychú se afirma en su posición dura y una retórica que expresa con dramatismo que está todo en juego acompaña las medidas de fuerza. Por caso, su vocero, Andrés Rivas, sostuvo: "Pelemos por nuestro presente y por el futuro de nuestros hijos". La intensidad de la crítica al gobierno argentino no disminuye, al contrario, porque el acuerdo del mes de mayo es visto con extrema desconfianza, es decir con el mismo espíritu con que los vecinalistas venían contemplando las tratativas diplomáticas anteriores. Más todavía, perciben esos acuerdos no como tentativas de resolver el problema sino como intentos de desmovilizarlos y "entregarlos". Por caso, tomando el hecho de que el resultado del estudio de impacto ambiental convenido no sería vinculante (cae de su peso que si lo fuera, eso asignaría poder de veto a la Argentina, de modo tal que Uruguay jamás habría aceptado ese acuerdo), la AAG ataca con virulencia al gobierno nacional, emitiendo un comunicado (Clarín, 24-07-2005) de repudio al canciller Bielsa: "Denunciamos al Gobierno argentino, que a través de su Cancillería claudicó en la lucha que venimos manteniendo en defensa de nuestro medio ambiente y de nuestra vida... No aceptamos que el estudio no sea vinculante. Exigimos la paralización inmediata de las obras. (...) Que Dios, la Patria y las generaciones futuras se lo demanden".

De inmediato el gobierno provincial avala las críticas de los vecinalistas: "El gobierno provincial de Jorge Busti no respalda las últimas acciones de nuestra cancillería", declara el diputado provincial justicialista Juan José Bahillo. "Entre Ríos exige que el estudio de impacto ambiental de las dos papeleras sea vinculante y que se paralicen de inmediato las obras de construcción de las fábricas. La decisión de la Cancillería argentina del viernes 22 (de julio) volvió varios pasos hacia atrás respecto de lo que se

venía logrando", agregó, faltando patentemente a la verdad (ya que hasta ese momento nada se "venía logrando").

Poco antes, el 26 de junio, el gobierno provincial actúa dirigiéndose directamente a la Corporación Financiera Internacional/Banco Mundial, con el pedido de que no financiara las obras sin un estudio ambiental previo (técnicamente, de todas formas, la CFI debía expedirse de oficio antes de conceder los créditos; si bien éstos no eran, al parecer, imprescindibles para las empresas, el motivo de la solicitud de los mismos era precisamente la garantía de los estándares ambientales). En julio la CFI informa que no autorizará los financiamientos solicitados hasta tanto no tenga lugar el estudio de impacto ambiental correspondiente, señalando que más allá del reclamo del gobierno argentino, eso responde a una exigencia de sus estatutos.

La percepción de vecinos y autoridades políticas provinciales es la de que los gobiernos federales desean, en una suerte de complicidad, bajar el tono de la disputa y cuanto más es así percibida la relación diplomática bilateral, tienen lugar más reacciones. En esas pocas semanas habrá cinco protestas con cortes y bloqueos, involucrando a miles de activistas vecinales. Mientras el gobernador, Jorge Busti, anuncia que en caso de no recibir ninguna respuesta del gobierno de Tabaré Vázquez, presentaría una denuncia ante la Comisión de Derechos Humanos de la Organización de Estados Americanos "en defensa de la vida y la salud" (Página 12, 26 de julio). Y anuncia asimismo que pediría a la Secretaría de Energía que aborte exportaciones de gas u obras de infraestructura gasífera que puedan abastecer a las papeleras uruguayas (Clarín, 29 de julio).

Cuando el canciller Bielsa concurre nuevamente a Gualaguaychú, "para rendir cuentas y dar explicaciones", en medio del griterío de los vecinalistas ("vin-cu-lante! vin-cu-lante!"), se compromete: "Si las plantas contaminan, creo que hay muy pocas posibilidades de que puedan continuar" (Página 12, 29 de julio) y, más aún, sostiene que los vecinos "[le] han dado una lección de organización civil" (Clarín, 29 de julio). El gobierno nacional parece buscar encaminar una "posición nacional" en consenso con autoridades provinciales y asociaciones ambientalistas, pero en la que los términos están completamente definidos por estos últimos actores (políticos y vecinales).

Es importante registrar aquí que esta toma de posiciones aplasta rápida y absolutamente a los sectores de la cancillería argentina que, a partir de lo que entendían como una

buena oportunidad de reencauzar el conflicto - la reunión de los presidentes en mayo y el compromiso de funcionamiento del Grupo Técnico de Alto Nivel - bregaban por darle fluidez al diálogo bilateral y sostenían (aproximando enormemente sus preferencias a las ofertas del gobierno uruguayo) que “el establecimiento de adecuados mecanismos de monitoreo y control” de las papeleras podría ayudar a la solución del tema (Página 12, 15 de julio, mis entrevistas).

Hacia agosto, las intenciones del vecinalismo, de boicotear mediante los cortes la temporada veraniega uruguaya (de importancia económica sustancial para la región ribereña oriental) es de conocimiento público (v.g. Clarín, 15 de agosto de 2005). Según sus propias declaraciones los vecinos aspiran a afectar simultáneamente cruces fronterizos en Gualeguaychú, Colón y Concordia. A pesar de ello a fines de ese mes son recibidos por el presidente (Página 12, 24 de agosto): “Hubo un compromiso por parte del Gobierno de acompañar el reclamo y de seguir construyendo una posición nacional”, declaran tras la audiencia; “el presidente dijo que iba a hacerse eco del reclamo de Gualeguaychú, para tomarlo y ponerlo en la agenda nacional como uno de los temas prioritarios. Nosotros queremos confiar en su palabra”. Kirchner no desmiente tales afirmaciones, aunque tampoco hace explícita una posición pública de respaldo sin cortapisas. No obstante, en conferencia de prensa inmediatamente posterior al encuentro, sí lo hace el canciller Bielsa, que señaló que “es irritante comprobar visualmente que las plantas se continúan construyendo, eso es un hecho y nosotros defendemos un derecho”. Mientras que el presidente de la Asamblea Vecinal insistió: “Reclamamos la no instalación de las papeleras, bajo ningún punto de vista, porque nos consta que traen problemas ambientales”. Y el canciller Bielsa no se quedó atrás; declaró (Clarín, 24 de agosto): “Es una causa nacional. La cuestión de la construcción de las plantas papeleras en Fray Bentos y sus consecuencias negativas sobre Gualeguaychú implican una cuestión nacional. No es un problema ni de esa ciudad ni de la provincia de Entre Ríos”.

Según la información brindada por los periódicos, en la audiencia también se discutió y aprobó el pedido del gobernador Jorge Busti de que se elimine del registro de contratistas del Estado a las empresas argentinas que colaboren con las empresas papeleras Ence y Botnia o sean subcontratadas para trabajar para ellas. En otras palabras, los gobiernos provincial y nacional se avienen a completar un movimiento de

pinzas sobre el gobierno uruguayo, movimiento preparado por las medidas de fuerza de los vecinalistas.

A esa altura, la intencionalidad de constituir el conflicto en términos de causa nacional es muy clara no solamente en el canciller de la Nación, Rafael Bielsa, sino también en las autoridades provinciales. "El Presidente entiende la situación. Nos dijo «ustedes están acompañados»; él cuando hizo su reclamo por los hielos continentales estuvo solo", expresó Busti en la misma ocasión.

Del lado uruguayo las declaraciones públicas no dan lugar a dudas sobre la intención de no obstaculizar la construcción de las plantas. El canciller, Reinaldo Gargano, declara que las fábricas de celulosa "no tienen marcha atrás, porque es una decisión soberana. Se construirán" (Página 12, 26 de agosto), y Tabaré Vázquez ratifica que "el proceso de instalación de la fábrica va a continuar", aunque "garantizando que se tomarán todas las medidas necesarias para evitar cualquier riesgo en el medio ambiente o los pobladores".

Ante un cuadro configurado por la diversidad de acciones argentinas, los uruguayos presentaron una protesta formal a la cancillería por el pedido del gobierno entrerriano ante la CFI, y dejaron de asistir a las reuniones previstas de la comisión mixta (el Grupo Técnico de Alto Nivel). Diversas autoridades dieron a entender que "La etapa conciliatoria está superada". Las declaraciones públicas, las medidas de fuerza y las diversas iniciativas de presión arrasaron, durante la etapa, los canales diplomáticos y políticos de negociación.

A partir de septiembre de 2005 los cortes y bloqueos no pierden el carácter de intermitentes y "relámpagos" pero se intensifican, manteniendo su gran repercusión pública y su retórica virulenta. Por caso,

Los vecinos anunciaron que requerirán "medidas más fuertes", entre las que figuran solicitar el retiro de la embajada argentina en Montevideo. "Ese será el primer paso", dijo el asambleísta Edgardo Moreyra. En los cortes de ruta se denunciaba: "Finlandia y España terroristas del medio ambiente" (La Nación, 7 de octubre). Los entrerrianos ya tomaron la ruta internacional 136 en varias oportunidades desde abril pasado, pero nunca en lapsos tan prolongados como los de ayer, y a una hora pico (La Nación, 8 de octubre). Bajo la consigna "Grito blanco por la vida", una multitud, estimada en unas 15 mil personas, participó hoy en Gualaguaychú de una manifestación en rechazo de la



proyectada instalación (La Nación, 27 de septiembre). "Sí a la vida! ¡Ríos limpios, aire limpio! ¡No a las papeleras!", fue el gran grito blanco que resonó ayer al mediodía en la costanera de Gualeguaychú. Lo dieron más de 20 mil personas, la mayoría de ellos chicos en edad escolar (Clarín, 28 de septiembre).

Probablemente la activación de las organizaciones vecinales ambientalistas encontró un estímulo en la proximidad del proceso electoral en Argentina; no es difícil entender que consideraron una buena oportunidad de ser oídos y arrancar compromisos, así como de abonar sus acciones con una retórica de desconfianza (la "duda" sobre si las autoridades estaban actuando "genuinamente" o sólo movidos por oportunismo electoral, galvaniza, es claro, la propia acción contestataria). Por supuesto, la imputación uruguaya de que las autoridades argentinas sólo se movían en virtud de especulaciones electorales será reiterada.

En septiembre las autoridades provinciales concretan la presentación (ya anunciada en julio) de una petición ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, denunciando que "el Estado uruguayo no sólo ha renunciado a ejercitar los controles ambientales exigidos por normas internacionales para la instalación de la plantas de celulosa, sino que además oculta información técnica sobre la contaminación a los argentinos y uruguayos directamente afectados", y solicitando que "declare que el Estado uruguayo ha violado la legalidad supranacional americana al autorizar y aprobar los dos emprendimientos" (Clarín, 10 de septiembre). Según La Nación (20 de septiembre), Busti y Guastavino (gobernador y vice en Entre Ríos) "denunciaron que Uruguay ha violado los derechos a la vida, a la integridad personal, a la información, y los derechos del niño entre otros". La cancillería argentina no oculta, aunque de modo oficioso (prensa, mis entrevistas) sus reticencias ante esta iniciativa, lo que deja en claro que el personal diplomático argentino poco puede hacer en el caso. El gobierno provincial agrega, a la presentación formulada en junio ante la CFI, una interpelación a la ombudswoman del Banco Mundial, para que tome cartas en el control ambiental que condiciona el otorgamiento de los créditos, alegando que las firmas responsables de los controles ambientales ya realizados "no eran transparentes ni serias" y que autoridades de la CFI habían declarado, pese a las protestas vecinales argentinas, que el proyecto de las procesadoras contaba con un amplio apoyo. Meg Taylor, la ombudswoman, recomienda una ampliación de las evaluaciones de impacto.

En el nuevo pico de movilización y medidas de fuerza, el canciller Bielsa no vacila en adoptar una posición que lo convierte poco menos que en un vecinalista más - sin dejar de ser el titular del Palacio San Martín: "Me parece ejemplar el modo de protesta de Gualeguaychú; el modo no contemplativo y no condescendiente de ejercer sus derechos de una manera edificante y comprometida" (La Nación, 7 y 8 de octubre de 2005). Mientras tanto, el comportamiento del embajador argentino en Montevideo, Hermán Patiño (un dirigente justicialista que no integra los cuadros del servicio exterior), merece por parte del mundillo político-diplomático uruguayo la calificación de "típica del embajador de un imperio en una republiqueta bananera". Los comportamientos intimidatorios menudean. Busti declara: "Evitar la instalación de las papeleras es nuestra lucha principal porque está en juego evitar una contaminación que afectará a 300.000 entrerrianos. Si es necesario, el gas se lo corto yo mismo [a las empresas]". Y tras la reunión con Meg Taylor, cuando ésta efectúa su inspección in loco (15 de noviembre), sostiene que "La solución es que se relocalicen las plantas en otro lugar porque sino va a haber protestas sociales graves".

El momento de mayor patetismo en la relación bilateral también tuvo declaraciones del gobernador Busti por disparador. Cuando Busti sostuvo en una entrevista radial que "a lo mejor, hay algún incentivo para que el gobierno uruguayo defienda la instalación" (31 de octubre), Tabaré Vázquez convocó a su embajador (una medida de enorme peso diplomático, inédita entre Argentina y Uruguay por lo menos desde los 50') y Kirchner hizo otro tanto.

Con todo, la presunción de que el gobierno argentino actuaba bajo la presión de la campaña electoral, o por mero oportunismo partidario, se mostró completamente falsa, a pesar de que el resultado de las elecciones legislativas de noviembre constituyeron un contundente triunfo para el presidente. Esto es remarcable, ya que no se trató de un triunfo más: podía entenderse como cerrando una etapa y abriendo otra muy diferente en lo que se refiere al capital político y al liderazgo presidencial. Si con anterioridad a las elecciones nada de ello era del todo seguro, el espaldarazo de las urnas le deba al presidente, sin lugar a dudas, un margen para reencauzar el conflicto (Kirchner había evitado bastante declaraciones altisonantes, y Bielsa, un auténtico diletante de la política exterior, dejaba la cancillería, por otra parte). Se puede decir que hubo aquí un nuevo

punto de inflexión, marcado por la continuidad en un momento que no podía ser más oportuno para el cambio.

Poco después de las elecciones se tiene conocimiento de otras formas de activo respaldo gubernamental a las medidas de fuerza vecinalistas. La aduana traba (Clarín, 12 de noviembre de 2005) la exportación a Uruguay de partes clave para la construcción de una de las papeleras. El director del organismo, Ricardo Etchegaray, justificó abiertamente la medida. El fabricante argentino, un empresario privado, de las naves de hormigón armado que había comprado la firma BOTNIA, a su vez, decidió suspender la operación "dado el contexto". El respaldo del gobierno nacional a la estrategia de impedir la instalación de las "papeleras" es explícito. En esos días, el diputado nacional Jorge Argüello, no precisamente un *rank and file*, sino el presidente de la Comisión de Relaciones Exteriores de la Cámara, visita Paraná, la capital provincial, para un encuentro, al que acuden legisladores nacionales y provinciales así como miembros de entidades ambientalistas, y en el que se resuelve movilizarse ante las embajadas de Uruguay, España y Finlandia. Se menciona con más firmeza la posibilidad de llevar el diferendo a La Haya.

En febrero de 2006 culmina, estérilmente, como no podía ser de otra manera, la tarea del Grupo Técnico de Alto Nivel, al que los representantes uruguayos habían ya dejado de comparecer. Cada parte elabora y difunde su propio informe.

Precisamente desde febrero de 2006, y hasta fines de abril (con un levantamiento por pocos días en la segunda quincena de marzo) los cortes de rutas cambian de naturaleza, dejan de ser "relámpago" para convertirse en un bloqueo permanente. Si bien la Asamblea Vecinal de Gualeguaychú logra un apoyo apenas limitado por parte de los vecinos de las localidades correspondientes a los otros puentes internacionales. Los cortes se extenderán en verdad hasta avanzado mayo (cuando Argentina formule su presentación ante La Haya). Los costos económicos y sociales (éstos últimos principalmente por pérdida de empleos) impuestos a Uruguay por los vecinalistas, en especial al afectar el flujo turístico y la circulación de bienes, fueron muy altos, aunque difíciles de cuantificar. El gobierno uruguayo los estima en 400 millones de dólares. De cualquier modo, la magnitud de costos no era constante (este detalle tiene cierta relevancia y volveré sobre él en el tercer punto). A lo largo del período la tónica es la de un gobierno argentino que ha adoptado prácticamente las exigencias de los vecinalistas

y ha respaldado - política y logísticamente - la metodología de medidas de fuerza empleada por los mismos, y un gobierno uruguayo que reclama infructuosamente del argentino por vía diplomática que asegure la libre circulación de rutas y puentes internacionales.

Ya en abril, la consultora canadiense encomendada por la Corporación Financiera Internacional hará conocer sus conclusiones, que no avalan en modo alguno la posición recalcitrante de los actores (sociales, políticos y gubernamentales) argentinos, no constituyendo, por tanto, una novedad en relación a los estudios anteriores.

Un paréntesis, en verdad muy poco afortunado, estuvo dado por el muy mal preparado encuentro en Santiago de Chile, en marzo de 2006, entre los dos presidentes. Se trató sobre todo de un paso en falso de Tabaré Vázquez, que anuncia junto a Kirchner una detención temporaria de las obras, que no está en condiciones de garantizar, a cambio del levantamiento de los cortes de ruta, que Kirchner no está dispuesto a imponer. El resultado se hace evidente casi de inmediato, cuando de regreso en Montevideo, Vázquez, ante la ola arrolladora de críticas delante de lo que los uruguayos vieron con bastante razón como un arreglo absurdo, se siente en la obligación de desmentirse. Luego de fracasado el intento de "cumbre", se llega a un impasse, ya que los bloqueos se mantienen en pleno mientras Uruguay anuncia que en ese marco no hay de qué conversar.

Tenemos entonces un nuevo punto de inflexión, porque Argentina resuelve, en mayo de 2006, apelar al expediente que algunos sectores del gobierno, la cancillería, y el campo académico venían considerando, que es la presentación de un recurso ante la Corte Internacional de Justicia (es el árbitro estipulado en el Tratado del Río Uruguay). La demanda es doble (podría no haberlo sido): por un lado denuncia a Uruguay por "violación del Estatuto del Río Uruguay" al haber autorizado las obras y por otro solicita una medida cautelar que paralice las obras mientras dure el juicio (lo que, obviamente, equivaldría a un auténtico colapso para Uruguay, ya que juicios de esta índole pueden durar años y las demandas de las empresas afectadas contra el estado uruguayo constituirían un problema arduo de sobrellevar).

En vísperas de la presentación, el presidente Kirchner convoca a una movilización popular en Gualeguaychú, que resulta multitudinaria (según la prensa, se reúnen 100

mil personas), con asueto en el sector público y comparecencia políticamente "obligatoria" de autoridades peronistas de todos los distritos. Aunque el discurso de Kirchner es considerado "algo tibio" por los vecinalistas, una vez hecha la presentación ante La Haya (al día siguiente) la Asamblea Vecinal se toma unos días pero acaba votando (mayoritariamente) a favor del levantamiento de los cortes.

Muy poco antes, el gobierno uruguayo había solicitado al Tribunal de Controversias del Mercosur que Argentina fuera declarada responsable por haber tolerado la metodología adoptada por los vecinalistas.

El fallo de La Haya en relación a la medida cautelar solicitada por Argentina se da a conocer el 13 de julio. Rechaza la solicitud por 14 votos a 1 (13 a 0, si no se cuentan los miembros argentino y uruguayo del tribunal). Pero, en verdad, se trataba de un caso en el que la evidencia ex ante a favor de un rechazo a la solicitud argentina era abrumadoramente obvia, dado que el fundamento del pedido de medida cautelar consistía en "daño inminente, cierto e irreparable". De cualquier modo, el dictamen presenta algunos aspectos política y analíticamente interesantes sobre los que valdrá la pena volver.

Pero hay, tras ello, un nuevo punto de inflexión, porque Uruguay, reconfortado por el resultado en la Corte, escoge la opción más sensata, la de llamar (nuevamente) a reabrir el diálogo con el propósito de encarar el monitoreo conjunto de las plantas, tanto desde la construcción como durante su funcionamiento. Pero Argentina (nuevamente) rechaza el ofrecimiento, endurece públicamente su posición ("nos negamos a monitorear cómo las papeleras contaminan"; el nuevo ministro de relaciones exteriores, Jorge Taiana, declara en Gualeguaychú que "las papeleras son inaceptables") y reaviva sus acciones orientadas a entorpecer el acceso al crédito internacional por parte de las empresas.

También el Tribunal arbitral del Mercosur falló (por unanimidad, i.e., incluyendo al árbitro argentino) a favor de Uruguay; el 7 de septiembre de 2006 dio a conocer su dictamen, sosteniendo que el Gobierno argentino no tuvo "la debida diligencia" y manejó con "actitud permisiva" los cortes de ruta, por lo que el Estado nacional fue hallado "responsable" de no haber cumplido con un compromiso básico del Tratado del Mercosur (la libre circulación de bienes y servicios dentro del bloque). Aunque la prensa debió aclarar (justificadamente, dada la falta de información del lector promedio)

que el fallo era "declarativo", y no implicaba que la Argentina tuviera que indemnizar a Uruguay, ésto era técnicamente obvio, porque el tribunal no está facultado para aplicar ese tipo de sanciones, aunque nada trivial, puesto que pone de manifiesto ciertas insuficiencias de las relaciones intergubernamentales en el proceso de integración (su déficit de institucionalidad).

### **Incentivos a la conflictividad**

Veamos primero lo que atañe al movimiento vecinal. Sabemos que es difícil lidiar con una minoría de preferencias intensas. En el caso que nos ocupa, el problema se hace aún más difícil debido a la estructura organizacional y a la condición originaria de algunos de los actores, en especial del lado argentino, la Asamblea Vecinal de Gualeguaychú. El actor social movilizado es vecinal casi en estado puro (sin calificaciones políticas ni experiencia previa) y auténticamente de base, sin liderazgos con los que poder establecer interlocución o negociar y con una estructura de toma de decisiones demasiado democrática y deliberativa. Otra dificultad proviene de sus orientaciones: algo que podría definirse sin exageraciones como fundamentalismo ambiental. Técnicamente muy artificial, este fundamentalismo alude a la percepción del problema como una catástrofe ecológica en ciernes, y por tanto una cuestión de vida o muerte, enteramente no negociable, entre la instalación de las papeleras y su no instalación. Pero estas orientaciones tienen raíces que no pueden pasar desapercibidas.

Una de ellas se refiere a la forma en que contingentemente se localizaron los intereses. No aludo aún a dimensiones jurisdiccionales, sino a una simple localización geográfica: a ambos márgenes de un río, con todos los beneficios percibidos en una margen (la uruguaya) y todos los costos percibidos en otra (la argentina). Otra nos remite a la prehistoria del conflicto: como vimos, fueron activistas políticos y ecológicos uruguayos los primeros en sensibilizar a la opinión pública de Gualeguaychú. Siendo los propios ambientalistas uruguayos quienes hacían un diagnóstico tremendista (tremendismo muy común, desde luego, en los movimientos ecologistas espontáneos en cualquier parte del mundo), ¿cómo, sumado esto a la estructura de beneficios totales y costos totales percibidos, no habría de generarse una orientación fundamentalista ambiental?

Se agrega a ello la configuración organizativa del vecinalismo ambiental gualeguaychense, indiscutiblemente basista, como ya mencionamos. Esto se explica fácilmente: se trata de vecinos que son interpelados por el problema en tanto tales vecinos (mis testimonios recogen inclusive que muchos de ellos "cobraron conciencia" en sus habituales vacaciones en la orilla oriental, en conversaciones puramente informales con amigos uruguayos), sin mediaciones políticas y sin la presencia previa de "empresarios" de la acción colectiva, y que se desenvuelven en un medio (luego regresamos al punto) relativamente encapsulado en relación a la esfera política y partidaria local. Todo esto tuvo como consecuencia la formación de un movimiento muy cohesionado internamente, unidimensional (*one issue movement*), e igualitario, deliberativo y (hasta demasiado) democrático. Sin liderazgos, con dificultades no tanto para la toma de decisiones (después de todo, las propuestas se votan) como para revertir cualquier decisión ya tomada (se puede votar sí, pero se teme mucho el riesgo de escoger la alteración de un curso de acción anteriormente decidido, en base a una votación dividida y de la "derrota" de una minoría importante). Muy poco capacitado, en síntesis, para negociaciones y transacciones.

Las orientaciones de este vecinalismo en relación al mundo de la política no pueden sorprender: son fuertemente reactivas y marcadas por la desconfianza. Se trata de un movimiento vecinal, pero como tal contrasta agudamente en rasgos básicos del vecinalismo típico (muy dependiente, a pesar de una retórica anti-partidaria, de los niveles estatales locales y fácilmente cooptable). Gravitaron en esto dos variables, una local y otra nacional.

La local se refiere a la escasez de lazos o incluso más aún, la existencia de predisposiciones negativas, de la sociedad local gualeguaychense con la política de la provincia. En Gualeguaychú gobierna un partido provincialista (es decir con implantación y orientaciones limitadas a la esfera política de la provincia) enfrentado al peronismo que gobierna en el nivel provincial. El vecinalismo de Gualeguaychú actúa, por tanto, con escasos vínculos político-partidarios que en/o desde el plano doméstico lo ligen con la política según orientaciones o intereses más generales. Pero tiene, por otra parte, escasos (casi inexistentes) vínculos orgánicos con el partido provincial entrerriano.

La variable nacional, quizás más gravitante aún, no es peculiar de los vecinos de Gualeguaychú, se refiere a la profunda crisis de representación que afecta, globalmente, a la política argentina (emblemáticamente expresada en las conocidas protestas de 2001-2002 y en la consigna "que se vayan todos"). Desde luego, las características que ha cobrado esta crisis de representación en 2005-2006 son diferentes, ya que ha tenido desdoblamientos diversos, y hay una recuperación de lazos representativos - muy limitada; en verdad, para la sociedad de clase media de la que forma parte el vecinalismo de Gualeguaychú, los nuevos lazos representativos no pasan de beneficiar al presidente Néstor Kirchner.

La influencia del escenario de competencia partidaria, sobre el comportamiento del actor vecinal, debe ser considerada, en especial por las formas en que liberó su camino de obstáculos y amplificó la repercusión pública de las protestas vecinalistas. Concisamente, de lo que se trata es de que el mundo político partidario (nacional, provincial y local) que actúa en y sobre la provincia, tuvo fuertes incentivos para mantener un tipo de competencia irresponsable. Ocurre que el partido que gobierna en la intendencia de Gualeguaychú, un partido, como ya dije, provincial, y que tiene por origen una escisión del justicialismo entrerriano, es el tercer partido de importancia en el distrito, después del propio PJ y la UCR, pero disputa duramente el segundo lugar con ésta última. Por otra parte, el justicialismo provincial está en manos de una línea, encabezada por el actual gobernador, Jorge Busti, cuya posición política no es completamente sólida. En las últimas elecciones presidenciales, no apoyó al candidato Kirchner, sino a Menem (de hecho, Menem ganó en la provincia). Entonces, el justicialismo provincial no es visto por el justicialismo nacional dominado ahora por Kirchner, como un aliado confiable, sino como una pieza para una eventual recomposición de una oposición interna. Esta precariedad de la posición político-partidaria de Jorge Busti y sus fuerzas tiende a hacerlo sentir vulnerable ante el estallido de acciones sociales que no controla y en las que, además, el gobierno nacional encuentra excelentes ocasiones para meter su cuchara en la provincia (como lo hizo sin vacilar).

La otra cara de la misma moneda de la desconfianza partidaria recíproca es el estilo político del actual presidente, proclive a percibir la acumulación de poder político como un juego de suma cero y a prevenirse fuertemente contra eventuales competidores



dentro del justicialismo (no crea el lector que este comportamiento es típico de todos los peronistas; no fue, por ejemplo, el caso de Menem durante sus presidencias). Así las cosas, la relación entre el peronismo provincial y el nacional es inevitablemente tensa. Se entiende que en este juego de tres (o cuatro, si se toma en cuenta la UCR) actores partidarios sus incentivos no sean hacia la cooperación que pueda moderar o contener a un actor vecinal muy fuertemente motivado, sino hacia avalar las posturas del mismo de modo tal de neutralizar peligros de quedar descolocados frente al electorado de la provincia. Por de pronto, el incentivo partidario de Kirchner para hacer palanca en el partido provincialista y en el vecinalismo ambientalista, de modo de ganar predominio en la provincia, es fuerte.

Sin lugar a dudas, la intensidad de la movilización (vecinalista argentina, o más precisamente entrerriana o más precisamente aún de Gualeguaychú y adyacencias) y los métodos de la misma (que llamo neopiqueteros) habrían tenido igualmente lugar sin un límite internacional. Si la ausencia de éste hubiera facilitado la interlocución, la confianza recíproca, la negociación o una toma de decisiones compartida, es más que dudoso. Lo llamativo es, en cambio, el modo en que una minoría (muy reducida) de preferencias intensas, consiguió proyectarse y definir los parámetros básicos del conflicto, convertido en inter-nacional.

Prestemos entonces ahora alguna atención a aspectos políticos e institucionales contextuales complementarios a los anteriores. El hecho de que por el medio del río - la línea divisoria geográfica de los intereses localizados - pasara un límite internacional, puede confundir al que analiza la cuestión. No era necesariamente un motivo de forzoso incentivo a la conflictividad. Como finalmente esta conflictividad se realizó, y en gran medida como oposición entre estados nacionales, es fácil dar por descontado ex post facto que el resultado era forzoso; pero no es así. En todo caso, el punto debe ser aclarado, en el sentido de que tiene dos dimensiones muy diferentes, una de ellas jurídico-política (que pesó de una manera) y la otra político-cultural o identitaria (que pesó de otra, al cabo, y no desde el comienzo; es decir, que no se trató de una doble conflictividad de origen como la que podría existir, digamos, si un conflicto de intereses divide superponiéndose en una línea de frontera entre croatas y serbios, o entre hindúes y paquistaníes). El hecho de que un límite internacional dividiera ambos intereses potencialmente en conflicto imponía, ciertamente, el lugar político de procesamiento de

la cuestión: los estados nacionales entre sí, librados al uso de los recursos existentes, entre los que, cabe resaltar, los mecanismos de regulación eran débiles y los de decisión inter o supranacional ausentes. En verdad, un alimentador del potencial conflictivo fue el hecho de tratarse de jurisdicciones nacionales diferentes conjugado con el de estar ausentes mecanismos supra o inter gubernamentales apropiados de regulación; esto hizo más difícil, desde el comienzo, alcanzar decisiones satisfactorias negociadas. Y esto por razones elementales: cuando prácticamente todo el poder de decisión está en manos de una de las partes, sus incentivos para negociar son bajos y, por consiguiente, los incentivos de la otra parte, que carece casi por completo de poder de decisión, para intentar alterar el cuadro por fuera de las reglas, i. e., utilizando medidas de fuerza, son muy altos. Con todo, tampoco esto era forzoso y como vimos, las preferencias iniciales del gobierno argentino no indican una relación mecánica entre este cuadro de incentivos y el recurso a medidas de fuerza.

Podemos identificar con algo más de precisión esas debilidades regulatorias. Hay, en primer lugar, un evidente déficit de *enforcement* internacional, en un nivel global; en casos ambientales, los estados no pueden conseguir acciones rápidas que detengan emprendimientos potencialmente peligrosos hasta un fallo y tampoco disponen de un adecuado procedimiento de *enforcement*, ya que los estados pueden desconocer las disposiciones a menos que se hayan prestado voluntariamente a obligarse. Esta es, desde luego, una cuestión extremadamente difícil de resolver. Sobre todo porque los estados a favor de los emprendimientos (Uruguay, en este caso) tienen muy buenas razones para no atarse las manos si los mecanismos son al mismo tiempo prácticamente inexistentes y demasiado rígidos (como es el caso de las disposiciones del Estatuto del Río Uruguay).

Pero, en un segundo nivel, regional, salta a la vista la ausencia de instituciones supranacionales con competencias y *enforcement* que acompañen el proceso de integración; proceso del que tanto la Argentina como Uruguay participan; de haber existido, probablemente habrían sido capaces de canalizar el conflicto (imaginemos un procesamiento rápido que desemboque en una decisión, por parte de un tribunal adecuadamente investido de poderes, a favor de un compromiso de monitoreo conjunto). Esto tampoco nos puede sorprender, si no olvidamos la reticencia de prácticamente todos los gobiernos nacionales del Mercosur al respecto. Pero la brecha

entre cuadro institucional y requerimientos se pone de manifiesto. De hecho, la constitución del Mercosur no supuso un avance en relación a la interrelación institucional previa, por caso, entre Uruguay y Argentina, que es buena para su época pero débil (por ejemplo, formalmente el CARU no tiene competencias en relación al ambiente, solamente en relación al agua). El CARU es una instancia de naturaleza "clásica", puramente inter-gubernamental, típicamente concebido en la lógica del realismo de los estados soberanos, muy mal equipado por tanto para dar respuestas a problemas que, como el presente, exigen un tratamiento global. Es un cuerpo que funciona por consenso y no tiene técnicos propios sino que se vale del pool de técnicos de cada país, y cuando una parte no otorga consenso, el CARU no puede actuar, y ante este bloqueo el tema pasa directamente a las cancillerías. Así las cosas, como ya dije, el CARU no podía funcionar en rigor y formalmente porque la cuestión estaba colocada en términos de todo o nada: si Uruguay cedía a allanarse a la formalidad estaba cantado que se quedaba con las manos vacías. Si no cedía, tenía la esperanza de llevar a Argentina a una negociación, cosa que de hecho ocurrió en una primera y breve etapa, negociación que, como vimos, fue en seguida completamente descarrilada.

En un tercer nivel, estrictamente nacional, hay una clara dimensión de debilidad político estatal. La ausencia de una política ambiental vigorosa en Argentina es conspicua (la Argentina no sólo carece de una política ambiental, sino que la Secretaría de Medio Ambiente es un organismo fantasmal que funcionó como refugio de políticos en dificultades). Y creo que ésto puede considerarse válido en el caso de ambos países; si esta política ambiental estuviera presente, habría sido en ese contexto en el que desde el comienzo se hubiera colocado el proyecto uruguayo de las "papeleras". En lo que respecta a Argentina, habría podido reaccionar con más elementos de juicio, lo que habría permitido el ejercicio de una función moderadora sobre los actores sociales y políticos involucrados.

Si ahora enmarcamos en estos trazos parametrales el comportamiento de las burocracias y los poderes públicos en el conflicto, podemos decir que se evidencia una falta de densidad "estructural" en términos institucionales (burocrático-técnicos) que crea un déficit de capacidades institucionales para formular e implementar una política (en este caso una política ambiental). Esto no supone necesariamente (y tal vez no haya sido inicialmente el caso) un mal tratamiento "táctico" o "de coyuntura", pero justamente la

ausencia da lugar a un discrecionalismo político mayor, no hay un paradigma ambiental y un cuadro institucional que lo sostenga, el poder político no está relativamente sujeto a políticas permanentes, de estado, que lo encuadren, y tiene más libertades (con ventajas y desventajas) y también tiene menos recursos para una política consistente. Entonces, es más fácil presenciar una trayectoria errática, al sabor de circunstancias y preferencias de coyuntura.

Podría decirse que a menos estado (falta de atención adecuada de organismos públicos y no activación de los mecanismos previstos – Estatuto, Caru, pasividad y falta de especialización técnica en cancillería) más y mayor potencial de sobre-politización (primero, quizás inapropiada complicidad entre gobiernos y luego cuando ya estalla el problema en la esfera pública, pocos o ningún obstáculo institucional para que proliferen quejas hiper-politizadas en clave nacionalista-ambiental). Esto se hace evidente en las reacciones de la burocracia y el poder político (incluyendo al propio Kirchner en 2004 y en 2005) en el giro del conflicto de la primera a la segunda etapa.

Pero todo esto en modo alguno imponía el nivel de conflictividad; apenas lo hacía más probable. Dada la magnitud y la calidad de las reacciones argentinas (carentes por completo de medida y proporción, y notoriamente auto-destructivas), el nivel de conflictividad que efectivamente se alcanzó debe ser explicado tomando en cuenta otras razones. A mi entender, se trata de bajas restricciones o de ausencia de contra-incentivos, de moderadores informales que contrapesen los incentivos que empujan hacia comportamientos conflictivos. Y aquí cobran gravitación las cuestiones que trataré en los dos últimos puntos del presente trabajo.

### **Victimismo y agresión**

Por de pronto, la existencia de incentivos no explica todo lo ocurrido, ni siquiera en lo que se refiere a la metodología empleada por los vecinalistas. La misma tiene lugar en el marco de una cultura política y un ambiente institucional (formal e informal) dados. En el cual recurrir al expediente de bloquear los puentes, afectando derechos de terceros, resulta lógico y normal, diríase rutinario. Aunque los neopiqueteros de Gualeguaychú se diferencian de los piqueteros argentinos socialmente - no se auto-definen en tanto desocupados de extracción popular sino que lo hacen en su condición de vecinos, y en

su mayoría provienen de la clase media - la metodología adoptada los equipara: tienen en común que la eficiencia de la forma de protesta depende de su efectividad para afectar derechos de terceros, sean considerados directamente las contrapartes en el conflicto o no lo sean. Los piqueteros, tanto como los neopiqueteros vecinalistas, no están, simplemente, compitiendo por usos alternativos del espacio común - v. g. protesta o circulación - sino que eligen formas de protesta - horarios, modalidades - que impiden la circulación y cuya efectividad estriba precisamente en la capacidad de impedirla. Si aceptamos esta modalidad de protesta como un derecho no podemos dejar de asumir que vivimos en una república en la que los ciudadanos tienen el derecho de afectar derechos de otros. Estas situaciones en las que el conflicto de derechos tiene lugar porque una de las partes actúa de modo tal de mejorar su eficiencia en la obtención de lo que se propone, mediante el expediente de afectar el derecho de otros, se han convertido en una práctica culturalmente legítima en Argentina de hoy; y es en ese marco en el que se puede entender la facilidad con que los vecinos resolvieron recurrir tan rápidamente a los cortes de rutas y puentes.

Hay una distinción fundamental entre el simple “choque de derechos” (que sería, en este caso, “ustedes tienen derecho a construir las plantas, pero nosotros tenemos derecho a conservar un ambiente sano, ¿qué hacemos?”) y la acción orientada a afectar derechos como recurso para ganar capacidad de presión (agravada, en este caso, por tratarse de extranjeros en su propio país cuyos derechos estamos afectando). Hay, por tanto, me gustaría enfatizar este punto, una dimensión republicana que ha estado conspicuamente ausente en las preocupaciones y en los debates (discuto esto en *Neopiqueteros y protesta social*, revista *Ñ*, Clarín, Buenos Aires, febrero de 2006).

El hecho de que esta vez los afectados fueran ciudadanos de otro país puede considerarse inaudito, pero no dentro de los patrones de cierta cultura política argentina, la cultura del nacionalismo territorialista. Diría que, inclusive, en el caso de este conflicto, la "familiaridad" entre países y pueblos hermanos constituyó un ingrediente paradójicamente negativo. En su oportunidad, Uruguay incurrió en cierto "abuso de confianza" contando, en un cálculo inicialmente acertado, con la tolerancia del gobierno argentino. Al mismo tiempo, primero en el vecinalismo entrerriano, y luego en los políticos provinciales y nacionales, no costó nada trasponer el límite entre afectar derechos entre ciudadanos argentinos y hacerlo sobre ciudadanos de otro estado

nacional, porque sobrevuela en el nacionalismo argentino territorialista una cierta idea de que la nacionalidad uruguaya es una concesión a circunstancias históricas que, aunque irreversible, no debería ser tomada del todo en serio.

Cuando en cualquier sociedad aparecen nuevos valores, o movimientos que al alentarlos los introducen de lleno en la agenda pública, esos nuevos valores no actúan en el vacío. Bienvenidos sean, pero no podemos ignorar que se incorporan a las matrices culturales preexistentes. Sus sentidos, y el sentido de la acción de quienes los alientan, están condicionados por las nociones-fuerza de aquellas matrices. La cultura, las formas preexistentes de concebir nuestras identidades y de entender nuestra relación con el mundo, se cobran su precio. Tal vez la crisis de las papeleras marque un antes y un después en la conciencia ambientalista de los argentinos, pero, así las cosas, ésta no es necesariamente una buena noticia.

El territorialismo, el unanimismo, la fe en el potencial regenerativo de una causa nacional, y muy especialmente la noción victimista del despojo, estructuran la acción colectiva contra las papeleras en los distintos planos: vecinos, gobiernos local, provincial y federal. Tanto en la retórica como en las formas no retóricas de la acción. Es por ello que la movilización adquirió un talante cada vez más torvamente intimidatorio.

Nuestro nacionalismo no es especialmente agresivo ni hostil con el mundo, no es expansionista, no es xenófobo. Es un nacionalismo endo-dirigido, defensivo, un nacionalismo que focaliza en los "malos argentinos", los "enemigos internos", que varían según la declinación nacionalista de que se trate - no son los mismos para el nacionalismo de derecha, de izquierda, el liberal, el conservador, el autoritario, el democrático, etc. No es agresivo ni hostil con el mundo, la agresión es la excepción, no la norma. Pero, atención, lo que encierra esta frase de tan inocente apariencia - la agresión es la excepción, no la norma - es alevoso. El nacionalismo pretende constituirse como una excepcionalidad justificada: la excepcionalidad de quien es perfectamente justo, digno y paciente, y tolera el atropello... pero hasta cierto límite.

En mi opinión, en la crisis de las papeleras se han activado casi todos los componentes constitutivos del nacionalismo territorialista argentino que, en su momento, se expresara nítidamente en la configuración, y vigencia aún hoy, de la causa Malvinas.

Lo que ocurrió tras la guerra de 1982, y que no se ha modificado hasta hoy, es que se separó tajantemente la causa Malvinas de la guerra. Se atribuyó limpiamente la guerra a la dictadura y se asumió que la causa nada había tenido que ver con ella. No sólo la guerra, sino también la decisión previa de ocupar las islas, fueron simplícidamente atribuidas a la dictadura militar, como si aquellos dictadores militares no hubieran estado tan auténticamente imbuidos del espíritu de la causa Malvinas como la inmensa mayoría de los argentinos. De ese modo se preservó la causa de las facetas más canallescas de la guerra. La causa quedó en pie.

Pero una consecuencia de la separación tajante entre causa y guerra, y de la consiguiente preservación de la causa, fue de la mayor importancia: no se hizo necesario, ni siquiera resultó posible, examinar críticamente los rasgos más perniciosos de la propia causa - si no había sido ésta sino únicamente unos perversos militares movidos por abyectas especulaciones de corto plazo, los que nos habían llevado a la guerra, la causa no tenía por qué comparecer ante ningún tribunal, político, ético o moral. No es nada inexplicable, por tanto, que rasgos como el territorialismo, la noción victimista de despojo, el unanimismo de las causas nacionales, entre otros, se hayan mantenido robustos en la matriz político cultural de los argentinos.

En abril de 1982 la ocupación de Puerto Stanley no fue vivida como una agresión sino como un acto perfectamente defensivo. Tampoco fue vivida la experiencia entre abril y junio de ese año como una decisión por la guerra, al contrario, la guerra habría sido consecuencia de la falta de comprensión del mundo con la justicia de nuestra causa. Mientras nosotros éramos pacifistas y podíamos celebrar alborozados el hundimiento del Sheffield sin dejar de serlo. En otras palabras, percibimos y experimentamos en una clave victimista nuestra propia agresión, y pudimos conferirle a ella el carácter de un acto de fuerza, puramente defensivo y plenamente justificado, excepcional.

Tras la guerra, como dije, esa relación profunda entre la causa y los acontecimientos se borró, fue deletada de la memoria. Ese borramiento permitió que la experiencia no hiciera mella alguna en la noción victimista que legitima como acto defensivo, justificado y excepcional, nuestra agresión. La matriz político-cultural que alimentó la causa Malvinas y se alimentó de ella a lo largo de muchísimo tiempo - por lo menos desde los 30 del siglo pasado, si no antes - se reactiva hoy bajo los ropajes del

vecinalismo y el ambientalismo. Y no se trata de falsos ropajes, de disfraces, que ojalá lo fueran. Lo peor es que son auténticos.

La lógica del conflicto entre países hermanos, conjeturo, puede estar presidida por el abuso de confianza, algo tan típico, precisamente, entre hermanos. Hay abuso de confianza cuando se presume que las represalias a sufrir por un comportamiento reprobable estarán decisivamente morigeradas por la naturaleza especial de la relación. Las autoridades uruguayas incurrieron en abuso de confianza: se desentendieron considerablemente de los mecanismos estipulados en el Estatuto del Río Uruguay. Y en un primer momento acertaron: porque, en efecto - detalle nada irrelevante - el gobierno y la diplomacia argentinas hicieron la vista gorda. Se allanaron al procedimiento del hermano; después de todo, la cosa no era para tanto.

Pero sí fue para tanto, porque el vecinalismo entrerriano - en especial, claro, el de Gualeguaychú - estaba ya con los ánimos demasiado caldeados como para mantener la pasividad ante la impresión de ser el pato de una boda allá en las alturas. Rápidamente el conflicto cambió de naturaleza, de mal en peor. Porque los vecinalistas panzaverdes serán muy ecológicos, pero argentinos como los que más, y nada fue más natural para ellos que sacar de la mochila cultural el victimismo al que es inherente la excepcionalidad de la agresión justificada. Agresión que, por supuesto, no es experimentada como tal, sino como legítima, justa y pacífica defensa. La escalada en la intimidación pareció entonces no tener límites, porque una vez que los vecinos se movilaron, y comenzaron a tomar medidas de fuerza cancelando la libre circulación de rutas internacionales, las autoridades provinciales tanto como nacionales cambiaron de libreto sin que se les moviera una pestaña. No solamente avalaron retóricamente y con todas las letras las acciones neopiqueteras de los vecinos. También contribuyeron logísticamente con ellas de diferentes formas.

Como vimos, el bloqueo se hizo más largo durante el verano 2005-2006, fue levantado recién a mediados de marzo pasado y se mantuvo como una espada de Damocles hasta que volvió a ejecutarse. Y se levanta por razones puramente tácticas porque, como dice Busti (sic) "ahora nos disminuía las posibilidades de éxito en el campo del derecho" (Clarín, 02-05-06). Y las autoridades le dieron vuelo intelectual a las medidas de fuerza de los vecinos: estaban bien porque además de imponerles costos a los uruguayos, creaban un clima de inseguridad jurídica que podía disuadir a las empresas



constructoras. Un funcionario del gobierno argentino, Héctor Sejenovich (economista que integra la Delegación Argentina al Grupo Técnico de Alto Nivel Argentino Uruguayo creado como instancia de negociaciones directas) declara en una publicación que puede leerse, y se lee, en ambos márgenes del Río Uruguay: "Si no tomamos medidas rápidas [la situación] puede terminar muy mal. Creo que la gente de la Asamblea está sirviendo de tapón para la mayoría del pueblo de Gualeguaychú que seguramente ya se hubiera cruzado a romper todo lo que tiene la empresa" (entrevista, revista DEF, núm. 7, marzo de 2006). Su afirmación, que calificar de amenazante sería un eufemismo, es tan espantosa si es verdadera como si es falsa.

Y el victimismo orilla el ridículo: salimos al mundo a quejarnos del Uruguay, pidiendo, por caso, al presidente de Brasil que nos respalde (no consigo creer que Kirchner no esperaba que Lula le dijera públicamente que no). "El reclamo se genera porque ellos están invadiendo nuestra soberanía" expresan entretanto los asambleístas. La prensa da cuenta de que muchos de ellos viven el conflicto de un modo semejante al que se vivió en 1982 el de Malvinas, y no cabe duda de que los uruguayos conocen muy bien nuestras obsesiones: en defensa de la construcción de las plantas, los vecinos de Fray Bentos salieron con pancartas: "las Malvinas son argentinas, las papeleras son uruguayas". El hecho de que, por cierto, hoy por hoy, y después de las experiencias pasadas, el territorialismo *tout court* sea una interpelación mucho menos eficaz que el mediambientalismo para activar el victimismo y para movilizar a la sociedad, no significa que una dimensión territorialista esté completamente ausente entre las percepciones dominantes en este conflicto.

Parecería que en alguna capa abisal y oscura de la cultura política argentina está la creencia de que el estatus de Uruguay como estado independiente, o nación soberana, adolece de cierto déficit, que provendría del hecho de que habríamos sido despojados de la banda oriental por una siniestra conspiración entre el imperialismo inglés, Pedro I y los malos argentinos que perdieron en la mesa de negociaciones lo que "habíamos ganado" en la guerra. En esto también los uruguayos nos conocen muy bien: el ex presidente Jorge Batlle nos avisa, por si todavía no nos enteramos: "Dejamos de ser una provincia argentina" (La Nación, 30-04-06).

Claro que lo de Batlle es asimismo una muestra de que la agitación facilona del nacionalismo no es exclusividad argentina. Un poco de ciencia política de manual: si

dos líneas distintas de diferencia u oposición se cruzan entre sí, es más improbable que condensen conflictos intensos que cuando se superponen. Si todos los hinchas de River fueran ateos convictos y todos los de Boca píamente católicos, sería mucho más probable que la sangre llegara al río. Y hablando de río, cuando el vecinalismo de Gualeguaychú comenzó a tomar medidas de fuerza afectando los ciudadanos de la otra orilla, y cuando todo esto fue acompañado por la retórica inflamada de políticos y diplomáticos, las líneas de diferencia que hasta entonces estaban cruzadas - porque había ambientalistas preocupados en ambos países, así como había en ambos países quienes prefirieran "un poco" de contaminación a cambio de más desarrollo y empleo - se superpusieron y reforzaron mutuamente: de este lado los ambientalistas pudieron emplear a sus anchas el "nosotros los argentinos" mientras que del otro los productivistas pudieron hacerlo con el "nosotros los uruguayos". Una polarización horrible en la que las diferencias de intereses pueden cristalizar en enconos y conflictos de identidades. Alegremente, en ambas partes, pero sobre todo del lado argentino, vamos "cargando de valores" los intereses que con razón o sin ella - seguramente con parte de razón en todos los casos - defendemos. Del lado argentino, en el camino sin freno hacia el nacionalismo ambiental, Busti acaba de ponerle la frutilla a la torta: según él, y habría motivos para celebrarlo, el diferendo por la construcción de las dos papeleras "se ha convertido en una causa nacional" (Clarín, 02-05-06). Otra vez el unanimismo de las causas, que dejan fuera de lo nacional a quien no las comparte.

Cuando el presidente Kirchner decide llevar la causa nacional a la Corte Internacional de La Haya, se ofrece a pagar los salarios caídos si las empresas paralizan las obras por 90 días. En Gualeguaychú, en un acto con 80 mil personas, "se abraza la Cuenca del Río Uruguay" y se cantan los himnos argentino y uruguayo (por los visto todavía son muchos los que creen que en la "segregación de la banda oriental", los únicos que nada tuvieron que ver con eso fueron los propios orientales, que se murieron de disgusto al enterarse que habían dejado de ser "argentinos"). En la asamblea vecinal que decidió el levantamiento del corte de rutas (por razones tácticas: contraproducente para la presentación ante La Haya), pudo escucharse a un participante (Clarín, 02-05-06): "no vamos a dejar que los piratas extranjeros quieran mandar en nuestras tierras". Y, para conferirle la mayor fuerza posible al reclamo ante La Haya, el gobierno nacional organiza un acto de masas, a escasos kilómetros de Fray Bentos.

Cuesta creer que el acto haya estado al servicio de la presentación a la Corte y no sea, en cambio, la presentación la que estuvo al servicio del acto - al servicio de la agitación de la nueva causa y de su efecto intimidatorio. Lo sugiere así la precipitación con la que se preparó la presentación, para que estuviera consumada antes del acto. De todos modos, con este tipo de expedientes se impulsó el conflicto en una dirección que entiendo es la opuesta a la apropiada, se lo impulsó a que se consoliden posiciones de todo o nada en términos de causa e identidad nacionales. Cualquier resultado arbitral, en esos términos, sería productor de frustraciones, enconos y resentimientos mucho más que de celulosa o ambientes sanos.

Evitar que cristalicen causas nacionales de una y otra orilla, causas en las que el "otro" es definido según sus peores rasgos posibles, todavía es factible. En Uruguay hay muchos ciudadanos preocupados por la contaminación, así como hay en la Argentina ciudadanos que están muy lejos de aprobar la tesitura fundamentalista de "no a las papeleras" (la única garantía, para esta tesitura, de que no haya contaminación, es que no haya plantas; de esa posición no se ha retrocedido un ápice). Pero hay confusión y hasta cierto temor, digo temor figurativamente, porque da un poco de miedo salirle al cruce de lo que parece nada menos que una causa nacional y ecológica al mismo tiempo, o una causa nacional y desarrollista en el caso uruguayo . Creo que hay opiniones que no se emiten. No solamente en Uruguay se acallaron las voces que expresaban dudas ecologistas, sino en la Argentina las que expresaban dudas sobre la sensatez del curso de acción dominante. Entonces, la iniciativa la toman quienes participan de esa visión, y los que pensamos de otro modo actuamos en todo caso de contragolpe. Que tanto en un país como en otro afloren o resurjan las posiciones que se contrapongan a la nociva radicalización actual supone, en el caso argentino, revisar a fondo la rancia matriz del nacionalismo victimista. Si queremos vivir en un medioambiente sano, el encono y las frustraciones son mucho más tóxicos, deberíamos advertir, que las dioxinas.

### ***¿Path dependence o grados de libertad?***

Poco antes de conocerse la decisión de la Corte Internacional, muchos colegas sostenían, frente a mi escepticismo, que tras el fallo, que se descontaba negativo para el

reclamo argentino, era muy probable que se descomprimiera el conflicto. El razonamiento no era malo: el gobierno argentino había llevado el problema a La Haya, como un recurso ante los ambientalistas entrerrianos. Una vez recibido el balde de agua fría del rechazo a la medida cautelar solicitada, todos, del lado argentino, iban a acusar el impacto y las cosas se sosegarían, el diferendo quedaría en pie, pero muy limadas sus aristas más conflictivas. Mis presunciones, aunque no mis deseos, eran contrarias a esta conjetura optimista, y lamentablemente no me he equivocado.

La cuestión es, ¿por qué? Analíticamente, no parece desatinado pensar que el gobierno argentino tenía, con el fallo en contra de su pedido, una oportunidad para colocar el diferendo con Uruguay por otros carriles. Diría que desde que el gobierno tomó las primeras decisiones que fueron colocando la cuestión en un curso confrontativo, fue la segunda mejor oportunidad que tuvo para redefinirlo. Muy superior en ese sentido al encuentro en Santiago de Chile o a cualquier otra ocasión, excepción hecha del período inmediatamente post-electoral en noviembre de 2005. Claramente, el gobierno hizo todo lo contrario: decidió reforzar su compromiso con una postura de todo o nada - emblemáticamente expresada, a nivel retórico, por las insólitas declaraciones del canciller Taiana, "no vamos a aceptar la construcción de las papeleras", y a nivel de *policy*, por el abierto rechazo a la propuesta de monitoreo conjunto, que es en mi opinión la mejor opción como base de una negociación.

A mi entender, y completamente en contrario a la interpretación medular de un filosófico artículo reciente de Carlos Escudé (La Nación, 01-08-2006), la principal variable explicativa de la decisión presidencial (esto es, el presidente decidió, pese al nuevo contexto, continuar con la política previamente elegida) son los importantes grados de libertad de los cuales disfruta. Es todo lo que quiero decir en este apartado del artículo, pero creo que no es poco, no es obvio, ni mucho menos trivial.

No es obvio: si leemos el artículo de Escudé nos encontramos ante un presidente en el mundo del *path dependence*, que no tiene más remedio que someterse a una perversa racionalidad, evitar graves peligros en el corto plazo sacrificando el interés nacional en el largo plazo. Para Escudé, esto llega al extremo de decretar la "muerte" de la política exterior argentina. Arrinconado por el poder de veto de las organizaciones populares, que han crecido en forma galopante *pari passu* con la expansión de la pobreza argentina, el presidente actúa con la penosa inteligencia de quien carece de opciones: su

país vive una crisis de gobernabilidad "latente pero permanente" y frente a esta amenaza perentoria no hay consideraciones de largo plazo que valgan. Creo no exagerar si digo que el implícito del artículo de Escudé no puede ser otro que el siguiente: si yo estuviera en los zapatos del presidente haría lo mismo que él, por muy conciente que sea de que a largo plazo eso es un desastre. El argumento de Escudé tiene un fondo conocido, donde se reúnen dos viejos fantasmas argentinos: la crisis de gobernabilidad y la crisis de representación. Por supuesto, los fantasmas existen, no estoy sugiriendo que sean meras imaginaciones de Escudé.

Pero recorramos brevemente los acontecimientos con un argumento inverso: la situación presidencial de Kirchner es muy diferente a las de los presidentes que actuaron a las sombras mortales - los militares, la hiperinflación, la recesión interminable, los caudillos peronistas, los acreedores, los piqueteros, los caceroleros, etc., etc. - que amenazaban aniquilar la gobernabilidad de un momento a otro. Es posible que su gobierno haya comenzado en una coyuntura algo semejante pero, al cabo, en sus dos primeros años de gestión consiguió salir de ella. Diría más: creo que estructuralmente Kirchner actúa en una morfología política mucho más gobernable que cualquiera de las que conocieron inclusive Alfonsín y Menem en sus mejores momentos, y esto ya no depende del ejercicio de liderazgo durante la primera fase de su gestión, sino de mutaciones de largo plazo que no hace al caso discutir aquí. Lo que hace al caso es mi hipótesis: Kirchner no es un presidente arrinconado por la crisis, bajo amenazas latentes de "golpes de estado civiles" (al decir de Escudé) ni nada por el estilo, sino un presidente que dispone de elevados grados de libertad para escoger y dar forma a su agenda. Y es lo que hace. A mi entender lo hace - y me limito aquí a juzgar su política exterior - muy erradamente.

Desde luego, la observación de Escudé de que el presidente se manejó con una razonable reticencia al abstenerse de reprimir a los ambientalistas, aunque no es novedosa, es sensata. Pero éste no es, ni mucho menos, el rasgo principal de la relación entre el gobierno y los neopiqueteros entrerrianos. El rasgo principal fue haber activado de palabra y con hechos la movilización, y haber incrementado su capacidad de hacer daño y su proyección en la escena pública nacional e internacional. Un presidente estrictamente temeroso de las represalias que los ambientalistas podrían infligirle, no habría procedido de esta manera. Procede así quien cree ver una oportunidad política en

una determinada forma de manejar el conflicto. El presidente es conciente de la importancia que tiene su relación con la opinión pública y, posiblemente, de que sus índices de aprobación han descansado en una medida no despreciable en la política exterior *tout court* (hay alguna evidencia empírica al respecto). Ahora, percibir una oportunidad y actuar de cierta manera y no de otra, es disponer de grados de libertad. Los hechos (i.e., los bloqueos de los puentes) no hablaban por sí solos y no obligaban a ningún curso de acción. El presidente escogió.

Aceptar el argumento de Escudé implica admitir un contrafáctico demasiado fuerte: o el gobierno hacía lo que hizo - desde las declaraciones del entonces canciller Bielsa, felicitando el fervor patriótico y el compromiso político de los vecinalistas, hasta la intimidante convocatoria a las masas, en Gualeguaychú, en vísperas de la presentación a La Haya - o el fantasma de la ingobernabilidad iba a golpearle la puerta. Pido entonces al lector que tenga la indulgencia de tolerar un contrafáctico muchísimo más leve: contra el análisis de Escudé, que sostiene que el gobierno demandó la medida cautelar para parar el bloqueo de las rutas internacionales, afirmo que para deshacerse del bloqueo no era necesario ir a La Haya, porque éste se caería sólo, ya que el balance de costos (económicos y políticos) se estaba alterando a medida en que pasaban los días. Como observa Pablo da Silveira en un excelente artículo (La Nación, 12-07-2006) los cortes a partir de marzo perjudicaban más a la economía argentina que a la uruguaya. Si el presidente se limitaba a esperar, la presión pública argentina o bien desarticulaba a los neopiquetes o bien le permitía al primero reunir fuerza suficiente para ejercer una influencia directa sobre los últimos, sin riesgos. Se podrá decir que de todas formas el gobierno no razonó así, sino que, digamos, toscamente, temía pagar costos políticos por la prolongación de los bloqueos y eligió salir del paso recurriendo a La Haya (¿acaso no lo recomendaban expertos en derecho internacional? Véase por ejemplo el artículo de Daniel Sabsay, en Clarín, 28-02-2006, "Ahora no queda otro camino que La Haya", en el que, expresamente, no sólo se sugiere dirimir allí el diferendo, sino también la solicitud de una urgente medida cautelar). Pero entonces estamos hablando de otra cosa, estamos hablando de percepciones y cálculos equivocados, no de ausencia de grados de libertad. No estamos en el mundo, seré provocativo, de la racionalidad menemista entre 1989 y 1992, sino en el del Menem gozando de sus mejores momentos de la convertibilidad, con aire en sus pulmones y tomando decisiones por libre elección, no por imperativo de la crisis.

Y la historia se repite en el más reciente movimiento; la situación nueva abierta por el 13 a 0 en La Haya, podría decirse, le daba al presidente grados de libertad para actuar. ¿Temía Kirchner el regreso de los piquetes? Tendríamos que admitir entonces que estamos frente a un dirigente sin la menor capacidad de liderazgo y una dosis homérica de cobardía política. Francamente, no lo veo así a Kirchner. Tampoco es convincente el nexos: para evitar los piquetes sobreactuó su compromiso con la "causa", e incluso aprobó la argumentación absurda presentada ante el tribunal del Mercosur, de que bloquear puentes internacionales es ejercer la libertad de expresión y la democracia participativa. Esa también es una decisión de política exterior a la que ninguna amenaza a la gobernabilidad obligaba.

Y es raro que Escudé no tome en cuenta otras dos cuestiones hoy día centrales de la política exterior argentina donde es difícil, si no imposible, ver algo más que elecciones libres bajo cálculo equivocado. Una de ellas es la política sudamericana, en la que el presidente ha elegido una proximidad teatral con Chávez que podría ser, en una de esas, que le reporte alguna popularidad, pero me inclino a creer que básicamente tiene que ver con sus preferencias. Y la otra es Malvinas, que el presidente resuelve activar en frío, colocarla al tope de la agenda exterior. Otra vez: antes que nada, lo que explica esto son sus preferencias, Kirchner lo hace porque puede elegir y elige lo que le gusta.

Secundariamente, hay un aprovechamiento casi de manual, probablemente un cálculo equivocado, orientado a suscitar aprobación doméstica. No lo dudo; esto es inclusive independiente de los resultados - serán frustrantes, pero es posible que el efecto-identificación generado más que compense la frustración (lo ilustro con un ejemplo brasileño: cuando murió Juan Pablo II, Lula declaró: "pessoal, vamos torcer para que o próximo Papa seja brasileiro" - me parece que el nuevo Papa es alemán, pero es posible que Lula reforzara lazos identificatorios, con una lógica que cabe deplorar pero no dejar de entender). Pero una cosa es comprender que hay incentivos para estos ejercicios (perversos) de manual, y otra estimar que si no se hacen arde Troya.

Podría ser que la política exterior argentina esté muriendo pero, en todo caso, eso debe juzgarse a la luz de los contenidos de la propia política, que no están impuestos por circunstancias perentorias o coyunturas críticas. Sería el presidente el que la está matando, bajo su responsabilidad. Los Dioses no lo quieran.

Termino: dije que esta discusión no es trivial; sostener que el camino elegido por el presidente es el único posible lleva a Escudé a describir la relación entre el gobierno y la oposición como un fatal juego de suma cero, en el que la última no tiene más que "la secreta ilusión" de que el presidente se aparte del camino y resurja la inestabilidad. Esta melodía también me es familiar; con otras letras, se entonaba en los 90. El gobierno hace lo único posible y la oposición que cierre la boca. En otras palabras, de la muerte de la política exterior a la muerte de la política a secas.