

Sociedad civil y política exterior: ¿hacia un nuevo paradigma? Algunas consideraciones en torno a la cuestión “Papeleras”^{*}

Guido L. Moscoso^{**}

El presente trabajo pretende analizar la cuestión “papeleras” desde la perspectiva de la política exterior argentina. En particular, se estudiará la incidencia de los actores no estatales en la formación de dicha política, haciendo foco en el rol desempeñado por el Movimiento Ambientalista Asambleario de Entre Ríos.

I. Presentación

En el transcurso de los últimos años —gracias a fenómenos tales como la globalización, la erosión del vínculo representativo y la democracia centrada en los medios— la sociedad civil se ha visto revitalizada como un actor clave en la construcción del espacio público y en la orientación de las políticas públicas en general.

El presente trabajo pretende analizar hasta qué punto esta tendencia puede ser observada en el ámbito de las relaciones internacionales, más específicamente dentro de la formulación de la política exterior; y, a su vez, considerar si esto puede significar la consolidación de un nuevo paradigma dentro de la disciplina.

^{*} Si bien no es técnicamente correcto emplear el término papeleras para hacer referencia a las plantas productoras de celulosa, aquí lo utilizaremos dada la repercusión y alcance del mismo.

^{**} Estudiante de Ciencia Política (UBA). E-mail: guidomoscoso@yahoo.com.ar

Para tal fin se tomará como estudio de caso, desde la perspectiva de la participación de los actores no estatales —léase: grupos de interés, ONGs, asambleas vecinales, medios de comunicación—, lo que denominaremos cuestión “papeleras”: el conflicto argentino-uruguayo por la instalación en este último país de dos plantas de procesamiento de celulosa; para, finalmente, ver su incidencia dentro de la política exterior argentina. Principalmente, se analizará el rol y la relevancia, en la formación de dicha política, del Movimiento Ambientalista Asambleario de Entre Ríos.

El análisis se estructurará en cinco secciones. Primero, esta presentación, en donde se enumeran objetivos y pautas generales. Segundo, una descripción del complejo contexto en el cual se inserta el conflicto reseñado. Tercero, un análisis pormenorizado de las asambleas ambientalistas ciudadanas de Entre Ríos, consideradas clave para entender el proceso. Cuarto, el desarrollo de la política exterior argentina en relación a la cuestión. Por último, se harán algunos comentarios finales sobre el conflicto, a la vez que se planteará algún posible escenario alternativo al mismo, y se abordará el interrogante que da título al trabajo.

II. La complejidad del conflicto: globalización, representación en crisis y democracia centrada en los medios

A la hora de abordar analíticamente la cuestión “papeleras” el primer rasgo que sobresale es, precisamente, su intrínseca complejidad. Estamos ante un conflicto complejo que es producto —y a su vez causa, en un proceso de retroalimentación—, de un contexto político, económico y social, en donde la complejidad es la pauta fundante.

A continuación, se hará referencia a tres fenómenos centrales, necesarios a la hora de construir un marco explicativo para afrontar la problemática planteada en el presente trabajo.

En primera instancia, desde una faceta socioeconómica, no se puede dejar de mencionar al proceso de globalización. Se dice proceso en el sentido que la globalización no es un fenómeno fijo, estático y constituido. Por el contrario, el dinamismo es su característica central. Este proceso, entonces, es entendido como la creciente intensificación de la interconectividad global en distintos niveles —que otrora tenían garantizada cierta autonomía— gracias a un desarrollo sin precedentes en las comunicaciones y en el procesamiento de la información (Kaldor, 1999: 3).

Esta interconectividad trae aparejadas ciertas consecuencias. Primeramente, la noción de espacio se resignifica: los límites que imponían las grandes distancias se desdibujan, asistimos a lo que Bauman (1999) denomina “fin de la geografía”. Por tal motivo, como sostiene Anthony McGrew, “la globalización es el proceso por el cual eventos, decisiones y actividades en una parte del mundo llegan a tener consecuencias significativas para individuos y comunidades en lugares distantes del globo” (citado en Pousadela, 2001: 85). A su vez, esta porosidad de las fronteras genera la presencia a escala global de una serie de actores: empresas, organizaciones de la sociedad civil, organismos internacionales; previamente confinados a los límites nacionales. En un plano estrictamente económico, el campo de acción de una empresa, por ejemplo, también se ve modificado. Un producto puede financiarse, fabricarse y venderse en diferentes partes del planeta (Reich, 1993). Las inversiones hispano-finlandesas en Fray Bentos pueden ser vistas dentro de esta lógica: capitales internacionales de alcance global en búsqueda de plazas atractivas para desarrollar sus industrias.

Paralelamente, desde una perspectiva político-simbólica, el proceso de globalización genera el (re)surgimiento de tendencias nacionalistas. Es decir, frente a un proceso que aparenta ser homogeneizador, que reestructura los patrones de vida, la reafirmación de la identidad pasa a ser un elemento clave. El nacionalismo, por ende, se nutre de estas "reacciones identitarias contra los efectos 'desestructurantes' de la globalización" (Floria, 2004: 594). El por momentos imperante chauvinismo que ha tenido lugar en ambos márgenes del Río de la Plata (o del Río Uruguay) no queda exceptuado de esta necesidad de afirmar una identidad, en este caso nacional.

En segundo lugar, otro fenómeno clave que merece ser analizado, es la crisis de representación política en Argentina. A grandes rasgos, se podría afirmar que la representatividad radica en la traducción de las demandas de la sociedad en actos de gobierno y legislación, a través de un andamiaje institucional, en donde se destacan los partidos políticos (Manin, 1998; Porrás Nadales y De Vega García, 1996). Las protestas de diciembre de 2001 y la posterior crisis política pusieron sobre la mesa teórica la discusión sobre la representación. En este trabajo se adopta una interpretación en donde la crisis no radica en la estructura institucional en sí misma, sino, por el contrario, en las organizaciones políticas que dan vida a dicha estructura (Miranda, 2002). Por lo tanto, la sociedad no cuestiona el sistema democrático o los valores democráticos; cuestiona sí a la clase dirigente, el gobierno, los partidos políticos, incapaces de canalizar sus demandas. A la luz de esta erosión de la representación política, se enmarcará el análisis sobre el Movimiento Ambientalista Asambleario de Entre Ríos.

Por último, el tercer fenómeno en donde se inscribe la complejidad de la cuestión "papeleras" hace referencia a la creciente relevancia de los medios de comunicación en la formación de lo público; y su consecuente presión sobre los centros de toma de decisión del

sistema político (Panebianco, 2005). Se sucede entonces un proceso, que David Swanson (1995) ha denominado democracia centrada en los medios, en donde el régimen político democrático debe adaptarse a rol central de los medios de comunicación masivos. En palabras del autor: "Gobernar se convierte en una actividad más pública y visible que antes. Para los ciudadanos, el gobierno deja de ser una burocracia grande e impersonal (...) y se convierte en una actividad más fácil de abarcar (...) ejercida a la vista del público por personas que este ve con regularidad " (Swanson, 1995: 21). Una de las consecuencias de este proceso, que será tomada en cuenta para el análisis, radica en el enfoque dramático y conflictivo que suelen imprimirle los medios a los sucesos públicos, con la finalidad de ganar espectacularidad y audiencia (lectores, televidentes y/u oyentes); en detrimento de una visión que apunte a destacar el compromiso y la negociación, valores más afines a las necesidades de un gobierno democrático (Swanson, 1995: 22).

Como veremos más adelante, los medios han tenido un papel relevante a la hora de instalar y potenciar el conflicto por las "papele-ras" en la opinión pública, nacionalizando una problemática en principio regional, y, a su vez, posicionando el tema en la agenda de gobierno nacional.

En síntesis, el conjunto de fenómenos previamente reseñado — la globalización, la erosión del vínculo representativo y la democracia mediatizada— nos permiten elaborar una suerte de mapa, cuyos trazos facilitan las variables necesarias para afrontar la explicación de un conflicto complejo. Como se ha señalado anteriormente, estos fenómenos, al volver difusa la distinción entre lo externo y lo interno, al desgastar la validez de las formas institucionales de las democracias representativas, al magnificar el rol de los medios de comunicación; no hacen más que poner de relieve el protagonismo de los actores no

estatales a la hora de dar cuenta de los procesos de formación de políticas.

III. Movimiento Ambientalista Asambleario: surgimiento, organización y protesta

A pesar de la multiplicidad de actores que intervienen en el conflicto que nos aqueja, se ha decidido centrar el análisis en las asambleas vecinales de Entre Ríos con la finalidad de indagar el alcance de sus reclamos y demandas en la orientación de la política exterior argentina.

Para tal fin, identificaremos a estos reclamos como movimientos sociales, señalando su origen, organización y metodología de protesta. Se abordará esta temática desde la perspectiva expuesta por Federico Rossi (2006).

Definamos primero nuestro objeto de estudio. Un movimiento social hace referencia a “redes informales, basadas en creencias compartidas y solidaridad, que se movilizan sobre temas conflictivos, por medio del uso frecuente de varias formas de protesta ” (Rossi, 2006: 244). El Movimiento Ambientalista Asambleario (de aquí en más, MAA) de Entre Ríos se enmarca dentro de esta lógica: un conjunto de vecinos que se conciben como pares, con una fuerte identidad territorial de pertenencia, que ven amenazado su entorno, recursos y bienestar por la instalación de dos plantas de celulosa, deciden movilizarse, conformando una acción colectiva política, para manifestar su rechazo. En estas protestas —y en toda protesta en general— podrían reconocerse cuatro finalidades (Rossi, 2006: 235). Primero, defender intereses; el MAA busca preservar los recursos naturales y económicos amenazados por las “papeleras”. Segundo, reconocimiento de derechos; se reclama el derecho a vivir en un medio ambiente

sano. Tercero, impedir que suceda algo considerado perjudicial; en este caso la instalación misma de las plantas. Por último, promover valores; el MAA busca difundir una conciencia ecológica, promoviendo valores democráticos.

Lo particular y característico de los movimiento sociales es que para lograr sus objetivos no pretender influir por medio de canales institucionales preestablecidos. Por el contrario, se cuestionan los mecanismos políticos tradicionales, desprestigiados por la crisis de representación reinante, adoptando la protesta como política y canal de transmisión de la demandas.

Recapitulando: primero, el MAA reúne las características como para ser clasificado como un movimiento social. A su vez, puede ser definido por el binomio identidad-conflicto. Además, es un movimiento de características instrumentales, orientado a producir cambios en las políticas públicas (Rossi, 2006: 244). Por último, es un movimiento local de la Provincia de Entre Ríos, con epicentro en Gualeguaychú. Sin embargo, gracias a su mediatización y utilización por parte del gobierno, análisis que luego retomaremos, ha ganado un alcance simbólico nacional.

El origen del MAA se remonta a principios de 2003 en Gualeguaychú. Por ese entonces, un grupo de vecinos —luego denominados como “históricos”— comenzaron a realizar distintas actividades para concienciar a la comunidad sobre la amenaza que representaría la instalación de las “papeleras” en las vecinas costas uruguayas. El 4 de octubre de ese mismo año se produjo el primer corte del puente internacional General San Martín que une Gualeguaychú con Fray Bentos, el cual fue organizado por el grupo de Vecinos Autoconvocados de Gualeguaychú, germen de la futura asamblea ambiental. Sin embargo, el punto de inflexión para la consolidación del MAA hay que buscarlo en la denominada “gran marcha” del 30 de abril de 2005. En la misma, cerca de 40 mil personas marcharon sobre el citado puen-

te internacional. Entonces, a partir de ese momento se conformaron formalmente las distintas asambleas ambientalistas ciudadanas que conforman y dan forma al MAA de Entre Ríos.

Ahora bien, ¿cuáles han sido las condiciones necesarias para la emergencia de un movimiento social como el MAA? Existen dos variables: por un lado el contexto, y por otro los marcos interpretativos que se elaboran en base a ese contexto. Es decir, "para que un movimiento surja es necesario que se produzca una muy compleja combinación de elementos del contexto, y que ante esto las personas interpreten la existencia de una situación donde deben participar " (Rossi, 2006: 251).

En el caso específico que nos aqueja, el contexto se presentó como favorable por distintos motivos. En el plano local, el por entonces candidato a gobernador Jorge Busti basó parte de su campaña en el apoyo al reclamo de los vecinos de Gualeguaychú en contra de la instalación de las "pasteras". En palabras del mismo Busti: "en el año 2003, nosotros dijimos que si éramos gobierno, íbamos a tomar la posta del tema. En febrero de 2004 [cuando Busti ya se desempeñaba como gobernador] fuimos a la primera audiencia pública en Gualeguaychú (...); ahí empezamos a trabajar, ellos por su lado y nosotros en el campo de la legalidad " (Revista Debate, 20/04/06). Por ende, se hace visible la aceptación y legitimación del incipiente MAA por parte de las autoridades provinciales. Consecuentemente, esa postura vuelve nula cualquier propensión a la represión del movimiento —por lo menos por parte del gobierno provincial—, lo cual vuelve más factible su manifestación y posterior consolidación. Por otro lado, el MAA encontró un aliado más que influyente en Greenpeace, la mundialmente reconocida OGN ambientalista. Esta organización viene alertando desde hace mucho tiempo sobre la amenaza al medioambiente que representan las plantas de procesamiento de celulosa. Tal es así que en 1993 Greenpeace lanzó una campaña mun-

dial llamada *Chlorine Free*, en la cual se instaba a utilizar para el blanqueamiento de la pasta de celulosa un procedimiento libre de cloro que implicaría la ausencia de sustancias contaminantes. Además, Greenpeace participó activamente del conflicto por las “papeletras” mediante la organización de distintas protestas, como por ejemplo la toma simbólica de la planta de Botnia en Fray Bentos en enero de 2006.

Estos factores enunciados conformaron un conjunto de oportunidades que facilitaron un contexto favorable para el surgimiento del MAA. Sin embargo, fueron también relevantes una serie de percepciones que condicionaron la emergencia del movimiento. Primeramente, una fuerte percepción de injusticia por parte de los entrerrianos frente a la contaminación inminente que significaría la instalación de las plantas. Luego, se presentó la convicción de que esa situación indignante se podía modificar, impidiendo la construcción de las plantas. Esta percepción se nutrió de ese primer “corte” exitoso de 2003, demostrando que era posible encarar una acción en conjunto. Finalmente, ha sido gravitante la construcción de una identidad regional común, desde Gualeguaychú hacia el resto de Entre Ríos. Esta percepción de un nosotros definido a partir de la creencia compartida del daño que inflingirían las “papeleras”, determinó el núcleo central del MAA: identidad y conflicto.

Pasemos ahora a describir la organización del MAA. El mismo se encuentra integrado por cuatro asambleas independientes: la Asamblea Ambiental Ciudadana de Gualeguaychú —como epicentro simbólico, pero no jerárquico—, la Asamblea Ambiental Ciudadana de Colón, la Asamblea Ambiental Ciudadana de Concepción del Uruguay y la Asamblea Ambiental Ciudadana de Concordia. A su vez, todas éstas integran el Foro de Asambleas Ambientales de la Costa del Uruguay.

Cada asamblea se organiza en forma descentralizada y horizontal, recurriendo a mecanismos propios de la democracia directa. Por ejemplo, en el caso de la asamblea de Gualeguaychú se realizan dos reuniones semanales en donde se delibera, discute y vota sobre los pasos a seguir. Si bien existen distintas funciones al interior de la asamblea, como coordinador de debates, secretario de actas, tesorero o negociador, todos los votos valen lo mismo y todos tienen oportunidad de voz. Incluso, los llamados "históricos" tampoco gozan de privilegios.

Esta situación no es casual, se inscribe en ese fenómeno más amplio y multifacético que previamente fue identificado como la crisis de representación. Como puede observarse en el caso del MAA, existe un profundo descreimiento en los mecanismos tradicionales de la política, pero no así de los valores democráticos. Las asambleas ciudadanas se constituyen así en una alternativa válida para canalizar y agregar demandas, una forma distinta y efectiva de ejercer presión sobre los que toman las decisiones. Lo paradójico de esta situación radica en que cuanto más son escuchados y atendidos los reclamos de estas asambleas, más se radicalizan sus posturas. En la próxima sección se ahondará sobre esta afirmación.

Por último, es necesario hacer referencia a un componente definitorio y constitutivo del MAA: la protesta. Para el movimiento asambleario la protesta representa la forma de acción por excelencia elegida para manifestar su descontento, dar a conocer sus posturas e impedir la instalación de las "papeleras". El MAA ha contado con un repertorio de protesta muy amplio: desde abrazos simbólicos al Río Uruguay, pasando por caravanas, "gritos nacionales", peregrinaciones, "ruidazos", apagones y "bicicleteadas". Sin embargo, la metodología predilecta de protesta fue el "corte" de ruta, cuyas implicancias analizaremos a continuación. También, vale la pena destacar que la

protesta no es uniforme, sino que se presenta por ciclos de flujo y reflujo, latencia y visibilidad (Rossi, 2006: 258-259).

IV. Política exterior argentina: de Gualeguaychú a La Haya

Existe cierto consenso dentro del ámbito académico acerca de los grandes lineamientos que ha tomado la política exterior argentina desde el regreso a la democracia, allá por 1983 (Russell, 1994; De la Balze, 1998). Siguiendo particularmente a Russell (1994) podríamos afirmar la existencia de un conjunto de percepciones compartidas sobre la inserción externa del país. Sintéticamente, se abandonaron posturas ideológicas sesgadas para tomar posiciones más pragmáticas, se consolidó el valor democracia como condición *sine qua non* de inclusión en el ámbito internacional, y se comenzó a interpretar el rol de Argentina en el sistema mundial sin caer en exageraciones sobre capacidades ficticias.

Paralelamente, también puede observarse un consenso sobre el ámbito geográfico de desarrollo de la política exterior argentina. La región de América del Sur, en este sentido, gracias a la conformación del Mercado Común del Sur, se vio revitalizada como ámbito prioritario para los intereses nacionales. Por otra parte, en los últimos treinta años se han desarticulado distintas hipótesis de conflicto con los países de la región, principalmente con Chile y Brasil, reduciendo la recíproca desconfianza y animosidad existente (Hirsrt, 1995; Fontana, 2001). Además, como señalan Russell y Tokatlian (2002), este proceso estuvo acompañado por un cambio en las percepciones sobre los otros. Esto es, los sucesivos gobiernos argentinos dejaron de ver a sus vecinos como rivales, para pasar a considerarlos como socios dentro de una cultura de la amistad.

Es dentro de este contexto general presentado que el actual diferendo argentino-uruguayo aparenta pertenecer a otra época, a otro registro histórico. Vale decir, si bien Argentina y la República Oriental de Uruguay comparten una serie de similitudes a nivel cultural, demográfico y económico, al revisar la historia común entre ambos países se pueden observar una serie de desencuentros políticos, que en cierta medida ponen a prueba la creencia de una hermandad perenne e idílica entre los mismos (Figallo, 2005). Sin embargo, la ola democratizadora de los ochenta y la futura integración regional de los noventa, afianzaron y reavivaron en el imaginario colectivo esta idea de hermandad y afinidad.

La intención de las próximas líneas es describir, desde la política exterior argentina, cómo la cuestión “papeleras” generó un proceso mediante el cual la República Oriental del Uruguay dejó de ser un país “hermano”, para convertirse en una nación querellada por el gobierno argentino frente a la Corte Internacional de Justicia de La Haya. Tengamos presente, lo cual hace aún más significativa la situación, que la Argentina nunca había recurrido al citado tribunal, ni siquiera cuando tuvieron lugar los conflictos por los Hielos Continentales, el Beagle o las Islas Malvinas. Para tal fin, se hará referencia a la postura inicial del gobierno de Néstor Kirchner con respecto a la instalación de las plantas de celulosa en Fray Bentos, el rol e influencia del MAA —potenciado por los medios de comunicación—, y la compleja interacción entre ambos tres: gobierno, movimiento social y medios.

La indiferencia inicial mostrada por el gobierno argentino frente al conflicto —por lo menos hasta bien entrado el 2005— puede ser leída en base a cuestiones estructurales, coyunturales y a un conjunto de percepciones sobre el entorno interno y externo. Una aclaración: la indiferencia señalada no significa que desde cancillería no se tuviera ninguna referencia o que no se haya tomado alguna medida

en particular sobre el tema, como las consultas ante la Comisión Administradora del Río Uruguay (CARU); sino que la cuestión “papeleras” no formaba parte del interés prioritario gubernamental.

En primer lugar, la agenda de la política exterior de Kirchner estuvo focalizada a resolver la crisis financiera y económica que se había desatado luego de diciembre de 2001. La prolongada y ardua negociación de la deuda externa en distintos frentes dejaba poco margen para el tratamiento de un posible problema ecológico en un provincia marginal del país. A esta apreciación sobre la coyuntura política del momento hay que sumarle un rasgo estructural de la política argentina: un escaso interés por el medio ambiente. Como señala el geógrafo Carlos Reboratti: “No tenemos una política ambiental y no podemos decir que, puertas adentro, seamos preclaros defensores del ambiente, lo que se demuestra (...) por nuestra incapacidad de control de los impactos generados por las numerosas papeleras criollas” (Reboratti, 2006). Aquí tenemos otro elemento a considerar: en Argentina existen nueve fábricas de celulosa, cuatro en la Provincia de Buenos Aires, tres en Misiones, una en Santa Fé y, paradójicamente, una en Entre Ríos, a solo 123 kilómetros de Gualeguaychú. Entonces, bajo este panorama, ¿qué lugar iba a ocupar en la agenda de gobierno la cuestión “papeleras”, cuando ya existían en el país plantas similares a las se instalarían en Uruguay?

A su vez, este conjunto de consideraciones fue reforzado por una percepción errónea —aunque razonable, vale la pena aclarar— sobre el gobierno uruguayo de Tabaré Vázquez, en relación al futuro de la instalación de las plantas de celulosa. Para fines de 2004, el gobierno argentino interpretó que con el próximo arribo al poder del Frente Amplio —Tabaré Vázquez asumiría en marzo de 2005— se iba a paralizar, impedir o replantear la construcción de las “papeleras” en Fray Bentos. Esta percepción se fundaba en la fuerte oposición que habían presentado los legisladores del Frente Amplio en el Congreso

uruguayo al tratar la aprobación del proyecto de instalación de las plantas, y en la supuesta afinidad ideológica de los gobiernos, que favorecería el diálogo y la negociación. El gobernador Busti, en sintonía con esta interpretación y con el gobierno nacional, declaró: “todos hicimos una impasse y creímos que, como venía un gobierno progresista con Tabaré, el diálogo iba a ser más fácil (...) la grave equivocación es que nosotros tuvimos un período en el que no nos movimos y tampoco se movió la cancillería” (Revista Debate, 20/04/06). Sin embargo, a pesar de esta percepción, Tabaré Vázquez se mostró decidido a continuar con el proyecto en cuestión.

La preocupación del gobierno de Kirchner por la cuestión “papeleras” puede medirse en paralelo al desarrollo del MAA y su repercusión mediática. En otras palabras, las “papeleras” entraron en la agenda de gobierno gracias a la presión ejercida desde Gualaguaychú, potenciada por la difusión de los medios, marcando a futuro la evolución del conflicto. También, aquí adquiere relevancia el fenómeno de la crisis de representación: la clase dirigente gobernante, consciente de su frágil legitimidad frente a la ciudadanía, terminó siendo hiperrepresentativa (Palermo, 2006). Es decir, el gobierno no tomó distancia de los reclamos y demandas del MAA, interpretándolos para canalizarlos institucionalmente; sino que por el contrario los adoptó como propios, dejando prácticamente en manos de las asambleas ciudadanas los destinos de la política exterior.

El inicio de esta tendencia puede situarse luego de la denominada “gran marcha” de abril de 2005. Tal es así que pocos días después de esta movilización se constituyó por iniciativa del gobierno el Grupo Técnico Bilateral de Alto Nivel, encargado de resolver las diferencias sobre la instalación de las dos fábricas de celulosa. Con la particularidad de que entre sus miembros se encontraban, además expertos gubernamentales y académicos, representantes de la Asamblea Ambiental Ciudadana de Gualaguaychú.

Sin duda un factor relevante que impulsó y potenció el rol del MAA fueron los medios de comunicación. Éstos, ávidos de la espectacularidad que garantizaba un movimiento social como el que se estaba manifestando en Entre Ríos —multitudinario, conflictivo, espontáneo— aseguraron una exposición sostenida del tema, que catapultó la cuestión “papeleras” a nivel nacional, consolidando la formación de una opinión pública al respecto. Una opinión pública que no podía dejar sin control la gestión de un interés tan relevante, al menos en estos últimos tiempos, como el medioambiental. A su vez, este proceso fue reforzado por la propia lógica del MAA: la búsqueda de repercusión mediática para dar a conocer sus demandas. Esta interacción medios-movimiento, sumado a la tendencia de gestión kirchnerista de gobernar en base a la opinión pública (Tonelli, 2006a), dio como resultado el fin de la indiferencia frente al tema.

Bajo esta situación, el reclamo por las “papeleras” se situó entre las prioridades de la política exterior del gobierno argentino. Además, no puede omitirse otro detalle de la coyuntura política: las elecciones legislativas de octubre de 2005. Elecciones que, por otra parte, eran presentadas como un plebiscito a la gestión Kirchner. De esta forma, la problemática ambiental se instaló en un período preelectoral, donde el gobierno, sumándose y tomando como propios los reclamos del MAA, podía posicionarse como un ferviente defensor de los derechos del país. Se buscó entonces —iniciando una peligrosa tendencia— explotar un conflicto externo para obtener un rédito político interno en el corto plazo (Palermo, 2006). Bajo esta lógica pueden interpretarse, por ejemplo, los dichos del ex Canciller Rafael Bielsa —candidato oficial en las citadas elecciones— sobre el MAA: “Mi sensibilidad ambiental de hoy no sería lo que es si no hubiera sido por el paciente trabajo que realizó la Asamblea de Gualeguaychú (...) y dado que no tengo autoridad moral para decirles de que modo deben expresarse, sólo quiero repetir: ‘No dejen de hacerlo’ ” (Bielsa, 2006).

En este punto resulta interesante plantear un paralelismo. Así como el proceso electoral provincial de 2003 fue crucial para generar las condiciones necesarias para el surgimiento del MAA, las elecciones legislativas de 2005 ayudaron a consolidar este movimiento social, revistiéndolo de legitimidad y proyectándolo a nivel nacional.

Resulta pertinente retomar ahora una afirmación expuesta en la pasada sección acerca de la radicalización del MAA. Una vez que el conflicto alcanzó una notoriedad nacional y el MAA fue legitimado como un actor clave y necesario en el mismo, el ciclo de protesta lejos de mermar o entrar en declive, se intensificó. Durante el verano 2005-2006 se produjeron los cortes de ruta más extensos. La ruta internacional 136 que une Gualeguaychú con Fray Bentos fue "cortada" por cuarenta y cinco días, entre el 3 de febrero y el 22 de marzo de 2006; mientras que la ruta internacional 135 que une Colón con Paysandú fue interrumpida por treinta y cuatro días, entre el 16 de febrero y el 23 marzo de 2006.

Bajo este contexto comenzó a perfilarse en la negociación por la cuestión "papeleras" un juego de suma cero de corte nacionalista, en donde tanto el interés nacional argentino, como el interés nacional uruguayo, aparecieron como irreconciliables y contrapuestos (Palermo, 2006). En esta situación, siguiendo los lineamientos de Robert Putnam (1996), el juego de doble nivel que caracteriza a toda política de negociación internacional alcanzó una complejidad máxima. En el plano nacional la politización y nacionalización de la cuestión "papeleras", sumado a la comunión entre el gobierno y el MAA, generó que a nivel internacional un acuerdo con Montevideo fuera irracional, aumentando las consecuencias del conflicto. Por el lado uruguayo, donde también se desató un fervor chauvinista, no estaban dispuestos a resignar una inversión de 1800 millones de dólares que significaría la reactivación de una economía estancada (Tonelli, 2006b). Por lo tanto, la posibilidad de conformar un conjunto ganador, es decir un

acuerdo que satisfaga a las dos partes en disputa, se fue tornando cada vez más difícil.

Además, merecen ser destacadas dos circunstancias que dificultaron la negociación. En primer lugar, la ausencia de instrumentos jurídicos, políticos o simbólicos regionales, dentro del marco del Mercosur, para lidiar con un conflicto de estas características (Hirst, 2006). Como por ejemplo, un código ambiental que establezca requisitos para la localización y funcionamiento de las distintas industrias (Terragno, 2006). Segundo, no debemos olvidar que en la citada negociación no solo intervinieron actores rioplatenses. También tuvieron participación las empresas transnacionales Botnia y Ence, las “papeleras” propiamente dichas, lo cual no hizo más que agravar el cuadro de situación. Por ejemplo, en marzo de 2006 Montevideo y Buenos Aires habían llegado a un principio de acuerdo. El gobierno argentino se comprometía a frenar los cortes de ruta en Entre Ríos, mientras que el gobierno de Vásquez aseguraría la paralización de las obras de las fábricas por noventa días. En ese lapso, se realizaría una reunión cumbre entre ambos mandatarios para analizar el impacto ambiental de las plantas de celulosa. Sin embargo, estas gestiones se vieron frustradas por la negativa de la finlandesa Botnia a suspender las obras. De esta forma, se imposibilitó el posible acuerdo, volvieron los cortes de ruta, y se allanó el camino para que el gobierno argentino presentara una demanda contra Uruguay ante el Tribunal de Justicia de La Haya.

En realidad, la decisión de recurrir al citado tribunal había sido tomada oficialmente en febrero de 2006. Esta medida —razonable e inevitable, dentro de esta lógica perversa de intereses nacionales contrapuestos— formaba parte de los reclamos históricos del MAA. Ya para octubre de 2005 los medios se hacían eco del reclamo: ‘Los gualeguaychuenses esperan que el presidente Néstor Kirchner presente una demanda ante la Corte Internacional de La Haya, que obli-

que a Uruguay a suspender la construcción de las dos plantas hasta tanto se haga un estudio completo de impactos ambientales en ambas orillas" (Diario Clarín, 30/10/05).

Como final de este proceso se encuadra en acto nacional llevado a cabo el 5 de mayo de 2006 en Gualeguaychú, en donde, frente a gobernadores de casi todas las provincias del país, legisladores, intendentes y obviamente el conjunto de las asambleas ambientales, se oficializó la presentación ante La Haya. Una vez más la cuestión "papeleras" pasó a ser una causa nacional, como afirmó el mismo Presidente Kirchner: "una lucha de toda la Argentina" (Diario Clarín, 6/05/06).

V. Comentarios finales

A lo largo del presente trabajo se ha analizado la cuestión "papeleras" desde la perspectiva de la política exterior argentina. Hemos situado su análisis en un enmarañado contexto caracterizado por el proceso de globalización, la crisis de la política en tanto representación y la influencia de los medios de comunicación en el andamiaje democrático. En particular, nos hemos referido al rol de las asambleas ambientalistas ciudadanas de Entre Ríos en este proceso, presentándolas como parte de un movimiento social.

Como resultado, la política exterior argentina en relación a las "papeleras", materializada en la presentación ante el Tribunal de La Haya, fue determinada por una compleja interacción entre gobierno, movimiento social y medios de comunicación; que a su vez dio lugar al surgimiento de un juego de suma cero nacionalista.

A continuación, se intentará plantear alguna alternativa para abordar una posible solución del conflicto, así como también intentar responder el interrogante que titula a este trabajo.

V.1. Escenarios alternativos: ¿hacia una autonomía relacional?

En el panorama de la cuestión “papeleras” no parece vislumbrarse un horizonte alentador. Luego de que el Tribunal de La Haya rechazara el pedido argentino de suspender preventivamente la construcción de las “pasteras” a principios de julio de 2006, la situación retornó a su punto de partida: intereses antagónicos revestidos por un velo nacionalista que obstaculiza cualquier negociación sensata. Con el agravante del paso del tiempo y una más que desgastada relación diplomática bilateral.

Al momento de escribir estas líneas el ciclo de protesta del MAA se estaba, una vez más, reactivando, generando nuevos cortes de ruta en Gualeguaychú. Incluso, los assembleístas han decidido construir una suerte de “muro” sobre la ruta internacional 136. La pregunta es, ¿hasta dónde llegarán los reclamos y protestas de este movimiento social? O mejor dicho, ¿hasta qué punto estará dispuesto el gobierno nacional a convalidar y fomentar —por acción u omisión— este tipo de accionar? En este trabajo hemos sugerido que el apoyo “incondicional” se traduce en radicalización. Por lo tanto, se hace necesario que el gobierno tome distancia de estos reclamos, no para desconocerlos, sino para reinterpretarlos institucionalmente desde el sistema político, disipando así las condiciones proclives al nacionalismo.

En este sentido, siguiendo los lineamientos teóricos expuestos por Russell y Tokatlian (2001), una de las posibles soluciones al conflicto es que tanto Argentina como Uruguay puedan procesar sus intereses divergentes mediante mecanismos de colaboración y no de confrontación. Esto es, construir una *autonomía relacional* que “debe entenderse como la capacidad y disposición de los estados para tomar decisiones por voluntad propia con otros y para controlar conjuntamente procesos que se producen dentro y más allá de sus fronteras” (Russell y Tokatlian, 2001: 88). Para tal fin es necesario, reitera-

mos, tomar distancia las de las posturas radicalizadas esgrimidas por el MAA.

El abordaje de la cuestión “papeleras” exige una redefinición del concepto de autonomía tradicional, entendida exclusivamente como la capacidad de los estados de tomar decisiones excluyendo a actores externos. Un viraje hacia una concepción relacional de la misma, sumado a una canalización institucional de las protestas, desarticularía las identidades nacionalistas contrapuestas, para lograr una interacción democrática.

V.2. ¿Hacia un nuevo paradigma?

Las relaciones internacionales contemporáneas se caracterizan por una tendencia en donde los límites y alcances de sus áreas de estudio se ven desdibujados, como si estuvieran en constante (re)definición. Afirmar que las relaciones internacionales hacen sólo referencia al conjunto de relaciones entre los estados (Pistone, 2005) no parece ser apropiado para dar cuenta acabadamente de las imbricadas interacciones propias de un mundo globalizado. Por el contrario, gracias a este proceso de globalización, generador de una creciente conexión entre lo interno y lo externo, las relaciones internacionales abarcan una multiplicidad de fenómenos —económicos, políticos, sociales y culturales—, en donde los agentes protagónicos no son solo los gobiernos nacionales (Llenderozas, 2006: 307-308). Es en este sentido, como se ha afirmado anteriormente, que los actores no estatales —componentes de la sociedad civil— se vean revitalizados como protagonistas relevantes a ser tenidos en cuenta dentro de la disciplina.

Los estudios sobre política exterior no representan la excepción a dicha tendencia. La cuestión “papeleras” nos ha mostrado el rol protagónico que desempeñaron ciertos actores no estatales en la

formación de la política exterior argentina. Sin embargo, este protagonismo no debe ser confundido con exclusividad: la sociedad civil interactúa con el sistema político, no lo reemplaza.

Como estudiosos de las relaciones internacionales debemos interpretar esta interacción, poniendo de relieve, como señala Van Klaberen (1992), los factores internos como variables a tomar en cuenta en el análisis.

Bibliografía

- Bauman, (1999). *La globalización. Consecuencias humanas*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- Bielsa, Rafael (2004) "La política exterior argentina en el marco de la integración regional", en *DEP*, Año 1, N° 1, octubre-diciembre.
- Bielsa, Rafael (2006). "Frente a Gualeguaychú", En *Revista Debate*, N° 155, Buenos Aires, Editorial Comentarios, 2 de marzo.
- Borón, Atilio (2004). "Reflexiones en torno al gobierno de Néstor Kirchner", en *Revista SAAP. Publicación de Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Político*, Vol. 2, N° 1, Buenos Aires, diciembre.
- De la Balze, F. (1998). "La política exterior de 'reincorporación al primer mundo' ", en Cisneros, A. (comp.), *Política exterior argentina 1989-1999. Historia de un éxito*, Buenos Aires, GEL.
- Figallo, Beatriz J. (2005). "La Argentina y el Uruguay 1810-200", *Argentina-Chile y sus vecinos*, Tomo 1, Mendoza, Caviar Blue.
- Floria, Carlos (2004). "Nacionalismo: persistencia y metamorfosis" , en *Revista SAAP. Publicación de Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Político*, Vol. 1, N° 3, Buenos Aires, junio.
- Fontana, Andrés (2001). "Seguridad internacional y transición democrática: la experiencia argentina 1983-1999", Documento de trabajo Universidad de Belgrano, mayo.
- Hirst, Mónica (1995). "Security Policies, Democratization and Regional Integration in the Southern Cone", FLACSO Serie Documentos e Informes de Investigación, Buenos Aires, agosto.
- Hirst, Mónica (2006). "Papeleras: la región no puede seguir ajena", en *Diario Clarín*, Buenos Aires, 7 de marzo.
- Kaldor, Mary (1999). *New and Old Wars: Organized Violence in a Global Era*, California, Stanford University Press.

Llenderozas, Elsa (2006). "Relaciones internacionales", en Aznar, Luis y Miguel De Luca (comps.), *Política. Cuestiones y Problemas*, Buenos Aires, Ariel.

Manin, Bernard (1998). *Los principios del gobierno representativo*, Madrid, Alianza.

Miranda, Diego (2002). "Crisis de representación política en la Argentina", en *Revista SAAP. Publicación de Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Político*, Vol. 1, N° 1, Buenos Aires, octubre.

Palermo, Vicente (2006). "¡Quítame de allá esas papeleras!", en *Revista Debate*, N° 152, Buenos Aires, Editorial Comentarios, 9 de febrero.

Panebianco, Angelo (2005). "Comunicación política", en Bobbio, R. , N. Matteucci y G. Pasquino, *Diccionario de política*, Buenos Aires, Siglo Veintiuno Editores.

Pistone, Sergio (2005). "Relaciones internacionales", en Bobbio, R. , N. Matteucci y G. Pasquino, *Diccionario de política*, Buenos Aires, Siglo Veintiuno Editores.

Porras Nadales, Antonio J. y Pedro De Vega García (1996) "Introducción: el debate sobre la crisis de la representación política", en Porras Nadales, Antonio J., (ed.), *El debate sobre la crisis de la representación política*, Madrid, Tecnos.

Pousadela, Inés (2001). "La globalización y las transformaciones en el capitalismo contemporáneo. La política entre la desigualdad social y la diferencia cultural", en *Revista ResPublica* N° 1, Buenos Aires, noviembre.

Putnam, Robert (1996). "Diplomacia y política nacional: la lógica de los juegos de doble nivel", en *Zona Abierta*, N° 74, España.

Reboratti, Carlos (2006). "Un Estado sin política ambiental", en *Diario Clarín*, Buenos Aires, 17 de marzo.

Reich, Robert (1993). *El trabajo de las naciones*, Buenos Aires, Vergara.

Rossi, Federico M. (2006). "Movimientos sociales", en Aznar, Luis y Miguel De Luca (comps.), *Política. Cuestiones y Problemas*, Buenos Aires, Ariel.

Russell, Roberto (1994) "Los ejes estructurantes de la política exterior argentina: apuntes para un debate", América Latina/Internacional, Flacso, Buenos Aires.

Russell, Roberto y Juan G. Tokatlian (2001). "De la autonomía antagónica a la autonomía relacional: una mirada teórica desde el Cono Sur", en *PostData, Revista de Reflexión y Análisis Político*, N° 7, Buenos Aires, mayo.

Russell, Roberto y Juan G. Tokatlian (2002). "El lugar del Brasil en la política exterior de la Argentina: la visión del otro", en *Desarrollo Económico*, Vol. 42, N° 167, octubre-diciembre.

Swanson, David (1995) "El campo de comunicación política. La democracia centrada en los medios", en Muñoz-Alonso, Alejandro y Juan Ignacio Rospir (dirs.), *Comunicación política*, Madrid, Universi-
tas.

Taiana, J. (2006). "Objetivos y desafíos de la política exterior argentina", en *DEP*, Año 1, N° 4, abril-junio.

Terragno, Rodolfo H. (2006). "Papeleras, salud y nacionalismo", en *Revista Debate*, N° 150, Buenos Aires, Editorial Comentarios, 26 de enero.

Tonelli, Luis (2006a). "El conflicto y su laberinto", en *Revista Debate*, N° 161, Buenos Aires, Editorial Comentarios, 13 de abril.

Tonelli, Luis (2006b). "Las pasiones y los intereses", en *Revista Debate*, N° 152, Buenos Aires, Editorial Comentarios, 9 de febrero.

Van Klaveren, A. (1992). "Entendiendo las políticas exteriores latinoamericanas: Modelo para armar", en *Estudios Internacionales*, N° 98, abril-junio.