

El proceso de integración regional en jaque: Diplomacia Ciudadana para la transformación constructiva del conflicto de las papeleras entre Uruguay y Argentina

por Lic. Eliana Spadoni¹

I. Contexto

Comparativamente con otras regiones del mundo, América latina aparenta ser una de las regiones más pacíficas del planeta². La probabilidad de que haya guerras inter-estatales ha declinado gracias al desarrollo de iniciativas de integración y generación de confianza, la gestación de innovaciones institucionales, la intervención mediadora de países amigos y la creación de mecanismos inter-americanos formales (OEA) así como la existencia de principios normativos compartidos. La mayoría de los latinoamericanos esperamos vivir en paz con nuestros países vecinos. Pero en el siglo XXI un conflicto inter-estatal entre Uruguay y Argentina pone de manifiesto la ineficacia de las herramientas y de procedimientos para involucrar a instituciones regionales (OEA y MERCOSUR) o a países amigos de la región en la mediación de disputas socio-ambientales en el continente.

A lo largo de la historia, el acceso y el control de los recursos naturales han sido fuentes de creación de riquezas y de conflictos. En Latinoamérica, donde los recursos naturales constituyen un alto porcentaje de los recursos estratégicos y fuente de subsistencia, los conflictos socio ambientales emergen con cada vez más fuerza. El potencial para el desarrollo de los conflictos es especialmente alto cuando se están gestionando los recursos estratégicos de una Nación como: el petróleo, el gas, el agua y los minerales.

Los conflictos socio-ambientales³ son parte clave de los proceso de desarrollo y de rearticulación en la región, de la administración del territorio y los recursos naturales.⁴ La manera en que conceptualizamos los conflictos influye en la manera en que trabajamos por su transformación. Los conflictos se asemejan a los laberintos: son complejos, confusos e incluso irritantes, se desvían por distintos caminos pero son el motor de cambio social. La naturaleza del conflicto radica así en la manera en que se los aborda, los esfuerzos no deben tratar de suprimirlos o eliminarlos sino de canalizarlos constructivamente. El conflicto por las papeleras presenta el desafío de canalizar de forma efectiva y constructiva las energías de dos pueblos hermanos “rioplatenses” en las

¹ Eliana Spadoni es Directora Ejecutiva de la Fundación Cambio Democrático

² Ver Andres Serbin

³ Un conflicto socio-ambiental es un proceso de interacción social caracterizado por un desacuerdo entre dos o más organizaciones, comunidades, o actores sociales por una incompatibilidad real o percibida en torno al uso, acceso y control de recursos naturales.

⁴ Ver, Correa Hernan, Rodríguez Iokiñe: “Encrucijadas Ambientales en Latinoamérica” Programa CyC- University of Peace. IDRC- CRDI, 2005

fronteras del Río Uruguay en las ciudades limítrofes de Gualeguaychu (Argentina) y Fray Bentos (Uruguay) en torno a los potenciales impactos sociales y medioambientales de una planta finlandesa “Botnia” de pulpa de celulosa

El conflicto aparece así como una confluencia de diversos factores:

- La incapacidad de las instituciones y de los procedimientos regionales para proveer abordajes efectivos y transformadores de los conflictos socio-ambientales.
- La debilidad y baja presencia del Estado en zonas de frontera como por ejemplo las ciudades de Fray Bentos y Gualeguaychu, generando autonomías políticas locales de gran envergadura.
- La escasa información confiable y legítima sobre los impactos ambientales y en la salud del funcionamiento de la planta en Uruguay.
- La situación política actual en Argentina. Se ha discutido que la comunidad local “Asamblea de Gualeguaychu” ganó poder político y capacidad de presión, incluso a nivel nacional. El gobierno de Argentina ha estado ejerciendo presión para la re-localización de la planta. Y el conflicto generado también se está utilizando como parte de la campaña política hacia la elección presidencial programada para el 27 de octubre de 2007.
- La decisión del gobierno de Uruguay de seguir siendo un actor de bajo perfil especialmente, en lo que respecta a la cobertura de los medios de comunicación. El gobierno de Uruguay viene actuando a través de los mecanismos formales, en este caso, con la facilitación de Track 1 de España y ha reaccionado al proceso legal iniciado por la Argentina en el Tribunal Internacional de la Haya (TIH).

Los costos ya percibidos para los “rioplatenses” se manifiestan en:

- Relaciones bilaterales: Durante mucho tiempo tanto uruguayos como argentinos no hemos considerado a nuestro país vecino como enemigo. La excelente relación tradicional entre los Rioplatenses se ha quebrado y el conflicto se ha enmarcado como una “causa nacional”, creando estereotipos de ambos lados.
- Economía: Alto impacto en el desarrollo económico de ambos países, particularmente en el área del conflicto, tales como turismo y comercio y potencial desaprovechamiento de las ganancias que acarrearía una cooperación en el sector productivo forestal-papelero⁵

II. Evolución del conflicto

El conflicto comenzó en abril de 2005 cuando alrededor 10.000-20.000 residentes de Gualeguaychú, junto a grupos ambientalistas de diversas partes de la Argentina, bloquearon el puente internacional Libertador General San Martín que conecta a Gualeguaychú y Fray Bentos, protestando por la inminente instalación de las fábricas de celulosa. Las demandas se vinculaban a que la construcción y el funcionamiento de tales plantas contaminarían fuertemente al ambiente y conducirían a la contaminación del río y de sus alrededores. Por varios años el eco-turismo ha prosperado en la ciudad de Gualeguaychú, y los residentes demandan que esta fuente de trabajo sería dañada

⁵ Ver Vicente Palermo

seriamente si las consecuencias para el medio ambiente no son controladas. Hoy el conflicto ha evolucionado y está afectando al turismo y al transporte, así como a las relaciones entre los dos países. El Gobierno de la Argentina se ha opuesto a la construcción de las plantas basándose en fundamentos sobre la ubicación de las mismas. La Argentina acusa Uruguay de violar el estatuto del Río Uruguay de 1975 por no haber consultado sobre la construcción de tales plantas y haber omitido la información anterior sobre su ubicación y sitios alternativos.

Durante el año 2007 se han desarrollado una serie de acontecimientos: Uruguay anotó tres victorias diplomáticas en la escena internacional: La Corte Internacional de La Haya descartó una petición de Argentina para que sea parado el trabajo de construcción de Botnia; en noviembre el Banco Mundial aprobó un préstamo e indicó que era poco probable que la planta causara daño a largo plazo en el ambiente; y el tribunal del Mercosur dijo que el gobierno de Argentina debe prevenir el bloqueo de sus puentes internacionales. Pero la Argentina también obtuvo una victoria importante: la compañía española ENCE, que había comenzado el trabajo sobre una planta cerca de Botnia, también en el Río Uruguay, dio un paso atrás y decidió la re-localización de su proyecto.

Lo que sí parece más claro es que el conflicto rompe la insularidad y manifiesta la interdependencia de los actores, no caben extraterritorialidades, circuitos cerrados de vida, torres de marfil o de concreto armado o autonomías económicas y culturales. En el mundo hay cada vez más intersecciones e interdependencias. No se puede tomar decisiones políticas ignorando el escrutinio de la gente ni se puede explotar recursos naturales prescindiendo del entorno social⁶.

III. La escalada del conflicto y la necesidad de la licencia social

Por casi un año, los asambleístas de Argentina han bloqueado el paso de los camiones chilenos que transportan la materia prima para la construcción de la papelera Botnia. Esto ha tensionado la relación entre Argentina y Chile, conduciendo a la compañía finlandesa a enviar su materia prima por vía marítima a Uruguay.

El silencio de Botnia genera percepciones diversas en la población de Gualeguaychu. En general las estrategias que las empresas adoptan dan cuenta de su compromiso con el contexto, y se concentran en mecanismos de cumplimiento legales **mínimos** de las normativas locales y nacionales. Y en ese sentido Botnia ha hecho todo bien dentro de los marcos legales respetando las reglas de juego existentes. Sin embargo empresas de industria de alto impacto en el territorio, como Botnia, deberían procurar ir más allá de ese cumplimiento tomando conciencia de sus impactos socioeconómicos y políticos, procurando obtener el consentimiento informado de las poblaciones locales para operar. El error de construir licencia social de un solo lado del río, los costos de no haber desarrollado un proceso previo informado con todos los actores potencialmente impactados hoy están a la vista. Se suma a ello, los factores culturales que distancian a Finlandia de Latinoamérica en relación a la percepción de las comunidades finlandesa sobre el desarrollo. Lo que para los latinoamericanos es contaminación visual e

⁶ Ver Rolando Luque

intromisión de capital extranjero en su territorio es entendido en Finlandia como el cáliz del motor de desarrollo en todos sus sentidos.

Pero el problema principal ahora lo está enfrentando el Mercosur, que ha no podido abordar constructivamente un conflicto entre dos de sus países miembro. Durante la cumbre Ibero-Americana en Montevideo, fue hecha una oferta para que el rey español Juan Carlos de Borbón oficie de mediador en el conflicto y así comenzó un proceso de la facilitación de nivel Track I entre los dos gobiernos. El noviembre de 2006, el conflicto dio un giro espectacular. El conflicto que por meses fue jugado “afuera” a través de los canales diplomáticos Track I y las vías legales internacionales, sin construir acercamientos escaló después del aviso del préstamo extendido del Banco Mundial a Botnia. Los medios de comunicación divulgaron que el gobierno de Uruguay había decidido enviar a su gendarmería para custodiar la papelera, dueña de la multinacional finlandesa, abriendo la puerta para la militarización del conflicto binacional. Aunque tres semanas después el gobierno de Uruguay retiró la custodia, estos signos contribuyeron para hacer que las relaciones bilaterales sean aún más tensas.

Cuando los conflictos escalan, siguen un patrón de acciones denominado escalonamiento del conflicto. (Modelo de Friedrich Glasl) en donde:

- Ya no se cree que conversar tendrá efecto y se perciben acciones de las otras partes como obstaculizadoras
- Victorias y derrotas. Se crean estereotipos y se trata de llevar a los otros a su lado
- Estrategias de amenazas. Los actores recurren a las amenazas y acciones damnificantes
- Actos destructivos y fragmentación del enemigo
- Abismo. La auto preservación ya no importa, se queman los puentes, guerra total de destrucción

La escalada del conflicto de las pasteras ha llevado a que el diálogo diplomático este prácticamente estancado y con pocas posibilidades de llegar a acuerdos sustentables en el largo plazo. A pesar que las delegaciones oficiales lideradas por los Ministerios de Relaciones Exteriores de Argentina y Uruguay se reunieron en Madrid para negociar una solución al conflicto. Ambas partes concluyeron continuar el diálogo y las negociaciones, acordando la firma de un documento titulado “Declaración de Madrid” que indica que ambos lados están comprometidos a “abstenerse en adoptar medidas o actitudes que pudieran acentuar diferencias o aumentar tensiones” pero el gobierno argentino decidió endurecer su posición en la reunión celebrada en julio de 2007 en Nueva York y ahora ya ha dejado de hablar de la relocalización de la pastera, Botnia llegó y parece que para quedarse.

El conflicto ha empeorado durante la temporada de vacaciones de invierno, la Asamblea del Gualeguaychú ha bloqueado la ruta internacional 134 creando dificultades de acceso y ha amenazado al gobierno de Uruguay con explotar bombas en la planta de la celulosa si el conflicto no se resuelve. El gobierno argentino envió a la guardia civil para proteger el lugar, escalando las relaciones entre la Asamblea y el gobierno nacional. El pasado mes de agosto una movilización social binacional que es el inicio de la Asamblea regional fue organizada por la Asamblea de Gualeguaychú para cruzar la frontera de Uruguay y establecer frente a la planta de Botnia el pedido de su re-

localización, contó con la participación de cerca de dos mil ciudadanos de Uruguay y Argentina. Este acontecimiento demuestra el estado de madurez y el riesgo percibido de continuar el conflicto hacia la espiral de escalada y polarización. “Cuanto mayor es el riesgo percibido, más fuerte la motivación a terminar el conflicto”⁷.

La situación empeorará durante la temporada turística de verano. Se espera una escalada adicional que produzca costos o riesgos inaceptables, puesto que todos los puentes entre los dos países podrán ser bloqueados otra vez y la violencia podría explotar y acrecentarse. El punto de la fricción más grande es la apertura de la pastera que se espera para después de las elecciones presidenciales en la Argentina. En conclusión, el conflicto amenaza con tener un efecto negativo en todo el sistema del Mercosur – incidiendo en un eventual proceso de disgregación⁸ - si no es manejado constructivamente.

IV. Diplomacia Ciudadana y el rol de la sociedad civil en la construcción de paz

La transformación de conflictos enraizados⁹ necesita de articulaciones conjuntas que actúen como catalizadoras de esfuerzos para trabajar las causas estructurales que los subyacen. El rol de la sociedad civil en la construcción de ciudadanía aparece como una estrategia consistente y sostenible para la prevención de conflictos en la región.

Para ser potencialmente constructivo las interacciones necesitan canalizarse hacia procesos de mayor acceso y comprensión de la información, así como la generación de habilidades y dinámicas de “deliberación” que trasciendan la mera confrontación y el debate como única manera de interacción entre los actores en juego. La clave está en mover el conflicto desde los procesos destructivos hacia otros constructivos. La primera tarea de la transformación de conflictos no está en hallar soluciones rápidas para los problemas más urgentes, sino generar plataformas creativas que puedan al mismo tiempo detectar los temas más visibles y cambiar las estructuras sociales y los patrones de relación subyacentes¹⁰.

La Diplomacia Ciudadana es un método de transformación de conflictos que ha logrado éxitos significativos en varias regiones del mundo, sobre todo en conflictos relacionados a los recursos compartidos.¹¹ La Diplomacia Ciudadana tiene como meta transformar las percepciones del conflicto a través de la construcción o fortalecimiento de la relación entre partes encontradas, el intercambio de información e ideas y el análisis conjunto del problema.

La Diplomacia Ciudadana puede realizarse de forma paralela a la diplomacia tradicional o, en situaciones de estancamiento como el caso actual, puede abrir canales de comunicación

⁷ Teoría de madurez del conflicto

⁸ Vicente Palermo

⁹ Nota sobre conflictos intratables

¹⁰ Jhon Paul Lederach

¹¹ Asuntos interestatales son para workshops de Second-track que incluyen el control sobre recursos comunales como Ríos, cuencas acuíferas y vías acuáticas internacionales, y otras disputas de carácter ecológicas. Estamos trabajando actualmente con estados (upstream y downstream) en Salween River, con participantes provenientes de China, Burma y Tailandia. Para una estrategia completa de investigación en disputas acuáticas transfronterizas, ver Kaufman, Oppenheimer, Wolf and Dinar, 1997: 37-48.

entre los pueblos afectados por el problema, aprovechando de su cercanía y conocimiento del mismo, para facilitar el diálogo, la exploración de opciones creativas y el consenso sobre recomendaciones para sus respectivos gobiernos. La práctica sugerida para los conflictos inter-estatales destacada aquí implica conducir talleres innovadores para solucionar el problema, diseñados para facilitar la resolución de un conflicto basándose en la transformación opiniones y las actitudes de las partes, y en la obtención no sólo de los elementos potenciales para el establecimiento del actual conflicto pero también de sus causas subyacentes con una reconstrucción de la relación entre las partes.

Los conflictos socio ambientales como el de las pasteras tienen diversas aristas que requiere de intervenciones y propuestas integrales, que puedan dar cuenta de la necesidad de articular a aquellos que son parte del problema para que también sean parte de la solución. Los conflictos tardan mucho tiempo en gestarse por lo tanto su transformación requiere de plataformas creativas sostenibles en el tiempo que tomen en cuenta las particularidades culturales de los involucrados.

La necesidad de reglas claras. El desafío de abordar constructivamente este conflicto nos pone a los Rioplatenses en la “encrucijada del consenso” debemos entonces encaminarnos hacia procesos de toma de decisiones para la generación de reglas claras y sistemas de prevención y alerta temprana de conflictos en el Mercosur para poder generar en última instancia la institucionalidad necesaria para el abordaje de los mismos.