

Fredy Rivera Vélez, editor

Seguridad multidimensional en América Latina



© De la presente edición:

FLACSO, Sede Ecuador
La Pradera E7-174 y Diego de Almagro
Quito-Ecuador
Telf.: (593-2) 323 8888
Fax: (593-2) 3237960
www.flacso.org.ec

Ministerio de Cultura del Ecuador
Avenida Colón y Juan León Mera
Quito-Ecuador
Telf.: (593-2) 2903 763
www.ministeriodecultura.gov.ec

ISBN: 978-9978-67-165-8
Cuidado de la edición: Paulina Torres
Diseño de portada e interiores: Antonio Mena
Imprenta: Crearimagen
Quito, Ecuador, 2008
1ª. edición: julio 2008

Índice

Presentación	9
Estudio introductorio	
Seguridad multidimensional en América Latina	11
<i>Fredy Rivera Vélez</i>	
 FRONTERAS, MIGRACIONES Y SEGURIDAD	
Alambres, mojados y trampas: seguridad fronteriza y diversidad de los circuitos de migración legal	37
<i>Mario Constantino Toto</i>	
La Triple Frontera y la amenaza terrorista	
¿Realidad o mito?	57
<i>Josefina Lynn</i>	
La protección humanitaria frente a la ambigüedad del sistema de refugio en Ecuador	81
<i>Paulina Larreátegui B.</i>	
La seguridad internacional como concepto multidimensional: conflicto Argentina-Uruguay por las papeleras	99
<i>Ana Laura García</i>	
Nuevos escenarios de viejas disputas: olvido y memoria en las relaciones uruguayo – argentinas	121
<i>Alba Goycochea</i>	

FUERZAS ARMADAS, SOCIEDAD Y POLÍTICA

Towards A New Understanding of Civil-Military Relations 143
Thomas C. Bruneau, Steven C. Boraz y Cristina Matei

Las Fuerzas Armadas y la construcción de un espacio social más democrático 179
Martha Vicente Castro

Las Fuerzas Armadas y las elecciones en el Perú 191
Ivette Castañeda García

Impacto de los procesos de DDR en la vida y seguridad de las mujeres 219
Luz Piedad Caicedo

Del cuartel a Miraflores: relaciones civil – militares y el inicio de una nueva era política en Venezuela 237
Xavier Rodríguez Franco

La carrera armamentista en Sudamérica 261
Gustavo Ernesto Emmerich

NARCOTRÁFICO

Dificultades para un régimen multilateral efectivo contra el narcotráfico en la zona andina 279
Anna Ayuso

La política de la Unión Europea de lucha contra las drogas: ¿cuál prioridad en la agenda para la cooperación con los países andinos? 307
Marie-Esther Lacuisse

VIOLENCIA, SEGURIDAD CIUDADANA E INSTITUCIONES

Instituciones viejas, necesidades nuevas. Transformaciones educativas y subjetivas en las violencias escolares en Argentina y Ecuador 325
Norma Alejandra (Marcia) Maluf

Violencia, seguridad y el Estado:

los fundamentos discursivos de las políticas de seguridad ciudadana en Centroamérica 351
Peter Peetz y Sebastian Huhn

Elementos para la construcción de políticas públicas de seguridad ciudadana 369
Claudia Patricia Gómez Rojas

Relación entre convivencia y seguridad ciudadana 395
Myriam Román Muñoz

El aporte del Libro Blanco de la seguridad ciudadana y la convivencia de Bogotá a la gobernabilidad de la seguridad urbana 413
Elkin Velásquez M

Representaciones de la (in)seguridad y la violencia urbana. La mirada de los jóvenes en la Ciudad de México 433
Natalia Gontero

La reforma policial en el Ecuador: un tema relegado al olvido 451
Daniel Pontón C.

COOPERACIÓN, INTEGRACIÓN Y SEGURIDAD REGIONAL

Instituciones y cooperación subregional del Cono Sur frente a amenazas transnacionales. Una comparación con la experiencia en Haití 483
Elsa Llenderrozas

La Seguridad: una prioridad en la agenda de las Américas 499
Ana Marcela Mungaray Lagarda

La seguridad internacional como concepto multidimensional: conflicto Argentina-Uruguay por las papeleras

Ana Laura García*

Reseña histórica

La República Oriental del Uruguay se encuentra ubicada al Sur del continente americano e integra desde el año 1994, junto con Argentina, Brasil y Paraguay el proceso de integración denominado Mercado Común del Sur (MERCOSUR).

Uruguay desde el año 1951 acató una serie de recomendaciones de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) y el Banco Mundial (BM) sobre el desarrollo forestal de su país, éstas constituyeron el soporte sobre el cual se asentaron ciertas leyes forestales aprobadas por éste en los años 1968 y 1987. Las mismas determinaban la promoción de plantaciones de especies aptas para la industria maderera en el marco de un modelo exportador. Tres años después se impulsó la forestación masiva con pino y eucalipto.

Al año siguiente el BM le otorgó a Uruguay el capital necesario para que se afanzara como un país exportador de troncos de eucalipto para celulosa. Este incentivo de dinero le brindó una serie de beneficios como ser: créditos blandos a largo plazo, desgravación de impuestos a la importación de maquinarias y vehículos, construcción de carreteras y puentes,

* Profesora, investigadora y coordinadora del Diploma Superior en Seguridad y Política de FLAC-SO Sede Ecuador. Editora de la Revista *Ecuador Debate* publicada por el Centro Andino de Acción Popular, CAAP.

etc. Estas ventajas tuvieron su contrapartida, por otro lado, ya que aumentó la tenencia de tierras y la extranjerización de las mismas.

En épocas más recientes, con Jorge Batle como presidente, Uruguay se convirtió en el anfitrión de los proyectos presentados por la Empresa española Ence y por la finlandesa Botnia. El terreno para su llegada se terminó de preparar pocos años antes gracias a la labor de los ex presidentes J. M. Sanguinetti y L. A. Lacalle, los cuales otorgaron generosos subsidios para la plantación de los eucaliptos. En países como Uruguay estos árboles crecen diez veces más que en Finlandia, es un espacio apto para el desarrollo del monocultivo de eucalipto.

La intención de ambas empresas de instalar las papeleras en las inmediaciones de la ciudad de Fray Bentos, sobre el Río Uruguay desató una seguidilla de cortes de ruta por parte de la población entrerriana, así como del Puente Internacional que une ambos países, entre otros hechos.

Es dentro de este contexto en el que se pretende tratar el reciente y aún en boga “Conflicto entre Argentina y Uruguay por el tema de las Papeleras”. De esta forma se intentará dilucidar los diferentes intereses existentes en materia de seguridad en relación al conflicto por parte del Estado argentino y más específicamente por la administración Kirchner (2005-Agosto, 2007), así como también plantear los intereses que sobre esta misma materia puede tener la sociedad civil y los principales grupos entrerrianos involucrados.

El análisis a llevar a cabo será de tipo diacrónico acerca tanto de la evolución del conflicto en cuestión, como del rol jugado por el concepto de Seguridad internacional en dicho contexto. Este análisis implicará un estudio intensivo a través del que tal concepto será entendido como multidimensional.

Encuadre teórico: seguridad, un concepto que evoluciona

Con el objetivo de llevar adelante un análisis que nos permita entender la problemática en cuestión se hace imprescindible esclarecer determinados conceptos (se trata simplemente de analizarlo desde una de las tantas aris-

tas posibles a modo de simplificar la comprensión de los objetivos planteados).

Se entenderá por el término seguridad no solamente “...una condición en la que los Estados o los individuos consideran que están expuestos en pequeña medida al peligro de un ataque militar, a las penurias económicas, a la presión política o a la injusticia social...” (ONU, 1985:11), sino también como “...una condición en la que los Estados se sienten libres de presiones de naturaleza militar, económica o política” (ONU, 1985:11). Esta definición nos da una idea de que la misma no implica únicamente a cuestiones de índole militar, sino que se ha evolucionado hasta arribar a un concepto de carácter multidimensional.

Este nuevo enfoque ha encontrado su correlato en el plano regional entendiendo que la seguridad hemisférica “...abarca aspectos políticos, económicos, sociales, de salud y ambientales.” (OEA, 2002).

Pero ¿cómo se ha dado la evolución del mismo en el ámbito del Cono Sur? En la década de 1990 en el Cono Sur cobran importancia los procesos de integración. Sumado a esto dentro de la visión realista se produjo un cambio: el interés nacional que persigue la supervivencia y por ende la seguridad del Estado puede garantizarse por medio de la Cooperación y por consiguiente a través de la integración. A esto se suma la aparición de nuevas amenazas dentro de la Agenda de seguridad las cuales ya no pueden ser tratadas por medio de las Fuerzas Militares; estas otras áreas comenzaron requirieron de una redistribución de recursos económicos.

El MERCOSUR ha colaborado con la sustitución de la antigua lógica de conflicto que imperaba en las relaciones entre los Estados, por la actual lógica de cooperación. Se puede vislumbrar una tendencia más allá de la región (Cono Sur) al considerar a la seguridad como un concepto multidimensional. Esto quiere decir que la misma presenta dimensiones que pueden identificarse con un tipo de amenaza: hay una dimensión ecológica, otra criminal, otra militar, económica, financiera, comercial, cultural, religiosa, etc.

Estas tendencias de cambio tienen mucha vinculación con una nueva forma de entender las relaciones internacionales en función de la existencia de una dependencia mutua entre los países y entre actores de los distintos países, estas relaciones se refieren a situaciones caracterizadas por

efectos recíprocos y asimétricos entre los mismos.⁴ En definitiva lo que se estaría planteando es a las partes y a estos vínculos como interdependientes, así como también dar cuenta de la existencia de actores no estatales que tienen relevancia e intervienen en asuntos/temas de diversa índole, tal es el caso de la sociedad civil, Organizaciones No Gubernamentales (ONG), etc. Según César Gaviria Trujillo la interdependencia.

...significa igualmente, que todos y cada uno de estos temas deben ser abordados de manera colectiva, ya que soluciones estables y duraderas no pueden definirse de manera aislada, que el progreso de unos no puede alcanzarse en detrimento de los anhelos de sus vecinos, y que la forma como un país resuelva sus dificultades afecta a los demás (Gaviria, 1999).

Evolución del conflicto, Argentina frente a las papeleras: administración Kirchner

La República Federal Argentina junto con la República Oriental del Uruguay, y si se realiza un análisis desde el plano de la seguridad ambiental también la sociedad civil y agrupaciones ambientalistas, son los actores principales de este conflicto.

Celulosas de M' Bopicuá (CMB), del grupo español ENCE, presentó en julio de 2002 el Estudio de Impacto Ambiental para la implantación y operación de una planta con el objetivo de producir pasta de celulosa a partir de un proceso de blanqueo, utilizando como materia prima eucaliptos. La localización de la misma estaría dada dentro del Departamento de Río Negro, a 12 km aguas arriba de la ciudad de Fray Bentos y junto al Río Uruguay. Los principios de diseño de la planta estarían basados en: "Mejores Tecnologías Disponibles" (BAT) y en "Mejores Prácticas Ambientales" (BET), ambos apoyados en documentos desarrollados por la Integral Pollution Prevention and Control (IPPC), Directiva 96/61 de la Unión Europea.

⁴ Keohane, Robert y Nye, Joseph (1977) afirman que "estos efectos resultan de intercambios internacionales (flujos de dinero, personas y mensajes que traspone las fronteras internacionales). En "Poder e Interdependencia", p. 22.

Uruguay, como se mencionó en párrafos anteriores, décadas atrás había comenzado a recibir grandes inversiones en pos de preparar el camino para la actividad que hoy en día desean llevar adelante ambas empresas. En ese momento en Uruguay existía una situación de devaluación y empobrecimiento. Es importante mencionar a este respecto el Acuerdo celebrado entre Uruguay y Finlandia (Estado al cual pertenece esta primera empresa) acerca de la protección y promoción de inversiones (el Senado lo aprobó en Octubre de 2003 y diputados en Mayo del año siguiente). Este le otorga grandes facilidades a la República de Finlandia en un país con débiles regulaciones ambientales.

En el caso particular de Botnia, logró instalarse gracias a un ofrecimiento al Estado uruguayo de una cuantiosa suma de dólares en concepto de inversiones. Con respecto a la empresa Ence, su instalación fue autorizada por el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente del Uruguay el 9 de Octubre de ese mismo año.

Semanas después de haberse producido en el 2003 la autorización para la instalación de la empresa Ence, la Argentina convocó a una sesión plenaria extraordinaria de la Comisión Administrativa del Río Uruguay (CARU) donde este país solicitó al vecino que cumpliera con el mecanismo de información y consultas previsto en el Estatuto del Río Uruguay. La Comisión se encontró paralizada, Argentina alegó falta de voluntad de Uruguay.

Ese mismo año del lado argentino, la instalación de tales plantas generó reacciones por parte de la población vecina de la provincia de Entre Ríos y de los grupos ambientalistas, manifestándose en oposición a las mismas por medio de un encuentro en medio del puente internacional que une ambas costas. Dos años más tarde la situación se había agravado ya que la misma comenzó con los famosos cortes de ruta y las vías de comunicación que unen ambos países.

A esta situación se arribó después de más de tres años de discusiones y advertencias por parte de tales grupos. El conflicto en cuestión (desde el plano gubernamental) ronda básicamente en torno a la decisión unilateral (presunta violación del Estatuto mencionado) de Uruguay, considerada así por el gobierno argentino, de permitir la instalación de estas dos empresas sobre las márgenes del mencionado y compartido río. Por aque-

llos tiempos los gobiernos apostaron a que la polémica se diluyera y a que no se hiciera pública.

A principios de 2004 ambos países comenzaron a buscar formas para encarar el tema de forma conjunta así como para resolverlo pero esta iniciativa no funcionó. A mediados de 2005, Uruguay autorizó unilateralmente la construcción de un puerto que sería utilizado por Botnia. Es así como la delegación argentina solicitó en el seno de la CARU la puesta en práctica de un mecanismo de consultas e información previa, pedido nuevamente rechazado por Uruguay. Mientras tanto en el mes de Mayo de ese año entra en vigencia para Uruguay el Convenio de Estocolmo.

En el mes de Mayo de 2005, el presidente Tabaré Vazquez y su par argentino Néstor Kirchner mantuvieron una reunión en Buenos Aires. Éste último solicitó la paralización de la instalación de las plantas y que técnicos universitarios estudiaran los efectos que traerían aparejados tales proyectos sobre la costa argentina. Vázquez alegó haber recibido por parte del país vecino un hecho consumado; por ende la construcción no podía frenarse.

Cabe recordar también que a principios de este año se agrega otro malestar más al conflicto el cual fue originado cuando, en el marco de las reuniones en el seno de la CARU, el país vecino autoriza a Botnia a construir la planta Orión, según Cancillería sin previo aviso. Sumado a este hecho, en el mes de julio la Argentina vuelve a solicitarle al gobierno vecino, también en el seno de la Comisión, que respete las obligaciones asumidas en 1975, entre otras, debido a que este último decidió la construcción de un puerto para uso exclusivo de la Orión. Según el Cancillería argentina la solicitud fue desoída por Tabaré Vazquez.

A partir de los últimos días de Diciembre comenzó una Ronda de Consultas sobre el Impacto Ambiental; el 20 del mismo mes, el BM presentó un informe (ordenado al departamento Medioambiental y Social de la CFI) mediante el cual respalda la instalación de las papeleras en Uruguay, afirmándose que en raras ocasiones, durante la preparación inicial de las plantas, podrían detectarse gases olorosos hasta una distancia de 5 a 10 km. de distancia y dependiendo de las condiciones del viento. Según un estudio modelo realizado en función de las descargas de agua de desecho, se demuestra que tales descargas sobre el Río Uruguay no serán

detectables a una corta distancia de las plantas y no afectarán la vida acuática o el uso reactivo del río. El informe también contempla el incremento en el nivel de empleo.

La CFI otorgaría los créditos, pero antes de ello decidió abrir un proceso de consultas del cual emanarán conclusiones recién el 24 de Febrero del año próximo. Además la CFI declaró que las papeleras cumplen con los requisitos técnicos ambientales ya que no habrá contaminación del agua pero sí “gases oleosos”. A todo esto, el Canciller argentino Jorge Taiana contestó:

El documento no analiza métodos de producción libres de cloro y carece de indicaciones para prevenir la contaminación con efluentes líquidos y emisiones gaseosas, ni crea adecuados sistemas de control de las contingencias que puedan suscitarse, que son frecuentes en esta industria.⁵

El 30 de Enero de 2006 el Grupo Técnico de Alto Nivel argentino-uruguayo (GTAN), creado como una instancia para llevar a cabo negociaciones directas entre ambos países en función de la controversia sobre la interpretación y aplicación del Estatuto en cuestión, tras seis meses de negociaciones concluye sus actividades sin haber conseguido consenso entre las partes, las conclusiones serán presentadas por separado. Los delegados argentinos afirman que Uruguay no ha brindado la suficiente información sobre el impacto ambiental. El gobierno argentino esgrime sus dudas acerca de que las empresas cumplan con sus promesas de no contaminación ambiental.

Del marco de la Comisión Mixta, creada para estudiar el impacto ambiental de las papeleras, emanaron dos informes elaborados por las delegaciones de ambos países. El informe presentado por la delegación argentina afirma que las plantas contaminarán el medio ambiente. Una de las mayores discrepancias entre las partes ronda en torno a la tecnología y al método a emplear en el proceso de blanqueo, “mejor tecnología disponible” (BAT) – método de blanqueo libre de cloro elemental, que para la argentina no se encuentra amparada de forma específica en el Convenio

5 Fuente TERRA, “Antes de la Cumbre. Papeleras: Las posiciones de Argentina y Uruguay”, 29 de Marzo de 2006.

de Estocolmo de 2001. En el informe se sostiene además que siempre que se utilice cualquier compuesto con cloro –incluso dióxido de cloro el cual Uruguay estima como no contaminante– existe la posibilidad de formación de sustancias contaminantes (dioxinas y furanos en este caso). Se hacen necesario nuevos estudios.

Argumentos de la Argentina (previo a La Haya)

- Uruguay no ha respetado el Convenio de Estocolmo sobre Contaminantes Orgánicos Permanentes el cual fue ratificado por este país en febrero de 2004 (entró en vigencia el 17 de Mayo de ese mismo año).
- Uruguay violó el Estatuto del Río Uruguay suscrito entre ambos países en el año 1975.
- Por otra parte Argentina manifestó que el Estado vecino también violó preceptos básicos del derecho internacional ambiental al poner en riesgo la salud y el bienestar de las comunidades linderas de ese río.

Frente a este panorama y en función de que el conflicto había adquirido un carácter público, hacia fines de Febrero y principios de Marzo la Argentina comenzó a buscar la aprobación del Congreso para recurrir a los tribunales de la Corte Internacional de Justicia (CIJ) de La Haya (iniciativa de la Argentina tomada el 27 de Enero de 2006 y presentada finalmente los primeros días del mes de Mayo). Al mismo tiempo desde el gobierno se intentó bajar los alcances de las protestas sin oponerse abiertamente a ellas. Por su parte, el presidente Vázquez aclaró que la salida de este conflicto requiere el levantamiento de los cortes por parte de los asambleístas. También se afirmó que las construcciones no se detendrán.

La decisión argentina de recurrir a La Haya es un recurso que no detendrá las construcciones, sin embargo el Estatuto de la Corte podría llegar a permitir que se tomen medidas provisionales para resguardar los derechos de cada una de las partes.

Lo cierto es que para Uruguay, según se indica en informes del BM, los proyectos generarían aproximadamente unos 7.000 nuevos empleos directos. La seguridad económica, la necesidad e intereses de crecimiento en estas áreas se han manifestado de forma clara a lo largo de las diferentes presidencias uruguayas transcurridas en las últimas décadas. Si bien podría estimarse una leve desaceleración debido a la casi finalizada construcción de la planta, el crecimiento de la ciudad de Fray Bentos fue notorio en el parque automotor, hotelería, gastronomía, entre otras áreas. De esta forma, desde un comienzo este país ha manifestado que las fábricas no contaminan. Por otra parte, Uruguay afirmó que ambas empresas utilizarán para el proceso de blanqueo la tecnología “Libre de Cloro Elemental (ECF)”, que es justamente lo que reclaman los ambientalistas (Greenpeace).

Con la demanda ante La Haya, y según la postura de la Cancillería argentina, el gobierno parecería mostrar su interés en materia de Seguridad Ambiental y Humana al pretender la preservación del río, sus recursos, el ecosistema, la salud y el bienestar de las poblaciones que habitan alrededor de sus márgenes. El canciller Jorge Taiana advirtió que el proyecto

...no se ajusta a las propias políticas operacionales de la CFI (...) El documento no analiza métodos de producción libres de cloro y carece de indicaciones para prevenir la contaminación con efluentes líquidos y emisiones gaseosas, ni crea adecuados sistemas de control de las contingencias que puedan suscitarse, que son frecuentes en esta industria.⁶

Además, respecto a la Comisión Binacional, los especialistas argentinos dijeron en aquel momento que Uruguay

...no ha aportado suficiente información sobre el impacto ambiental, mientras la delegación oriental afirma que ha dado todos los reportes que se le solicitaron e incluso algunos adicionales. Además, agrega que los técnicos contratados por el Banco Mundial también aprobaron las plantas.⁷

Según la Argentina los informes de impacto ambiental presentados por ambas empresas al gobierno uruguayo, se comprometían a usar sistemas de re-

6 Ministerio de Educación de la nación-argentina; 29 de Marzo de 2006, Buenos Aires.

7 Ministerio de Educación de la nación-argentina; 29 de Marzo de 2006, Buenos Aires.

cuperación y tratamiento de los líquidos y las sustancias químicas recomendados por la Unión Europea, la Agencia de Protección del Medio Ambiente de Estados Unidos y el Convenio de Estocolmo sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes, suscripto por la Argentina en 2001 y ratificado por Uruguay en el mes de Febrero de 2004. Por su lado Uruguay niega no haber informado con anterioridad sobre la construcción de las plantas.

En función de las noticias publicadas el 19 de Febrero, se encuentran cortadas tanto la ruta 135 como la 136. Se anunciaron cortes intermitentes en el paso que conduce a Salto. En los primeros días del mes de abril, y ante la continuidad de los cortes, el Canciller uruguayo Reinaldo Gargano afirmó que las negociaciones directas entre ambos presidentes habían llegado a su fin. Kirchner rechazó esta postura.

¿Cuáles han sido los principales acontecimientos desde mayo del año pasado hasta agosto del presente?

-3/05/06: Uruguay condiciona su continuación en el MERCOSUR: no abandonará el bloque a menos que su inserción en el mundo le sea impedida. Han comenzado las negociaciones entre este país y Estados Unidos para un posible acuerdo de libre comercio.

-4/05/06: El Banco Mundial dijo que los créditos para financiar el proyecto aún no han sido aprobados, dependen de los resultados de los estudios del impacto ambiental.

Argentina concreta la demanda ante el Tribunal de La Haya y pide la suspensión inmediata de las obras hasta que haya sido realizado un estudio que detalle si existe la posibilidad de contaminación. Se funda en la violación del Estatuto del Río Uruguay por parte del Estado vecino. Uruguay replicó diciendo que hará una presentación ante el Tribunal Arbitral del MERCOSUR, pero sobre los cortes a los accesos internacionales, que en su opinión fueron consentidos por el gobierno argentino.

-6/05/06: Acto en Gualaguaychú encabezado por el presidente argentino en el que se busca el respaldo por la decisión de la Argentina de recurrir a la Corte de La Haya.

-7/05/06: Cumbre de Viena: IX Cumbre de la Unión Europea (UE)-América Latina y el Caribe. No hubo encuentro entre ambos mandatarios.

-16/05/06: Acto en Montevideo (en respuesta al realizado en Gualaguaychú el 06/05 pasado).

-09/06/06: Nuevo encuentro entre ambos países en el ámbito de la CIJ. La Argentina alegó que Uruguay no ha realizado un estudio de impacto ambiental previo a la autorización de instalación de ambas plantas. Se habló de la reiterada postura del gobierno vecino en no brindar información sobre las plantas cuando se le solicitaba. Uruguay responderá a esta réplica.

-13/07/06: Fallo de la Corte a favor de Uruguay y en contra de la medida cautelar solicitada por Argentina para que las obras para la construcción de Botnia fueran frenadas. Asimismo la CIJ consideró, según comunicado de prensa de Cancillería del 1º de Noviembre del presente, que “la construcción de las plantas sobre el sitio actual no puede ser reputada como que constituye un “hecho consumado” (párrafo 78) e instó a ambos países a “abstenerse de cualquier acción que pueda hacer más difícil la resolución de la presente controversia (Ministerio de Relaciones (...) Argentina; 2006) ”.

...es muy explícita sobre la importancia de la CARU; (...) instó a ambos países a “abstenerse de cualquier acción que pueda hacer más difícil la resolución de la presente controversia.

-20/07/06: Uruguay manifestó la necesidad de un diálogo amplio para que se realicen todos los estudios ambientales necesarios y se arribe a un acuerdo bilateral.

-1/11/06: Nota diplomática del Canciller Taiana a su par uruguayo, Gargano. En la misma se denuncia una nueva acción unilateral llevada a cabo por Uruguay el pasado 12 de Septiembre en la que se le otorga permiso a Botnia para extraer volumen significativo de agua del río Uruguay. La Argentina expuso que Uruguay está actuando de forma contraria a los requerimientos de la CIJ del 13/07/06.

-11/12/06: Vázquez ordenó a las Fuerzas Armadas que custodien a la empresa Botnia.

En el mes de Enero de 2007 y con el objetivo de dirimir el conflicto, entra a jugar un papel importante el facilitador enviado por el Rey de España, Juan Antonio Yáñez. Propuso reunirse el 13 de ese mes con representantes de la empresa Botnia. Días más tarde, y ante una nueva instancia ante La Haya en la que Uruguay espera el dictamen de la CIJ sobre el pedido de adopción de medidas cautelares para garantizar la libre circulación en los puentes internacionales (Uruguay sostiene que tales medidas son violatorias del Tratado de Asunción), se produjo una nueva visita del facilitador español. Este planeaba reunirse con Tabaré Vázquez y con Néstor Kirchner por separado.

Así fue como a finales de este mes Yáñez se reunió con el Canciller argentino Jorge Taiana. El mismo llega después del fallo de la CIJ en el cual fue rechazado el pedido de Uruguay. Luego de esta reunión partió hacia Montevideo para reunirse tanto con el Secretario de la Presidencia, Gonzalo Fernández, como con el Secretario General de la Cancillería, José Luis Cancela.

¿Qué resultados obtuvo la participación del facilitador español con su gestión en el conflicto? La empresa española ENCE decidió relocalizar el proyecto de la construcción de la futura planta al sur de la ciudad de Fray Bentos, allí se produce la desembocadura del Río en cuestión en el Río de La Plata. Sin embargo, la situación de la empresa Botnia es diferente, se encuentra muy avanzada la construcción de su planta.

También el 18 de este mismo mes se desarrolló la Cumbre del MERCOSUR en Río de Janeiro. Uruguay declaró que no negociará a menos que los cortes sean levantados.

El día 23 se conoció la decisión de la Corte de no aceptar las demandas propuestas por Uruguay. Aún así este país mantuvo su postura mientras se producía una nueva visita de Yáñez. Se reunió con Vázquez y con Kirchner por separado.

El 4 de Abril, el Secretario General del Sindicato Único de Trabajadores de la Construcción y Afines de Uruguay (SUNCA), Jorge Ibanchuk, acusó a los directivos de Botnia de construir la planta sin atender a las dis-

posiciones de seguridad. Se produjo un paro por 72 horas, por la muerte de un obrero metalúrgico chileno el 3/04/07. Por otra parte, la directora del proyecto de Botnia aseguró que no habrá contaminación biológica y que se usará menos dióxido de cloro de lo proyectado.

El gobierno uruguayo decidió presentarse nuevamente el próximo viernes 6 ante CIJ y mostrar argumentos a favor de la construcción de las plantas en Fray Bentos. En el documento conocido como “Contra-memoria” se indica, entre otras cosas, que la Argentina conocía tal intención.

En los primeros días del mes de Agosto del corriente el BM, a través de la CFI y de la Agencia Multilateral de Garantía de Inversiones (MIGA), señaló en su último informe que las industrias productoras de celulosa en cuestión cumplirán con las políticas ambientales y sociales necesarias y que además serán causa de significativos beneficios económicos para este país. Igualmente el otorgamiento de los créditos aún no ha sido confirmado.

Lo cierto es que aparentemente la producción de la planta de Botnia estaría comenzando a principios del septiembre de este año. Hasta el día de hoy (primeros días del mes de Agosto) parece improbable que se llegue a un acuerdo político entre ambos gobiernos que pueda frenarla. El 12 del mes próximo estaría fijada una audiencia en La Haya para determinar el curso de este litigio, pero sería posterior a este hecho. La postura de la Argentina continúa siendo que la planta sea relocalizada, al igual que se logró con ENCE, y que hasta no determinarse eso se pospongan los ensayos de la planta. La semana pasada (30 y 31 de Julio) se llevó a cabo una reunión a nivel técnico entre las partes en la ciudad de Nueva York en presencia del facilitador, pero no se vislumbraron adelantos concretos.

En la mencionada siguiente reunión en La Haya, Argentina deberá decidir si replica o no la “Contramemoria” uruguayana y posiblemente se tenga conocimiento de la fecha en la que se estaría conociendo el fallo definitivo de la Corte. Lo cierto es que si nuestra delegación lleva a cabo su contestación, el proceso se alargaría ya que el país vecino tendría derecho a una contrarréplica. A todo esto las elecciones a nivel nacional en nuestro país estarían cada vez más cerca.

Mientras tanto los asambleístas continúan manifestando su oposición al impedir que camiones cargados de madera proveniente de árboles argentinos, cruzara y abasteciera a la planta.

Marco Legal, acuerdos celebrados por ambos países

- 1) 1975: “Estatuto del Río Uruguay” suscrito entre ambos países.
- 2) 1992: “Declaración de Río” – surgida del marco de la Cumbre Mundial sobre Medio Ambiente. Brasil
- 3) 1993: “Declaración de Montevideo” - Resolución LXXII de la séptima conferencia internacional americana sobre “Uso Industrial y Agrícola de los Ríos Internacionales”. Montevideo, Uruguay.
- 4) 21/06/2001: “Acuerdo Marco sobre Medio Ambiente del MERCOSUR”
- 5) Convenio de Estocolmo sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes (COPs)

La sociedad de Gualacuaychú

Como ya ha sido mencionado, la instalación de tales plantas generó abiertas oposiciones por parte de la población vecina de la provincia de Gualacuaychú, Entre Ríos y de Grupos Ambientalistas. Este trabajo se centrará principalmente en las acciones llevadas a cabo por los assembleístas de Gualacuaychú (mencionando rápidamente las actividades desarrolladas por algunos grupos ambientalistas). Los mismos se han venido manifestando en contra de las mismas por medio de sucesivos cortes de ruta y las vías de comunicación que conectan ambos países.

La Red de Organizaciones Socioambientales de Entre Ríos y organizaciones ecologistas de la República Oriental del Uruguay, fue creada en diciembre del año 2001 en la ciudad de Paraná en el marco del primer encuentro de agrupaciones socioambientales entrerrianas.

El 12 de Junio de 2003 elaboran la denominada “Declaración de Gualacuaychú”, por medio de la misma repudian la instalación de fábricas de papel en el Departamento de Río Negro –Fray Bentos– como en

cualquier otro lugar aledaño al Río Uruguay. Además en ese mismo año los integrantes de la Red Socioambiental expresaron su opinión ante la instalación de ambas plantas y lo hicieron mediante un encuentro en el medio del Puente Internacional que comunica ambos países. Se dice que a partir de tal acontecimiento el tema en cuestión comenzó a cobrar estado público. El 30 de Abril de 2005 otro corte, pero esta vez de mayor envergadura, se llevó adelante.

Por otra parte, los integrantes de la Asamblea Ambiental Ciudadana de Gualacuaychú (creada tras la marcha del 30 de Abril de 2005) se han manifestado en contra de la instalación de las mencionadas plantas de diferentes formas, participando en los cortes de ruta, teniendo un sitio en Internet a través del cual se puede acceder al día a día del conflicto. Este sitio permite una primera aproximación a lo que son sus intereses y su postura en función de lo que sucede con las papeleras. Se ha vuelto parte de la rutina de esta entidad reunirse en “asamblea” para analizar las jornadas y discutir posibles propuestas y modos de acción probables.

Se trata de una Organización No Gubernamental (ONG) creada por vecinos de la localidad de Gualacuaychú (a finales de ese año); su objetivo originario fue el de organizar un polo de oposición a la construcción de un sector industrial productor de celulosa en la ciudad uruguaya de Fray Bentos. Manifiesta que las mismas generarán un efecto negativo en el medio ambiente de la zona, el cual trasladará sus consecuencias a otros sectores de la economía, como el turismo (motor de la economía de Gualacuaychú).

Es interesante ver cómo además de la postura oficial frente a determinados hechos existe otra forma de entender los acontecimientos, que influye y debe ser tenida en cuenta por la primera. En lo que hace al período que va desde Octubre del año pasado al presente paso a resumir algunos hechos:

En Octubre de 2006 los integrantes de la Asamblea, repudiaron el informe definitivo del BM sobre el estudio de impacto ambiental de las papeleras que se pretenden instalar en Fray Bentos. Consideraron al mismo como una mentira y lo veían como un nuevo foco de recrudescimiento de la relación. En ese orden, se defendió la decisión de cortar la ruta 136 el fin de semana siguiente. La ciudad de Colón también bloqueó

la ruta internacional 135, a la altura del puente José Gervasio Artigas, que une esa ciudad con Paysandú, en apoyo al reclamo de Gualeguaychú. En esta última ciudad también se ha conformado una Asamblea Ambiental Ciudadana. El día 15 de Octubre los cortes fueron levantados, sin embargo se percibía un clima de cierto distanciamiento entre el gobierno y los asambleístas.

Las diferentes manifestaciones en repudio a la instalación se expresan planteando de forma abierta la dicotomía existente entre los intereses del “capitalismo salvaje”, del “neoliberalismo” (como ha sido denominado en varias oportunidades por la sociedad) VS los intereses, necesidades de la sociedad civil, en este caso planteados en torno a la lucha en contra de la degradación del medio ambiente y por la defensa de una buena calidad de vida para las generaciones presentes y futuras. Este interés si bien implica un “NO” rotundo a su instalación, podría llegar a verse relativizado por un pedido de estos vecinos de relocalizar la misma (pastera que construye Botnia).

Todos los martes cerca de las 20:30 hs. los asambleístas suelen reunirse en el Teatro Gualeguaychú, se trata de un espacio en donde evalúan las medidas a tomar con respecto al objeto de su protesta. En este ámbito no se descartó la posibilidad de efectuar cortes durante el verano.

Los días continuaron pasando y las protestas tendieron a hacerse cada vez más fuertes, los asambleístas percibían a los cortes como un importante y fundamental instrumento de presión (tanto para que el gobierno argentino luche por lo que los habitantes de Gualeguaychú pretenden, como también para que el gobierno uruguayo frene la construcción). Ante la posibilidad de que para Octubre del año siguiente la construcción esté finalizada, los vecinos hablaron de volver a las protestas ante las Embajadas de Finlandia, España y las oficinas del BM en Buenos Aires. Otros propusieron colocar distintos carteles en diversos puntos turísticos de la ciudad así como también se contemplaba la variable de cortes no sólo en las rutas sino también en el río (aún en estudio).

Además se aprobó la colocación de 40 (cuarenta) carteles sobre la Ruta 136. Por otro lado, también se encontraba dentro de sus estrategias que la problemática fuera conocida por las comisiones vecinales, a tal efecto se designaron grupos. El diario local “El Día” se sumó a las mismas publi-

cando día por día el tiempo faltante para que comenzara el funcionamiento de las plantas.

En este contexto se solicitó al presidente de la Nación, Néstor Kirchner y al gobernador de Entre Ríos, Jorge Busti que se pusieran al frente de la causa, de otra forma Gualeguaychú será el que lo haga (pacíficamente). Se pretendió confeccionar una nota a ser enviada al presidente argentino solicitándole que Uruguay sea declarado como un “país agresor”, consideran que nuestro gobierno debe hacerse cargo de las no acciones y que debe retomar el diálogo con el Presidente uruguayo. También se alcanzó el consenso en la decisión de cortar el puente internacional San Martín en los primeros días de Noviembre. Por su parte, el gobernador Busti pidió a los asambleístas que no reiniciaran los cortes apoyándose en el justificativo de evitar vulnerar el derecho de terceros.

Es importante señalar que la dura posición de los asambleístas no sólo intenta obstaculizar los intereses de las empresas papeleras en Fray Bentos, si no que también resulta una piedra en los intereses locales (Entre Ríos), como los forestales. En tal sentido se pide la aprobación de una ley provincial que impida exportar eucalipto entrerriano rumbo a Pontevedra.

Por otra parte la utilización de los cortes como medio de protesta, reclamo y como herramienta política no es solamente empleada por los asambleístas, a los mismos se suma Greenpeace, organización que persigue como objetivo el cuidado del medio ambiente y que en este caso en particular reclama a estas dos papeleras que no utilicen cloro para el proceso de blanqueo de la celulosa.

Al conocerse casi a finales del mes de Enero de 2007, la decisión del tribunal de La Haya en la que no aceptó la solicitud de medidas cautelares para que los cortes en Entre Ríos fueran frenados, el clima en Gualeguaychú fue de alegría y de festejo. Sólo queda que el tribunal se exprese en relación a la cuestión de fondo que es la presunta violación del ya mencionado Estatuto.

Durante los últimos días a los que este recuento ha llegado (primeros días del mes de Agosto del presente) se podría hablar de un endurecimiento de la postura de los asambleístas habiéndose decidido, en las vísperas del fin de semana largo del 18 de agosto, siendo el día 20 feriado nacional, cortar la ruta N° 14 (la principal vía de comunicación del MERCOSUR).

SUR). Por otra parte días antes, el 11 de Agosto fue cortado por unas pocas horas el puente que une Concordia con Salto; al día siguiente culminó el corte de la ruta internacional 135 Colón-Paysandú. Mientras tanto el paso Gualeguaychú-Fray Bentos continúa cortado.

Consideraciones finales

Nos encontramos ante un escenario en el cual dos países vecinos se enfrentan por un tema que ya excede el interés por la seguridad ambiental y en el cual, desde el lado argentino, ha desempeñado un rol importante la población de la ciudad de Gualeguaychú.

¿Cómo se puede pensar este conflicto desde el plano de la Seguridad Internacional? Como ha quedado explicado en la primera parte de este trabajo, este concepto ha evolucionado. Es interesante recalcar que a pesar de la existencia de amenazas que “parecerían” ser comunes a todos los Estados, cada uno de éstos deben elaborar su propia agenda de seguridad de acuerdo a sus prioridades. Este conflicto nos muestra cómo cada una de las variables de la seguridad internacional pueden influir en las decisiones a tomar por los diferentes actores (sean estos Estados u otro tipo de actores). Es decir que desde este punto de vista y desde una perspectiva de los países en desarrollo, existen numerosas áreas en las cuales los mismos se puedan encontrar o sentir más vulnerables.

Con relación al párrafo anterior debemos tener en cuenta la existencia de intereses diversos. La seguridad para un país, que intenta seguir por el camino de la consolidación democrática, debe empezar a tener en cuenta otras voces. En la Argentina nos encontramos con:

- Los intereses tanto de los grupos ambientalistas involucrados y de parte de la población de Gualeguaychú (y en menor medida de Colón) en preservar el medio ambiente y en consecuencia la salud de la población, así como determinadas actividades económicas como el turismo (importante en esa ciudad),

- En la Provincia de Entre Ríos también se observan otros intereses. Entre ellos se encuentran los de los madereros, forestales y comerciantes pertenecientes a otras ciudades y departamentos de la misma; así como también la molestia de aquellos empresarios que se vieron afectados por la prohibición de exportar madera,
- El escenario electoral al cual debe enfrentarse la actual administración del presidente Kirchner no tiene que verse como un elemento aislado.

De lado uruguayo nos encontramos con un país que necesita y que quiere aprovechar una de las inversiones más importantes de su historia, la cual derivaría en crecimiento y desarrollo económico. La seguridad económica buscada por este país tiene que ver con el objetivo de alcanzar un cierto grado de invulnerabilidad (producida bien por otro Estado/ actor o bien por factores estructurales del sistema) en ese campo.

Por otra parte en Argentina este diferendo no ha generado que la cuestión medioambiental sea catalogada como una causa nacional. Sin embargo, desde el momento en el que el conflicto se tornó público el gobierno argentino pareció tener las intenciones de colocarse como defensor del interés por la seguridad del medio ambiente y porqué no hablar de la seguridad humana; mostrándose sensible y receptor de los reclamos de la población en cuestión, entendiendo el tema sí como de interés nacional.

Pese a lo recientemente mencionado, en un diferendo de este tipo en donde los países involucrados son vecinos y en donde participan conjuntamente en un proceso de integración, considero que lo ideal sería haberlo resuelto por medio de una reunión entre los gobiernos de ambas orillas o durante las primeras instancias de la negociación. Más allá de que el propio Estatuto del Río Uruguay proponga como última instancia de solución el recurso a la CIJ y que esté claro que el país vecino ha violado distintos compromisos internacionales, el puerto al cual se arribará por esta vía no hace más que plantear una situación de suma cero.

Sin bien no creo que este conflicto se encuentre dentro de lo que se podría catalogar como una situación de crisis internacional con posibilidades de desembocar en una escalada hacia una guerra entre ambos países, las partes involucradas en el diferendo –ambos gobiernos– deberían

comprometerse en buscar y encontrar puntos de acuerdo más firmes. Esto tiene que hacerse tomando en consideración los intereses de la población de Gualeguaychú, población que también parecería hallarse ante una encrucijada (ante otra situación de suma cero) de la cual probablemente ya no pueda salir victoriosa a no ser que la Corte avale la relocalización de la planta productora de celulosa Botnia.

La realidad nos muestra que pese a los diferentes recursos utilizados por ambos países, Botnia no parece tener las intenciones de reubicarse ni los asambleístas de frenar los cortes. Pienso que el problema se les ha ido de las manos a ambos gobiernos y que existen presiones de diversa índole que priman por sobre la búsqueda de una solución que deje conformes a los actores involucrados.

Ambos países plantearon sus intereses de forma excluyente y como incomprensibles para la otra parte. Hablo de países vecinos, pertenecientes a la misma región, dentro de los cuales los problemas no son tan opuestos. Apuesto a que a Uruguay le interesa el medio ambiente tanto como a Argentina el crecimiento económico. Con respecto a este último aspecto volvamos a recordar que ambos países forman parte del mismo proyecto de integración y que si bien el diferendo no se ha planteado dentro de ese marco, debe existir un interés y una voluntad política de apoyar el desarrollo, crecimiento y bienestar de cada uno de sus miembros.

Bibliografía

- Acuerdo Marco sobre Medio Ambiente del MERCOSUR. (2001).
 Bjorn, Moller (1993) "Conceptos sobre Seguridad: Nuevos Riesgos y Desafíos". Discurso para el Seminario sobre Seguridad y Cooperación en el Mediterráneo Occidental, Base de Datos Ser en el 2000. Dinamarca: COPRI.
 Convenio de Estocolmo sobre Contaminantes Persistentes (2001).
 Corbacho, Alejandro L. (2006) "Cuando la crisis ocurre entre dos hermanos". *Desarrollo, Defensa, Energía y Medio Ambiente* Año 2 N° 7 (Marzo), p. 26, 27.

- Cumbre Mundial sobre Medio Ambiente (1992). "Declaración de Río-Brasil".
 Donadio, Marcela (2000) "Integración y Seguridad en el Cono Sur posible". *Boletín Sociedad Argentina de Análisis Político (SAAP)*. Año 6 Nro. 10.
 Encuentro Nacional de Estudios Estratégicos (Argentina) "El devenir de la Seguridad Regional: hacia la Conferencia Especial de Seguridad-México Octubre de 2003" (Tibiletti, Luis).
 Estatuto del Río Uruguay (1975).
 Gaviria Trujillo, César (1999) "La Interdependencia de las Américas", Conferencia de Montreal, 2 de Junio, Montreal.
 International Court of Justice (La Haya, Holanda) (2007). "Case concerning pulp mills on the River Uruguay: Request for the Indication of Provisional Measures", N° 135. January 23.
 Keohane, Robert y Nye, Joseph *Poder e Interdependencia*.
 Rigoz, Susana a Oyuela Estrada, Raúl (2006) "No hay antídoto para el cortoplacismo". *Desarrollo, Defensa, Energía y Medio Ambiente*. Año 2 N° 5 (Enero).
 Ministerio de Educación de la nación-argentina. (2006), Buenos Aires. 29 de Marzo.
 Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto; "Pasteras: Argentina", Información para la Prensa N° 503/06, 1° de Noviembre de 2006.
 Nota de Roca, Mariano a Arguello Jorge (2006) "La Argentina no tiene lugar en el mundo fuera del MERCOSUR". *Desarrollo, Defensa, Energía y Medio Ambiente* Año 2 N° 10 (Junio), p. 23.
 Organización de las Naciones Unidas (1985) "Estudios sobre los conceptos de Seguridad"; A/40/553, 1985.
 Organización de los Estados Americanos (2002) "Declaración de Bridgetown"; AG/DEC. 27 (XXXII-O/02); 4 de Junio.
 Palermo, Vicente (2007) "Papeleras: las castañas siguen en el fuego". *Nueva Sociedad* N° 208, p. 4-14.
 Podestá Costa, L. A. y Ruda, José M. (1985) *Derecho Internacional Público* 2. Buenos Aires.

Resolución LXXII de la séptima conferencia internacional americana sobre Uso Industrial y Agrícola de los Ríos Internacionales (1993). “Declaración de Montevideo”.

Rigoz, Susana (2006) “Desarrollo sustentable, en busca de límites”. *Desarrollo, Defensa, Energía y Medio Ambiente* Año 2 N° 10 (Junio), pp. 30.

Terra, “Antes de la Cumbre. Papeleras: Las posiciones de Argentina y Uruguay”, 29 de Marzo de 2006.

Tratado de Asunción para la constitución del MERCOSUR (1991).

Páginas en Internet:

www.ambitoweb.com.ar Febrero de 2007-Agosto de 2007.

www.clarín.com.ar Enero de 2005-Diciembre de 2006, Marzo de 2007-Agosto de 2007.

www.elpais.com.uy Febrero de 2006, 23/04/07, 28/07/07, 2/08/07.

www.ence.es Febrero de 2007.

www.lanacion.com.ar Marzo de 2007-Agosto de 2007.

www.metsabotnia.com/es/ Febrero de 2007.

www.mrecic.gov.ar , 20/04/2007-30/04/07 Agosto de 2007.

www.noalaspapeleras.com.ar/portal/ Marzo de 2007-Agosto de 2007.