

“De Gualeguaychú a La Haya: medio ambiente, protesta vecinal y política externa en Argentina”♦

Ricardo A. Gutiérrez

Escuela de Política y Gobierno

Universidad Nacional de San Martín - CONICET

(Ricardo.Gutierrez@unsam.edu.ar)

La oposición de ambientalistas y vecinos de Gualeguaychú a la construcción de dos pasteras en Fray Bentos, Uruguay, desencadenó un conflicto en muchos aspectos sin precedentes. Nunca antes un reclamo ambientalista había alcanzado tanta resonancia pública en Argentina y nunca antes el gobierno nacional había prestado tanta atención a una cuestión ambiental. Adicionalmente, el reclamo de los vecinos de Gualeguaychú provocó un conflicto diplomático insospechable con el “hermano” país de Uruguay.

¿Cómo fue posible que un reclamo ambientalista local escalase hasta el punto de convertirse en una cuestión nacional de primer orden y provocar un enfrentamiento bilateral que por momentos pareció amenazar la estabilidad del MERCOSUR? ¿Por qué el gobierno nacional argentino hizo suyo el reclamo de los protestantes de Gualeguaychú y decidió denunciar al gobierno uruguayo ante la Corte Internacional de Justicia de La Haya por la violación de un tratado bilateral al cual no había prestado demasiada atención hasta entonces?

∞ ∞ ∞

Varios elementos pueden ser apuntados para responder la primera pregunta:

♦ Ponencia presentada en el *Seminario Política y Pasteras en el Río Uruguay: Medio Ambiente, Modelos Productivos y Movimiento Social*, Universidad Nacional de San Martín, Buenos Aires, Argentina, Noviembre 16, 2007. Esta ponencia es una versión abreviada y revisada de un trabajo preparado con Isabella Alcañiz (University of Houston) para la *Seventh International CISS Millennium Conference*, Buçaco, Portugal, 14-16 de junio de 2007.

Seminario: Política y Pasteras en el Río Uruguay : Medio Ambiente, Modelos Productivos y Movimiento Social, 16/11/2007, UNSAM

En *primer lugar*, debe mencionarse *la propia naturaleza de las cuestiones hídricas*. Los cursos de agua no reconocen fronteras políticas y su uso está sometido la mayoría de las veces al dominio de distintas jurisdicciones. En Argentina, el dominio legal de los ríos pertenece primariamente a las provincias, pero el uso de los mismos depende en general de decisiones y políticas ejecutadas por los tres niveles de gobierno (municipal, provincial y nacional).

La interjurisdiccionalidad del uso del agua se intensifica en el caso de aguas internacionales (como el río Uruguay). Cualquier acuerdo o conflicto por el uso compartido de los ríos internacionales requiere de la intervención diplomática del gobierno nacional aunque el dominio de las aguas corresponda legalmente a las provincias. De ahí la importancia, en el caso del proyecto de las pasteras de Fray Bentos, del Estatuto del Río Uruguay firmado por ambos países en 1975. Parte del problema consiste en que, por un lado, el gobierno uruguayo ignoró los procedimientos establecidos por el Estatuto para la aprobación de proyectos que (como el de las pasteras) puedan afectar el uso común de las aguas y, por otro lado, el gobierno nacional argentino sólo prestó atención al Estatuto cuando la decisión uruguaya de seguir adelante con el proyecto de las pasteras parecía ya irreversible. (No debe olvidarse que antes de denunciar a Uruguay ante la Corte Internacional de Justicia en mayo de 2006, el gobierno argentino trató primero de restar importancia a la protesta ambientalista y luego de circunscribir la disputa diplomática a una “cuestión ambiental” –*La Nación*, 20/01/06-).

En *segundo lugar*, deben considerarse *los distintos aspectos de la protesta*, esto es, el tipo de demanda, el perfil de los protestantes y la forma de expresión escogida. Comencemos por esto último. Del repertorio disponible, los ambientalistas y vecinos de Gualeguaychú eligieron la forma de protesta que evaluaron les daría mayor visibilidad y repercusión pública: el “piquete” o bloqueo de ruta. Luego de la emergencia de las protestas de desocupados durante los años 1990, cualquier argentino aprendió que el piquete es un medio efectivo (si no el más efectivo) para expresar demandas, conseguir rápida cobertura mediática y atraer la atención del gobierno. No importa que los protestantes de Gualeguaychú insistan en diferenciarse de los “piqueteros”. Difícilmente habrían llamado tanto la atención de los medios de comunicación porteños y del gobierno nacional si no hubiesen bloqueado el estratégico puente que une

Gualeguaychú con Fray Bentos (el paso terrestre más próximo, por cierto, de la ciudad de Buenos Aires).

Pero en algo tienen razón los protestantes de Gualeguaychú. No se trata de una protesta piquetera más. Es otra la demanda y son otros los participantes. O, en todo caso, es otro el modo en que los medios de comunicación y el gobierno nacional percibieron y perciben la protesta. Pareciera que la demanda de protección ambiental (sin llegar a constituir aún una cuestión pública de alta prioridad) resulta para los medios y para el gobierno menos controvertida y más aceptable que las demandas de los desocupados-piqueteros (y aún cuando los medios y el gobierno nacional no compartan el modo de protesta elegido para expresar esa demanda). Además, los protestantes de Gualeguaychú supieron evitar que su causa se “partidizara” (a pesar de la presencia de políticos locales en sus filas) a la vez que combinaron con éxito las preocupaciones ambientales con intereses económicos regionales. De ahí el poder de convocatoria de la Asamblea Ciudadana Ambiental de Gualeguaychú y la transformación de lo que originariamente era la protesta de unos “cuatro locos” ambientalistas en un movimiento vecinalista que busca defender lo que, acertadamente o no, entiende es “su estilo de vida” y “su modelo de desarrollo”.

No sólo el tipo de demanda diferencia a la protesta de Gualeguaychú de los clásicos movimientos piqueteros, sino también la forma de organización y, sobre todo, el perfil social de quienes participan en ella. Aún quienes la critican, reconocen que la Asamblea funciona propiamente como tal, evitando la apropiación partidaria y la formación de liderazgos “elitistas” y sometiendo todas las cuestiones a un largo debate antes de tomar cualquier decisión. El carácter altamente deliberativo y de base de la Asamblea ha estado asociado con la popularidad de la demanda entre los vecinos, a la vez que la ha reforzado.

Pero quizá el rasgo que más distinga a los participantes de la Asamblea de las organizaciones de desocupados es, además del tipo de demanda, la composición social de sus miembros. La homogeneidad social de las organizaciones de desocupados contrasta con la mayor heterogeneidad social de la Asamblea. En realidad, se observa el cuadro general de la Asamblea y de los bloqueos, esa heterogeneidad parece diluirse. Lo que allí se ve, básicamente, es una protesta de clase media – o, en todo caso, un grupo

socialmente heterogéneo pero con predominio de clase media. Sea de un modo u otro, es claro que tanto la heterogeneidad social como el predominio de participantes de clase media distinguen a la Asamblea de los movimientos piqueteros.

En resumen, la forma de expresión escogida, el tipo de demanda, la composición social de los participantes y su forma de organización ayudan a entender la creciente cobertura mediática de la protesta – amén de la intervención enérgica del gobernador de Entre Ríos y su intento de liderar el reclamo contra el gobierno de Uruguay por la construcción de las pasteras. Cualesquiera que hayan sido sus motivaciones, no cabe duda de que la intervención del gobernador ayudó a amplificar la cobertura mediática del reclamo de los vecinos de Gualeguaychú y a forzar al gobierno nacional a tomar cartas en el asunto.

Llegados a este punto no es difícil entender por qué el gobierno nacional se negó (frente al pedido del gobierno uruguayo y de la oposición argentina) a reprimir el piquete y decidió, en cambio, transformar el conflicto por las pasteras de Fray Bentos en una cuestión de primer orden. Si en general se resistió a reprimir las protestas piqueteras y prefirió desactivarlas cooptando a sus líderes, es difícil imaginar que el presidente Kirchner pueda mandar las fuerzas de seguridad para desalojar de la ruta a un grupo de protestantes que, sin banderas partidarias y con una amplia composición social, lucha por una causa que el propio presidente dice (ahora) defender y que cuenta con amplio apoyo en la región – todo ello frente a las cámaras de televisión y los reporteros de prensa.

Con todo, para entender la escalada de la protesta hasta convertirse en una cuestión nacional de primer orden, conviene tener en cuenta, en *tercer lugar*, un elemento más: *la dimensión binacional del conflicto*. No se trata aquí de argüir motivaciones y sentimientos nacionalistas para explicar la escalada de la protesta y la respuesta del gobierno nacional. A diferencia de Uruguay, donde la defensa de las pasteras parece haber alcanzado el status de una causa nacionalista indiscutible, en Argentina el rechazo a la construcción de las pasteras llegó a convertirse en un tema prioritario de la agenda del gobierno nacional pero lejos está de transformarse en una causa nacionalista. Falta en Argentina cualquier consenso en torno al tema de las pasteras que permita transformar lo que por ahora es (en definición del presidente Kirchner) una “causa

nacional” en una causa nacionalista. Además, la propia definición del conflicto como una “causa nacional” por parte de Kirchner parece más un recurso estratégico para aplacar a los protestantes y presionar al gobierno uruguayo que la expresión de un sentimiento nacionalista anti-uruguayo. (No debe olvidarse, además, que, a lo largo del proceso, Kirchner ha oscilado entre definir al conflicto como una “mera cuestión ambiental” y definirlo como una “cuestión nacional”, expresando de ese modo las vacilaciones y la dualidad de su posición y de su estrategia).

Pero el hecho de que la fuente de los riesgos denunciados esté del otro lado de la frontera parece haber favorecido tanto la cohesión en Gualeguaychú en torno al reclamo contra las pasteras como la estrategia del gobierno nacional. ¿Qué habría sucedido si las pasteras hubiesen sido localizadas de este lado del río? De haber surgido un reclamo ambientalista, ¿habría obtenido tanto apoyo entre los vecinos de Gualeguaychú o de la ciudad donde las pasteras se hubiesen instalado? ¿No habrían surgido intereses económicos regionales en apoyo de las pasteras? ¿Cuál habría sido la estrategia del gobierno provincial y del gobierno nacional?

A mi juicio, sería ingenuo negar que el hecho de que la fuente de los riesgos se encuentre del otro lado de la frontera ha favorecido, bajo ciertas condiciones, el fortalecimiento del reclamo contra las pasteras fronteras adentro. En este respecto, es ilustrativa la anécdota sobre el origen de la protesta ambientalista, la cual habría surgido como resultado de un “intercambio” entre ambientalistas uruguayos y argentinos. Según diferentes testimonios, en 2001 ambientalistas uruguayos y entrerrianos reunidos en Concepción de Uruguay intercambiaron alertas sobre proyectos que involucrarían riesgos de contaminación a ambos lados de la frontera. Los ambientalistas entrerrianos habrían advertido a sus colegas uruguayos acerca de un proyecto del CEAMSE (la corporación a cargo de la deposición de los residuos sólidos del área metropolitana de Buenos Aires) para construir un enorme relleno sanitario en la isla entrerriana de Ibicuy, justo en frente a la costa uruguaya del Río de la Plata. En contrapartida, los ambientalistas uruguayos advirtieron a sus pares entrerrianos sobre las primeras noticias respecto de la construcción de pasteras en Fray Bentos. Parece que ambas partes

llegaron a la conclusión de que las chances de impedir cada uno de esos proyectos se incrementarían si la resistencia proviniese del “otro lado del río” (y de la frontera)¹.

∞ ∞ ∞

Una cosa es entender por qué el gobierno otorga mayor atención a un reclamo y otra por qué toma una determinada postura al respecto. Volvemos aquí a la segunda pregunta formulada en las primeras líneas: ¿qué fue lo que llevó al gobierno nacional a adoptar la postura de los protestantes y a desafiar diplomáticamente al gobierno uruguayo?

Cabe considerar, en primer lugar, *la debilidad de las organizaciones públicas ambientales y la falta de política ambiental en Argentina*, expresión del bajo interés por las cuestiones ambientales. Ese “vacío” de política pública fortaleció el poder de los protestantes para fijar la agenda y marcar posiciones.

Pero eso no fue suficiente. Frente al recrudecimiento de la protesta, *la resistencia del gobierno uruguayo a negociar* fue igualmente decisiva para que el gobierno argentino adoptase, levemente modificada, la postura de máxima de los protestantes² y demandase a Uruguay ante la corte de La Haya. Después del fracaso del Grupo Técnico de Alto Nivel formado en 2005, el fiasco del acuerdo de Santiago de Chile de marzo de 2006 demostró la intransigencia del gobierno uruguayo (por imposición o por decisión propia) frente a las propuestas argentinas de solución: Uruguay no estaría dispuesto a negociar la construcción de las pasteras bajo ningún concepto ni estaría dispuesto a negociar nada mientras continuase el bloqueo de los puentes internacionales.

Así, carente de una política ambiental propia y embretado entre dos intransigencias (la de los activistas y la del gobierno uruguayo), el gobierno argentino decidió (luego de algunos intentos fallidos de neutralizar el reclamo de los activistas y de minimizar el enfrentamiento con Uruguay) adoptar el reclamo de la Asamblea y enfrentar diplomáticamente al gobierno uruguayo. En el camino, la empresa ENCE anunció

¹ El proyecto Ibicuy del CEAMSE fue finalmente abandonado dada la oposición ambientalista manifestada a ambos lados del Río de la Plata.

² A diferencia de los activistas entrerrianos, cuya bandera innegociable era (y es) “No a las pasteras”, el objetivo de máxima del gobierno argentino era que las pasteras fuesen relocalizadas en otro punto de Uruguay, lejos de la conflictiva región de Gualaguaychú.

sorpresivamente su intención de “relocalizar” su planta y el gobierno argentino buscó la mediación de la corona española para encontrar una solución al conflicto bilateral. Después de infructuosas reuniones en Montevideo, Buenos Aires, Madrid, New York y, finalmente, Santiago de Chile, la mediación española resultó un nuevo fracaso.

Pero ¿cuál era la estrategia del gobierno argentino antes del segundo fiasco de Santiago? ¿Tal vez proponer un objetivo de máxima (la relocalización de BOTNIA) para forzar al gobierno uruguayo a negociar una solución intermedia (tal como el monitoreo conjunto de la planta) sin reprimir a los protestantes? Conviene repasar aquí los cambios de la posición argentina.

En el primer año y medio del conflicto, hasta comienzos de 2005, el gobierno argentino trató de restar importancia a lo que todavía no pasaba de una protesta ambientalista localizada. Así, según recordaría más tarde un periodista, en marzo de 2005 el Jefe de Gabinete declaró ante el Congreso de la Nación que “las pasteras no tendrían ningún impacto ambiental en el lado argentino” (*Clarín*, 11/02/06).

La posición del gobierno argentino comenzó a cambiar después de la primera gran marcha sobre el puente internacional Gualeguaychú-Fray Bentos y de la creación de Asamblea Ciudadana Ambiental de Gualeguaychú (el 30/04/05) y conforme escalaba la protesta entrerriana contra la construcción de las pasteras. Entre mayo de 2005 (creación del Grupo de Alto Nivel Argentina Uruguay – GTAN) y abril de 2006 (fracaso del acuerdo entre presidentes anunciado en Santiago de Chile el 11/03/06), el gobierno argentino trató de encontrar un difícil punto intermedio entre asumir el debate por las pasteras como una “cuestión nacional” (*La Nación*, 25/08/05) y circunscribir la discusión con Uruguay dentro de los límites de una “cuestión ambiental” – el 01/03/06 el presidente Kirchner sugirió al gobierno uruguayo suspender las obras por noventa días para que una comisión técnica externa evaluase los efectos mediambientales de las pasteras a la par que le pedía “no nos dejemos impulsar por nacionalismos vacíos de contenido; se lo ruego, se lo pido con la mayor de las humildades” (*La Nación*, 01/03/06).

La posición argentina se endureció luego del fracaso del acuerdo anunciado por ambos presidentes en Santiago de Chile el 11/03/06³. De aplicarse ese acuerdo, tanto los bloqueos de ruta como la construcción de las pasteras se interrumpirían por noventa días, plazo durante el cual ambos países buscarían una solución a la controversia. El 21/03/06 la Asamblea de Gualeguaychú decidió interrumpir el bloqueo del puente internacional en respuesta a la iniciativa del gobierno argentino. En cambio, una vez vuelto a Montevideo, el presidente uruguayo debió soportar una fuerte oposición interna al acuerdo de Santiago y la negativa de la empresa BOTNIA a suspender las obras por más de diez días. Frente a esas presiones, Vázquez acabó negando el acuerdo anunciado en Santiago e interrumpió las negociaciones con Kirchner en abril de 2006. El 04/05/06 el gobierno argentino presentó una demanda contra Uruguay ante la Corte Internacional de La Haya, adoptando de ese modo una medida que venía siendo insistentemente reclamada por la Asamblea de Gualeguaychú y por el gobernador de Entre Ríos.

En noviembre de 2006, el presidente Kirchner intentó dar una nueva salida al conflicto y pidió a la corona española mediar en el conflicto entre Argentina y Uruguay. Las primeras reuniones con el mediador español en Madrid y New York no fueron muy fructíferas, pero a partir de mediados de 2007 surgieron indicios de que el gobierno argentino esperaba encontrar una solución al conflicto después de las elecciones presidenciales del mes de octubre. Ya era manifiesto, durante los últimos meses, que el gobierno argentino había abandonado las expectativas de que la planta de BOTNIA no comenzase a funcionar. También se especulaba que un fallo favorable de La Haya respecto de la violación del Estatuto del Río Uruguay (la cuestión de fondo de la demanda argentina), de producirse, podría no traducirse en la relocalización de la planta de BOTNIA.

Por todo ello, el gobierno argentino había manifestado, más allá de verborragias para consumo interno y de la continuación del largo proceso de La Haya, su disponibilidad a discutir, en el marco de la mediación española, un plan de monitoreo conjunto de la planta de BOTNIA. Sin embargo, el modo en que se puso fin a la mediación española en Santiago de Chile y en que el gobierno uruguayo autorizó la puesta en marcha de la planta de BOTNIA demostraron, una vez más, la resistencia del gobierno uruguayo a

³ Previamente, había fracasado el Grupo de Alto Nivel Argentina Uruguay – GTAN, el cual no consensuar un informe conjunto sobre el impacto ambiental de las pasteras luego de seis meses de trabajo.

Seminario: Política y Pasteras en el Río Uruguay : Medio Ambiente, Modelos Productivos y Movimiento Social, 16/11/2007, UNSAM

cualquier negociación y la incapacidad del gobierno argentino para encontrar un punto intermedio entre su decisión de no reprimir los bloqueos de los puentes internacionales y su expreso deseo de llegar a algún acuerdo con Uruguay. ¿Podrá el gobierno argentino encontrar ese punto intermedio con el funcionamiento de la planta de BOTNIA a pleno? ¿Podrán los gobiernos de ambos países retomar la búsqueda (si alguna vez la hubo) de una solución bilateral?