

ICIP WORKING PAPERS:  
2013/03

# El conflicto de las papeleras entre Argentina y Uruguay. ¿Resolución o transformación?

Juan Ignacio Hernández Beloqui

INSTITUT  
CATALÀ  
INTERNACIONAL

PER LA PAU

# El conflicto de las papeleras entre Argentina y Uruguay. ¿Resolución o transformación?

Juan Ignacio Hernández Beloqui

**Institut Català Internacional per la Pau**  
**Barcelona, Julio 2013**

**Institut Català Internacional per la Pau**

Gran Via de les Corts Catalanes 658, baixos · 08010 Barcelona

T. +34 93 554 42 70 | F. +34 93 554 42 80

<http://www.icip.cat>

**Editores**

Javier Alcalde y Rafael Grasa

**Consejo Editorial**

Pablo Aguiar, Laia Balcells, Alfons Barceló, Gema Collantes-Celador, Caterina Garcia, Abel Escribà, Tica Font, Antoni Pigrau, Xavier Pons, Alejandro Pozo, Mònica Sabata, Jaume Saura, Josep Maria Terricabras y Léonie Van Tongeren

**Maquetación**

ICIP

**ISSN**

2013-5793 (edición en línea)

**DL**

B. 17466-2013



## AUTOR

Juan Ignacio Hernández Beloqui es Licenciado en Relaciones Internacionales por la Universidad de la República (Uruguay), Máster en Estudios para el Desarrollo y Máster en Relaciones Internacionales, Seguridad y Desarrollo, ambos por la Universidad Autónoma de Barcelona.

Este trabajo está basado en la tesina "*Las plantas de celulosa sobre el río Uruguay: análisis del enfrentamiento entre Argentina y Uruguay desde una perspectiva de resolución de conflictos*" dirigida por el Dr. Rafael Grasa.

Contacto: [hernandezbeloqui74@hotmail.com](mailto:hernandezbeloqui74@hotmail.com)

## RESUMEN

La aparición de problemas de índole medioambiental que afectan a dos o más países es un factor que incide cada vez más en las relaciones internacionales. Este trabajo busca profundizar en el desarrollo y resolución de la disputa entre Argentina y Uruguay por la instalación, en territorio uruguayo, de dos plantas de pasta de celulosa a orillas del limítrofe río Uruguay. Este conflicto asimétrico entre dos países hermanos que comparten una larga historia en común de encuentros y desencuentros, comienza como un movimiento de base que surge por la preocupación medioambiental ante un emprendimiento industrial. Rápidamente se transforma en un conflicto binacional donde los Estados asumen posturas innegociables y un esquema de juego de suma cero, se regionaliza a través del MERCOSUR, se internacionaliza con la facilitación real española y acaba siendo dirimido a través del arbitraje de la Corte Internacional de Justicia.

**Palabras clave:** conflicto, resolución y transformación de conflicto, medioambiente, desarrollo sostenible, fronteras, integración regional, papeleras, Uruguay, Argentina, MERCOSUR.

## RESUM

L'aparició de problemes de caire mediambiental que afecten a dos o més països és un factor cada cop més incident en les relacions internacionals. Aquest treball pretén aprofundir en el desenvolupament i la resolució del conflicte entre l'Argentina i l'Uruguai per la instal·lació, en territori uruguaià, de dues plantes de pasta de cel·lulosa a la riba del fronterer riu Uruguai. Aquest conflicte asimètric entre dos països germans, que comparteixen una llarga història d'alts i baixos, comença com un moviment de base sorgit de la preocupació mediambiental davant una emprenedoria industrial. Ràpidament es transforma en un conflicte binacional on els Estats assumeixen postures innegociables i un esquema de joc de suma nul·la, es regionalitza a través de MERCOSUR, s'internacionalitza amb la mediació reial espanyola i acaba dirimint-se mitjançant l'arbitratge del Tribunal Internacional de Justícia.

**Paraules clau:** conflicte, resolució i transformació de conflictes, medi ambient, desenvolupament sostenible, fronteres, integració regional, cel·lulosa, Uruguai, Argentina, MERCOSUR.

## ABSTRACT

The occurrence of issues of an environmental nature that affect two or more countries is a factor that increasingly influences international relations. This work aims to investigate the development and resolution of the conflict between Argentina and Uruguay caused by the construction of two pulp mills in Uruguayan territory on the banks of the Uruguay River. This asymmetric conflict between two countries with deep ties that share a long history of positive and negative encounters, starts as a grass roots movement that arises from environmental concerns to an industrial enterprise. It is rapidly transformed into a bilateral conflict where each country gradually assumes a non-negotiable position and a zero-sum game, is regionalized through MERCOSUR, goes international with mediation from the Spanish monarchy and ends up being settled by the International Court of Justice.

**Keywords:** conflict, conflict resolution, conflict transformation, natural environment, sustainable development, borders, regional integration. pulp mills, Uruguay, Argentina, MERCOSUR.

# ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	8
1. ANTECEDENTES Y CONTEXTO DE LA SITUACIÓN DE CONFLICTO.....	11
1.1 Políticas exteriores.....	11
1.2 Políticas forestales.....	13
1.3 Situación medioambiental en Argentina y Uruguay.....	16
1.4 Industria maderera en la región.....	17
2. DESARROLLO DEL CONFLICTO.....	19
2.1 Antecedentes inmediatos y fase local del conflicto (1998-2004).....	20
2.2 Conflicto bilateral y primera escalada (2005).....	23
2.3 Regionalización e internacionalización del conflicto: segunda escalada (2006).....	26
2.4 Facilitación española, último intento por acercar a las partes (2006-2007).....	30
2.5 Desescalada del conflicto (2008-2009).....	32
3. RESOLUCIÓN DEL CONFLICTO (2010).....	33
4. ANÁLISIS DEL CONFLICTO: ACTORES Y DIMENSIONES.....	36
4.1 Actores.....	38
4.2 Resolución / transformación de conflictos.....	40
4.3 Dimensiones del conflicto.....	42
5. CONCLUSIONES.....	51
5.1 Resolución sin transformación del conflicto.....	53
BIBLIOGRAFÍA.....	56

## ÍNDICE DE GRÁFICOS, CUADROS Y FIGURAS

Gráfico 1 Superficie forestada en Uruguay (por año, en hectáreas).....	14
Gráfico 2 Superficie forestada en Uruguay (acumuladas en hectáreas) .....	14
Gráfico 3 Inversión extranjera en complejo foresto-industrial.....	15
Cuadro 1 Cuadro de cronología del conflicto, actores e incompatibilidades.....	19
Figura 1 Triángulo del conflicto de Galtung.....	36
Figura 2 Triángulo de las 3 P de Lederach.....	37
Cuadro 2 Resolución y transformación de conflictos. Breve comparación de perspectivas.....	41
Cuadro 3 Mapa de necesidades y miedos.....	52

# INTRODUCCIÓN

A partir de la década del '60 Uruguay comienza a pensar en la explotación de una nueva actividad económica, lo que se tradujo en un cambio en la legislación para estimular la forestación. En la década del '80 y a través de incentivos fiscales, el Estado asume un rol protagónico en el fomento de la plantación de bosques artificiales con fines industriales. De este modo, hacia finales de la década del '90 Uruguay cuenta con miles de hectáreas de bosques de eucaliptus y pinos, especies elegidas por su rápido crecimiento. Más allá de las consideraciones medioambientales de esta decisión, Uruguay entra así en el grupo de países de la región que cuenta con esta estrategia productiva (Argentina, Brasil, Chile), cuyas plantaciones en conjunto representan el 40% de los de árboles de rápido crecimiento existentes en el mundo.

En el año 2002 el gobierno negocia con éxito la instalación de dos grandes plantas de celulosa: la española ENCE y la finlandesa BOTNIA. Ambas plantas se ubicarían sobre el río Uruguay, frontera natural con Argentina, en la ciudad de Fray Bentos. La inversión planeada se convertía en la más alta en la historia del país, precisamente en un año en el cual la crisis argentina y la retirada masiva de depósitos de ciudadanos argentinos de los bancos uruguayos repercutían enormemente en la economía del país.

La nueva actividad económica y la instalación de estas industrias no fue bien recibido por toda la sociedad. Las primeras protestas se llevan a cabo en Uruguay donde el partido de oposición en aquel momento, la coalición de izquierda Encuentro Progresista-Frente Amplio (EP-FA), critica el marco jurídico y las facilidades otorgadas a las empresas multinacionales, a lo que se suma una protesta de raíz medioambiental. En 2003 comienza a observarse preocupación del lado argentino del río, concretamente en la ciudad de Gualeguaychú que se une al reclamo medioambiental iniciado en Uruguay. Esta ciudad que cuenta con un conocido carnaval y una concurrida zona de veraneo sobre el río, comienza a ver con preocupación la posible contaminación que el funcionamiento de las plantas podía provocar, afectando la calidad de vida de sus habitantes y su apuesta por el turismo como uno de los motores económicos de la provincia. Las protestas acaban por organizarse con mayor éxito del lado argentino, creándose la Asamblea Ciudadana Ambiental de Gualeguaychú (ACAG) que realizará manifestaciones ocasionales en el puente internacional que une ambos países. Con la profundización del conflicto, estas acciones finalmente provocarán un bloqueo del paso terrestre más utilizado entre ambos



países que durará casi cuatro años y que tendrá efectos negativos en la economía del Uruguay.

El río Uruguay como recurso compartido entre ambas naciones, está regulado por el Tratado que lleva su nombre y por su Estatuto, que establece la existencia de una Comisión Administradora del Río Uruguay (CARU). Es en esta instancia que ambos países intentaron llegar a un primer acuerdo en el diferendo que se estaba gestando en los años 2003 y 2004. Sin embargo, en 2005 una multitudinaria manifestación reunida en el puente que une las ciudades de Gualeguaychú y Fray Bentos, puso de manifiesto para ambos gobiernos la vigencia de los reclamos de la sociedad civil. El mayor impacto se produjo en el gobierno argentino que solicitó la detención de las obras de construcción de la planta y la realización de estudios ambientales adicionales a los ya efectuados por la Dirección Nacional de Medio Ambiente (DINAMA) de Uruguay.

Comienza así un período de enfrentamientos diplomáticos entre ambos países, donde Argentina denuncia la violación del Tratado del río Uruguay y exige la relocalización de las plantas de celulosa mientras que Uruguay reivindica una decisión soberana a la vez que reclama, como condición sine qua non para negociar, el levantamiento del bloqueo ilegal que sufre el país. *“Lo que comenzó siendo un problema ambiental tomó, sin duda, la forma de un conflicto geopolítico que involucraba múltiples actores que representaban, con formas y métodos distintos, intereses empresariales, inquietudes sociales espontáneas, cálculos políticos y metodologías de gestión gubernamental.”*<sup>1</sup>

A lo largo de los años el conflicto va tomando diferentes formas sin salirse nunca de los cauces políticos y diplomáticos, aun cuando en 2011 se han hecho públicas declaraciones muy controvertidas del ex presidente uruguayo Tabaré Vázquez. En ellas sostiene que la opción bélica había sido tenida en cuenta a raíz de la posibilidad de atentados a la planta de BOTNIA por parte de algunos integrantes de la Asamblea de Gualeguaychú.

El conflicto, cuya resolución llega en 2010 con el fallo de la Corte Internacional de Justicia, transitará por diferentes etapas de mayor o menor entendimiento, tensión, resurgimiento de viejas rivalidades y donde la impronta de ambos presidentes jugará un rol fundamental. A lo largo de los años se mezclaron temas como el interés medioambiental, el económico, el político y la soberanía nacional, entre otros. La polarización del debate acabó generando un juego de suma cero donde la única posibilidad que existía era la de ganar o perder,

---

<sup>1</sup> Lucía Aboud y Anabella Museri, En caída libre. Del diferendo al conflicto, en: Del otro lado del río. Ambientalismo y política entre argentinos y uruguayos, Palermo, V. y Reboratti, C. (Comps). Buenos Aires: Edhasa, 2007, 27.

prolongando por casi una década el conflicto y minando las buenas relaciones bilaterales entre ambos países.

Esta investigación busca abarcar los antecedentes, desarrollo y conclusión desde la perspectiva de la resolución de conflictos. Cuando abordamos un conflicto tenemos la posibilidad de gestionarlo, resolverlo o transformarlo. A diferencia de la gestión, la resolución ve al conflicto como un catalizador para el cambio, va un paso más allá, para lo cual requiere identificar los elementos detrás del mismo que ayuden a encontrar la manera de tratarlos y lograr la satisfacción de todas las partes involucradas. John Burton diferencia entre los intereses en un conflicto que por definición son negociables y las necesidades humanas que no lo son. Es fundamental entonces, para resolver el conflicto, ayudar a explorar, analizar, cuestionar y reconstruir las posiciones e intereses de las partes para que trasciendan de la posición de suma cero (*win-lose*) y alcancen una solución en la cual ambas ganen (*win-win*). La intervención de terceras partes es a menudo fundamental para alcanzar el objetivo de explorar las verdaderas razones del diferendo y buscar soluciones creativas. En palabras de Burton el fin es desarrollar “*processes of conflict resolution that appear to be acceptable to parties in dispute, and effective in resolving conflict.*”<sup>2</sup>

Siguiendo el pensamiento de Johan Galtung, la transformación de conflictos profundiza la noción de la resolución, ya que supone que frente a los conflictos se necesita hacer más que redefinir posiciones y llegar a un acuerdo satisfactorio para ambas partes. Es necesario llegar a lo que John Paul Lederach llama el “epicentro del conflicto”, transformando las relaciones, los intereses, los discursos y si es necesario la misma constitución de la sociedad.<sup>3</sup> La transformación le otorga un rol fundamental a los grupos integrantes de las sociedades en conflicto más que a la figura de la tercera parte, ya que es necesario que estos grupos sean protagonistas para lograr un cambio verdadero que lleve en última instancia, a la justicia social. Mientras que la resolución del conflicto puede verse como una solución más o menos temporal si las incompatibilidades entre las partes no son realmente atacadas, la transformación implica un cambio que tiene que darse también en el mediano y largo plazo, para que exista una verdadera transformación en las estructuras que asegure que el conflicto no volverá a surgir.

---

<sup>2</sup> Hugh, Miall. Conflict Transformation: a multi-dimensional task. Berlin: Research Center for Constructive Manage, 2001, 4. Disponible en: [http://kar.kent.ac.uk/289/1/miall\\_handbook.pdf](http://kar.kent.ac.uk/289/1/miall_handbook.pdf) (consultada 10 de junio de 2012)

<sup>3</sup> *Ibid*

# 1. ANTECEDENTES Y CONTEXTO DE LA SITUACIÓN DE CONFLICTO

La relación entre Argentina y Uruguay, como la mayoría de las relaciones entre países fronterizos, ha pasado por buenas y malas etapas. Históricamente unidos por innegables lazos políticos, económicos, sociales, culturales y geográficos, la vinculación entre ambos países ha tenido momentos de tensión y enfrentamiento. Desde la lucha de los puertos, profundizada luego de la modernización del puerto de Montevideo a finales del siglo XIX, pasando por la teoría Zeballos de 1906 que negaba derechos a Uruguay sobre el Río de la Plata, la breve ruptura de relaciones diplomáticas entre ambos países en 1932, la tensión durante las presidencias de Juan Domingo Perón y Luis Batlle Berres que llevó a la Argentina a cortar con el abastecimiento de trigo a Uruguay y a exigir visado para el ingreso de sus ciudadanos, hasta el último incidente en 2002 durante la presidencia de Jorge Batlle,<sup>4</sup> la historia nos enseña una relación de encuentros y desencuentros entre ambas márgenes del Plata.

## 1.1 POLÍTICAS EXTERIORES

En general los lineamientos de la política exterior de ambos países coinciden en cuanto a valores y principios defendidos. La diferencia se da por la posición que ocupan ambas naciones en el escenario internacional.

Desde los comienzos de su vida independiente Uruguay ha sentado las bases de los principios que actualmente constituyen los ejes rectores de su política exterior. Su condición de país pequeño situado entre los dos gigantes de América del Sur ha tenido fundamental importancia en la configuración de estos ejes. Así la política exterior en palabras del político uruguayo Luis Alberto de Herrera ha estado “*siempre en el punto medio entre Itamaraty y el Palacio de San Martín.*”<sup>5</sup> Con una población y una extensión geográfica pequeñas, un mercado reducido y una proyección internacional que por tanto no podía basarse en las variables estructurales de tamaño, población o territorio, el Uruguay recurrió a la defensa del legalismo internacional, y “*(...) el respeto a los principios jurídicos básicos como instrumento eficaz para legitimar sus posiciones en el*

<sup>4</sup> El presidente uruguayo fue grabado en off diciendo: “Los argentinos son una manga de ladrones, del primero al último.”

<sup>5</sup> Alberto Methol Ferre. *El Uruguay como problema*. Montevideo: Diálogo, 1967.

*contexto externo.*<sup>6</sup> Así, los lineamientos de política exterior se han basado históricamente en la adhesión a los principios de no intervención y de autodeterminación, la solución pacífica de controversias, la defensa de los derechos humanos, la promoción de la democracia y el cumplimiento de buena fe de los compromisos internacionales. Se intenta llevar a cabo una política de prestigio a través de la exaltación y el respeto continuado de las normas del derecho, haciendo de esto una fortaleza y una singularidad en el contexto latinoamericano. En palabras del ex-canciller y actual secretario de la Secretaría General Iberoamericana, Cr. Enrique Iglesias: “...tenemos que hacer una política basada en los principios de la dignidad. El Uruguay no es fuerte por su geografía, ni por su poder económico, simplemente lo es por su poder moral.”<sup>7</sup> El regionalismo abierto para proyectarse internacionalmente, se ha convertido también en una política de Estado, intentando abrirse al mundo sin descuidar la región ya que las relaciones comerciales, políticas y de toda índole con los dos países vecinos son fundamentales.

En cuanto a la Argentina, las variables de territorio, población y especialmente su lugar como segunda economía sudamericana le otorgan una innegable posición de potencia regional. Asimismo, y aun cuando actualmente no posee la relevancia de antaño, conserva su puesto de potencia mediana a nivel mundial siendo miembro, por ejemplo, del G20.

Los vaivenes de la política interna han tenido repercusión en la exterior, lo que en cierta forma ha impedido que se consolide una verdadera política de Estado en temas internacionales. Dentro de los lineamientos generales que se han mantenido a través de los diferentes gobiernos podemos mencionar la defensa de la no injerencia en los asuntos internos de los Estados y la igualdad jurídica entre los mismos, el respeto del derecho internacional, la solución pacífica de controversias, la integración latinoamericana con énfasis en la defensa de los derechos humanos y la democracia, la sociedad estratégica con Brasil y en menor medida con Chile, la multilateralidad, la relación crítica y pragmática con EE.UU y por último el reclamo por la soberanía de las islas Malvinas. Estos temas han sido constantes históricas en las relaciones internacionales de este país.<sup>8</sup>

---

<sup>6</sup> Daniel Rótulo. “El Uruguay y su poder de negociación como socio pequeño en el MERCOSUR” Revista de Ciencias Sociales, Año XV, N° 20, Junio de 2002, 92 Facultad de Ciencias Sociales, Montevideo.

<sup>7</sup> *Ibid*, p.7

<sup>8</sup> Sergio Eissa. “Ni constante ni tan inconstante. Política exterior argentina en Democracia (1983-2007)” Centro Argentino de Estudios Internacionales, Buenos Aires, 2011. Disponible en: <http://www.caei.com.ar/working-paper/ni-constante-ni-tan-inconstante-pol%C3%ADtica-exterior-argentina-en-democracia-1983--2007> (consultada 5 de junio de 2012).

## 1.2 POLÍTICAS FORESTALES

En las últimas décadas ambos países adoptan leyes y estrategias de política forestal para adaptarse y promocionar esta nueva y pujante actividad económica.

### 1.2.1. EL CASO URUGUAYO

La promoción de la forestación con fines industriales tiene una historia relativamente reciente en el Uruguay. Siendo un país con un bosque nativo no demasiado extenso, no es sino hasta comienzos de la década del '50 que aparece en la escena nacional la forestación como una nueva actividad económica. En 1951 una misión conjunta de la FAO y el Banco Mundial recomienda llevar a cabo el desarrollo forestal del país dentro del marco de un modelo exportador. Estas recomendaciones constituirán el punto de partida para el posterior desarrollo de esta industria. En 1968 se aprueba la primera ley de promoción del sector, la ley 13.723 que declara “...de interés nacional la defensa, el mejoramiento, la ampliación y la creación de los recursos forestales y el desarrollo de las industrias forestales y en general, de la economía forestal.”<sup>9</sup> En 1985 la JICA (Agencia de Cooperación Internacional de Japón) realiza un estudio de viabilidad forestal publicando el denominado “Informe para el estudio del plan maestro para el establecimiento de plantaciones y la utilización de madera plantada en Uruguay” y en 1987 se aprueba la Ley 15.939 que consagra la nueva política forestal del país a través de la “...exoneración de todo tipo de tributos a la superficie cubierta por bosques artificiales de producción instalados en suelos de prioridad forestal, subsidios directo del Estado, créditos blandos para las plantaciones, y exoneraciones impositivas a la importación de bienes de capital e insumos.”<sup>10</sup> Según datos del Ministerio de Ganadería, en diez años la superficie nacional destinada a plantaciones forestales pasó de 70.529 a 659.803 hectáreas. Es decir que en términos porcentuales, las áreas forestadas pasan de un 0,4% de la superficie agropecuaria total a un 4%, mientras que las exportaciones en dólares se multiplican por 12.<sup>11</sup> El éxito del sector se debió a estas políticas de incentivo y al cambio que se había dado en las empresas papeleras del hemisferio norte, que encontraban en las plantaciones del sur un crecimiento mucho más rápido de las especies forestadas que en Europa, donde normalmente se tala el bosque nativo, a la vez que una legislación menos restrictiva en

---

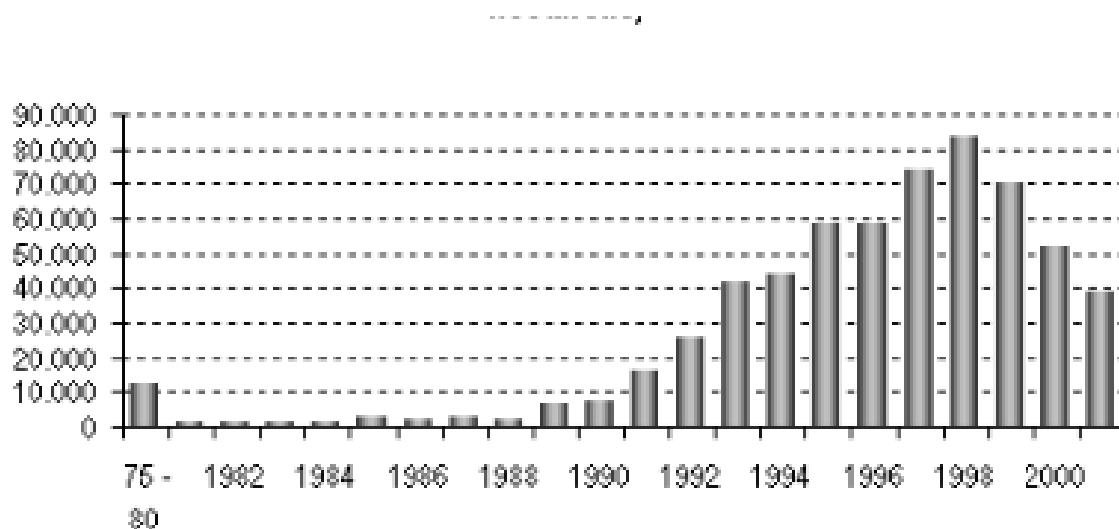
<sup>9</sup> Ley 13.723 Recursos y economía forestal, artículo 1, disponible en: <http://200.40.229.134/leyes/AccesoTextoLey.asp?Ley=13723&Anchor> = (consultada 8 de junio de 2012).

<sup>10</sup> Ley 15.939. Disponible en: <http://www.parlamento.gub.uy/leyes/AccesoTextoLey.asp?Ley=15939&Anchor> = (consultada 8 de junio de 2012).

<sup>11</sup> *El sector forestal en Uruguay*. Sociedad de productores forestales del Uruguay. Marzo, 2011. Disponible en: <http://bit.ly/1adBZfn> (consultada 8 de junio de 2012).

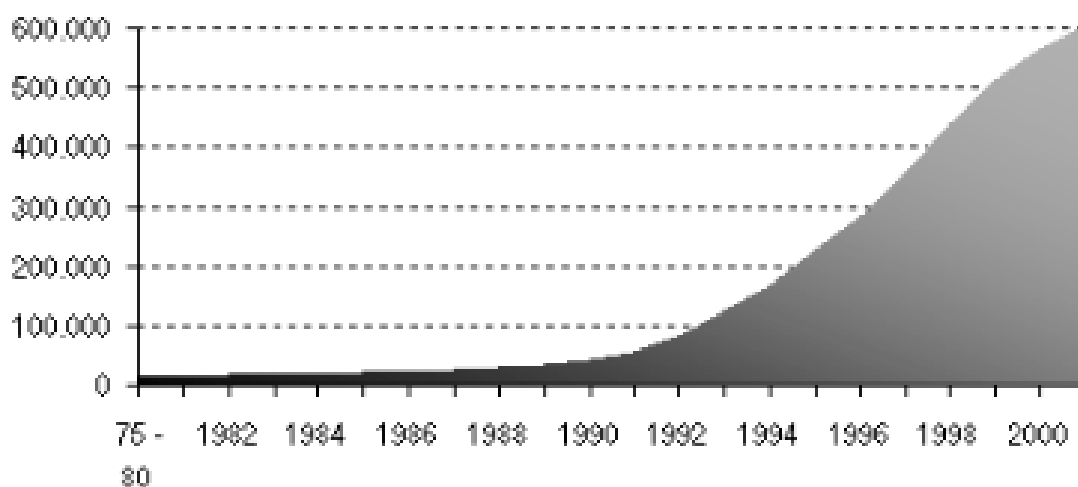
materia de protección medioambiental.

**Gráfico 1: Superficie forestada en Uruguay (por año, en hectáreas)**



Fuente: Dirección Forestal (MGAP)

**Gráfico 2: Superficie forestada en Uruguay (acumuladas en hectáreas)**



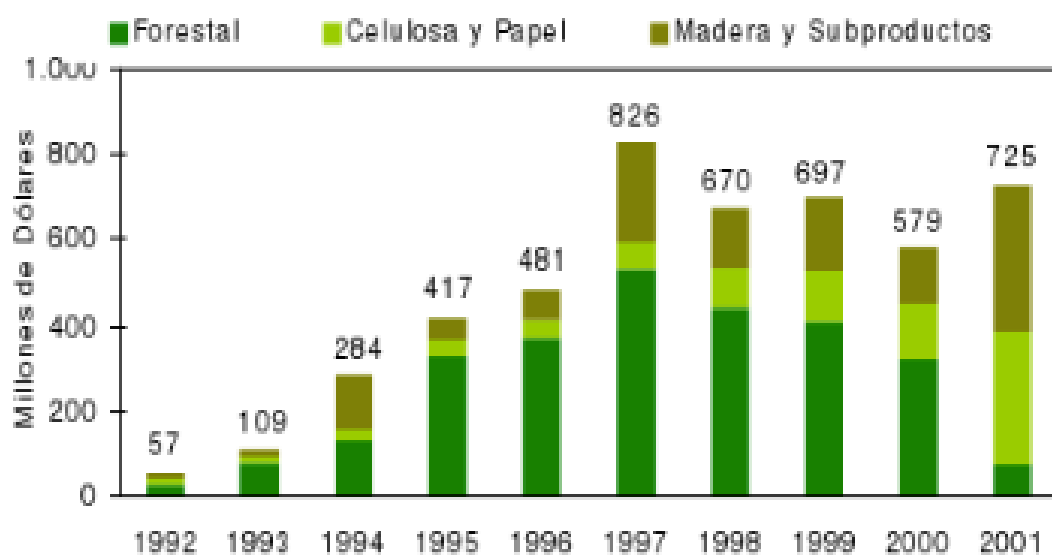
Fuente: Dirección Forestal (MGAP)

### 1.2.2. EL CASO ARGENTINO

El caso argentino es muy similar, existiendo básicamente diferencias de escala con respecto al Uruguay. Siendo un país con grandes posibilidades forestales por la riqueza de su suelo y la rapidez del crecimiento de determinadas especies, la Argentina, en palabras del reconocido investigador Domingo Cozzo “...carece de riqueza forestal (...) Sin embargo, el mismo puede afirmar que es un país forestable, de grandes perspectivas por

la gran disponibilidad de tierras aptas, favorecidas por climas que aseguran un ritmo de crecimiento de árboles muy superior al de los países tradicionalmente forestales.”<sup>12</sup> Durante la mayor parte del siglo XX la actividad forestal fue extractiva, de explotación del bosque nativo, provocando la dilapidación del mismo y un avance de la desertificación. El proceso de forestación comienza a estar presente en la agenda política del país como respuesta a una demanda social y, al igual que en Uruguay, para aprovechar una actividad económica emergente y muy redituable. Luego de un temprano antecedente en 1948, no se volvió a legislar sobre el tema hasta 1997, año en el que se aprueba la ley de estabilidad fiscal para la actividad forestal. Esto dará paso a que al año siguiente se apruebe la ley 25.080 de Inversiones para Bosques Cultivados, similar a la aprobada en Uruguay en el año '87 para fomentar la actividad forestal. Este incentivo tuvo un resultado semejante al que se produjo en territorio uruguayo y en diez años el área forestada pasó de aproximadamente 800.000 hectáreas a 1.4 millones, estimándose que aún existe un área potencial enorme de tierras aptas para forestar. En el siguiente gráfico podemos ver el crecimiento de la inversión extranjera en la industria forestal a partir de la entrada en vigor de la ley 25.080.

**Gráfico 3: Inversión extranjera en complejo foresto-industrial**



Fuente: SAGPyA- FAIMA- AFCP.

<sup>12</sup> Guillermo Cavagnaro. “Forestación: Introducción a un estudio comparativo entre experiencias de Argentina y Uruguay” *Revista Apuntes Agroeconómicos*, Año 5, N° 6. Noviembre 2007. Buenos Aires: Facultad de Agronomía - Universidad de Buenos Aires. Disponible en: [http://www.agro.uba.ar/apuntes/no\\_6/forestacion.htm](http://www.agro.uba.ar/apuntes/no_6/forestacion.htm) (consultada 8 de junio de 2012).

## 1.3 SITUACIÓN MEDIOAMBIENTAL EN ARGENTINA Y URUGUAY

Para profundizar en los antecedentes y el contexto del conflicto, haremos una breve reseña de la situación medioambiental en ambos países.

### 1.3.1 SITUACIÓN MEDIOAMBIENTAL

Si bien durante los años que duró el conflicto ambos países se encontraban bien ubicados en los índices medioambientales mundiales,<sup>13</sup> siendo Uruguay el país mejor posicionado y con una mayor historia en este ámbito<sup>14</sup>, esto no los exime de la existencia de graves problemas medioambientales en su territorio. De hecho, hay ambientalistas que atribuyen esta buena ubicación en la clasificación mundial al bajo índice de consumo de recursos naturales por habitante y a la ventaja de que su ubicación geográfica les permite tener buena calidad atmosférica e hídrica, aun cuando la gestión ambiental sea deficiente. Ambas naciones se enfrentan a importantes desafíos en cuanto a clima, deforestación, conservación de los recursos hídricos, áreas protegidas y tratamiento de residuos. La degradación del monte indígena y la erosión del suelo son problemáticas que comparten y que algunos autores señalan que se ha profundizado por la política de forestación con fines industriales.

La Fundación para la Defensa del Ambiente (FUNAM), ONG argentina con status consultivo en Naciones Unidas, ya denunciaba a finales de la década pasada la falta de políticas ambientales serias y concertadas a nivel nacional y provincial. Entre los principales problemas ambientales de Argentina destaca la falta de profesionalidad en los cargos públicos relacionados con el tema, la destrucción del monte nativo con fines agroindustriales, la destrucción de las cuencas de captación hídrica, la destrucción de la resistencia ambiental al cambio climático y otras alteraciones climáticas severas, la inexistencia de políticas para la gestión racional de los cursos de agua, la falta de política de desarrollo agropecuario balanceado y sostenible, la falta de estadísticas precisas de morbilidad y mortalidad por causas ambientales, la falta de evaluación medioambiental seria en la mayoría de las obras que las requieren y por último la promoción de la minería de uranio y la energía nuclear con pocos controles y sin consultas previas ni información

---

<sup>13</sup> En el “*Environmental Sustainability Index*” de 2005 Uruguay se encuentra en tercer lugar y Argentina en el noveno. En el “*Environmental Performance Index*” de 2008 Uruguay se encuentra en el trigésimo sexto lugar y Argentina en el trigésimo octavo. (consultada 19 de junio de 2012).

<sup>14</sup> Carlos Reboratti. “Un laberinto de papel. Fábricas de pasta de celulosa y conflicto socioambiental en el río Uruguay.” *Documents d’anàlisi geogràfica*, Vol. 56, Núm. 3 (2010), p. 461-477. Disponible en: <http://ddd.uab.cat/record/14?ln=en> (consultada 15 de junio de 2012).



precisa a la población<sup>15</sup>

En Uruguay encontramos problemáticas similares, en especial en lo relativo a la falta de políticas eficaces de gestión sustentable, fallos de implementación en las políticas medioambientales existentes, el uso excesivo de productos químicos en los suelos, el uso de fertilizantes, los planes de forestación, la creciente contaminación del agua y la falta de recursos económicos y técnicos en el Ministerio correspondiente<sup>16</sup>

#### 1.4 INDUSTRIA MADERERA EN LA REGIÓN

En las últimas décadas la demanda de papel ha ido experimentando un crecimiento sostenido a la vez que los controles medioambientales se han intensificado en los países desarrollados, especialmente en Europa. Esto hizo que la producción comenzara a desplazarse hacia países que presentaran ventajas comparativas, básicamente hacia el Sudeste Asiático, Centroamérica y el Cono Sur.

El último presenta características que lo hacen muy atractivo para el monocultivo forestal como son la existencia de grandes extensiones de tierras fértiles que en muchos casos están sub-aprovechadas, riqueza hídrica, mano de obra disponible, niveles salariales bajos, rápido crecimiento de los árboles y escasa legislación medioambiental, entre otros.

El interés demostrado por capitales extranjeros por invertir en esta actividad llevó a los gobiernos en las últimas décadas a orientar parte de su economía hacia la conformación de un modelo de producción forestal a través de políticas de estímulo que atrajeran las deseadas inversiones. Así constatamos que Brasil se ha convertido en el tercer mayor exportador mundial de celulosa, por detrás de Canadá y EE.UU, mientras que Chile cuenta con ya con 11 plantas de celulosa y Argentina con 10.

Este modelo de producción forestal que combina la plantación de especies alóctonas de rápido crecimiento, como el pino y el eucaliptus, con la producción de celulosa tiene grandes impactos ambientales y sociales.

A nivel ambiental las especies exóticas elegidas para la forestación tiene efectos que pueden ser muy perjudiciales para el suelo. Ambas, pero fundamentalmente el eucaliptus consumen gran cantidad de agua reduciendo la napa freática, con mayor impacto cuando

---

<sup>15</sup> Fundación para la Defensa del Ambiente. Disponible en: <http://www.funam.org.ar/> (consultada 15 de junio de 2012).

<sup>16</sup> Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. Primer Informe GEO Uruguay 2008. Información disponible en: <http://www.undp.org.uy/showNews.asp?NewsId=428> (consultada 15 de junio de 2012).

se planta en zonas en las que anteriormente no había árboles como es en el caso de Uruguay. Asimismo crea condiciones propicias para la aparición de determinados hongos que en cierta medida impermeabilizan el suelo impidiendo la recarga de los mantos acuíferos profundos.

Al cambio de paisaje que se produce se le une el riesgo de pérdida de biodiversidad, ya que estas especies impiden el crecimiento de otras. El bosque nativo muchas veces queda rodeado de plantaciones con fines industriales produciéndose islas de especies nativas lo que puede provocar el aislamiento genético de plantas y animales. Se produce un cambio en las propiedades físicas y químicas del suelo que se acidifica, pierde nutrientes y se compacta por el uso de maquinaria pesada.

Asimismo se producen profundos cambios sociales como es la concentración, aumento del precio y extranjerización de la tierra que pasa a manos de las grandes empresas madereras, expulsión de la familia rural o de pueblos originarios como ha sucedido en Chile o Brasil, desplazamiento de determinadas producciones que históricamente se realizaban en las tierras que ahora serán forestadas, afectación de caminos y rutas por el transporte de las nuevas cargas y cuya reparación y mantenimiento corren por cuenta del gobierno local y en última instancia por los vecinos de la zona.

En cuanto a la región, esta nueva actividad económica no va a generar un espíritu de cooperación dentro o fuera de los procesos regionales sino todo lo contrario, generará una competencia feroz entre los Estados para obtener la mayor cantidad posible de inversiones a través de ventajas fiscales. “En lugar de pactar a nivel de MERCOSUR para, por ejemplo, regular la forestación en la región, proteger su medio ambiente y condicionar las ventajas acordadas exigiendo la instalación de todo el ciclo industrial, fábricas de papel incluidas, cada cual legisló compitiendo con los otros, cada cual exigiendo menos y dando más. No se fue más allá.”<sup>17</sup>

---

<sup>17</sup> Heber Arbuet-Vignali. y Luis Barrios. *Papeleras en la región. ¿Qué hacemos con los daños?* Montevideo: Carlos Alvarez Editor, 2008, 15.

## 2. DESARROLLO DEL CONFLICTO

Habiendo visto el contexto y los antecedentes del conflicto, veamos ahora cual ha sido su desarrollo. El siguiente cuadro resume las fases, los actores principales y los distintos niveles que adquiere en cada fase, así como la incompatibilidad que se aprecia en cada etapa.

**Cuadro 1: Cuadro de cronología del conflicto, actores e incompatibilidades**

FASES	ACTORES	NIVEL	INCOMPATIBILIDAD
Antecedentes y fase local del conflicto (1998-2005)	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Organizaciones ecologistas uruguayas y argentinas</li> <li>◆ Gobiernos provinciales</li> </ul>	Local y transfronterizo	Emprendimientos papeleros sobre el río Uruguay y ecologistas
Primera escalada (2005)	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Gobiernos nacionales argentino y uruguayo</li> <li>◆ Asamblea Ciudadana Ambiental de Gualeguaychú</li> </ul>	Bilateral	Ubicación de las empresas ENCE y BOTNIA en Fray Bentos
Regionalización e internacionalización (2006)	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Gobiernos nacionales argentino y uruguayo</li> <li>◆ Asamblea Ciudadana Ambiental de Gualeguaychú</li> <li>◆ Corte Internacional de Justicia</li> </ul>	Regional Internacional	Construcción de las papeleras y bloqueo de los puentes hacia Uruguay
Facilitación española (2006-2007)	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Gobiernos nacionales argentino y uruguayo</li> <li>◆ Gobierno español</li> <li>◆ Asamblea Ciudadana Ambiental de Gualeguaychú</li> </ul>	Internacional Bilateral	Relocalización de BOTNIA y levantamiento del bloqueo del puente

Desescalada (2008-2009)	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Gobiernos nacionales argentino y uruguayo</li> <li>◆ Asamblea Ciudadana Ambiental de Gualeguaychú</li> </ul>	Bilateral  Internacional	Relocalización de BOTNIA y levantamiento del bloqueo del puente
Resolución del conflicto (2010)	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Gobiernos nacionales argentino y uruguayo</li> <li>◆ Corte Internacional de Justicia</li> </ul>	Internacional  Bilateral	Levantamientos del bloqueo del puente  Monitoreo conjunto del río

Fuente: Elaboración Propia

## 2.1 ANTECEDENTES INMEDIATOS Y FASE LOCAL DEL CONFLICTO (1998-2005)

Esta primera etapa abarca los antecedentes ya explicados en el capítulo 1, el comienzo de las negociaciones y la autorización para la instalación de las plantas de producción de pasta de celulosa ENCE y BOTNIA. A los efectos de esta investigación, encuadraremos cronológicamente esta etapa desde finales de la década de los noventa hasta abril de 2005.

Hemos elegido esta fecha como punto de partida ya que en 1998 comienza a gestarse el movimiento contra el nuevo modelo forestal. Destaca la ONG ambientalista uruguaya Guayubirá creada en 1997 “...para nuclear a personas y organizaciones preocupadas por la conservación del monte indígena y por los impactos socioeconómicos y ambientales del actual modelo de desarrollo forestal impulsado desde el gobierno.”<sup>18</sup> Los movimientos medioambientales en América Latina tienen una historia relativamente reciente. Uruguay y Argentina no escapan a esta tendencia con movimientos que se forman a partir de los años sesenta a través de ONGs. Este “ambientalismo profesional” como lo llaman algunos autores, fue poco a poco derivando en una participación ciudadana y política de mayor intensidad. El grupo opositor queda conformado también, por la central obrera del país PIT-CNT y por el partido político Encuentro Progresista-Frente Amplio.

En marzo de 2002 se firma el Acuerdo relativo a la Promoción y Protección de Inversiones entre Uruguay y Finlandia que será ratificado por el Parlamento en 2004 con el voto en

<sup>18</sup> Ver Grupo Guayubirá: <http://www.guayubira.org.uy/about/>

contra de la coalición EP-FA. Los proyectos de instalación de las empresas española y finlandesa se hacen cada vez más tangibles, lo que redobla el esfuerzo de los grupos ambientalistas que comienzan a realizar los primeros contactos con los habitantes de la otra margen del río, alertándolos de los posibles peligros que sufriría el medioambiente de producirse la instalación de las plantas. La preocupación medioambiental no sólo estaba vinculada con las emisiones de gases nocivos y los desechos que las empresas verterían en el río contaminando los recursos hídricos de la zona, sino que también cuestiona el modelo forestal que se estaba llevando a cabo en la región. La utilización de especies no autóctonas de pinos y eucaliptus por su rápido crecimiento, tiene un efecto nocivo en el suelo (acidificación, desertificación) y en la biodiversidad. Ambas poblaciones ribereñas crearon un foro de discusión llamado Vecinos Autoconvocados por la Defensa del río Uruguay. A través de este foro se intentaba recabar la mayor cantidad posible de información para diseñar una estrategia de oposición que fuera local pero transfronteriza, ya que los daños medioambientales que pudieran producirse afectarían por igual a Fray Bentos y a Gualeguaychú. Este primer foro tuvo una importancia fundamental y llevó a cabo un gran trabajo de sensibilización del tema que caló hondo del lado argentino, a la vez que realizó relevamientos de diferentes plantas de celulosa en otros países y los impactos negativos que provocaron tanto ambientales como sociales (planta de CELCO en Valdivia, Chile y ENCE en Galicia, España). El movimiento logrará la firma de más de 2500 vecinos de ambas ciudades de la llamada Declaración de Gualeguaychú, que marcará un hito en la lucha contra las papeleras en la región. El grupo hará una demostración en octubre de 2003 y cortará por primera vez el puente Internacional General San Martín, para protestar por la instalación de ENCE. Esta primera acción contó con aproximadamente mil asistentes, gran parte de los cuales eran uruguayos. Cinco días después de esta manifestación, el gobierno de Uruguay a través de un decreto presidencial, autoriza a ENCE la construcción de la planta. Esta autorización unilateral por parte del gobierno uruguayo, sin comunicarlo a la CARU, constituirá luego para el gobierno argentino la primera violación del Estatuto del río Uruguay. Si bien y como ya vimos, existía un movimiento de base en contra de los emprendimientos de celulosa en Fray Bentos, la protesta de momento era local y no había alcanzado la suficiente fuerza para generar preocupación en el gobierno nacional argentino. Con posterioridad a la autorización para la instalación de ENCE, en una reunión llevada a cabo en la estancia presidencial de Anchorena en Uruguay entre los presidentes de ambos países, el vicepresidente uruguayo, el ministro de Exteriores de Argentina y el embajador uruguayo ante ese país, resuelven encomendar a los ministros de relaciones exteriores a llegar a un acuerdo que subsanara la falta de consulta en el seno de la CARU, dejando constancia de este acuerdo. Es decir, que en una primera instancia hay un acuerdo al más alto nivel para

solucionar la irregularidad en la autorización dada a ENCE.

Ese mismo mes la empresa BOTNIA anuncia su decisión de construir una planta de celulosa también en Fray Bentos, algo que no hizo sino confirmar lo que ya se sabía en forma no oficial. El año 2003 acaba con el pronunciamiento en contra de la instalación de las papeleras por parte del PIT-CNT, en consonancia con su postura desde hacía algunos años y con la inauguración del puerto de la empresa de origen gallego ENCE sobre el río Uruguay por los entonces presidentes Jorge Batlle (Uruguay) y Manuel Fraga (Galicia).

El 2004 fue un año en el cual se abrió un compás de espera, se continuó trabajando por parte de los ambientalistas pero también se tenían grandes esperanzas en que en las elecciones uruguayas del 31 de octubre ganara la coalición de izquierda que se había mostrado contraria al modelo forestal y a la instalación de las plantas de celulosa. A la menor actividad que desplegaron los ambientalistas, se le sumó el hecho de que la empresa BOTNIA pagó un viaje a Finlandia a vecinos de Fray Bentos y periodistas de ambos países ribereños, para que vieran la forma de trabajar de las papeleras en Europa y que conocieran más acerca de los procesos que se implementarían en Uruguay. De ese modo despejarían dudas sobre esta nueva actividad en el país. En este clima de menor confrontación se dio la ratificación parlamentaria del tratado de inversiones con Finlandia. Otro hecho importante ocurre en marzo de 2004. Los cancilleres de ambos países se reúnen en Buenos Aires donde según el gobierno uruguayo se subsana la omisión de no haber informado a la CARU de la instalación de ENCE. La posición oficial argentina será más tarde la de negar este hecho y mantener que lo que se había acordado no era la continuación de la construcción de la planta, sino que Uruguay transmitiera toda la información necesaria a la CARU para que esta pudiera realizar el monitoreo conjunto de las aguas. Si bien no hay un acuerdo firmado por ambas cancillerías, el informe presentado por el Jefe de Gabinete de Ministros a la Cámara de Diputados de la Nación Argentina hace suponer que a la postura del gobierno uruguayo le asiste la razón. En este informe se comunica el avance de las negociaciones, mencionando la existencia de un acuerdo verbal entre los cancilleres para realizar un monitoreo conjunto de la planta de celulosa.<sup>19</sup> Asimismo en la memoria anual del estado de la Nación de 2004 también se informa que "*...ambos países firmaron un acuerdo bilateral, poniendo fin a la controversia por la instalación de una planta de celulosa en Fray Bentos*". El texto continúa diciendo que "*...este acuerdo respeta, por un lado el carácter nacional*

---

<sup>19</sup> Senado de la Nación de la República Argentina, Expediente N° 4176/05 Disponible en: (consultada 13 de junio de 2012) [http://www.senado.gov.ar/web/proyectos/verExpe.php?origen=S&tipo=PL&numexp=4176/05&nro\\_comision=&tConsulta=3](http://www.senado.gov.ar/web/proyectos/verExpe.php?origen=S&tipo=PL&numexp=4176/05&nro_comision=&tConsulta=3)

*uruguayo de la obra, que nunca estuvo puesto en entredicho y, por otro lado, la normativa vigente que regula las aguas del Río Uruguay a través de la CARU. Asimismo, supone una metodología de trabajo para las tres etapas de construcción de la obra: el proyecto, la construcción y la operación...".<sup>20</sup> En 2006 el canciller argentino Rafael Bielsa dirá que la información fue incluida por error en la memoria de 2004 y que sólo había un acuerdo verbal que nunca se cumplió.*

En octubre la coalición EP-FA gana las elecciones nacionales, lo cual anima a los grupos contra la instalación de las papeleras. La esperanza de los ecologistas se desvanece rápidamente cuando en enero de 2005 el electo presidente Vázquez, transmite a las autoridades de BOTNIA su apoyo a la instalación de la planta y en febrero el saliente presidente Batlle, otorga la autorización para construir la planta.

El 30 de abril marca el fin de esta primera etapa que se cierra con una manifestación multitudinaria en el puente General San Martín, que congrega a más de 40.000 personas de ambas márgenes del río provocando lo que se llamó el “abrazo al río” encontrándose argentinos y uruguayos en mitad del puente. Este hecho marca un punto de inflexión en la lucha contra las papeleras y sobretodo en la mentalidad del gobierno argentino. Teniendo en cuenta que la ciudad de Gualeguaychú tiene aproximadamente 75.000 habitantes y Fray Bentos 25.000, hasta ese momento las movilizaciones no habían reunido un número tan significativo de simpatizantes. Esta demostración de fuerza por parte de la sociedad civil sorprende y en cierta medida sacude a los gobiernos de ambos países. A partir de aquí el conflicto deja de ser local y transfronterizo. A nivel interno comienza a tener relevancia nacional para convertirse, en breve, en un conflicto bilateral.

## 2.2 CONFLICTO BILATERAL Y PRIMERA ESCALADA (2005)

Días después de la manifestación en el puente se llevó a cabo una reunión vecinal donde se constituyó la Asamblea Ciudadana Ambiental de Gualeguaychú. Esta asamblea ya no tendrá el carácter de la anterior que contaba una organización más laxa y espontánea, a la vez que estaba integrada por personas de ambas orillas del río. La Asamblea estará integrada por entrerrianos, con una estructura horizontal y avalada desde el comienzo por el gobierno provincial cuyo Intendente será nombrado presidente honorario. Con el lema “No a las papeleras, sí a la vida” la Asamblea logrará nuclear a diferentes actores sociales, económicos y políticos que podrían verse afectados por la situación, no aceptando

---

<sup>20</sup> *La Red 21*, Editorial, 20 de abril de 2010. Disponible en: <http://www.lr21.com.uy/editorial/407444-hoy-a-las-10-de-la-manana> (consultada 15 de junio de 2012).

vinculaciones partidarias y rechazando cualquier afiliación ideológica. La “*declaración de Gualeguaychú*” pasó a ser firmada por 40.000 personas y a partir de este momento, el reclamo se va a centrar en denunciar que el gobierno uruguayo había violado el Tratado del río Uruguay al no haber informado al gobierno argentino a través de los mecanismos que prevé el Estatuto. La Asamblea logra llevar la controversia a que el objeto del reclamo sea el Uruguay y no las empresas BOTNIA y ENCE, haciendo que el lógico y legítimo interlocutor sea el gobierno argentino. El conflicto deja de ser un tema local y pasa a ser un problema nacional para ambos países y bilateral en cuanto a la relación con el otro Estado.

Sólo cinco días después del “abrazo al río” los presidentes de ambos países deciden crear un Grupo Técnico de Alto Nivel (GTAN) para analizar las consecuencias de la instalación de las dos plantas en Fray Bentos. Sin embargo la ACAG no estará de acuerdo con la conformación del mismo tal y como estaba planteado, ya que entiende que los resultados no serían vinculantes, por lo que continúa ejerciendo presión sobre los gobiernos provincial y nacional. Como señala el semanario *Brecha*, con las elecciones legislativas argentinas muy cerca, el gobernador entrerriano Jorge Busti necesita “*retener su mayoría propia y crecer con uno o dos diputados más (...) y media provincia reclamando contra la contaminación ambiental no es poco a la hora de medir votos. Kirchner, por su parte, necesita mantener su mayoría parlamentaria a nivel nacional sin oposición orgánica a la vista.*”<sup>21</sup> Más allá de la legítima preocupación medioambiental que pudiera existir en el gobierno, es importante tener en cuenta que el rédito político que se podía sacar de la situación no ayudaría a suavizar el conflicto en ninguno de los dos países.

Muy por el contrario, el mismo empieza a escalar lentamente a lo largo del año. A nivel de la AGAC se comienza a repartir volantes a los turistas que cruzaban a Uruguay por el puente que une a ambos países, posteriormente se llevarán a cabo cortes parciales del mismo y más adelante el corte será continuo. Estas medidas de lucha, los llamados piquetes que son ampliamente realizados en Argentina, atraen más cobertura mediática haciendo más visible el conflicto y ejerciendo más presión sobre el gobierno. En junio de 2005, el gobierno argentino envía una carta al Banco Mundial trasladando su preocupación por la posibilidad de que la Corporación Financiera Internacional, dependiente de ese organismo, otorgara los préstamos solicitados por ENCE y BOTNIA y en julio del mismo año, el canciller argentino Rafael Bielsa visita Gualeguaychú comprometiéndose a que las medidas resultantes del GTAN sean vinculantes. Sin embargo, estas medidas hacen que Uruguay postergue la reunión del grupo técnico que no

---

<sup>21</sup> Fabian Kovacic. “Botnia y Ence metieron la cola”. Semanario *Brecha*, 20 de mayo de 2005, p 13.



se reunirá hasta el mes de agosto. En esta espiral hacia la radicalización del conflicto, tiene gran importancia la primera reunión entre los asambleístas y el presidente Kirchner quien les asegura que el tema “*es una cuestión nacional*”,<sup>22</sup> a lo que se suma la denuncia ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos por parte del gobernador y vicegobernador de Entre Ríos, a título personal y como afectados por la posible contaminación que podrían generar las plantas. Los mismos también realizarán un pedido ante el Ombudsman de la Corporación Financiera Internacional acompañado de casi cuarenta mil firmas pidiendo una evaluación de los riesgos ambientales, sociales y económicos antes de otorgar los préstamos a las empresas. Ante los comentarios del canciller argentino asegurando que si contaminaban las papeleras no se construirían, Uruguay respondía dejando claro que el proyecto no tenía marcha atrás porque era “*una decisión soberana*.”<sup>23</sup> De aquí en más, el conflicto bilateral no hizo sino endurecerse sin que se pudiera encontrar un punto en común en las posiciones de las partes que ayudara a rebajar la tensión y comenzar un diálogo constructivo. Así luego de unas desafortunadas declaraciones del gobernador Busti que Uruguay consideró como un agravio<sup>24</sup>, se llegó al retiro en consulta de los embajadores de ambos países, retomando sus actividades luego de que la Cancillería argentina emitiera un comunicado que satisfizo a las autoridades uruguayas.

A partir de mediados de diciembre de 2005 y coincidiendo con el comienzo de la temporada de verano, se produce el corte al puente internacional General San Martín por parte de integrantes de la Asamblea que continuará, en forma más o menos ininterrumpida, hasta mayo de 2006. A este corte se le añadirán en el futuro y ocasionalmente, los de las ciudades fronterizas argentinas de Colón y Concordia. Se le suma así un elemento más que ahondará las diferencias y que hará mover el eje del conflicto por parte del gobierno uruguayo que lo interpreta como una violación de principios internacionales y regionales. De aquí en adelante, la posición del Uruguay será la de exigir el levantamiento de los cortes y de no negociar hasta tanto esto se haya producido. Esta política contará con el apoyo de todo el espectro político nacional y cada vez más con el apoyo de la población uruguaya independientemente de su afiliación política, ya que resurgen antiguos recelos y comienza a agitarse la bandera de la soberanía.

El 2006 empieza entonces, con una profundización del conflicto muy clara. La disputa en

---

<sup>22</sup> Verónica Toller. “El gobierno pidió que Uruguay frene la construcción de las papeleras”. Diario *Clarín*, 23 de agosto de 2005.

<sup>23</sup> “Gargano y Bielsa vuelven a discrepar por plantas de producción de celulosa” Diario *El País*, 27 de agosto de 2005.

<sup>24</sup> Busti habló de que podría haber habido “incentivos” en los dirigentes uruguayos para aceptar la instalación de las plantas de celulosa, lo que generó la inmediata protesta del gobierno uruguayo.

cierta medida, había logrado unir hacia el interior de cada país al espectro político frente a lo que se planteó como la defensa de una decisión soberana y derecho al desarrollo por un lado, y al derecho a mantener una forma de vida y a no sufrir contaminación por el otro. La reunión del presidente Kirchner con los assembleístas, la definición de la causa como nacional y la escenificación del apoyo recibido por el presidente Vázquez por parte de toda la oposición en una conferencia de prensa, no hacen sino demostrar la existencia de un antagonismo profundo con posiciones cada vez más consolidadas e inflexibles en ambos márgenes del río.

### 2.3 REGIONALIZACIÓN E INTERNACIONALIZACIÓN DEL CONFLICTO: SEGUNDA ESCALADA (2006)

Tal y como era previsible en este clima de confrontación, el GTAN acabó sus estudios el 30 de enero de 2006 sin que el grupo lograra un acuerdo, por lo que se presentaron informes separados y con conclusiones opuestas. Mientras que Uruguay insistía en que habría una “afectación indetectable” en las aguas del río por el uso de las tecnologías más modernas existentes en la materia, Argentina reclamaba el obtener toda la información necesaria para poder establecer qué impactos al medioambiente producirían las plantas.

Poco a poco el camino bilateral se iba agotando y en febrero el presidente Kirchner expresó su intención de acudir a La Haya para solucionar el conflicto. Al verse agotados los mecanismos bilaterales se irá abriendo un frente judicial, de alcance regional e internacional.

Una última oportunidad, por lograr una solución antes de acudir a los tribunales, se intentó en el encuentro que tuvieron los presidentes en Santiago de Chile con motivo de la asunción de Michelle Bachelet. Allí ambos mandatarios acordaron suspender las obras de construcción de las plantas por un período de noventa días para realizar un estudio medioambiental, a la vez que los assembleístas levantarían los cortes de rutas. Duramente criticado en Uruguay por la oposición como una “traición” de Vázquez, el acuerdo no se llevó a cabo por la negativa de BOTNIA a suspender los trabajos por un tiempo superior a diez días.<sup>25</sup>

El 30 de abril de 2006 y a un año de la primera gran manifestación contra las papeleras, 80.000 personas se reunieron nuevamente en el puente para exigir la relocalización de las mismas.

---

<sup>25</sup> Fuerte rechazo en Uruguay al pacto entre Tabaré y Kirchner”. Diario *Clarín*, 13 de marzo de 2006.

Los acontecimientos se aceleran. A principios de mayo el presidente Kirchner envía una segunda carta al Banco Mundial, solicitando que no se otorguen los préstamos a las empresas papeleras y el 4 de mayo Argentina presenta la demanda contra Uruguay ante la Corte Internacional de Justicia por violación del Estatuto del río Uruguay, pidiendo como medida cautelar que se paralicen las obras de ENCE y BOTNIA por la posible contaminación que pudieran provocar. El mismo día, Uruguay inicia los trámites para convocar a un Tribunal arbitral *ad-hoc* del MERCOSUR reclamando a la Argentina por los cortes de ruta y la inacción del gobierno que violaría el Tratado de Asunción que establece la libre circulación de bienes y servicios en el territorio de sus miembros.<sup>26</sup> Se abren así dos instancias judiciales. Uruguay apuesta por el ámbito regional intentando constantemente involucrar al MERCOSUR, pero la negativa argentina y la posición brasilera reacia a tratar temas forestales a nivel internacional y que sostendrá en todo momento que era un conflicto bilateral, hará que fracase esta estrategia. Argentina, en cambio, apostará por el camino judicial internacional con esta demanda, que por otra parte es la instancia que establece el Estatuto del río Uruguay, y cuyo fallo se obtendrá en abril de 2010.

En el mes de junio comienzan las audiencias en La Haya y el 13 de julio por 14 votos contra 1, la Corte no hace lugar a la medida cautelar solicitada por Argentina argumentando que *“...las constancias del caso no contienen ningún elemento de prueba de que la decisión del Uruguay (...) generaría un riesgo inminente de perjuicios irreparables para el medio acuático del río Uruguay o para los intereses económicos y sociales de las poblaciones ribereñas.”*<sup>27</sup>. Ante lo que consideró un respaldo a su posición, Uruguay intentó reactivar las negociaciones pero el gobierno argentino ante el revés sufrido, redobló los esfuerzos tendientes a bloquear el financiamiento de las empresas enviando nuevamente cartas a organismos financieros del Banco Mundial y advirtiendo a los inversores en la Bolsa de Nueva York que quisieran invertir en esas empresas, de los riesgos que corrían si las mismas fueran clausuradas por un fallo favorable en la CIJ.

En septiembre se produce el fallo del Tribunal Arbitral del MERCOSUR que acoge *“parcialmente”* el reclamo uruguayo por los perjuicios provocados por los cortes de ruta. Reconoce que *“...las manifestaciones de la población de Gualeguaychú fueron perdiendo legitimidad y que causaron innegables inconvenientes que afectaron tanto al comercio uruguayo como al argentino”*. Declara que el gobierno argentino tuvo una *“actitud*

---

<sup>26</sup> Heber Arbuet-Vignali, y Luis Barrios. *Papeleras en la región. ¿Qué hacemos con los daños?* Montevideo: Carlos Alvarez Editor, 2008, p.14.

<sup>27</sup> Ver fallo en Corte Internacional de Justicia, disponible en: <http://www.icj-cij.org/docket/files/135/11237.pdf> (consultada 10 de junio de 2012).

*permisiva*” por haber *“omitido su deber de adoptar las medidas apropiadas para prevenir o corregir los actos de los particulares sometidos a su jurisdicción que causaren perjuicios a otro Estado”*. Sin embargo, reconocen la *“buena fe”* del gobierno argentino *“por haber tenido razón para creer que actuó dentro de la legalidad”* con respecto a los cortes. Finalmente, entiende que no es competencia del Tribunal adoptar determinaciones sobre conductas futuras como solicitaba Uruguay. En este juego de suma cero que se había instalado en el conflicto ambas partes quedaron satisfechas con el laudo. Uruguay veía que se condenaba a Argentina por no actuar ante los cortes y la Argentina destacaba que no se la obligaba a indemnizar a Uruguay por los daños económicos que provocaban los mismos. Esta fue la única acción dentro del marco del MERCOSUR, todas las demás iniciativas fueron bloqueadas por Argentina que mantuvo a lo largo de los años, su postura de no regionalizar el conflicto.

Ante la llegada del verano austral de 2007 y viendo que la situación en el puente Gral. San Martín no se modificaba, Uruguay también acude a la CIJ para solicitar medidas cautelares contra Argentina en relación a los cortes. También en este caso y en línea con la jurisprudencia de la Corte que sólo en casos excepcionales adopta medidas cautelares, éstas son denegadas.

En septiembre el presidente de la empresa ENCE comunica la relocalización de la planta proyectada en Fray Bentos, lo que levanta sospechas en el gobierno uruguayo de que la misma no se construiría. Más adelante realizará un comunicado desde Buenos Aires junto al subsecretario del gabinete argentino especificando la nueva localización, en el departamento de Colonia frente al Río de la Plata, lo que no cayó bien en Uruguay que vio en la maniobra el resultado de las presiones en el vecino país. Los cortes se habían retomado desde el mes de octubre y la situación se radicalizaba cada vez más mientras dirigentes de la Asamblea declaraban *“Gualeguaychú es un polvorín y que no está lejos la violencia”*<sup>28</sup> y que se pensaba no solamente cortar las rutas sino también el río.

Se llegaba a finales de año volviendo a una situación de escalada del enfrentamiento y donde las posiciones de cada una de las partes permanecían inamovibles. En el mes de noviembre se produce la aprobación del préstamo del Banco Mundial a la empresa BOTNIA, lo que provoca la protesta del gobierno argentino y la profundización de las medidas por parte de la AGAC que lanzó una campaña de boicot al turismo en Uruguay. Si bien el gobierno argentino pide que no se profundice el tema de los cortes ya que no le servía a la estrategia argentina en La Haya, de todos modos Kirchner declara *“no voy a*

---

<sup>28</sup> Guillermo Waksman. “De bien en peor” Semanario *Brecha*, 13 de abril de 2007, p. 22.

*levantar la mano contra otro argentino*”,<sup>29</sup> por lo que quedan descartadas las medidas de fuerza para finalizar el bloqueo. A raíz de la radicalización de la protesta en Gualeguaychú comienzan a aparecer cada vez con más frecuencia en la prensa, declaraciones de miembros de la AGAC de carácter más radical sugiriendo que podría haber acciones violentas contra BOTNIA e incluso en una asamblea se planteó cruzar el puente, ingresar en Uruguay y realizar una “abrazo pacífico” cercando las instalaciones de la pastera.<sup>30</sup> En este sentido aparecieron trascendidos de prensa, incluso en medios extranjeros como el Washington Post, que recogían comentarios de que “podía surgir un Bin Laden” o la existencia de una persona dispuesta a ser una bomba humana contra la planta.<sup>31</sup> Asimismo hubo algunos antecedentes concretos como el desembarco de Greenpeace en el muelle de BOTNIA y también el robo de plantas en un vivero perteneciente a la empresa y donde supuestamente se habría dejado una nota advirtiendo “No son invulnerables”.<sup>32</sup> Quizás el gobierno haya tenido datos a los que no tenemos acceso o quizás haya sido una estrategia, pero lo cierto es que el a principios de diciembre el presidente Vázquez encomienda al ejército montar una guardia perimetral del predio de BOTNIA. La decisión sorprende tanto en el ámbito nacional como en la Argentina. Será la primera vez que el ejército es llamado a realizar tareas de protección de una empresa privada y el hecho de que fuera una decisión tomada por un gobierno de izquierda hacía aún más inverosímil la noticia, ya que su programa de gobierno especificaba que el mantenimiento de la seguridad y el orden público eran competencia de la policía y que el ejército sólo podría actuar con la venia del Parlamento. El decreto generó una fuerte reacción de Argentina que vio en la decisión “una afrenta”<sup>33</sup> y solicitó una rectificación de lo que consideraba “un error”<sup>34</sup>. Finalmente el decreto nunca se implementaría y la custodia perimetral de BOTNIA nunca llegó a realizarse por militares. El 18 de diciembre la ministra de Defensa de Uruguay anunciaba que se suspendía la militarización del predio de la empresa y debido a que, en su opinión, la sola aprobación del decreto habría disuadido a los presuntos agresores.<sup>35</sup>

Se había producido una segunda escalada en el conflicto con el agravante de que incluso, se había involucrado de alguna manera a los militares, algo inaudito desde el regreso a la democracia.

---

<sup>29</sup> Guido Braslasky. “Kirchner criticó los cortes pero insistió en que no los va a reprimir” Diario *Clarín*, 23 de noviembre de 2006.

<sup>30</sup> Carlos Caillabet. “Espeso, muy espeso” Semanario *Brecha*, 24 de noviembre de 2006, p 10.

<sup>31</sup> Marcela Sánchez. “Development vs. the Environment: a river runs through it” *The Washington Post*, 24 de noviembre de 2006.

<sup>32</sup> Semanario *Búsqueda*, N° 1383, 13 de noviembre de 2006.

<sup>33</sup> Despliegue militar en Botnia da lugar a dura queja argentina. Diario *El País*, 1 de diciembre de 2006.

<sup>34</sup> *Ibid*

<sup>35</sup> Semanario *Búsqueda*, N° 1386, 21 de diciembre de 2006.

## 2.4 FACILITACIÓN ESPAÑOLA, ÚLTIMO INTENTO POR ACERCAR A LAS PARTES (2006-2007)

El 3 de noviembre de 2006 se inaugura en Montevideo la XVI Cumbre Iberoamericana en medio de la escalada que se había producido en el conflicto y que comentamos en el capítulo anterior. A petición de Argentina se abre una nueva etapa para intentar acercar las posiciones de ambos países. El entonces presidente español José Luis Rodríguez Zapatero anuncia en la capital uruguaya, la disposición de Juan Carlos I a ofrecer sus “buenos oficios” para actuar como “facilitador” del diálogo entre ambos países. El monarca elegirá al embajador español ante la ONU, Antonio Yáñez-Barnuevo, quien inmediatamente después de su designación, realizará varias visitas a la zona para recoger toda la información, reclamos y sensaciones en ambas partes del Río de la Plata.

En febrero, el canciller español anunció que se había llegado a un acuerdo para realizar el primer diálogo directo en Madrid. Sin embargo y debido a que la tensión entre ambos países no descendía la misma fue postergada en dos oportunidades. En marzo, Miguel Ángel Moratinos establece - según ha trascendido, lo hizo en forma inconsulta ante la imposibilidad de concretar una fecha con los dos países - que la reunión se llevaría a cabo del 18 al 20 de abril. En esta reunión se logró retomar el diálogo a nivel técnico y político y se adoptó la “Declaración de Madrid”. Esta fija los temas en torno a los cuales girará este diálogo: la localización de la papelera, los cortes de ruta, la aplicación del Estatuto del río Uruguay y medidas de protección del medioambiente en la región y de desarrollo sostenible en la zona afectada por la papelera. Nuevamente aparecía la posibilidad de avanzar hacia una solución que fuera satisfactoria para ambas partes. Muchos fueron los trascendidos de planteamientos no confirmados, como el de crear una zona verde en torno al predio de BOTNIA, la creación de un protocolo ambiental o el compromiso de ambos países de realizar consultas bilaterales antes de instalar una nueva industria en las márgenes del río Uruguay. Este optimismo por el restablecimiento del diálogo directo, se escenificó en una fotografía en la que aparece el facilitador juntando las manos de ambos cancilleres y la suya en señal de triunfo.

Las siguientes reuniones fueron de carácter técnico en Nueva York, en los meses de mayo y julio, en donde las posturas originales reiteradas por las partes impidieron avanzar en la agenda. En la reunión de julio la fase del diálogo directo técnico parecía agotada, no daba frutos. El 30 de agosto el embajador Yáñez-Barnuevo daba por suspendida la facilitación alegando complicaciones en su agenda. Si bien durante el comienzo de la gestión de la corona española se generó una retórica conciliadora en ambas márgenes del Plata, intentando generar un clima de menor confrontación y por tanto evitando actos o

declaraciones que pudieran ser vistos como provocativas, con el tiempo esto se fue perdiendo y los enfrentamientos verbales o diplomáticos reaparecieron. El 20 de junio Kirchner en un acto agita una bandera con el lema “Fuera Botnia, Viva la Patria” entregada por miembros de la Asamblea y afirma en su discurso, que BOTNIA contaminará y acabará con la economía agrícola y turística de la zona. En el día nacional argentino, el 9 de julio, volverá a plantear que la lucha en Entre Ríos es “causa nacional”.<sup>36</sup> A finales del mes de agosto el gobierno uruguayo anuncia que se inaugurará la terminal portuaria de BOTNIA con la presencia del Presidente Vázquez, lo cual genera la protesta de la cancillería argentina que ve en este acto “un elemento de agravamiento de la controversia” bilateral así como “un mensaje de desaliento a los esfuerzos de facilitación que tiene a bien promover el rey Juan Carlos de España”<sup>37</sup>

En noviembre de 2007 tiene lugar la XVII Cumbre Iberoamericana en Santiago de Chile. Esta cumbre contará con la presencia del Rey de España siendo una fecha propicia para que se llegara a un acuerdo entre ambos países. Para ese entonces la empresa BOTNIA aún no estaría funcionando y las elecciones argentinas ya habrían tenido lugar lo que facilitaría el entendimiento, ya que cualquier concesión hecha antes de las mismas podría tener un coste político importante. Sin embargo la Cumbre marcó el punto final de los buenos oficios españoles. En la línea de llegar a un acuerdo en la Cumbre, se había producido una reunión entre los secretarios de presidencia de ambos países a finales de agosto en Colonia (Uruguay) donde supuestamente se habría llegado a un acuerdo para realizar un monitoreo conjunto y permanente de la planta, acabar con el bloqueo de las rutas terrestres y generar un área verde en el perímetro que rodea a BOTNIA. Su anuncio podría realizarse en la misma Cumbre junto al Rey, para demostrar que la facilitación había sido exitosa y evitar un desaire al monarca. Sin embargo los acontecimientos se desarrollaron de otro modo y en donde la impronta personal de los presidentes uruguayo y argentino desempeñó un papel importante. En los días previos a Santiago, el facilitador Yáñez-Barnuevo y el canciller Moratinos intentan nuevamente lograr instancias de diálogo durante la Cumbre y logran una reunión técnica y una política que no arrojan resultados positivos. Durante la reunión política entre los cancilleres rioplatenses, se produjo un encuentro del presidente Kirchner con assembleístas de Gualguaychú donde nuevamente les reiteró su adhesión a la causa contra BOTNIA. Este gesto fue mal recibido por el presidente Vázquez quien a pedido de Moratinos, había detenido la habilitación de la planta para que comenzara su funcionamiento el día 1 de diciembre, a la espera de cualquier resultado que pudiera surgir de la Cumbre. Después de que los acercamientos promovidos por las autoridades españolas no dieran ningún resultado y luego de la

---

<sup>36</sup> Kirchner llevó la campaña a Tucumán. Diario *La Nación*, 10 de julio de 2007.

<sup>37</sup> Heber Arbuét-Vignali. y Luis Barrios. *Papeleras en la región. ¿Qué hacemos con los daños?* Montevideo: Carlos Alvarez Editor, 2008, p.168.

reunión de Kirchner con los asambleístas, Vázquez decidió ordenar desde Santiago de Chile la habilitación de la papelera, lo cual puso el punto final a los buenos oficios promovidos por el rey.

## 2.5 DESESCALADA DEL CONFLICTO (2008-2009)

Los años 2008 y 2009 fueron probablemente los más tranquilos del conflicto. Con una nueva conducción política en Argentina, BOTNIA en funcionamiento y con varios estudios oficiales e independientes, incluso uno argentino realizado por la Universidad de Buenos Aires que demostraban que no había habido contaminación en el río o en la calidad del aire, sólo quedaba esperar y dejar que el arbitraje decidiera. Los cortes continuaron a lo largo de estos años en forma permanente en el puente Gral. San Martín bloqueando el ingreso de personas y bienes al Uruguay. Sin embargo, se produjo un cambio en la forma en que el gobierno argentino había tratado el tema. Si bien hacía ya tiempo, incluso durante el gobierno de Kirchner, que intentaba persuadir para que el bloqueo fuera levantado ya que su existencia debilitaba la posición de Argentina en La Haya, de todos modos la política había sido de dejar hacer y no reprimir. En enero de 2009 los asambleístas intentan llevar a cabo un bloqueo en la localidad de Colón (Argentina) que une con Paysandú (Uruguay) y la gendarmería argentina por primera vez lo impide.

La llegada de Mujica al poder en Uruguay permitió una mayor flexibilidad en el diálogo con Argentina. Como presidente electo, se reunió con la presidenta Cristina Fernández para crear una comisión negociadora. Esta mayor disposición a negociar fue posible gracias a la renovación de quienes habían sido los protagonistas durante las etapas más duras del conflicto. Ahora, tanto los presidentes como los cancilleres y los secretarios de presidencia eran otros, lo que unido al hecho de que la resolución de la Haya era inminente, daba paso a pensar en la negociación para “el día después” de dictada la sentencia. Otro elemento a tener en cuenta, era el desgaste que se había producido en los asambleístas que llevaban años con la protesta y más de tres años con los cortes de ruta. El desgaste se había producido no solo hacia dentro de la Asamblea sino también en la población en general, lo que llevó a que en febrero de 2010 se reunieran por parte de organizaciones argentinas, más de 6000 firmas que pedían que se levantaran los cortes y se abriera el paso entre Gualeguaychú y Fray Bentos.<sup>38</sup>

---

<sup>38</sup> Diario ABC, 28 de julio de 2010. Disponible en: <http://www.abc.es/agencias/noticia.asp?noticia=469797> (consultada 10 de junio de 2012).



### 3. RESOLUCIÓN DEL CONFLICTO (2010)

Luego del fracaso de la facilitación española a finales de 2007, habían quedado muy pocas esperanzas para lograr una solución al conflicto que no pasara por la sentencia de la Corte Internacional de Justicia. Como vimos en el capítulo anterior, el cambio de gobierno en Argentina en diciembre de 2007 y las elecciones en Uruguay a finales de 2009 permitieron un cambio de los actores que prepararon el terreno para implementar la inminente decisión de la CIJ.

El 20 de abril de 2011 la Corte Internacional de Justicia de La Haya dicta sentencia:

*“282. Par ces motifs,*

*La COUR,*

*1) Par treize voix contre une,*

*Dit que la République orientale de l'Uruguay a manqué aux obligations de nature procédurale lui incombant en vertu des articles 7 à 12 du statut du fleuve Uruguay de 1975 et que la constatation par la Cour de cette violation constitue une satisfaction appropriée ;*

*2) Par onze voix contre trois,*

*Dit que la République orientale de l'Uruguay n'a pas manqué aux obligations de fond lui incombant en vertu des articles 35, 36 et 41 du statut du fleuve Uruguay de 1975 ;*

*3) A l'unanimité,*

*Rejette le surplus des conclusions des Parties”<sup>39</sup>*

Así la Corte haciendo una distinción entre las obligaciones de forma y de fondo, condena a Uruguay por haber incumplido las disposiciones formales previstas en el Estatuto del río Uruguay, esto es, informar y notificar a la CARU ante la realización de “...obras de entidad suficiente para afectar la navegación, el régimen del río o la calidad de sus agua.”<sup>40</sup> Inmediatamente establece que la sola constatación por parte de la Corte de la violación de los art. 7 a 12 del Estatuto constituye en sí misma una satisfacción apropiada para Argentina. De esta forma, la parte demandante no podrá reclamar ningún tipo de indemnización.

En cuanto a la cuestión de fondo, la Corte entiende que Uruguay no ha incurrido en violación alguna y que por tanto ha cumplido con sus obligaciones sustantivas de no contaminar el ambiente:

---

<sup>39</sup> Corte Internacional de Justicia, p. 96: <http://www.icj-cij.org/docket/files/135/15877.pdf?> (consultada 15 de junio de 2012).

<sup>40</sup> Art. 7 Tratado de Límites del río Uruguay.

*“265.(...)En conséquence, sur la base des preuves qui lui ont été présentées, la Cour conclut que l’Uruguay n’a pas violé ses obligations au titre de l’article 41”*<sup>41</sup>

El artículo 41 del Estatuto al que se refiere la Corte sostiene que:

*“... las partes se obligan a: a) Proteger y preservar el medio acuático y, en particular, prevenir su contaminación, dictando las normas y adoptando las medidas apropiadas, de conformidad con los convenios internacionales aplicables y con adecuación, en lo pertinente, a las pautas y recomendaciones de los organismos técnicos internacionales;...”*

Por último la Corte señala el deber de cooperar entre ambos países:

*“281. La Cour souligne enfin que le statut de 1975 impose aux Parties de coopérer entre elles, selon les modalités qu’il précise, afin d’assurer la réalisation de son objet et de son but. Cette obligation de coopération s’étend au contrôle et au suivi d’une installation industrielle, telle que l’usine Orion (Botnia). A cet égard, la Cour relève qu’il existe entre les Parties une longue et efficace tradition de coopération et de coordination dans le cadre de la CARU. En agissant conjointement au sein de la CARU, les Parties ont établi une réelle communauté d’intérêts et de droits dans la gestion du fleuve Uruguay et dans la protection de son environnement. Elles ont également coordonné leurs actions au moyen du mécanisme conjoint constitué par la CARU, conformément aux dispositions du statut de 1975, et trouvé dans ce cadre des solutions appropriées à leurs divergences sans éprouver la nécessité d’avoir recours au règlement judiciaire des différends prévu à l’article 60 du statut, jusqu’à ce que la présente affaire soit portée devant la Cour.”*<sup>42</sup>

El fallo, vinculante e inapelable, explicita la necesidad de un monitoreo conjunto del río Uruguay, estableciendo: las obligaciones conjuntas de vigilar la calidad de las aguas del río y de cooperar a través de la CARU, y la obligación de Uruguay de controlar que BOTNIA cumpla con sus reglamentaciones internas.

Las lecturas políticas del fallo en ambas márgenes del Plata fueron las de considerar que el mismo les había sido favorable. En Uruguay se destacaba el hecho de que la Corte le había dado la razón al establecer que los niveles de contaminación de la planta de celulosa no habían modificado la calidad de las aguas y que de esta forma, el fallo constituía un aval a la planta. En Argentina por su parte, resaltaban el hecho de que se condenaba a Uruguay por no haber seguido los procedimientos establecidos en el Estatuto del río Uruguay y que motivó la denuncia ante la CIJ. Pero ambos gobiernos coincidían en que en esta etapa había que implementar la decisión para lograr un control ambiental conjunto del río y fundamentalmente, buscar la solución al corte del puente para que las relaciones entre ambos países pudieran normalizarse.

Esto último, no contemplado por el fallo de la CIJ pero requisito indispensable para que las negociaciones fueran exitosas, resultó un escollo para el gobierno argentino difícil de superar. La postura ambigua que había tenido con respecto a la ACAG, la firme

---

<sup>41</sup> Corte Internacional de Justicia, p. 91: <http://www.icj-cij.org/docket/files/135/15877.pdf>? (consultada 15 de junio de 2012).

<sup>42</sup> Corte Internacional de Justicia, p. 95: <http://www.icj-cij.org/docket/files/135/15877.pdf>? (consultada 15 de junio de 2012).

determinación de los activistas y el rechazo de estos a un fallo que no condenaba y mucho menos desmantelaba a BOTNIA, dificultaba el accionar de Fernández que se negaba a acabar con la protesta por la fuerza. La opción fue la de judicializar el problema de los cortes pidiendo que interviniera la justicia quien dictó una orden de desalojo. Si bien ya había habido tres órdenes similares en el pasado, éstas no se habían llevado a la práctica porque “no era la oportunidad política para hacerlo.”<sup>43</sup> Esta vez el cambio se produjo, no porque el gobierno argentino hubiera decidido hacer cumplir la sentencia por la fuerza, sino que decidió denunciar civil y penalmente a aquellas personas que no acataran la resolución. Finalmente, el 19 de junio de 2010 la ACAG decidió levantar el corte durante sesenta días para que los gobiernos pudieran trabajar en un acuerdo que los llevara al control conjunto del río y de la planta.

Luego de varias propuestas y contrapropuestas por parte de ambos gobiernos, el 28 de julio los presidentes Fernández y Mujica firmaron un acuerdo para formar un Comité Científico dentro del marco de la CARU, integrado por dos argentinos y dos uruguayos a elegir libremente por cada país, para llevar a cabo un monitoreo conjunto del río Uruguay y de los establecimientos industriales, agrícolas y urbanos que vuelquen sus efluentes al río y sus áreas de influencia.

El acuerdo técnico para el plan de monitoreo del río Uruguay no se firmó hasta el 14 de noviembre de 2010, fecha en que ambas partes lograron ponerse de acuerdo acerca de las pautas que tendría el mismo.

Dejando de lado las pretensiones argentinas de que el acuerdo contara con un capítulo específico sobre la planta de BOTNIA y el instalar un monitoreo permanente en la papelera, exigencias que Uruguay encontraba excesivas y lesivas para la soberanía nacional, se llegó al acuerdo que los organismos específicos en cada país actuarían con los científicos integrantes del Comité Científico binacional y bajo los parámetros nacionales de la margen en la cual se realizara el monitoreo. Es decir que al realizarse el monitoreo en la margen uruguaya del río, sería la DINAMA quien llevaría a cabo las acciones acompañada de los científicos del comité utilizando los criterios de la CARU y de la normativa uruguaya que le fuera de aplicación. Se trabajaría de la misma forma en la margen argentina del río, solo que en ese caso sería la autoridad argentina pertinente y las normativas argentinas las que se observarían. Por otro lado, el acuerdo incluye que se realicen doce visitas anuales a la planta de BOTNIA y Uruguay acepta que se instalen sensores de efluentes gaseosos en la zona, aun cuando las competencias de la CARU solo refieren al estado de las aguas.

---

<sup>43</sup> Hernán Capiello. “Ordenó la justicia levantar el corte de Gualaguaychú”. Diario *La Nación*, 9 de junio de 2010 (consultada 10 de junio de 2012).

## 4. ANÁLISIS DEL CONFLICTO: ACTORES Y DIMENSIONES

Según la teoría del conflicto de Johan Galtung, el conflicto consiste en la incompatibilidad de fines entre dos o más actores. El autor establece un modelo donde se pueden ver las diferentes dimensiones del mismo. Este triángulo tiene tres elementos fundamentales que son: la actitud (A), el comportamiento (B) y la contradicción (C). Asimismo estos tres elementos se los puede relacionar con un componente de dimensión interior, exterior y entre las partes.

**Figura 1: Triángulo del conflicto de Galtung**



Fuente: Elaboración Propia a partir de Galtung (1998)

La **contradicción** se refiere a la situación conflictiva en sí y como esta se manifiesta. Guarda relación con la “...situación conflictiva subyacente que incluye la incompatibilidad de fines real o percibida entre las partes en conflicto.”<sup>44</sup> El caso que nos

<sup>44</sup> Oliver Romsbothan, Tom Woodhouse y Hugh Miall. *Resolución de conflictos. La prevención,*

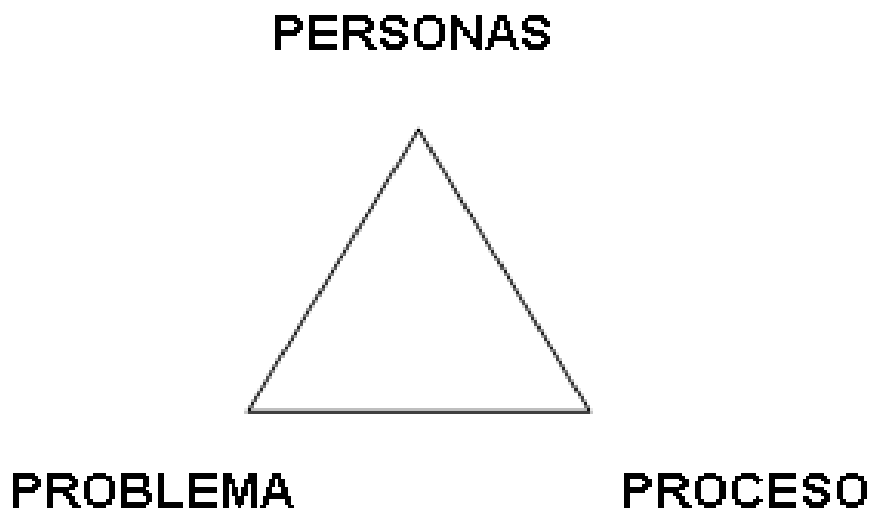
ocupa, es un caso de conflicto asimétrico y por tanto, la contradicción aquí sería definida por “...las partes, la relación entre ellas y el conflicto de intereses inherente a la relación.”<sup>45</sup>

La **actitud** se refiere a las percepciones del otro y de sí mismo. Es una dimensión interior que implica cómo se percibe al otro, al conflicto y a sí mismo.

El **comportamiento** es la forma en que actúan las partes en el conflicto. Puede existir un comportamiento cooperativo o coactivo, pueden buscar intereses comunes y tener una actitud constructiva o pueden intentar perjudicar a la otra parte.

En esta línea, Lederach estructura gráficamente el conflicto a través del denominado triángulo de las 3 P. Según el autor, el conflicto es un fenómeno complejo de tres dimensiones interrelacionadas que deben ser abordadas para lograr una solución duradera: el problema, las personas y el proceso.

**Figura 2: Triángulo de las 3P de Lederach**



Fuente: Elaboración Propia a partir de Lederach (2010)

**Problema:** las diferencias esenciales que separan a las partes y que han motivado el conflicto.

**Proceso:** la forma en que el conflicto se desarrolla y cómo las partes intentan

---

*gestión y transformación de conflictos letales*. Barcelona: Edicions Bellaterra, S.L., 2011, p-50.

<sup>45</sup> *Ibid*

solucionarlo, cómo se forman las posiciones y cómo estas escalan y desescalan, la toma de decisiones y la idea de que el conflicto es algo dinámico que va pasando por diferentes etapas. En el capítulo 2 hemos desarrollado las fases del conflicto, las actitudes de las partes, su comportamiento y cómo en las distintas etapas hay predominancia de uno u otro actor a la vez que la incompatibilidad también puede variar.

**Personas:** interesa conocer a todos los involucrados, ver cuál es el papel que juegan, cómo se relacionan y que influencias, intereses y necesidades tienen. Determinar, entonces, quienes son los actores primarios, secundarios y terciarios si los hubiera, las percepciones personales y/o grupales, etc.

Habiendo visto en el capítulo anterior el problema y el proceso que el conflicto ha tenido, a continuación nos centraremos en la dimensión personal analizando en forma sucinta cuáles son los actores principales.

#### 4.1 ACTORES

A lo largo del conflicto nos encontramos con actores nacionales e internacionales que jugaron un rol más o menos importante en cada etapa. Así vemos que el rol de actor primario, secundario o terciario no es estático, sino que en muchos casos los actores varían en la clasificación de acuerdo a la fase en la cual nos encontramos. Veamos brevemente cuáles son los actores principales en este conflicto. Un análisis más profundo de algunos de ellos se realizará en este capítulo junto con el estudio de las dimensiones, fundamentalmente en los subapartados relativos a las dimensiones política y social.

*Actores primarios:* son los Estados implicados y en este conflicto debido a la existencia de una diplomacia presidencial muy marcada, los presidentes de Argentina y de Uruguay. Desde el primer momento en que surge la controversia el tema entra rápidamente en la órbita de los presidentes quienes intentan solucionarlo con un primer encuentro en 2003 y posteriormente en 2004, solución que finalmente no llegó a concretarse. Una vez establecida la Asamblea de Gualeguaychú, que comenzó a ejercer una presión muy fuerte para que el tema adquiriera relevancia nacional, las posiciones de los gobiernos se radicalizaron y a partir de allí se irán produciendo escaladas y desescaladas donde las figuras de los presidentes y, en menor medida, de los ministros de relaciones exteriores y secretarios de presidencia tuvieron un rol protagónico.

*Actores secundarios:* son las empresas ENCE y BOTNIA, los gobiernos provinciales, la Asamblea de Gualeguaychú y los demás movimientos de base que participaron, como por ejemplo: organizaciones ecologistas locales, Greenpeace, los sindicatos, las cámaras de

comercio y empresariales, entre otros. La prensa de ambos países también jugó un papel muy destacado en el conflicto.

Los gobiernos provinciales tuvieron una preponderancia importante al comienzo del conflicto para luego dejar paso a los gobiernos nacionales. Tanto en Fray Bentos como en Gualaguaychú son las autoridades locales quienes se enfrentan en primera instancia al reclamo popular por las papeleras.

Las empresas madereras por su parte, jugaron un papel discreto, intentando no inmiscuirse en un problema que les afectaba pero que preferían que se dirimiera en las esferas gubernamentales de ambos países. La empresa ENCE, ya avanzado el conflicto con Argentina, decidió relocalizar su planta mientras que la postura de BOTNIA fue la de continuar adelante con la construcción de la obra una vez obtenidos los permisos del gobierno uruguayo.

El papel de los asambleístas es fundamental en el conflicto ya que sin la Asamblea no se entiende el mismo. Tuvo tal protagonismo que en determinado momento podría calificarse de actor primario, ejerciendo una presión muy fuerte aunque no tuviera poder de decisión como los gobiernos. Sin la movilización de los habitantes de Gualaguaychú que mantienen las protestas hasta la actualidad, el conflicto de las papeleras probablemente no hubiera existido o se habría solucionado rápidamente a nivel de cancillería como pareció ser la solución que inicialmente buscaron ambos gobiernos.

Greenpeace, llevó a cabo algunas acciones directas contra la instalación de las papeleras tanto conjuntamente con la Asamblea como en forma independiente, como el encadenamiento de activistas a los camiones y acciones realizadas en el río. A diferencia de los asambleístas que se centraron en la oposición a las empresas, Greenpeace centró sus esfuerzos en realizar una crítica técnica y constructiva que ayudara a controlar el impacto ambiental y la protección de las poblaciones ante la instalación de este tipo de industrias.

Por su parte, otros actores sociales implicados como los sindicatos o las organizaciones empresariales tampoco tuvieron un rol destacado o al menos constante. Las cámaras empresariales uruguayas apoyaron en todo momento el accionar del gobierno y la defensa de las inversiones extranjeras en el país. Los sindicatos tuvieron una posición pendular que pasó de un frontal rechazo al nuevo modelo forestal y a empresas como BOTNIA y ENCE, a la adopción de una postura pragmática que aceptaba las papeleras, volviendo a ejercer su rol principal de defensa de los puestos de trabajo y el reclamo del cumplimiento de la legislación vigente por parte de las empresas extranjeras.

*Actores terciarios:* son España, Finlandia, la Corte Internacional de Justicia, el MERCOSUR y fundamentalmente el papel de Brasil dentro del mismo.

España y Finlandia son los países de origen de las empresas ENCE y BOTNIA respectivamente y están, por lo tanto, indirectamente involucrados en el conflicto. Finlandia jugó un papel muy moderado ya que en todo momento sostuvo que era un conflicto bilateral que involucraba a una empresa privada. Para los defensores de las papeleras, la posición de líder mundial en temas medioambientales de este país fue una baza importante para la credibilidad de que la tecnología de punta que tendría la planta evitaría la contaminación en niveles superiores a los permitidos. Diferente fue el rol de España, que aceptó la petición argentina realizada al Rey Juan Carlos I para facilitar un acercamiento entre las partes y lograr que negociaran directamente entre los años 2006 y 2007. El hecho de que la empresa gallega hubiera sido fuertemente cuestionada desde el punto de vista medioambiental por su planta junto a la ría de Pontevedra ahondaba la preocupación de los detractores de las papeleras.

El MERCOSUR, que como hemos visto en el capítulo anterior, tuvo una tímida actuación a través de la demanda interpuesta por Uruguay contra Argentina por los cortes de rutas. El bloqueo argentino a regionalizar el conflicto y la negativa de Brasil a adoptar un rol más protagónico en un tema que le era muy sensible impidieron el funcionamiento del bloque comercial.

Por último, la Corte Internacional de Justicia será el organismo al que recurra Argentina para demandar en 2006 al Estado uruguayo por la violación del Estatuto del río Uruguay. Entre el establecimiento de la demanda y la adopción del fallo en 2010, la Corte fallará dos veces más en relación a las medidas cautelares solicitadas por Argentina y Uruguay.

## 4.2 RESOLUCIÓN / TRANSFORMACIÓN DE CONFLICTOS

Ante un conflicto no violento como el que protagonizaron Argentina y Uruguay, se desplegaron a lo largo de los años por parte de ambos gobiernos y por terceros actores, esfuerzos tendientes a solucionarlo. La resolución de conflictos encuentra en el antagonismo un catalizador para provocar un cambio que satisfaga a ambos lados de la controversia. Es importante entonces explorar las posiciones e intereses de las partes para que puedan alcanzar una solución en la cual todos ganen (*win-win*). La transformación va más allá y supone un paso más que redefinir posiciones y superar la visión de suma cero. Implica afrontar el conflicto con el fin de lograr un cambio constructivo, una transformación en las estructuras que asegure que el mismo no volverá a surgir en el



futuro.

El siguiente cuadro que encontramos en el libro “*Transformación de conflictos. Pequeño manual de uso*” de J.P. Lederach es útil para comparar las perspectivas de la resolución y la transformación frente a un conflicto:

**Cuadro 2: Resolución y transformación de conflictos. Breve comparación de perspectivas**

	Perspectiva de la resolución de conflictos	Perspectiva de la transformación
Preguntas clave	¿Cómo ponemos fin a esto que no queremos o deseamos?	¿Cómo ponemos fin a esto destructivo y construimos algo que queremos y deseamos?
El foco	Se centra en el contenido	Está centrado en las relaciones
El objetivo	Lograr un acuerdo y una solución a los problemas actuales creados por la crisis	Promueve procesos de cambio constructivo que sean inclusivos, pero no se limita a soluciones inmediatas
El desarrollo del proceso	Se integra y construye alrededor de la inmediatez de la relación en que aparecen los síntomas o las rupturas	Ve el problema actual como una oportunidad de responder a los síntomas y a la serie de sistemas en que está integrada la relación
Marco temporal	El horizonte es el alivio a corto plazo del dolor, la ansiedad y las dificultades.	El horizonte del cambio es a medio y largo plazo y busca responder deliberadamente a la crisis en lugar de estar determinado por ella.
Visión del conflicto	Entiende que hay que desescalar el proceso del conflicto	Entiende al conflicto como una ecología de las relaciones dinámicas con flujos ( la desescalada del conflicto para lograr un cambio constructivo ) y reflujos ( la escalada del conflicto para lograr un cambio constructivo )

Fuente: Elaboración Propia

Es importante esta comparación que hace Lederach ya que, aplicada al caso de estudio, vemos como la visión que primó por parte de ambos Estados fue la de resolver el conflicto en lugar de ir más allá y transformarlo, sentando las bases de una nueva aproximación a los problemas medioambientales y al desarrollo sostenible de la región. En todo momento el interés de los principales actores estuvo puesto en buscar los medios para lograr desescalar el conflicto y no en llegar al epicentro del mismo para transformarlo y generar una nueva relación entre las partes.

## 4.3 DIMENSIONES DEL CONFLICTO

Para resolver un conflicto, proceso eminentemente complejo y multicausal, es necesario explorar todas sus dimensiones. Habiendo analizado el contexto, los actores y el desarrollo, veamos ahora los diferentes aspectos de este conflicto, para tener una visión más completa de todos los elementos que entran en juego en la controversia y cuál es su situación luego de que el conflicto fuera resuelto.

### 4.3.1 DIMENSIÓN JURÍDICA

El río Uruguay nace en Brasil y desemboca en el Río de la Plata, configurando la frontera natural a lo largo de 496 km entre Uruguay y Argentina. En 1961 los dos países firmaron el Tratado de Límites del río Uruguay que entró en vigor el 19 de febrero de 1966. En este documento las partes se comprometen a elaborar “*un código de utilización del río.*”<sup>46</sup> De este modo, en 1975 se elabora el Estatuto del río Uruguay con el “*...fin de establecer los mecanismos comunes necesarios para el óptimo y racional aprovechamiento del río Uruguay...*” (art. 1)

El Estatuto, reconocido como pionero en la época por el tratamiento que le da a las controversias que puedan surgir consagrando la cooperación y la consulta entre las partes, regula las actividades en el río como la navegación, el aprovechamiento de las aguas, la explotación de los recursos naturales, la contaminación, etc. Para realizar un “*óptimo y racional uso del río*”<sup>47</sup> el Estatuto crea la CARU, un organismo de carácter bilateral e intergubernamental dependiente de los respectivos Ministerios de Relaciones Exteriores, que a través de decisiones conjuntas administra el recurso hídrico compartido.

El Estatuto establece las obligaciones de las partes en caso de realizar “*...obras de entidad suficiente para afectar la navegación, el régimen del río o la calidad de sus aguas...*” (art. 7). En este caso, se deberá comunicar a la CARU quien determinará si las obras que se pretenden realizar pueden causar perjuicio a la otra parte. Si se constatará que las obras pueden causar perjuicio o si no se llegara a un acuerdo en virtud de que las dos partes integrantes de la CARU tienen un voto, la parte interesada deberá entonces notificar el proyecto a la otra parte, adjuntando toda la información técnica necesaria para llevar a cabo un estudio profundo del impacto ambiental o de otra índole que el mismo pudiera causar. A partir de aquí, el Estatuto abre una serie de posibilidades y plazos a través de los

---

<sup>46</sup> Art. 7 Tratado de Límites del río Uruguay. Disponible en: [http://www.fder.edu.uy/contenido/dipu/pdf/tratado\\_rio\\_uruguay.pdf](http://www.fder.edu.uy/contenido/dipu/pdf/tratado_rio_uruguay.pdf) (consultada 09 de junio de 2012).

<sup>47</sup> Art.1 del Estatuto del río Uruguay.

cuales las partes se pondrán de acuerdo y el proyecto continuará adelante. De lo contrario, se activará el procedimiento de solución de controversias establecido en el capítulo XV.<sup>48</sup> Así los artículos 7 al 13 serán los que invocará Argentina para llevar a Uruguay ante la CIJ, denunciando la violación del Estatuto por razones de forma ya que los pasos allí establecidos no fueron respetados.

Pero Argentina no sólo denuncia por razones de forma, sino que también alega razones de fondo, para lo cual se apoya en los artículos 41 y 42 que establecen las obligaciones a los que se comprometen los Estados parte y que los hace responsable “... *por los daños inferidos como consecuencia de la contaminación causadas por su propia actividad o por la que en su territorio realicen personas físicas o jurídicas.*”

Visto desde la perspectiva jurídica y tal como sentencia la CIJ había ocurrido una violación de las disposiciones formales previstas en el tratado que regulaba el uso del río. Siendo un fallo vinculante e inapelable, daba por zanjado el conflicto entre ambos países, al menos desde el punto de vista jurídico.

#### 4.3.2 DIMENSIÓN POLÍTICA

Por su extensión el conflicto ocupará varias presidencias en ambas márgenes del río. En la Argentina el conflicto comenzará bajo la presidencia de Néstor Kirchner y continuará hasta su solución con Cristina Fernández de Kirchner. En Uruguay mientras tanto, ocupa los mandatos de tres presidentes de dos partidos políticos diferentes. Se inicia bajo el mandato de Jorge Batlle, líder de una fracción del conservador Partido Colorado y continuará bajo la primera presidencia de la izquierda en el país que presidiera Tabaré Vázquez. Finalmente, el conflicto se resolverá bajo el mandato del actual presidente José Mujica, también perteneciente a la coalición de izquierda.

La dimensión política de la controversia es muy importante para comprender la escalada y la intransigencia en las posiciones de ambos países. No solamente jugarán un rol fundamental las variables de intereses políticos internos sino también el marcado papel que protagonizaron los dos presidentes, que impidió agotar negociaciones diplomáticas reservadas donde se pudieran plantear diferentes opciones en la que ambas partes salieran airoso del conflicto. Esta diplomacia donde presidentes, ministros de relaciones exteriores y secretarios presidenciales fueron los actores fundamentales, tuvo el lógico resultado de impedir llegar a acuerdos donde una de las dos partes no quedara en una

---

<sup>48</sup> Estatuto del río Uruguay, art. 60: “Toda controversia acerca de la interpretación o aplicación del Tratado y del Estatuto que no pudiere solucionarse por negociaciones directas podrá ser sometida, por cualquiera de las Partes, a la Corte Internacional de Justicia” (inciso 1).

situación de desventaja antes sus nacionales o la otra parte.

Los antecedentes más importantes de la política forestal uruguaya se encuentran durante los períodos presidenciales de los gobiernos liberales blancos y colorados. Así la Ley Forestal 15.939 se aprueba durante el gobierno de Julio María Sanguinetti, política que luego continuará el gobierno de Luis Alberto Lacalle como también el presidente Batlle, bajo cuyo mandato se negoció la instalación de las empresas ENCE y BOTNIA. En la oposición, la coalición de izquierda se opuso al marco jurídico que se le estaba dando a las inversiones extranjeras y llevó adelante las primeras protestas junto a la central obrera uruguaya PIT-CNT. Pero no serán los presidentes de los gobiernos blancos o colorados los protagonistas del conflicto con Argentina, sino que el mismo se desarrollará durante las presidencias de Vázquez y Mujica. Luego de la dura crisis que experimentó Argentina a partir de finales de 2001 y que tuvo profundas repercusiones en Uruguay, la entrada de inversiones extranjeras en el país, la necesidad de crear nuevos puestos de trabajo y reactivar una región deprimida del país fueron alicientes suficientes para que se produjera un cambio en la postura de la izquierda una vez en el gobierno. En este sentido son claras las declaraciones del que fuera subsecretario del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, Jaime Igorra, quien ante las dudas que generaba cual sería la política del nuevo gobierno antes estos proyectos sostuvo que “ *...este gobierno no puede caer en la torpeza de ponerle freno a todos los emprendimientos. Por eso el apoyo a Botnia no es una marcha atrás, sino todo lo contrario: es fomentar el país productivo (... ) velar por un empleo digno para todos sus habitantes.*”<sup>49</sup> Todo el espectro político uruguayo estaba, entonces, a favor de la instalación de las plantas de celulosa. Más adelante veremos como durante el desarrollo del conflicto tanto algunos grupos políticos como sindicales, irán cambiando su postura a lo largo de los años. El enfrentamiento con Argentina no hizo sino dar lugar a la formación de una especie de causa nacional que contó con el apoyo de todos los grupos políticos - situación excepcional desde el regreso a la democracia -, los grupos empresariales, los sindicatos y, según las encuestas, a la gran mayoría de la población.<sup>50</sup>

En el caso argentino la dimensión política tuvo un componente provincial y uno nacional. El conflicto comienza en la provincia de Entre Ríos para posteriormente convertirse en “causa nacional” a partir del discurso del entonces presidente argentino, Néstor Kirchner, el 5 de mayo de 2006 en Gualeguaychú donde proclama que el conflicto es una “*...cuestión*

---

<sup>49</sup> Pablo Alfano, “Intenciones de Papel”. Semanario *Brecha*, 28 de enero de 2005.

<sup>50</sup> Ver “Botnia y la inversión extranjera en la opinión de los uruguayos” Encuesta nacional de la empresa CIFRA, noviembre de 2007: <http://www.cifra.com.uy/novedades.php?idNoticia=24> (consultada 21 de junio de 2012).

*ambiental que (...) la República Argentina toda asume como un problema propio. (...) No están ni la provincia de Entre Ríos ni la ciudad de Gualeguaychú solas en esta lucha por el derecho, está la República Argentina y el pueblo argentino todo comprometido para solucionar esta controversia.”<sup>51</sup>*

Como mencionamos anteriormente, el reclamo medioambiental surge en la sociedad civil primero uruguaya y luego entrerriana. A medida que la protesta del lado uruguayo fue mermando y aumentando el sentimiento de unidad nacional por la defensa de inversiones privadas, fue creciendo la organización en el lado argentino, formándose la Asamblea que hizo suyo el reclamo por la defensa del medioambiente y el derecho a mantener su estilo de vida. Todo comenzó entonces, como un movimiento local pero transfronterizo que fue cambiando con el paso del tiempo. El simbólico “abrazo del río” protagonizado por argentinos y uruguayos el 30 de abril de 2005, reunió más de cuarenta mil personas y dio una definitiva visibilidad al conflicto a nivel nacional. El gobernador de Entre Ríos, Jorge Busti, ante la protesta que superaba en número de asistentes a todas las anteriores y según relatos de los participantes, decide maniobrar políticamente y sumarse a último momento sin poder encabezarla. La administración provincial queda así definitivamente vinculada a la controversia y mantendrá a lo largo del conflicto una actitud que va del apoyo a la crítica sobre los medios de instrumentarla, de acuerdo a la coyuntura política provincial y nacional.

Un año después sería el presidente Kirchner en un multitudinario acto en Gualeguaychú que contó con la presencia de prácticamente todos los gobernadores del país, quien informaría de la decisión de llevar el conflicto a la CIJ y donde definitivamente haría del mismo una causa nacional. Este acto fue considerado por muchos como una demostración de poder y de unidad nacional ante el inminente comienzo de la campaña por las elecciones de octubre de 2007.

En esta dimensión, los réditos políticos tanto provinciales como nacionales, sobretudo en las vísperas de un año electoral como en Argentina, son elementos que no debemos dejar de tener en cuenta en el cálculo político de la controversia. En ambos países el conflicto sirvió de elemento aglutinante en torno al cual los políticos obtuvieron internamente apoyos y adhesiones. Pero lo que a nivel interno podía tener réditos positivos políticamente hablando, a nivel externo producía el efecto contrario, alejando cada vez más a los dos gobiernos y provocando una crisis en la relación bilateral que no acaba con el fallo de la Corte.

---

<sup>51</sup> Discurso completo disponible en : <http://www.ambiente.gov.ar/?idarticulo=2519> (consultada 13 de junio de 2012).

### 4.3.3 DIMENSIÓN SOCIAL

A lo largo del conflicto no sólo participaron los principales afectados en las poblaciones ribereñas, sino que también jugaron un papel, a veces destacado, otros integrantes de la sociedad civil como son los sindicatos y las cámaras empresariales. Indudablemente será la actuación de base de los vecinos de Fray Bentos y Gualaguaychú la que destacará y la que llevará el conflicto a la agenda de los gobiernos nacionales.

#### 4.3.3.1 Empresas

La posición empresarial uruguaya fue de evidente apoyo a las industrias con intención de instalarse en el país. Las fuertes inversiones planeadas por BOTNIA y ENCE implicaban una revitalización de muchos sectores de producción, por lo que la postura del empresariado fue de apoyo unánime a los emprendimientos, mientras que a los empresarios argentinos el conflicto les era ajeno. El 1 de febrero de 2006, diecisiete cámaras empresariales uruguayas manifiestan explícitamente su apoyo a la instalación de las plantas de celulosa y su conformidad con la actuación del gobierno uruguayo, así como con el apoyo institucional mostrado por el resto de las fuerzas políticas del país.<sup>52</sup> Más allá de esta declaración, cabe destacar que este sector de la sociedad jugará un rol pasivo en relación al conflicto. Los cortes de puentes perpetuados por los asambleístas de Gualaguaychú fue, quizás, su ámbito de acción más destacado ejerciendo presión para su levantamiento por las importantes pérdidas que causaron entre los comerciantes de Fray Bentos, las empresas de transporte nacionales y todas aquellas vinculadas al turismo en general. Sin embargo, exceptuando los llamamientos a la solución del diferendo y al lobby ejercido para el levantamiento de los cortes, la actuación de este sector fue muy discreta.

#### 4.3.3.2 Sindicatos

Antes de cerrarse las negociaciones para la instalación de fábricas de celulosa en Uruguay, la central obrera PIT-CNT ya había manifestado su rechazo al marco jurídico que se le daba a las empresas forestales para su instalación en el país. En noviembre de 2003 el VIII Congreso del PIT-CNT adopta por unanimidad la resolución N° 14 en la que establece que *"...respalda la decisión adoptada por los Plenarios Sindicales Departamentales de Soriano y Río Negro, contraria a la instalación de las plantas de celulosa."* Su posición va a ser próxima a la del Frente Amplio, que en ese momento era oposición en el gobierno y que en 2004 votará en contra del tratado de inversiones entre Uruguay y Finlandia, trámite esencial para la instalación definitiva de BOTNIA. En 2005 en el discurso pronunciado en el día de los trabajadores, la central obrera reclama al ya gobierno de

---

<sup>52</sup> Guillermo Waksman. "De bien en peor" *Semanario Brecha*, 13 de abril de 2007, p. 22.

izquierda la “...reconsideración de los emprendimientos heredados por las políticas del gobierno de Batlle sobre las fábricas de celulosa, Botnia y Ence (...) Exigimos detener la forestación indiscriminada, la elaboración de una política nacional medioambiental sustentable para el uso de lo ya forestado, que incluya el reestudio de la instalación de plantas de procesado de la misma.”<sup>53</sup> Sin embargo la posición de la central no era unánime y cada vez más surgían opiniones diferentes en algunos gremios, sobretodo en aquellos vinculados con el sector forestal, la construcción y la metalurgia cuyos trabajadores se verían directamente beneficiados por la instalación y la puesta en marcha de las nuevas empresas. El pragmatismo de una parte de la militancia sindical queda reflejado en las palabras del dirigente metalúrgico Marcelo Abdala: “A diferencia de muchas opiniones, nosotros nunca rechazamos a priori la instalación de plantas de celulosa en el país, porque entre otras cosas una posición de rechazo a priori debería partir, ya que la central participa en la Coordinadora de Centrales Sindicales del MERCOSUR, en un planteo de desinstalar todas las plantas de celulosa que hay en la región que son más de tres en la Argentina y bastante más de siete en Brasil.”<sup>54</sup> En consonancia con la postura que se produjo al llegar al gobierno el Frente Amplio, con quien el PIT-CNT tiene lazos indiscutibles, paulatinamente la central obrera comenzará a modificar su posición sobre las papeleras. Así el IX Congreso del PIT-CNT en 2006, recogerá el cambio de rumbo que se produjo aceptando la inversión extranjera en plantas de celulosa. Los sindicatos tuvieron que posicionarse entre una situación de apoyo a un reclamo social de posible contaminación medioambiental y la defensa de nuevos puestos de trabajos que aliviarían la desocupación existente en el departamento de Río Negro. En forma pragmática pero no unánime, la balanza finalmente se inclinó hacia la defensa de los puestos de trabajo y el reclamo del cumplimiento de la legislación vigente por parte de las empresas extranjeras.<sup>55</sup>

Por otro lado cabe señalar que los movimientos sindicales tanto rioplatenses como a nivel de MERCOSUR, llevaron a cabo diferentes reuniones para coordinar posturas y ofrecer posibles soluciones a la controversia. De estas reuniones surgieron propuestas que luego se estudiarían a nivel de todas las centrales sindicales del Cono Sur quienes emitirían una declaración conjunta pidiendo a los gobiernos del MERCOSUR “...la adopción de una política responsable de atracción de inversiones externas, que comprometa las empresas con el respeto a las normas laborales, sociales, ambientales y culturales y el desarrollo

---

<sup>53</sup> Guillermo Waksman. “De bien en peor” *Semanario Brecha*, 13 de abril de 2007, p. 22.

<sup>54</sup> *Semanario Búsqueda* N° 1304, 19 de mayo de 2005.

<sup>55</sup> Francois Graña. “Botnia, actores sociales y gobernanza” en *Del otro lado del río. Ambientalismo y política entre argentinos y uruguayos*. Vicente Palermo y Carlos Reboratti, Edhasa, Buenos Aires, 2007, pp 93-127.

*de proyectos y políticas micro regional que promuevan el desarrollo sustentable y la generación de empleos de calidad.*”<sup>56</sup> La declaración hace énfasis en la necesidad de que la defensa del medioambiente y de las inversiones sea tratada a nivel regional y con una estrategia común que defienda el desarrollo sostenible en todo el Cono Sur.

#### **4.3.3.3 Poblaciones ribereñas**

La actuación de las poblaciones de ambos márgenes del río Uruguay es clave. Sin ella es muy probable que el mismo no hubiera existido o al menos hubiera sido un conflicto menor entre dos países fronterizos posiblemente solucionado en el seno de la CARU. Será el movimiento de base creado en torno al rechazo a la instalación de fábricas de pasta de celulosa por su posible efecto contaminante el que le dará visibilidad al conflicto, continuidad y el que, con sus medidas de protesta, hará que pase de la esfera local a la binacional y posteriormente a la internacional. Como hemos visto, el movimiento medioambiental surge en zonas periféricas de ambos países, en ciudades del interior alejadas de la capital y donde las protestas suelen oírse menos que aquellas realizadas en Buenos Aires o Montevideo. Desde el comienzo del movimiento contrario a las papeleras en Fray Bentos, sus integrantes ven la necesidad de involucrar a la otra parte afectada en un posible caso de contaminación por lo que comienzan a informar a los vecinos entrerrianos acerca de los planes que se estaban gestando en suelo uruguayo. El movimiento es local pero surge con una clara vocación binacional ya que los problemas medioambientales no se puede circunscribir a un país, afectan a toda la región.

Como mencionamos anteriormente, estos emprendimientos que tenían características presupuestales inéditas en Uruguay provocaron básicamente dos reacciones en la ciudad de Fray Bentos: por un lado se encontraban aquellos a favor de la inversión extranjera que reactivaría el mercado laboral en una zona con un pasado industrial importante pero en clara decadencia. Por otro lado, se encontraban los que veían la instalación de las empresas papeleras como el advenimiento de una industria contaminante en la región, que implicaría un peligro para la vida de sus habitantes. Estos últimos comienzan a organizarse, encontrando eco a su preocupación en organizaciones medioambientales uruguayas, la central obrera PIT-CNT, pequeños productores rurales y EP-FA. El movimiento Guayubirá, creado en 1997, será de los primeros en actuar contra las papeleras y paulatinamente irá concienciando a la población de Gualaguaychú sobre la situación de los emprendimientos de celulosa en Fray Bentos. Así, poco a poco comienza a desarrollarse un movimiento paralelo en la otra margen del río. Se forma el grupo Vecinos

---

<sup>56</sup> Disponible en: <http://www.cscs.org/documentos-cscs/publicaciones-y-documentos/8/61-declaracion-sobre-conflicto-uruguay-argentina> (consultada 23 de junio de 2012).



Autoconvocados de Gualeguaychú quienes en septiembre de 2003 y junto a ciudadanos uruguayos, firman la Declaración de Gualeguaychú. Las sociedades civiles de ambos márgenes del río trabajan en forma separada pero muy interrelacionada y este documento constituirá el primer manifiesto transfronterizo de repudio a la instalación de las papeleras, y desde el punto de vista de los movimientos de base involucrados, hará del reclamo un reclamo binacional. La Declaración en líneas generales manifiesta su rechazo a la instalación de la empresa ENCE (aún no se había dado la autorización para la construcción de BOTNIA que posteriormente profundizaría el conflicto), rechaza los estudios medioambientales realizados hasta la fecha por considerarlos tendenciosos y hace un llamamiento a la movilización contra la planta reclamando a la vez un modelo de desarrollo sostenible. Comienzan a desarrollar una estrategia en la que el reclamo lograra trascender y alcanzase a toda la población de la zona. El movimiento necesitaba crecer para lograr la actuación del gobierno provincial y nacional. La primera demostración se llevará a cabo en el puente internacional General San Martín el 4 de octubre de 2003, pero aún no habían logrado el apoyo mayoritario de la población de Gualeguaychú que se logrará más adelante. Este tipo de apoyo masivo a la protesta no se dio nunca por parte de la población uruguaya, que con el devenir del conflicto se alineó con la posición oficial de defensa de los puestos de trabajo, a la vez que surgían viejos nacionalismos contra la Argentina.

En 2004 no hubo grandes cambios, ya que los movimientos sociales observaban con esperanza el proceso electoral uruguayo y la posibilidad de que la izquierda se convirtiera en gobierno. Si bien las papeleras no formaron parte de la campaña electoral y Tabaré Vázquez evitó permanentemente pronunciarse sobre el tema, el rechazo de la izquierda uruguaya a la política de forestación desarrollada en el país durante los anteriores gobiernos y la posición de apoyo al reclamo medioambiental que algunos sectores frenteamplistas habían mostrado, hicieron suponer a los activistas que podría producirse un cambio en relación al proyecto de ENCE. Un mes antes de que asumiera el nuevo presidente, el gobierno saliente otorga la autorización para la instalación de BOTNIA a 7 km de la futura empresa ENCE. Este incipiente proyecto en la zona y el apoyo a las inversiones por parte de Vázquez hicieron redoblar la militancia de los vecinos de Gualeguaychú. Su poder de convocatoria aumentó enormemente realizando el 30 de abril de 2005 una manifestación sobre el puente que une a ambos países, el llamado “abrazo del río” que reunió a ambientalistas, vecinos y políticos de ambos lados. Se calcula que unas cuarenta mil personas participaron de este acto que marcará un punto de inflexión en la lucha contra las papeleras, irrumpiendo en la opinión pública de ambos países y generando una cobertura mediática que tendrá capital importancia durante el resto del

conflicto. Posteriormente se constituirá la Asamblea Ciudadana Ambiental de Gualeguaychú. Si bien grupos ecologistas uruguayos como Guayubira mantendrán el reclamo contra las papeleras, a partir de aquí se puede decir que el mismo pasa a manos de los habitantes de la localidad argentina quienes continuarán desarrollando estrategias y acciones tendientes a dar visibilidad al conflicto a nivel nacional e internacional. Entre estas acciones se encuentra la de los piquetes o cortes de vías que llevará a cortar el paso terrestre más transitado entre ambos países. Será una acción que se extenderá en el tiempo, que generará una cobertura mediática internacional, provocará rechazo en la población fraybentina y cuyo levantamiento se convertirá en el principal reclamo uruguayo para negociar con el gobierno argentino.

La profundización del conflicto y el corte del puente General San Martín por parte de los miembros de la Asamblea, no hace sino alejar las posiciones de ambos márgenes del río. La politización y mediatización del conflicto binacional exacerbó sentimientos nacionalistas, generando un rechazo del lado uruguayo a las pretensiones argentinas y a los medios utilizados por la Asamblea, y finalmente acabará aglutinando a la mayoría de la opinión pública del país en favor de la instalación de BOTNIA y ENCE en territorio nacional.

Se le critica al movimiento asambleísta que el lema No a las Papeleras en realidad iba dirigido solamente hacia las papeleras uruguayas, hacia la no instalación de las empresa española y finlandesa, no apuntaba al control de la contaminación ni tampoco se constataba una preocupación con respecto a las papeleras argentinas que trabajaban con procesos muy contaminantes y sobre las que se hablaba muy poco. Lo que comienza como un reclamo destinado a ser reivindicado por ambos márgenes del río acaba por separar a las dos poblaciones. Gualeguaychú radicaliza su postura negándose a cualquier negociación que no implicara el desmantelamiento de BOTNIA y Fray Bentos gira hacia la aceptación de la papelera y condena el extenso bloqueo que soportó y que provocó un impacto económico muy negativo en la población.

## 5. CONCLUSIONES

Al hacer frente a un conflicto es fundamental realizar un análisis profundo que nos permita identificar los factores o temas principales del mismo, los actores y las dinámicas que se producen entre estos elementos. Estas herramientas nos permiten ver con mayor perspectiva las diferentes posiciones, los temas en juego, los miedos e intereses de los actores y las opciones de que disponen para actuar.

De las numerosas herramientas disponibles creemos que, para este caso, el *Mapa de Necesidades y Miedos*<sup>57</sup> es muy adecuado para observar gráficamente las similitudes y diferencias que existen entre los actores principales. A manera de resumen y sin ánimo de que sea exhaustivo, es interesante usar este instrumento para ver rápidamente los elementos del conflicto.

Un correcto análisis de la situación por parte de ambos países hubiera sido muy útil para haber identificado los puntos en común y haber trabajado para resolver el conflicto en forma satisfactoria. El no haberlo conseguido fue un factor que alargó y radicalizó el conflicto.

---

<sup>57</sup> Simon Mason y Sandra Rychard, Conflict Analysis Tools, Swiss Agency for Development and Cooperation, SDC. Conflict Prevention and Transformation Division. Diciembre de 2005. Disponible en: <http://www.css.ethz.ch/publications/pdfs/Conflict-Analysis-Tools.pdf> (consultada 30 de junio de 2012).

**Cuadro 3: Mapa de necesidades y miedos**

ACTORES	TEMAS	INTERESES	MIEDOS	MEDIOS	OPCIONES
Gobierno argentino	Violación Tratado río Uruguay	Elecciones nacionales y provinciales ( hacer causa provincial y nacional )  Similar política forestal/competencia	Pérdida elecciones  Aparecer como represor ante ambientalistas  Contaminación	Denuncia CIJ  <i>Laissez-faire</i> en cortes de puentes  Represalias contra Uruguay	Negociar  Detener cortes  Proponer Tratado medioambiental MERCOSUR
Gobierno uruguayo	Inversión y polo de desarrollo  Política forestal	Reducción desempleo  Reactivación economía de la zona	Pérdida inversión  Aparecer como gobierno débil frente a Argentina	Política de hechos consumados, dejar construir	Negociar  Apelar al MERCOSUR por cortes de ruta  Ofrecer vigilancia conjunta  Modificar emplazamiento
Ambientalistas	Contaminación río Uruguay	Mantener estilo de vida	Contaminación  Pérdida calidad de vida	Protestas  Corte de puentes  Manifestaciones ante embajadas de España y Finlandia	Dialogo con ambos gobiernos  Levantamiento cortes  Proponer verdadera política medioambiental para ambas márgenes

Fuente: Elaboración Propia

## 5.1 RESOLUCIÓN SIN TRANSFORMACIÓN DEL CONFLICTO

Desde el comienzo del conflicto hemos visto que la actitud que tuvieron los actores primarios fue la de enfrentarse a una situación no deseada frente a la cual había que actuar para ponerle fin. Si bien a nivel político pero fundamentalmente por parte de la sociedad civil, hubo algunas propuestas tendientes a hacer de este conflicto un punto de partida para un nuevo relacionamiento entre inversiones y protección del medioambiente a nivel regional, en la práctica los gobiernos implicados actuaron con una visión cortoplacista intentando resolver la situación indeseable que se había planteado y buscando en todo momento evitar o contrarrestar las escaladas que se producían.

Si volvemos a mirar el cuadro 4.3 en el que Lederach compara las perspectivas de la resolución y la transformación frente a un conflicto veremos que la columna de la resolución de conflictos responde perfectamente a cómo se actuó en este caso. Es en esta dirección que van la mayoría de los esfuerzos empeñados a lo largo de los años entre los dos países, la intermediación intentada por España y evidentemente el fallo de la CIJ. La resolución de los conflictos, como explica Lederach, se centra en los problemas presentes, girando en torno al contenido del conflicto y a la inmediatez de las relaciones en las que aparecen las rupturas. Es básicamente como actuaron ambos gobiernos. Con un esquema de juego de suma cero, la Argentina buscaba el desmantelamiento y reubicación de la planta en otra zona del territorio creyendo que con esa medida el problema estaría resuelto y Uruguay buscaba mantener la inversión extranjera negándose a negociar con los puentes cortados por los ambientalistas. Esta visión centrada en la inmediatez, que sólo daba lugar a gestos de ambos gobiernos para evitar una escalada o para lograr que el conflicto desescalara en un momento dado, les impidió ver el contexto. La preocupación de la sociedad civil, las relaciones transfronterizas históricamente buenas entre las ciudades de Gualeguachú y Fray Bentos, la preexistente contaminación del río y la creciente preocupación de la sociedad ante modelos de desarrollo que puedan poner en peligro su bienestar, son temas a los que no se les ha dado la importancia necesaria a la hora de resolver el conflicto y por esto creemos que ha habido una resolución en falso del mismo. El laudo de La Haya que formalmente pone fin a la controversia, lo que hace es principalmente gestionar un conflicto en el que ambos países, y quizás la región entera, perdieron la oportunidad de implementar un verdadero plan de desarrollo sostenible y de captación de inversiones que favoreciera a todos y sustituyera la actual competencia regional por atraer al capital extranjero.

Creemos que el acercamiento a este conflicto con una visión transformadora hubiera sido más adecuado y probablemente hubiera sellado la posibilidad de que volviera a resurgir, a

la vez que serviría de experiencia para futuros conflictos de igual naturaleza que pudieran aparecer en la región.

La falta de voluntad para profundizar en las raíces del conflicto y de haber visto el mismo como una oportunidad de cambio y de punto de partida para crear nuevas relaciones, intereses y posibilidades para la región, llevaron a que el conflicto se cerrara en falso dejando varios aspectos no resueltos en forma satisfactoria. La posibilidad de que resurja en algún momento, ya sea porque se produzca un episodio de contaminación o porque otra empresa se instale en alguna zona del río no es remota ya que los assembleístas de Gualeguaychú continúan con su reclamo hasta la actualidad. El 1 de mayo de 2013 llevaron a cabo el noveno “abrazo al río” que vienen realizando anualmente desde 2005 lo que demuestra que no se han sentido representados por las decisiones tomadas por los gobiernos y que el grado de preocupación en una parte de la sociedad entrerriana sigue siendo alto.

Asimismo, este riesgo de reactivación del conflicto es posible porque tampoco se ha dado por parte de ninguno de los dos gobiernos, algún paso tendiente a llevar a cabo lo que Galtung ha dado a conocer como las 3R: reconstrucción, reconciliación y resolución (Galtung, 1998). Este es un elemento más que se debería haber abordado a la finalización del conflicto pero que aún no se ha hecho. Una vez acabado el conflicto las poblaciones ribereñas han quedado enemistadas. Quienes lucharon contra la instalación de las empresas papeleras del lado argentino salen del conflicto con la sensación de no haber logrado nada y quienes sufrieron el bloqueo del puente del lado uruguayo tienen la sensación de haber sido víctimas de medidas extremas por parte de Gualeguaychú y de haber perdido ingresos durante años que nunca recuperarán. Una mayor participación en la toma de decisiones e implementación de las mismas por parte de los líderes de base representados por los miembros de la Asamblea de Gualeguaychú, hubiese sido deseable dándole una base más sólida a los compromisos adoptados. El no haberse logrado esta colaboración hace que les quede la sensación de no haber conseguido lo que buscaban, aleja a este grupo de la percepción de que ambas partes en la controversia han ganado, los hace sentirse traicionados por su gobierno y los anima a mantener medidas de protesta contra la papelera. Por otro lado, además del necesario trabajo para la reconciliación de las sociedades entrerriana y fraybentina, se hace también imperioso trabajar a nivel de la sociedad civil nacional ya que el conflicto modificó en ambos márgenes del río la percepción que una sociedad tenía de la otra. Los niveles de aceptación de uruguayos en Argentina y viceversa, tradicionalmente buenos, se deterioraron con el conflicto. La recomposición de la relación entre ambos países tiene que trabajarse no sólo desde la

dimensión gubernamental o diplomática sino también individual y relacional minimizando los efectos nocivos que se han creado y maximizando la comunicación y el entendimiento entre ambas sociedades.

Tampoco los gobiernos han logrado alcanzar un nivel de cordialidad similar al que existía antes del 2002. Luego de más de seis años de duros enfrentamientos diplomáticos, denuncias ante organismos regionales e internacionales, apelaciones a la soberanía nacional y acusaciones de todo tipo, se debe trabajar en la recomposición de la relación entre las dos naciones. La recuperación de la confianza y el evitar decisiones revanchistas por parte de los gobiernos, son fundamentales para recobrar la tradicional relación de amistad. En los últimos dos años han continuado los enfrentamientos, no sólo por el monitoreo conjunto del río y la presentación de sus informes que ha sido y es motivo de disputa, sino también por otros temas bilaterales como ha sido el dragado del Río de la Plata que es un reclamo fundamental de Uruguay y la restricción a las importaciones y a las divisas por parte de Argentina que perjudica a gran parte de la industria y el turismo uruguayo. El enfriamiento de las relaciones entre ambos países es un hecho notorio, ampliamente comentado en ambas márgenes del Plata, que ha llevado al presidente Mujica a profundizar las relación con Brasil y a negociar la autorización del MERCOSUR para poder realizar acuerdos bilaterales con otros países que le permita acceder a nuevos mercados.

Los países miembros del MERCOSUR, con una enorme potencialidad forestal, actualmente continúan compitiendo entre sí por la radicación de empresas como BOTNIA, lo que genera que cada país establezca sus propias políticas de incentivo y donde la protección medioambiental queda supeditada a las exigencias del país en cuestión, aunque una eventual contaminación afectaría a todos. Una vez resuelto el conflicto vemos que se ha perdido la oportunidad de haber creado algo nuevo, ha primado la idea de mantener el *statu-quo* sobre la posibilidad de ir más allá y establecer pautas en conjunto para toda la región. La desvinculación del Brasil en el conflicto y el bajo perfil que jugó en todo momento el MERCOSUR, fueron elementos decisivos para que no se hubiera aprovechado la oportunidad de adoptar, por ejemplo, un tratado medioambiental o un nuevo modelo de desarrollo regional. La instalación de BOTNIA no es un hecho aislado y la tendencia a que empresas de igual o mayor envergadura se instalen en la región es indiscutible. Con este conflicto se ha desperdiciado una posibilidad única para definir una política común que establezca pautas medioambientales y de ubicación estrictas dirigidas a limitar al máximo los daños ecológicos que estas empresas puedan provocar.

# BIBLIOGRAFÍA

- **ABOUD, L y MUSERI, A.** *En caída libre. Del diferendo al conflicto*, en: *Del otro lado del río. Ambientalismo y política entre argentinos y uruguayos*, Palermo, V. y Reboratti, C. (Comps). Buenos Aires: Edhasa, 2007.
- **ABREU, S.** *Apliquemos la “inteligencia molesta” a los vecinos mayores*. Revista digital Diplomacia, marzo de 2006. Enviado por correo electrónico por la secretaria del Dr. Abreu al autor, el 22 de marzo de 2012.
- **ABREU, S.** *Argentina: ¿cambio de rumbo?* Publicado en El País (Montevideo), el 11 de noviembre de 2007. Enviado por correo electrónico por la secretaria del Dr. Abreu al autor, el 22 de marzo de 2012.
- **ABREU, S.** *Uruguay debería ganar en La Haya*. Publicado en el diario El País (Montevideo), el 22 de mayo de 2006. Enviado por correo electrónico por la secretaria del Dr. Abreu al autor, el 22 de marzo de 2012.
- **ARBUET-VIGNALI, H.** *Alcance político y jurídico del fallo de La Haya*. Consejo Uruguayo para las Relaciones Internacionales, publicado el 19 de mayo de 2010. Enviado por correo electrónico por el Dr. Arbuet al autor, el 19 de marzo de 2012.
- **ARBUET-VIGNALI, H.** *Caso de las fábricas de pasta de celulosa sobre el río Uruguay. Fallo del 20 de abril de 2010*. Enviado por correo electrónico por el Dr. Arbuet al autor, el 19 de marzo de 2012.
- **ARBUET-VIGNALI, H y BARRIOS, L.** *Chimeneas en Fray Bentos. De un ámbito local a una proyección globalizada*. Montevideo: Arca, 2006.
- **ARBUET-VIGNALI, H.** *El fallo y sus fallas*. Mayo de 2010. Enviado por correo electrónico por el Dr. Arbuet al autor, el 19 de marzo de 2012.
- **ARBUET-VIGNALI, H y VIGNALI, D.** *El pincel de un fallo*. Consejo Uruguayo para las Relaciones Internacionales, publicado el 23 de junio de 2010. Enviado por correo electrónico por el Dr. Arbuet al autor, el 19 de marzo de 2012.
- **ARBUET-VIGNALI, H. y BARRIOS, L.** *Papeleras en la región. ¿Qué hacemos con los daños?* Montevideo: Carlos Alvarez Editor, 2008.
- **BORRAS, S.** *El desenlace del conflicto de la celulosa: Argentina vs. Uruguay*. Revista



Catalana de Dret Ambiental, Vol. 1, N° 1, 2010. Disponible en:

<http://www.rcda.cat/index.php/rcda/article/viewFile/15/96> (consultada el 8 de junio de 2012).

- **CAVAGNARO, G.** “Forestación: Introducción a un estudio comparativo entre experiencias de Argentina y Uruguay” *Revista Apuntes Agroeconómicos*, Año 5, N° 6. Noviembre 2007. Buenos Aires: Facultad de Agronomía - Universidad de Buenos Aires. Disponible en: [http://www.agro.uba.ar/apuntes/no\\_6/forestacion.htm](http://www.agro.uba.ar/apuntes/no_6/forestacion.htm) (consultada 8 de junio de 2012).
- **COLCRAI, M.** *Las plantas de celulosa sobre el río Uruguay y el rol de los actores subnacionales gubernamentales en la proyección de la política exterior del lado argentino. Acciones, tensiones políticas y negociaciones diplomáticas, 2003-2007.* Revista Temas y Debates, N° 15, años 12, agosto de 2008. Rosario, Argentina.
- **DA CRUZ, J.** *Celulosa y pajaritos.* Centro Latino Americano de Ecología Social. Publicado el 20 de abril de 2006. Disponible en: <http://www.ambiental.net/opinion/DaCruzCelulosaPajaritos.pdf> (consultada el 15 de junio de 2012).
- **DRNAS DE CLEMENT, Z.** *El diferendo de las celulósicas de Fray Bentos a la luz del Derecho Internacional.* Revista de Derecho Ambiental, N° 6, 2006. Disponible en: <http://www.acaderc.org.ar/doctrina/articulos/artdiferendodelascelulosicas> (consultado el 7 de junio de 2012).
- **DRNAS DE CLEMENT, Z.** *El fallo de la CIJ sobre las pastera del río Uruguay: lejos de la concepción de recurso natural compartido.* Anuario XII del Centro de Investigaciones Jurídicas y Sociales de la Universidad de Córdoba (Argentina). Mayo de 2012. Disponible en: <http://www.acaderc.org.ar/doctrina/articulos/el-fallo-de-la-cij-sobre-las-pasteras-del-rio> (consultada el 8 de junio de 2012).
- **EISSA, S.** “Ni constante ni tan inconstante. Política exterior argentina en Democracia (1983-2007)” *Centro Argentino de Estudios Internacionales*, Buenos Aires, 2011. Disponible en: <http://www.caei.com.ar/working-paper/ni-constante-ni-tan-inconstante-pol%C3%ADtica-exterior-argentina-en-democracia-1983-2007> (consultada 5 de junio de 2012).
- **GALTUNG, J.** *Tras la violencia, 3R: reconstrucción, reconciliación, resolución. Afrontando los efectos visibles e invisibles de la guerra y la violencia.* Bilbao: Bakeaz, 1998.



de junio de 2012).

- **ROMSBOTHAN, O. WOODHOUSE, T. y MIALL, H.** *Resolución de conflictos. La prevención, gestión y transformación de conflictos letales.* Barcelona: Edicions Bellaterra, S.L., 2011.
- **ROTULO, D.** “El Uruguay y su poder de negociación como socio pequeño en el MERCOSUR” *Revista de Ciencias Sociales*, Año XV, N° 20, Junio de 2002. Facultad de Ciencias Sociales, Montevideo. Disponible en: <http://www.fcs.edu.uy/archivos/revista20.pdf> (consultada 10 de junio de 2012).
- **SANNAZZARO, J.** *Controversias científico-públicas. El caso del conflicto por las “papeleras” entre Argentina y Uruguay y la participación ciudadana.* Revista Iberoamericana de ciencia, tecnología y sociedad. Vol. 6, N° 17, 2011. Disponible en: <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3716797> (consultado 23 de junio de 2012).
- **TRIPPELLI, A.** *Las papeleras y el uso del río Uruguay.* Confederación Argentina de la Mediana Empresa. Publicado el 10 de abril de 2006. <http://www.redcame.org.ar/index.php/came/noticia/683> (consultada el 9 de junio de 2012).
- **VARA, A.M.** *Sí a la vida, no a las papeleras. En torno a una controversia ambiental inédita en América Latina.* Revista Redes, N° 25, vol. 12, p. 15-49, julio de 2007. Universidad de Quilmes. Disponible en: <http://redalyc.uaemex.mx/pdf/907/90702501.pdf> (consultada el 14 de junio de 2012).

## HEMEROTECA CONSULTADA

- Diario El País (Uruguay)
- Diario El Observador (Uruguay)
- Diario Clarín (Argentina)
- Diario La Nación (Argentina)
- Diario El País (España)
- The Washington Post (EE.UU)
- Semanario Búsqueda (Uruguay)
- Semanario Brecha (Uruguay)

## **ICIP WORKING PAPERS SUBMISSION GUIDELINES:**

### **International Catalan Institute for Peace (ICIP)**

■ ■ The principle purpose of the ICIP is to promote a culture of peace in Catalonia as well as throughout the world, to endorse peaceful solutions and conflict resolutions and to endow Catalonia with an active role as an agent of peace and peace research. The ICIP, seeking consistency between ends and means, is governed by the principles of promoting peace, democracy, justice, equality and equity in relationships between individuals, peoples, cultures, nations and states. It holds the aim of working for human security, disarmament, the prevention and peaceful resolution of conflicts and social tensions, and strengthening the roots of peace and coexistence, peace building and advocacy of human rights.

### **Objectives of the Publication**

■ ■ The ICIP wants to create an open forum on topics related to peace, conflict and security. It aims to open up debate and discussion on both theoretical and contemporary issues associated with the pursuit and maintenance of peace in our world. It strives to connect an eclectic group of voices including career academics, PhD students, NGO representatives, institutional representatives, and field workers and field writers to celebrate ground-breaking and constructive approaches to peace and conflict resolution.

### **Scope of the Publication (List of Themes)**

■ ■ The ICIP is interested in works related to peace, conflict and security research. It aims to provide an innovative and pluralist insight on topics of methodology of peace research, the history and development of peace research, peace education, peace-keeping and peace-creating, conflict resolution, human security, human rights, global security, environmental security, development studies related to peace and security, international law related to peace, democracy, justice and equality, disarmament, gender, identity and ethics related to peace, science and technology associated with peace and security.

### **Audience:**

■ ■ The ICP aims to provide accessible, valuable and well-researched material for all those interested in the promotion of peace. Our audience includes fellow academics and researchers, student of peace and security, field workers, institutional and governmental representatives as well as the general public.

### **The review process**

■ ■ Peer reviewed. Submissions should be sent directly to the series editor (recerca.icip@gencat.cat), who will check whether the paper meets the formal and general criteria for a working paper and will commission a review.

■ ■ The review procedure is double-blind. The series editor will choose two anonymous reviewers, generally from the Editorial Board, but may also commission an external review from outside the ICIP.

■ ■ Reviewers are asked to write a review within a month after having received the paper. Reviews should clearly indicate one of four options: (1) accept without changes; (2) accept with minor changes; (3) allow for resubmission after major changes (4) reject. Options 2 to 4 require some detailed comments. If a paper is accepted (option 1 or 2), reviewers are kindly asked to help authors correct minor

linguistic or other errors by making notes in the manuscript. If they use the track changes function for this purpose they should make sure that their comments are anonymized.

#### **Who may submit working papers?**

- The main criterion for the submission of Working Papers is whether this text could be submitted to a good academic journal.
- ICIP staff and other fellows and visitors affiliated with the ICIP are expected to submit a working paper related to their research while at the ICIP.

#### **Submission System**

- All submissions can be made to the ICIP e-mail address: [recerca.icip@gencat.cat](mailto:recerca.icip@gencat.cat) with *Working Papers – submission* in the subject line.

#### **Author Biographical Statement**

- Authors must all provide a short biographical note including full name, affiliation, e-mail address, other contact information if necessary and a brief professional history. This information should be provided on a separate sheet with the title. All other personal references should be removed from the submission to ensure anonymity.

#### **Abstract**

- All papers must include English language abstracts (150 words max.)

#### **Keywords**

- A list of four to six keywords is also required.

#### **Language and Style**

- Authors may submit in Catalan, Spanish or English. The submission must be clearly written and easy to follow with headings demarcating the beginning of each section. Submission must be in Arial 11, double spaced and pages must be numbered.
- Papers should not be longer than 15,000 words (incl. footnotes and references). Longer papers may be returned with a request to shorten them. Papers that require more extensive presentation of data may add these in an appendix that will count separately. Appendices should, however, present data in a reader-friendly and condensed format.
- Papers that will require extensive linguistic editing will not be accepted for review. Minor linguistic corrections (as well as required revisions) suggested by the reviewer must be implemented by the author before the final editing of the paper.

#### **Footnotes**

- Footnotes may be used to provide the reader with substantive information related to the topic of the paper. Footnotes will be part of the word count.

#### **References**

- The Harvard author-date system. In this system, sources are briefly cited in the text, usually in parentheses, by author's last name and date of publication. The short citations are amplified in a list of references in alphabetical list, where full bibliographic information is provided. Bibliographic references must follow *The Chicago Manual of Style* (15th edition). See a *Chicago-Style citation quick guide* at: [http://www.chicagomanualofstyle.org/tools\\_citationguide.html](http://www.chicagomanualofstyle.org/tools_citationguide.html)  
Citation generators:  
<http://www.workscited4u.com/> i <http://citationmachine.net/>

## ICIP WORKING PAPERS

**2013/2**

Conflicte, pau i democràcia en l'àmbit local: Una proposta d'anàlisi comparativa  
per Institut de Govern i Polítiques Públiques – IGOP  
(disponible en català)

**2013/1**

La societat civil global: Les complexitats d'un espai de contestació  
per Núria Suero i Comellas  
(disponible en català)

**2012/8**

Political Humor as a Confrontational Tool Against the Syrian Regime. A study case: Syria  
per Blanca Camps- Febrer  
(disponible en anglès)

**2012/7**

Social media and political change: the case of the 2011 revolutions in Tunisia and Egypt  
per Regina Salanova  
(disponible en anglès)

**2012/6**

Peacetime Violence in el Salvador and Honduras. A Tale of two Countries  
per Rachel Meyer  
(disponible en anglès)

**2012/5**

Does Warfare Matter? Severity, Duration, and Outcomes of Civil Wars  
per Laia Balcells i Stathis Kalyvas  
(disponible en anglès)

**2012/4**

Las posiciones de los diferentes grupos políticos israelíes sobre la resolución de la situación de los Refugiados  
per Aritz García Gómez  
(disponible en castellà i anglès)

**2012/3**

Els esperantistes catalans. Un col·lectiu pacifista en un món global  
per Hèctor Alòs Font  
(disponible en anglès i català)

**2012/2**

Autonomía comunitaria y caciquismo: identidad étnica, control social y violencia en una comunidad mixte de Oaxaca  
per Ignacio Iturralde Blanco  
(disponible en anglès i castellà)

**2012/1**

The analysis of the framing processes of the Basque peace movement: The way Lokarri and Gesto por la Paz changed society  
per Egoitz Gago Anton  
(disponible en anglès i català)

*All numbers available at / Tots els números disponibles a:*  
[http://www.gencat.cat/icip/eng/icip\\_wp.html](http://www.gencat.cat/icip/eng/icip_wp.html)

INTERNATIONAL  
CATALAN  
INSTITUTE

FOR PEACE

GRAN VIA, 658 BAIX. 08010 BARCELONA  
T. 93 554 42 70 | F. 93 554 42 80  
ICIP@GENCAT.CAT | WWW.ICIP.CAT