Globethics Repository



Papeleras [wastebaskets]

This page was generated automatically upon download from the Globethics Repository. More information on Globethics see https://www.globethics.net. Data and content policy of Globethics Repository see https://repository.globethics.net/pages/policy.

Item Type	Article
Authors	Palermo, Vicente
Publisher	Fundación Friedrich Ebert (FES)
Rights	Creative Commons Copyright (CC 2.5)
Download date	2026-11-03 20:54:48
Link to Item	http://hdl.handle.net/20.500.12424/218233

Este artículo es copia fiel del publicado en la revista NUEVA SOCIEDAD Nº 208, marzo-abril de 2007, ISSN: 0251-3552, <www.nuso.org>.

Papeleras: las castañas siguen en el fuego

Vicente Palermo

La disputa entre Argentina y Uruguay revela la fragilidad del Mercosur, que no ha encontrado mecanismos adecuados para resolver el conflicto y ha generado un clima de «guerra fría» diplomática entre dos países hermanos. El artículo refleja la complejidad de la situación –que incluye puentes internacionales cortados, una demanda ante la Corte Internacional de Justicia y el deterioro visible de las relaciones bilaterales– y analiza el rol de los distintos actores involucrados. Solo si se construye un escenario que no sea de suma cero, en el que ambos países salgan ganando, será posible superar un conflicto que ha escalado hasta el absurdo.

El conflicto, hoy

La disputa entre Argentina y Uruguay por las papeleras comenzó cuando un grupo de vecinos de la ciudad argentina de Gualeguaychú, ubicada en la provincia de Entre Ríos, cortó el puente que une esa localidad con la uruguaya de Fray Bentos. Ambas ciudades se sitúan a una y otra orilla del río Uruguay, límite entre ambos países. El argumento de los asambleístas que bloquearon el puente internacional fue que las dos plantas de procesamiento de celulosa que se construirían en Fray Bentos deteriorarían el medio ambiente y pondrían en riesgo el turismo sobre el río Uruguay, principal actividad económica de Gualeguaychú. El conflicto, que incluyó una demanda presentada ante la Corte de La Haya, hizo que ENCE, una de las dos empresas, anunciara su decisión de relocalizar su planta,

Vicente Palermo: sociólogo argentino, investigador independiente del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet), Instituto Gino Germani, Universidad de Buenos Aires.
Palabras clave: conflicto, diplomacia, papeleras, Mercosur, Argentina, Uruguay.
Nota: El autor agradece a Juan Lucca y a Raquel Alvarado por los diálogos que beneficiaron el presente artículo, sin hacerlos responsables por las afirmaciones vertidas en él.

mientras que la otra compañía, Botnia, se negó a paralizar las obras y sigue adelante con la construcción de la suya.

En febrero de 2007, tras casi dos años de iniciado, el exasperante conflicto lleva la impronta de algunos acontecimientos recientes. En primer lugar, la negativa de la Corte de La Haya, bastante inesperada (aunque en línea con prácticas conocidas del tribunal), a conceder la medida cautelar solicitada por el gobierno uruguayo para que el gobierno argentino abra el paso en los puentes bloqueados. En segundo lugar, la recepción, por parte del gobierno argentino, en tono «paternalista», de la decisión (de por sí positiva) de la empresa ENCE de relocalizarse lejos de Fray Bentos (y de Gualeguaychú). A esto se suma un nuevo impulso, de resultados por ahora completamente inciertos, a la tarea de Juan Antonio Yáñez-Barnuevo, el «facilitador» designado por España en acuerdo con los gobiernos de Argentina y Uruguay para destrabar el conflicto.

En este contexto, el gobierno argentino emitió algunas señales de distensión. Antes del reciente pronunciamiento de La Haya se había distanciado críticamente –¡por fin!– de quienes bloqueaban los puentes, condenando su obstinación en emplear la fuerza. Además, adoptó medidas preventivas ante la amenaza de algunos activistas de obstaculizar las comunicaciones fluviales entre Buenos Aires y Montevideo. Entre estas señales positivas se encuentra también la iniciativa de reimpulsar la acción del «facilitador» español y la admisión oficiosa de que la decisión de la empresa Botnia, dueña de una de las dos plantas de celulosa, de instalarse en Fray Bentos es irreversible. Lamentablemente, hubo también señales negativas: conocido el dictamen de La Haya, el presidente Néstor Kirchner declaró la cuestión como «una causa de la patria toda».

El gobierno uruguayo, por su parte, también emitió algunas señales de distensión: el «compromiso» de no instalar más pasteras sobre el río Uruguay (criticado por la oposición uruguaya) y la distinción formulada por el canciller oriental, Reinaldo Gargano, entre «diálogo» y «negociación»: el gobierno uruguayo –explicó el funcionario– no está dispuesto a negociar, pero sí a dialogar, mientras continúen los cortes y bloqueos.

Pese a las señales positivas de parte de ambos gobiernos, hubo una escalada de medidas de fuerza y otras acciones públicas por parte de los vecinos de Gualeguaychú, además de una multiplicación de la frecuencia y la coordinación de los bloqueos en los otros dos puentes que unen a Argentina con Uruguay. A esto se añade la presión sobre Buquebus, la empresa que monopoliza el tránsito de pasajeros entre ambos países por el Río de la Plata, y la breve «visita

concientizadora» a Montevideo de un puñado de activistas de Gualeguaychú.

Por otro lado, se comprobó un endurecimiento de la posición política de la provincia de Entre Ríos, donde se ubica la ciudad de Gualeguaychú, contra las papeleras: la iniciativa debatida en la Legislatura provincial (ridícula, carente de viabilidad político-legal y destinada a la agitación interna) de prohibir la exportación de madera a Uruguay y un nuevo giro del gobernador, Jorge Busti, quien, muy consecuente en su cinismo, ha resuelto, tras el pronunciamiento de La Haya que negara la medida cautelar solicitada por Uruguay, respaldar nuevamente las medidas de fuerza (había dejado de respaldarlas porque, explicaba, «perjudican nuestra estrategia en los foros jurídicos internacionales»).

Finalmente, la relación entre Uruguay y los restantes miembros del Mercosur ha continuado deteriorándose. Uruguay se queja especialmente de que Argentina y Brasil lo excluyen de la toma de decisiones. Y, aunque no hay un consenso interno sobre el rumbo a seguir, sí hay señales de mayor apertura hacia las ofertas estadounidenses. El conflicto de las papeleras envenena el proceso de integración y Uruguay se siente decepcionado ante lo que entiende como una postura omisa por parte de Brasil. La crisis pone de manifiesto las debilidades y los vacíos institucionales del Mercosur.

El mejor escenario

Hechas las cuentas, hay muy pocos motivos para el optimismo. En mi opinión, los principales daños que la persistencia del conflicto pueden ocasionar no son los de corto plazo, ya de por sí relevantes: impacto económico y social de los cortes y bloqueos, que infligen perjuicios tanto a uruguayos como a argentinos; persistencia de un clima absurdamente enardecido en las relaciones bilaterales; desgaste estéril de la imagen pública de unos cuantos políticos y diplomáticos y pérdida de oportunidades de emprendimientos conjuntos que podrían ser muy convenientes. Los principales daños potenciales residen en los peligros de largo plazo: desaprovechamiento definitivo de las ganancias de escala que acarrearía la cooperación ambiental, económica y comercial en el sector productivo forestal-papelero; creación de un diferendo político-diplomático crónico que afecte por muchos años las relaciones argentino-uruguayas, marcadas por la mutua desconfianza; incidencia del conflicto en un eventual proceso de disgregación del Mercosur. Y el peor de todos: que por primera vez una disputa entre uruguayos y argentinos adquiera encarnadura social y cultural y se convierta en una «causa nacional» que intoxique a jóvenes generaciones y proporcione alimentos nuevos a los sempiternos nacionalismos.

Pese a mi escepticismo, vale la pena imaginar un escenario óptimo en el corto plazo. El propósito de este ejercicio no es (únicamente) disfrutar del ocio creativo. Tampoco incurrir en una ingenua tarea normativa, instando a los actores involucrados al buen comportamiento. Esos juegos pueden ser muy placenteros, pero fallan seriamente al no interrogarse por la viabilidad (política, institucional, social, cultural) de sus propuestas (*dixit et salvat anima mea*). El propósito del ejercicio es, precisamente, identificar más claramente las brechas de viabilidad que puede presentar una propuesta constructiva y explícitamente comprometida con ciertos valores. No se trata de un análisis despojado de compromisos valorativos sino sujeto, por cierto, a la polémica política y cultural. Pero sí se procura que ese análisis encare francamente la identificación de los obstáculos como punto de partida realista para una búsqueda de soluciones.

Metodológicamente, la mejor forma de identificar brechas de viabilidad es imaginar el escenario deseable y analizar hacia atrás los pasos indispensables para llegar a él. Al tratarse de una tarea compleja, que involucra a muchos actores y muy diversos recursos (entre ellos el tiempo), entonces el análisis hipotético-retroactivo es lo más adecuado.

Un resultado «óptimo», que mitigue los efectos negativos del presente conflicto y neutralice sus potenciales peligros de largo plazo, no puede expresarse en términos de suma cero. Fueran cuales fueren las responsabilidades de las partes, así como la dosis de razón que les asista, aquel resultado óptimo debe conllevar logros para ambos países. Si, por el contrario, el conflicto evoluciona hacia un esquema de ganador-perdedor absolutos, muchos de los peligros potenciales, quizás todos, se realizarán. Es una cuestión política más que técnica, mucho menos material que radicada en las percepciones. Para dar un simple ejemplo: si cuando la empresa ENCE anunció que se retiraba de Fray Bentos para reinstalarse en otro lugar, el gobierno argentino hubiera optado, en vez de escalar («¡ahora vamos a por Botnia!»), por desescalar (asumiendo la novedad como un reconocimiento de sus preocupaciones y la oportunidad de un nuevo marco de negociación), podría haber construido una percepción de salida por una vía cooperativa. Esa oportunidad, como otras, ya pasó, y a la ocasión la pintan calva. Cae de maduro que un escenario humillante para Uruguay (como el de la extremadamente improbable hipótesis de una retirada de Botnia de su localización actual), tanto como uno percibido como enteramente no satisfactorio por Argentina, serían los peores resultados posibles.

A mi entender, un resultado óptimo podría estar constituido por diferentes componentes. En primer lugar,

Argentina asume que, a la luz de todas las informaciones serias a la mano, puede confiar en que las plantas de Botnia y ENCE operarán con las mejores tecnologías disponibles en términos medioambientales (considero la discusión entre métodos EFC y TFC enteramente bizantina). Los dos países asumen conjuntamente que esto no equivale a un cheque en blanco a largo plazo, sino que descansa en controles activos sobre la construcción y la operación permanente de las plantas; Argentina acepta, a partir de los compromisos medioambientales fijados, la invitación, formulada en varias ocasiones por el gobierno uruguayo, a institucionalizar un monitoreo conjunto.

Argentina y Uruguay concretan una iniciativa conjunta, en el ámbito del Mercosur, para encarar la cuestión de la sostenibilidad productiva y ambiental de los sectores forestal y papelero, que incluye estándares exigentes y tiempos de adopción de las mejores tecnologías disponibles. Asimismo, se genera la discusión acerca de un diseño institucional con competencias transferidas a escala supranacional, que no bloquee la toma de decisiones pero que al mismo tiempo incentive comportamientos cooperativos y negociaciones entre las partes.

En línea con lo anterior, ambos gobiernos, invitando al resto de los países del Mercosur, convocan a los sectores empresariales, forestales y papeleros, locales o extrarregionales, con disposición inversora, a fijar políticas que permitan la articulación de un *cluster* que maximice las ganancias de escala, la innovación tecnológica y la atracción de inversiones y minimice los efectos ambientales negativos.

En este escenario óptimo, Uruguay –y/o la empresa Botnia– asume el costo económico de una «intervención paisajística a gran escala», la creación de una barrera verde que elimine la visibilidad de la planta de Fray Bentos desde Gualeguaychú y desactive el peligro de «contaminación visual» argumentado por los activistas argentinos. Esta propuesta, formulada entre otros por el arquitecto Julio Torcello, es una cuestión seria, no es ninguna «chantada». Una cosa es rasgarse las vestiduras, como han hecho autoridades y activistas argentinos, pretendiendo que la «contaminación visual» justifique medidas de fuerza y exija la retirada de la planta, y otra reconocer que es muy justo que los vecinos de Gualeguaychú cuiden la estética de la zona. La solución es técnicamente posible.

Asimismo, Uruguay absorbe los costos económicos y sociales generados por los ilegales bloqueos de rutas y puentes internacionales. Y Argentina asume que Uruguay ha absorbido esos costos. O sea, que se da vuelta la página. Estos costos, aunque prácticamente imposibles de cuantificar con precisión, son tan reales como

significativos. Y es muy importante conferirles toda la visibilidad pública necesaria, porque el compromiso uruguayo de absorberlos debe ser parte de los beneficios para Argentina, lo que contribuiría a impedir un resultado de suma cero.

Del lado argentino, las fuerzas vecinales activas de la provincia de Entre Ríos levantan definitivamente todas las medidas de fuerza. Se discute, asimismo, la creación de instancias de participación de vecinos a ambas márgenes del río Uruguay en los mecanismos institucionales de control y en las políticas de regulación de las actividades forestales y papeleras en el seno del Mercosur.

Finalmente, el gobierno argentino retira la demanda en La Haya contra Uruguay por la hipotética violación del Estatuto del Río Uruguay.

Los actores involucrados

Soñar no cuesta nada. Esto seguramente estarán pensando los lectores mejor dispuestos con los párrafos anteriores. Los peor dispuestos, argentinos o uruguayos (sospecho que esto se aplique más a mis compatriotas), deben estar indignados con las propuestas: ¿confiar en que las plantas no contaminan?, ¿retirar la demanda en la Corte Internacional de Justicia?, ¿que Uruguay absorba los costos de esa estrafalaria pantalla verde, después de todo el daño ocasionado por los bloqueos a la economía y al trabajo orientales?

Bueno, justamente, el «sueño» de ese escenario óptimo sirve para poner de manifiesto cuáles son los obstáculos que se interponen entre él y el actual y muy deplorable estado de cosas. Y también para entender qué podría hacerse para conferirle mayor viabilidad. Para eso, es conveniente examinar en detalle la situación y las opciones al alcance de los principales actores involucrados.

Los asambleístas entrerrianos. Están, en especial los activistas de Gualeguaychú, en un auténtico callejón sin salida. Se internaron en él en parte por su propia responsabilidad y en parte por la irresponsabilidad de los gobiernos local, provincial y nacional argentinos, que respaldaron, alentaron y proporcionaron apoyo logístico a la metodología neopiquetera, al tiempo que se hicieron cargo a pie juntillas de las versiones más truculentas sobre los impactos catastróficos que las plantas habrían de tener sobre la ecología y la economía de la región y sobre la salud de sus pobladores. Cuando las autoridades públicas, sobre todo nacionales, tomaron distancia y dejaron de avalar las medidas de fuerza o matizaron la percepción sobre los impactos ambientales, ya era demasiado tarde. Fueran cuales fueren los intereses, las percepciones, las valoraciones, que inicialmente dispararon el intenso

activismo vecinal, éste, con el paso del tiempo, ha cristalizado en términos tan fuertemente identitarios, que los activistas no tienen cómo «retroceder» hacia posiciones más razonables. No hay evidencia que les haga reconocer que pueden estar equivocados: toda evaluación de impacto ambiental es para ellos tramposa; si alguien viaja a Finlandia (donde se encuentra la central de Botnia) y regresa con posiciones moderadas, es un «vendido», todo gobernante es un entreguista en potencia y toda empresa forestal o celulósica es el diablo con chimeneas. Así las cosas, solo pueden fugar hacia delante, inventando cada vez algo que les permita doblar la apuesta.

Quizás sea pintoresco que una respetable señora entrerriana se manifestara dispuesta a inmolar su senectud en pro de la causa de las papeleras. Pero es muy negativo que un intelectual orgánico de los vecinos de Gualeguaychú, Daniel Taillant, esposo de la secretaria de Medio Ambiente argentina, Romina Picolotti, relatara a una periodista de *The Washington Post* la existencia de esta «abuela-bomba». Aún más patente de la fuga hacia adelante como única opción es la «Operación Buquebus», el intento de bloquear los barcos que transportan pasajeros de Argentina a Uruguay por el Río de la Plata. O el cambio reciente en la retórica: ahora han pasado a exigir que no se instalen pasteras en toda la cuenca del río Uruguay.

Como sea, colectiva y políticamente hablando, lo «mejor» que podría ocurrirles ahora a los asambleístas es una represión con cierta violencia que los victimice, los saque del callejón y los coloque en un escenario diferente. Es inocultable que, deliberadamente o no, la están buscando, y es muy inteligente –a esta altura del partido– que el gobierno argentino la evite a toda costa. Pero el *impasse* es no solo muy costoso, sino también peligroso, porque, como pudo verse ya en dos o tres oportunidades, el uso permanente de la fuerza ilegal por parte de los vecinos y la omisión declarada de los poderes públicos frente a éste instalan un teatro hobbesiano en el que otros actores se sienten autorizados a defender sus intereses de manera ilegal: por ejemplo, comerciantes entrerrianos hartos de los cortes que decidan despejar el puente por la fuerza. O, algo aún peor pero familiar a la política argentina, la posibilidad de que las propias autoridades públicas (en este caso provinciales) actúen también de manera ilegal, enviando grupos de choque.

En este contexto, más esperanzador es destacar que los activistas de Gualeguaychú están, en verdad, ante un auténtico dilema. Si por un lado no pueden retroceder, por otro lado cada paso que dan, escalando y radicalizando sus acciones, los lleva a perder aprobación social. Esto ya es bastante perceptible. Podrían limitarse a mantener los cortes, pero, como los rusos frente a los ejércitos napoleónicos

primero y la Wehrmacht después, hay que tener en cuenta al «General Invierno»: pasa la temporada de turismo y los cortes pierden gran parte de su efectividad. Es un equilibrio inestable y delicado, pero es evidente que quienes cortan el puente están sometidos a un inevitable desgaste (y no creo que sus esfuerzos de articulación con otras expresiones sociales, como los productores agrarios de Entre Ríos o los piqueteros de Buenos Aires, permita aventar el peligro de aislamiento; son más bien un síntoma de éste)[1].

El gobierno nacional argentino. El presidente Kirchner enfrenta este año un escenario electoral de crucial importancia. La candidatura presidencial para las elecciones de octubre es todavía una incógnita (aunque todo quedará en familia), pero el panorama es indiscutiblemente favorable al oficialismo. No obstante, ¿por qué arriesgarse tomando iniciativas que irriten a los vecinos de Entre Ríos o den pie a la picante acusación de que el gobierno no defiende el «interés nacional»? Si tuviera que apostar mi dinero, lo haría a que, salvo que el «facilitador» español saque un muy improbable conejo de su galera, nada importante ocurrirá hasta después de las elecciones de octubre (es patético que el actual canciller argentino, Jorge Taiana, el de mayor competencia profesional desde los tiempos de Guido Di Tella, le haya manifestado a Kirchner su deseo de cerrar el conflicto antes del fin de su gestión. Taiana se comprometió reiteradamente con las posturas más recalcitrantes de los asambleístas de Gualeguaychú, serruchando la rama de la moderación por la que quiere ahora ascender).

Con todo, en mi opinión, el verdadero obstáculo no es la proximidad de las elecciones, sino las percepciones políticas del presidente en torno de los posibles costos y beneficios electorales de las distintas opciones a su disposición. Si Kirchner le imprimiera un giro significativo a la postura oficial en la materia, desautorizando a los asambleístas de Gualeguaychú o despejando el puente bloqueado, enfrentaría –en términos electorales– costos concentrados, inferiores a los beneficios –electorales y no electorales– difusos. La minoría de intensas preferencias, con los activistas de Gualeguaychú como vanguardia, lo penalizará, pero ni siquiera puede afirmarse que el electorado de la provincia de Entre Ríos esté dispuesto a hacerlo. Las posiciones de los propios entrerrianos son, en esta materia, diversas: los intereses comerciales, forestales y madereros de otras ciudades de la provincia, como Concordia y Colón, y de otros departamentos, incluyendo varios que limitan con Uruguay, no aprueban la radicalización del activismo vecinal de Gualeguaychú. Los forcejeos sobre el puente,

1. Esta hipótesis estará sometida en breve a un test: el 30 de abril, nuevo aniversario de la primera marcha sobre el puente, los vecinalistas esperan convocar 250.000 personas.

así como las quejas de empresarios eventualmente afectados por la prohibición de exportar madera, son muestras de esta situación. Asimismo, hay que tener en cuenta las sensatas declaraciones de Juan Carlos Cresto, intendente de Concordia, quien imputó a los activistas de Gualeguaychú una estrategia *self-defeating*, por estar convenciendo al mundo, sobre la base de un diagnóstico erróneo, de que la degradación ambiental arruinará la región. Pero, además, en gran parte de la provincia las preferencias electorales se definirán según los clivajes ya estandarizados y el tema papeleras tendrá un impacto reducido.

De cualquier forma, el escenario es delicado. El presidente sabe que, si cambia su postura, ha de enfrentar costos concentrados (la posible pérdida de votos en Entre Ríos) y beneficios difusos (electorales, así como la construcción de salidas para la resolución del conflicto de las papeleras). Pero el cálculo también está condicionado por el hecho de que los beneficios difusos, aun cuando sean cuantitativamente mayores, pueden ser cualitativamente menos importantes para Kirchner que los costos concentrados. En las elecciones, además del presidente, se elige a los tres senadores nacionales por Entre Ríos, cuyo peso político es importante ya que la estructura federal argentina tiende a ponderar muy particularmente las preferencias locales. El escenario partidario entrerriano es un auténtico campo minado; nada puede esperarse de positivo en el corto plazo, ni siquiera en términos especulativos, de los partidos provinciales (la oposición, por caso, tomó la iniciativa del proyecto de ley de prohibición de exportar madera), y menos aún del propio gobierno provincial. Y como todas las fracciones del Partido Justicialista (PJ), muy peleadas entre sí, se reivindican kirchneristas, así como el Nuevo Espacio Entrerriano, fuerza regional muy arraigada en Gualeguaychú, el presidente tiene menos incentivos para correr riesgos. Pero las elecciones están desdobladas y las provinciales se realizarán antes que las nacionales: tras las primeras, el margen de maniobra de Kirchner, si deseara imprimir un giro a la orientación del conflicto, se ensanchará.

Con todo, es más que probable que Kirchner prefiera, especialmente si la perspectiva electoral nacional para el oficialismo se mantiene favorable, evitar el riesgo de costos concentrados, sacrificando beneficios difusos. Pero hay dos motivos por los que, a lo largo del año, esto podría cambiar: un manifiesto deterioro de la imagen de los vecinos que cortan el puente en la opinión pública provincial y nacional, y una fluctuación más importante y activa de la opinión pública nacional. Ya hemos hablado de los activistas de Gualeguaychú: aquel deterioro es posible, hasta bastante probable. Antes de examinar la posición de la opinión pública, ocupémonos sucintamente

de otro actor nacional –la burocracia diplomática– que, aunque formalmente subordinado al Ejecutivo, tiene cierto espacio de juego propio.

En Argentina, la Cancillería se ubica claramente en el ala de los halcones –aunque no sea fácil identificar a las palomas. En abril de 2005, cuando estalló la movilización vecinal y los gobiernos provincial y nacional pasaron a la línea dura de denuncia y presión contra las «papeleras», la Cancillería se sintió girando en falso. Lo que había estado haciendo hasta ese entonces el personal diplomático era muy sensato, aunque adoleciera de un sesgo tecnocrático. Se estaba configurando una solución de compromiso, sobre una base informal, con el gobierno uruguayo, que haría posibles la instalación de las plantas y la implementación de controles y monitoreos apropiados. El implícito fuerte de estos acuerdos entre bambalinas consistía en que el marco institucional proporcionado por el Estatuto del Río Uruguay era a un tiempo demasiado débil (para regular los usos sostenibles del área) y demasiado rígido (tomado al pie de la letra, conducía a otorgar poder de veto a una de las partes). En lugar de incentivar la cooperación, la bloqueaba. El sesgo tecnocrático estaba dado por el hecho de que estas negociaciones carecían de un adecuado acompañamiento político interno (innecesario del lado uruguayo, pero imprescindible del argentino, donde los vecinos de Gualeguaychú observaban la situación con creciente desconfianza). Cuando la protesta vecinal alcanzó repercusión nacional y los gobiernos provincial y nacional argentinos alteraron drásticamente el rumbo, el personal diplomático reincidió en los tics tradicionales de una burocracia históricamente acusada –sin el menor fundamento– de «perder en la mesa de negociaciones lo que las armas argentinas supieron ganar en los campos de batalla». La diplomacia argentina hace mucho tiempo que ha internalizado esa imputación absurda y recurrentemente se siente en la necesidad de sobreactuar su nacionalismo[2]. Tenemos aquí otro obstáculo político institucional a superar.

La opinión pública argentina. No faltaron, en este conflicto, quienes hicieron lo imposible para convertirlo en una «causa nacional». Tanto el presidente, como los sucesivos cancilleres, la secretaria de Medio Ambiente, ministros, el gobernador de Entre Ríos, los asambleístas, dirigentes sindicales, etc., hicieron patente este intento en la retórica y en los actos. Afortunadamente, no lo han logrado. Dentro de un panorama en general poco alentador, me parece que éste es un indicio de madurez de la sociedad y la opinión pública argentinas, que todavía la política profesional no recoge. El fracaso del nacionalismo papelero se debe,

2. Me ocupo de esta cuestión en *Sal en las heridas. Las Malvinas en la cultura argentina contemporánea*, Sudamericana, Buenos Aires, 2007.

en parte, a razones estructurales: la inocultable diversidad de intereses internos en juego, desde quienes consideran prioritario evitar que encalle el resentimiento recíproco entre argentinos y uruguayos, pasando por quienes velan por el fragilizado Mercosur, aquellos que estiman estos comportamientos como una pésima señal para los inversores, hasta los defensores, que no carecen de buenas razones, de una política productiva forestal y papelera sustentable.

Pero el hecho de que el conflicto no se haya convertido en una causa nacional se debe también a razones culturales: en la Argentina es cada vez más difícil «malvinizar» los conflictos externos, y la propia vigencia de la «causa Malvinas» –el reclamo por la soberanía sobre las islas que en 1982 desató la guerra contra Gran Bretaña– está latentemente en cuestión. Esto no es suficiente, porque siempre es difícil oponer el contrapeso activo de mayorías difusas al movimiento de minorías de preferencias intensas. La eficacia de estas últimas tiende a ser superior, a menos que se encuentren formas de poner en movimiento y traducir en acciones las preferencias poco intensas de las mayorías difusas. Para ello es indispensable liderazgo político. Pero no menos el debate político-cultural. Uno de los problemas al respecto es el notable desajuste entre la cultura política argentina y los desafíos que la globalización y las múltiples transformaciones de la sociedad internacional plantean al Estado y la política.

Ese desajuste consiste en una noción muy atrasada del concepto de «interés nacional». La estrechez de espacio nos obliga a ser esquemáticos: ya no vivimos en el mundo del Estado-nación, cuando era relativamente fácil configurar un interés, o un agregado de ellos, como «interés nacional». Hoy día eso es mucho más difícil, porque los intereses, así como las identidades, en el seno de cada Estado y en cada sociedad nacional, se han complejizado, diversificado, cruzado y articulado de numerosas formas, gran parte de ellas transnacionales, que elevan notoriamente los costos políticos (y de todo tipo) de las operaciones de configuración del «interés nacional». Éste no es un problema específicamente argentino, como tampoco lo es que, como casi siempre, la política profesional tarde en acusar recibo de los cambios. La gran paradoja (tampoco exclusivamente argentina) es que, aunque el grueso de la «clase política» se ubica en la retaguardia de los grandes procesos de cambio, solo del mundo de la propia política pueden surgir los liderazgos requeridos para acelerar y conducir la adaptación. Que nunca es fácil: los parámetros político-culturales argentinos se refuerzan por el hecho de que el sistema presidencialista hace de una misma figura jefe del Estado y del gobierno, y a todo el mundo le parece lo más natural que esa figura

detecte o identifique el «interés nacional», se haga cargo de él y lo convierta en una «causa».

Con todo, la crisis de las papeleras proporciona una gran oportunidad para poner en tela de juicio la forma tradicional de percibir/constituir los intereses... precisamente porque los costos del camino elegido para defender el «interés nacional» en el diferendo son ya tan altos que han abierto una brecha potencial en la muralla del nacionalismo cultural y político. En suma, una sinergia entre una opinión pública más activa y liderazgos políticos más osados es una condición necesaria, aunque no suficiente, para que los argentinos hagamos nuestra parte en la solución del intríngulis en que, junto con nuestros hermanos uruguayos, nos hemos metido.

El gobierno nacional uruguayo. Cuando, en marzo de 2006, Kirchner y Tabaré Vázquez se reunieron –sin mucha preparación previa– para discutir el problema, aprovechando sus estadías en Santiago de Chile, emitieron una declaración conjunta por la cual solicitaron a los neopiqueteros de Gualeguaychú que levantaran los cortes, y a las empresas papeleras que interrumpieran sus obras por 90 días, para abrir un tiempo de negociación. No fue éste el único paso en falso de Tabaré, pero fue el mayor de todos, y viene a cuento porque puso nítidamente en evidencia los escasos grados de libertad de los que –a diferencia del presidente argentino– disponía el uruguayo. Tabaré no tenía la menor posibilidad de sostener ese «compromiso». Enfrentó el fuego cerrado de toda la oposición, así como un silencio elocuente del propio Frente Amplio. En pocos días, los directivos de Botnia –la empresa finlandesa que hoy sigue adelante con la construcción de su papelera– declararon su intención de parar las obras solo por diez días (durante la Semana del Turismo).

Los partidos opositores uruguayos, Blanco y Colorado, fueron los que, a lo largo de sus sucesivos gobiernos desde los 80, sentaron las bases de una política forestal de largo plazo, con estímulos fiscales, uno de cuyos eslabones lógicos es, desde luego, la producción de celulosa. En esos años, el opositor Frente Amplio mantuvo una tesitura matizada sobre la política forestal (votó contra algunos proyectos y a favor de otros), y luego fue tomando distancia de los críticos más duros de dicha política y de la instalación de plantas celulósicas, *pari passu* con su acercamiento a la Presidencia de la República. No es cierto, entonces, que Tabaré haya asumido encendidas posiciones críticas durante su campaña electoral.

Por otra parte, el marco legal establecido como encuadre para estas inversiones externas, extremadamente importantes, impone restricciones prácticamente insalvables a la interferencia arbitraria del gobierno sobre

las empresas, que trabajan conforme a un calendario estipulado y a contratos fijos. Todo ello en un entorno político-cultural que, en fuerte contraste con el argentino, está signado por las tradiciones uruguayas de apego a las instituciones y sujeción a la ley. El fuerte institucionalismo de la cultura política uruguaya ha marcado significativamente muchos de los momentos críticos de la historia política de ese país. La idea de patotear a una empresa con un «telefonazo» desde un ministerio, que a muchos argentinos nos resulta tan normal, es casi inconcebible del otro lado del río. Lo novedoso es que los uruguayos han descubierto que una tradición político-cultural de larga data se ha convertido, en el mundo globalizado, en un valioso capital económico social, porque instituciones que funcionan y seguridad jurídica constituyen dimensiones que mejoran la competitividad sistémica. Para un país pequeño en espacio y población, con recursos limitados, este activo es una ventaja comparativa que debe ser protegida como una flor rara –por mucho que, desde la otra orilla, los argentinos leamos todo a la luz de los simplistas esquemas que nos proporcionan las versiones más rancias del dependentismo, según los cuales Tabaré y su gobierno son poco menos que traidores y vendepatrias, y la preocupación por cosas tales como la seguridad jurídica no es más que un rollo «neoliberal».

La opinión pública uruguaya. No aburriré al lector con datos, que seguramente ya conoce, sobre la magnitud de los emprendimientos que significan las papeleras, considerando el monto de las inversiones, la creación de trabajo, el impacto local sobre el departamento uruguayo de Río Negro, el aporte sobre la balanza comercial, la dinamización del encadenamiento productivo. Cabe sí enfatizar su relevancia proporcional en una economía pequeña y estancada como la uruguaya. De por sí, estos factores incidieron en la fluctuación de las preferencias internas y fueron morigerando el efecto de las objeciones de cuño ideológico (contra la penetración del capital extranjero) y ecológico (cuestionamiento al «modelo forestal» y a los hipotéticos impactos medioambientales). Hacia el comienzo del gobierno frenteamplista, aunque las voces discrepantes se dejaban oír, la batalla de opinión ya estaba inclinada a favor de la continuidad de la política forestal y la instalación de las papeleras, acompañada por un consenso interpartidario sobre la misma. Este panorama cambió a principios de 2005, bajo el impacto primero de los cortes de ruta y luego de los comportamientos intimidatorios de las autoridades argentinas. Lo que hasta entonces tenía los visos de una discusión de política pública ordinaria, se convirtió en una extraordinaria batalla de opinión: los uruguayos cerraron filas, con pocas excepciones. Lamentablemente, el conflicto ha ido

adquiriendo raíces sociales y culturales con una fuerte impronta identitaria, camino de constituirse en una auténtica «causa nacional».

Para revertir la espiral negativa

Creo que no tiene sentido esperar que el conflicto, dada la magnitud evidente de los obstáculos que se presentan para alcanzar una solución razonable, se apague solo, se vaya extinguiendo con el tiempo, en un cuadro que prolongue una suerte de guerra fría político-diplomática: los vecinos continúan con sus cortes y bloqueos, en Uruguay se ponen en funcionamiento las plantas, pero sujetas a controles unilaterales puesto que Argentina se niega a participar, las autoridades provinciales o nacionales argentinas continúan inventando iniciativas extravagantes como la prohibición de exportar madera, el trabajo del Tribunal de La Haya sigue su curso y se llega a un pronunciamiento, etc. Ese escenario no solamente privará a uruguayos y argentinos de la posibilidad de aprovechar las potencialidades productivas y ambientales y dará paso a una pugna «a la baja», con regulaciones de peor calidad, inversiones menores o en menor cantidad, mayores peligros de deterioro ambiental. Además, será incapaz de evitar lo peor: la acumulación de resentimientos y agravios recíprocos precisamente cuando más necesitamos profundizar la hermandad, la confianza mutua y la integración.

Así las cosas, la reversión de esta espiral negativa radica hoy en mayor medida en lo que podamos hacer los argentinos. De nosotros dependen los primeros pasos hacia un círculo virtuoso. Pero, para satisfacer la condición de que el resultado no sea un juego de suma cero, los uruguayos tampoco la tienen fácil y será ardua la tarea de hacer viables algunas de sus concesiones. Se podría pensar que valorarían mucho, como baza en la mesa de negociaciones, que Argentina retirara su demanda ante la Corte Internacional, pero no estoy tan seguro, porque no me parece muy probable que La Haya se pronuncie a favor de Argentina: habida cuenta de documentos oficiales argentinos, así como de declaraciones de autoridades de alto rango, no resulta nada indisputable que existan elementos de juicio concluyentes, para el tribunal, sobre una violación del Estatuto del Río Uruguay. Por otra parte, ¿qué se seguiría de una hipotética condena? Obviamente, no el desmantelamiento de las pasteras. Dejar llevar las cosas hasta una derrota o un triunfo moral de Argentina en La Haya sería la coronación del monumento a la estupidez colectiva que hasta ahora hemos estado edificando con la mayor diligencia. Las castañas siguen en el fuego y sería bueno disponerse a sacarlas de allí porque, a diferencia de otras ocasiones clarísimas (Malvinas, 1982), esta vez nadie lo hará por nosotros.