

**LA POLÍTICA EXTERIOR COMO PRODUCTO DE UN JUEGO DE INTERESES:
EL CASO DE LAS PAPELERAS**

*THE FOREIGN POLICY AS PRODUCT OF THE INTEREST'S GAME:
THE PULP MILLS CASE*

(Fecha de recepción: 20/12/21 - Fecha de aceptación 31/03/22)

Aymarará Vilca, Daira Huilen Mercado, Emiliano Gil, María Sol Soria¹

RESUMEN

Este artículo analiza el conflicto de las papeleras a orillas del río Uruguay entre la República Argentina y la República Oriental del Uruguay. El caso evidencia la importancia de los intereses particulares y diversos de los actores en juego, no solo a nivel internacional sino también nacional, y cómo a través de esto se construyen las decisiones de política exterior.

Como sustento teórico se utilizarán los modelos de análisis de política exterior de los autores Robert Putnam y Graham Allison. A nivel general, se tomarán los criterios del juego de los dos niveles de Putnam para analizar el proceso de toma de decisiones en las mesas nacionales e internacionales y, por otro lado, desde Allison se utilizarán los modelos burocrático y organizacional.

Palabras clave: Argentina, papeleras, política exterior, Uruguay.

ABSTRACT

This article analyze the Uruguay River pulp mills dispute between the Argentine Republic and the Oriental Republic of Uruguay. The case evidences the importance of particular and diverse actor's interests at stake, not only in an international but also a national level, and how through this foreign policy's decisions are made.

The foreign policy's analysis models by authors Robert Putnam and Graham Allison will be used as a theoretical framework. Overall, the criteria of the two-level games by Putnam will be taken to analyze the decision making process in the domestic and international levels, and, on the other hand, from Allison will be applied the organizational and bureaucratic models.

Key words: Argentina, pulp mills, foreign policy, Uruguay.

¹ Estudiantes de Relaciones Internacionales. Facultad de Estudios Internacionales, Universidad de Congreso. Mendoza, República Argentina. aymaravilca@alumnos.ucongreso.edu.ar, dairahuilen@alumnos.ucongreso.edu.ar, gileg@alumnos.ucongreso.edu.ar, soriams@alumnos.ucongreso.edu.ar

1. Introducción

En el año 2002 el gobierno uruguayo negoció con dos empresas multinacionales (ENCE y BOTNIA), la instalación de dos plantas de celulosa a orillas del río Uruguay. La primera estaría frente a la provincia de Buenos Aires, mientras que la segunda decidió construir su planta cerca de la ciudad Fray Bentos, frente a Gualeguaychú, Entre Ríos. Ambas plantas proyectaron desde un principio producir más de un millón de toneladas de celulosa por año.

En un primer momento las manifestaciones se dieron en Uruguay, pero a partir de 2003 se sumaron los reclamos argentinos provenientes de la ciudad entrerriana. La conjunción de la oposición resultó en la firma de la Declaración de Gualeguaychú.

En el 2004 Argentina y Uruguay llegaron a un acuerdo en la Comisión Administradora del Río Uruguay (CARU) para la instalación de ambas plantas. Las manifestaciones llegaron a ser relevantes a nivel internacional, convocando a más de 40 mil personas, las cuales formaron la Asamblea Ciudadana Ambiental de Gualeguaychú (ACAG).

Pero, en contraste a esta situación, en Uruguay se provocaron protestas a favor de las papeleras, ya que las mismas generarían significativos puestos de trabajo y beneficios en la economía, además de las presiones de los partidos opositores.

Debido a esto, en el año 2005, los presidentes Néstor Kirchner y Tabaré Vázquez, crearon una Comisión Binacional para analizar el impacto ambiental que generaría la instalación de esas plantas. Desafortunadamente, un año después esta Comisión fracasó, ya que los informes técnicos de ambos países discrepaban abruptamente.

Una cuestión muy relevante, es que las relaciones entre Uruguay y Argentina son reguladas por el Estatuto del Río Uruguay de 1975, el cual establece que: ambos países

deben tener el compromiso de prevenir la contaminación de las aguas; la responsabilidad por daños de un país frente al otro por la contaminación; la jurisdicción de la Corte Internacional de Justicia de la Haya (CIJ) para resolver cualquier controversia que se presente entre ambos.

2. Primer intento de solución

Robert Putnam analiza el proceso de toma de decisiones en la política exterior de los Estados a través de un juego de dos niveles, con la delimitación de las mesas nacional e internacional (Putnam, 1996).

El caso de las papeleras inicia en la mesa internacional de Uruguay con el presidente Jorge Batlle, cuando establece el Acuerdo relativo a la Promoción y Protección de Inversiones con Finlandia en marzo del 2002. A través de este, el gobierno uruguayo pretendía maximizar su capacidad en el comercio internacional y minimizar las consecuencias de la crisis económica argentina. Por otro lado, el objetivo de Finlandia era establecer una planta de celulosa de la empresa BOTNIA. Como resultado de la convergencia de estos intereses, se produjo un acuerdo entre ambos Estados.

Una vez que el acuerdo fue firmado se trasladó a la mesa nacional uruguayana para su debate y posterior ratificación en 2004, donde votó en contra la coalición de izquierda Encuentro Progresista Frente Amplio (EP-FA). El tamaño de la coalición no permitió que se ejerciera la presión suficiente sobre el resto del Congreso, para convertirse en el conjunto de ganadores (win-set).

Además, se puede identificar otros actores subnacionales que jugaron un papel importante en la mesa nacional uruguayana, según el modelo burocrático de Allison. En este caso, el *jefe*, la persona que lleva a cabo las decisiones sería el presidente Jorge Batlle y su ministro de Relaciones Exteriores, Didier Opertti; su interés radicaba en desarrollar la industria y atraer las inversiones extran-

teras. En segundo lugar, los llamados *indios* se sitúan en el campo de debate y generan presión sobre los grupos decisorios, estos son la central obrera PIT-CNT y el EP-FA. Estos se habían manifestado en contra del marco jurídico que el gobierno uruguayo les daba a las empresas forestales para su instalación en el país (Hernández Beloqui, 2013). Por último, los *jugadores ad hoc* son los que determinan los límites de la política que se trata; en este caso la empresa BOTNIA que se instaló en el territorio buscando una menor cantidad de regulaciones ambientales. Las organizaciones locales ambientalistas se reunían por la conservación del monte indígena y la creciente preocupación por los impactos del modelo de desarrollo forestal (Hernández Beloqui, 2013); mientras que la comunidad de Fray Bentos tenía como prioridad el cuidado de su territorio y no contaminación del río.

Estos intereses y enfrentamientos en la mesa nacional uruguaya, generaron un impacto inmenso en la mesa nacional argentina que hasta el momento había tenido poco contacto con la disputa interna del país vecino. Sin embargo, los gobiernos acordaron en el marco de la CARU la aceptación de las plantas, que generó grandes movilizaciones ambientales en ambas naciones.

Entonces, se hizo posible la apertura de la mesa nacional argentina como respuesta. Siguiendo a Allison, en el círculo decisorio se encuentra el presidente Néstor Kirchner y su ministro de Relaciones Exteriores Rafael Bielsa. Su objetivo principal era hacer cumplir el Tratado del Río Uruguay, es decir, informarse sobre las actividades que puedan afectar las aguas, y así, que no se perjudique la autonomía del país. El gobernador de Entre Ríos, Jorge Pedro Busti en papel de *asesor* tenía como objetivo representar al pueblo entrerriano. Por otro lado, los *indios* como la ACAG se posicionó a favor del cuidado ambiental. Finalmente, la comunidad de Gualaguaychú, también estaba en contra de las posibles consecuencias negativas no solo ambientales, sino también turísticas.

Las presiones ejercidas por estos actores al interior del país, provocaron que los *jefes* utilizaran el Estatuto del Río Uruguay como método de denuncia, para una posible solución del conflicto mientras que, no se reprimían los cortes y manifestaciones hacia Uruguay.

Ante las presiones en ambos lados del Río, los presidentes Kirchner y Vázquez, dentro de la mesa internacional, crearon la Comisión Binacional para analizar el impacto ambiental de las plantas. La reacción de la ACAG fue opuesta a lo esperado por los gobiernos, ya que no resultaba en una decisión vinculante para el posterior cierre de las papeleras. Como herramienta utilizaron la estrategia de reverberación negativa planteada por Putnam, la cual consiste en aumentar el tamaño de su conjunto perdedor (Putnam, 1996), a través del reparto de folletos a los distintos turistas que se encontraban en la zona.

No obstante, la Comisión falló dando como resultado dos investigaciones diferentes según cada Estado. Las posiciones a cada lado del río aumentaban su radicalización, mientras que una reclamaba su defensa de soberanía nacional, la otra proclamaba su derecho de no contaminación (Hernández Beloqui, 2013).

3. Segundo intento de solución

Ante el fracaso de la Comisión Binacional en la mesa internacional, es necesario volver a las mesas nacionales, donde no había verdaderos cambios en las posturas de los dos países ya que, Néstor Kirchner, habló frente a los asambleístas de una causa nacional, y por otro lado, Tabaré Vázquez, recibió todo el apoyo de la oposición para que continuara con la construcción de las papeleras.

Ante este panorama, es necesario retornar a la mesa internacional, donde se estableció un acercamiento entre los gobiernos para reiniciar las negociaciones una vez más. El lugar elegido fue Chile, allí los *jefes* habían

logrado un acuerdo de retomar los estudios de impacto ambiental. Esto en pos de llevar tranquilidad a los diferentes actores, con la condición de que por el lado argentino se detuvieran las protestas en los puentes internacionales, y que, por el lado uruguayo, se detuvieran los avances infraestructurales de las papeleras por 90 días.

Desde la política exterior de Uruguay se generó una defección voluntaria, porque Tabaré Vázquez, se vio presionado por los intereses diversos de los potenciales trabajadores, municipios, balnearios, partidos políticos opositores y por sobre todo la insistencia de la papelera BOTNIA, que se resistía a cumplirlo.

Para esta etapa de la controversia la situación era muy tensa, por este motivo, ambas naciones recurrieron a diferentes organismos internacionales para intentar defender sus intereses. En el año 2006 Uruguay se apegó a sus principios morales e inició una demanda contra este país ante el sistema de controversias del Mercosur. No obstante, Argentina respondió e inició una demanda contra Uruguay, pero ante la CIJ por la presunta violación del Estatuto del Río Uruguay mientras que, al mismo tiempo intentaba ejercer presión por medio de los foros financieros internacionales para que estos no entregaran los préstamos a las papeleras. Esto representa la puesta en marcha del modelo organizacional de Allison, ya que el conflicto se convierte en un proceso estandarizado y regido por normas de las instituciones jurídicas mencionadas previamente.

Aun así, existía una posibilidad de solución del conflicto por medio de la facilitación de la Corona Española, a través de la XVI Cumbre Iberoamericana. Sin embargo, las tensiones no cesaban, los cortes en las rutas se hacían cada vez más regulares, motivo por el cual Uruguay reclamó medidas cautelares contra la Argentina ante la CIJ. La insistencia del país oriental permaneció de tal manera que el ministro uruguayo, Mariano Arana, autorizó la puesta en marcha de la

planta BOTNIA, pero horas más tarde, fue suspendida ya que nuevamente intervino el Rey Juan Carlos I de España, con el propósito de procurar la mediación.

En el marco de la XVII Cumbre Iberoamericana, la Corona Española continuó interviniendo en las negociaciones, pero desafortunadamente no fue suficiente. Según el gobierno uruguayo la causa del fracaso fue la negativa argentina de levantar los cortes de ruta, mientras que, para el gobierno argentino, la razón se debió a la falta de voluntad de diálogo por parte de Uruguay (Haro Velasteguí, 2019).

Por otro lado, luego de la asunción de José Mujica a la presidencia en el año 2010, el diálogo establecido en la mesa internacional con la mandataria argentina, Cristina Fernández, cambió de manera significativa, ya que se entabló una conversación mucho más flexible que el de las negociaciones anteriores. Debido a este cambio en la mesa interna uruguaya que repercutió en la mesa internacional, ambos presidentes propusieron crear una comisión negociadora.

Meses más tarde, la CIJ sentenció que Uruguay había incumplido las disposiciones formales previstas por el Estatuto del Río Uruguay, pero que Argentina no podría reclamar ningún tipo de indemnización. Por otro lado, la Corte también estableció que Uruguay había cumplido con sus obligaciones sustantivas de no contaminar el ambiente. Además, el fallo, explicitaba la necesidad de un monitoreo conjunto del río Uruguay, a través de la CARU.

Luego de este fallo, los presidentes lograron firmar un acuerdo para formar un Comité Científico, donde Argentina tuvo que renunciar a la pretensión de cambiar la ubicación de la papelera y Uruguay debió tomar una mayor flexibilidad para realizar los estudios correspondientes junto con los argentinos, con el objetivo de monitorear constantemente los niveles de contaminación, tanto en el río como en el aire.

4. Actualidad

A pesar de lo mencionado anteriormente, la empresa finlandesa construyó su papelería al margen del río Uruguay. Por esto mismo, a través de la Comisión Binacional del Río Uruguay, una vez al mes cuatro técnicos de ambos países toman muestras de agua en el río para conocer los niveles de contaminación que se encuentran en el afluente. Las conclusiones de estos informes dan como resultados altos niveles de fósforo en el agua, lo que provoca que las especies que habitan la zona emigren hacia otros lugares y la vegetación poco a poco vaya sufriendo los efectos nocivos de este elemento contaminante.

Conclusiones

A través del abordaje del conflicto de las papelerías entre Argentina y Uruguay, junto con el análisis aplicado de los autores Graham Allison y Robert Putnam, se ha intentado demostrar y destacar la importancia de vincular las situaciones internas y externas de los países, a la hora de buscar una solución a una determinada controversia. En este caso, se evidencia una multiplicidad

de actores subnacionales en ambos países, donde estos han influido tanto en la mesa nacional como en la mesa internacional, cambiando el curso de las negociaciones.

Una de las herramientas que se presenta ante este conflicto, es aplicar el modelo burocrático de Allison, donde las preferencias de los diversos actores explican las decisiones tomadas por parte de los *jefes* en ambos niveles. Así, se visibiliza como los acontecimientos a nivel de los asuntos internacionales no constituyen ni elecciones ni productos, sino que son resultantes de los diversos juegos de acuerdo establecidos por participantes que operan desde el gobierno nacional (Allison, 1988). Por otro lado, también es posible establecer la aplicación del modelo organizacional que propone el mismo autor, ya que se distinguen las acciones y reacciones llevadas a cabo ante las decisiones de los actores.

En definitiva, se ha demostrado a través de este caso que las decisiones de política exterior de los Estados, no son decisiones unilaterales, sino que son el resultado de un juego de doble nivel, donde convergen diferentes intereses.

BIBLIOGRAFÍA

Allison, G. (1988). *La esencia de la decisión*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.

Haro Velasteguí, F. X. (2019). “*Las papeleras*”: *Conflicto Argentina vs Uruguay*. Guayaquil: Universidad de Guayaquil.

Hernández Beloqui, J. I. (2013). El conflicto de las papeleras entre Argentina y Uruguay. 1-63.

Putnam, R. (1996). “Diplomacia y política nacional: la lógica de los juegos de doble nivel”. *Zona Abierta*, 69-120.