

La conformación de la Asamblea Ciudadana Ambiental de Galeguaychú como actor político en el conflicto binacional Argentina-Uruguay (2002-2010)

*Amancio Vázquez**

*Diego Luján***

Resumen:

El artículo aborda el conflicto entre Argentina y Uruguay (2002-2010) por la instalación de las plantas de celulosa sobre el Río Uruguay. En ese sentido, se busca clarificar de qué modo la Asamblea Ciudadana Ambiental de Galeguaychú se configuró como un actor relevante (de veto) durante el mencionado conflicto binacional. Desde un marco teórico clásico sobre la negociación política, los autores sostienen que la ciencia política como disciplina puede contribuir a clarificar esta configuración. La negociación como una relación específica de poder político, está más allá de la institucionalización de los actores, y su dinámica obedece finalmente a una sola lógica: la del poder. Desde esta óptica es posible

* Candidato a Doctor en Ciencia Política por la Universidad Nacional de Rosario. Docente e Investigador en UNR (FCPyRRII) y UNL (FHUC).

** Magíster en Ciencia Política por la Universidad de la República, Uruguay. Docente e Investigador del Instituto de Ciencia Política (Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República).

Código de referato: SP.196.XXXVI/15

STUDIA POLITICÆ



Número 36 ~ invierno 2015

Publicada por la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales,
de la Universidad Católica de Córdoba, Córdoba, República Argentina.

comprender cómo un actor parainstitucional puede pasar a formar parte del esquema de negociación en un conflicto entre dos estados nacionales. De este modo, el artículo presenta un esquema en el que se esboza el lugar de la Asamblea Ciudadana Ambiental de Gualaguaychú dentro del juego de negociaciones, exponiendo las diferencias entre el sistema político argentino y el uruguayo. Sin salirse de una perspectiva netamente politológica, la cual centra su mirada en las variables políticas, el foco del análisis está puesto en el sistema partidario, el cual aparece como el principal responsable de las reacciones diferenciadas de ambos países ante el conflicto.

Palabras clave: Asamblea Ciudadana Ambiental de Gualaguaychú – Negociación política – Poder político – Conflicto binacional

Abstract

The article addresses the conflict between Argentina and Uruguay (2002-2010) for the installation of the pulp mills on the Uruguay River. In this regard, the article seeks to clarify how the Asamblea Ciudadana Ambiental de Gualaguaychú was configured as a relevant actor (veto player) during that binational conflict. Based on a classical theoretical framework for political negotiation, we argue that political science as a discipline can help clarify this setting. Negotiation as a specific relationship of political power is beyond the institutionalization of actors, and its dynamics follows a single logic: the logic of power. From this perspective it is possible to understand how a para-institutional actor can become part of a negotiation in a conflict between two national states. Thus, the article presents a scheme in which the place of the Asamblea Ciudadana Ambiental de Gualaguaychú is outlined as a part of a negotiation game, exposing the differences between the Argentinian and Uruguayan polities and their reactions toward the conflict. Without departing from a purely political science perspective, which focuses its attention on political variables, the focus of the analysis is placed on the party system which appears as the main responsible for the different reactions of both countries.

Key words: Asamblea Ciudadana Ambiental de Gualaguaychú – Political negotiation – Political power – Binational conflict

Introducción

EL conflicto binacional Argentina-Uruguay (2002-2010) debido a la instalación de las fábricas de pasta de celulosa sobre el río Uruguay estuvo signado por la participación de un actor imprevisto, el cual habiéndose configurado de manera súbita, termina asumiendo un rol preponderante: la Asamblea Ciudadana Ambiental de Gualaguaychú (en ade-

lante ACAG). Un actor relevante porque, además de marcar el pulso del conflicto en todo momento, tuvo la capacidad política de anular los posibles acuerdos entre los dos países (actor de veto). E imprevisto porque, ante un conflicto internacional, aún siendo un actor que está por fuera de la institucionalidad formal (actor parainstitucional), negoció sólo con uno de los dos gobiernos implicados y logró posicionarse como uno de los principales actores en juego.

A través de los recursos teóricos propios de la ciencia política, el presente artículo propone un abordaje científico de características epistémicas sustancialmente distintas al tratamiento periodístico con el que mayormente fue cubierto el conflicto. El objetivo planteado fue clarificar la manera en que la ACAG se incorporó al esquema de negociación en un conflicto binacional; y cuál fue la lógica y la dinámica específica de su participación. Para ello, desde un marco teórico clásico sobre negociación política¹, realizamos un tratamiento sistemático y sistémico de este actor *ad hoc* buscando recomponer los incentivos y constreñimientos que llevaron a dicha agrupación a ocupar un lugar de *relevancia* durante el conflicto, en un contexto donde los sistemas políticos de ambos países reaccionaron de manera diferenciada.

Las arenas doméstica e internacional, a menudo se encuentran entrelazadas en lo que se ha denominado juegos a *dos niveles* (Putnam, 1988). Esto implica que las negociaciones, decisiones y compromisos asumidos por las partes en una arena, tienen consecuencias en la otra, y viceversa.

La caracterización de la ACAG como un actor político relevante, tiene consecuencias sobre el abordaje que se hace de la negociación entre los gobiernos involucrados. Un actor social y político parainstitucional, influye en las decisiones y estrategias de los negociadores, hasta el punto de convertirse en un verdadero actor de veto, capaz de bloquear cualquier acuerdo que no contemple sus intereses. Por otra parte, la ACAG fue radical tanto en sus medios como en sus fines, sólo admitiendo la relocalización de las plantas en cuestión, no contemplando soluciones intermedias. Con un objetivo tan extremo, cualquier negociación que hubiera arribado a un acuerdo del tipo ganar-ganar, habría quedado necesariamente enfrentada a los intereses de la asamblea.

¹ Llamamos clásica a la teorización de la negociación política que presenta MELO (1979), donde retomando a autores como FRIEDRICH (1968), VERDÚ (1969), DAHL y LINDBLOM (1971) entre otros, sostiene que toda negociación política es, en esencia, una de las formas específicas que pueda adoptar una relación de poder político. Sobre este tema nos ocupamos mas adelante.

Este artículo se desarrollará de la siguiente manera. En primer lugar, explicitaremos las principales referencias teóricas y conceptuales que utilizamos para caracterizar a la negociación como una forma específica de poder político. En segundo lugar, caracterizaremos a la ACAG como actor político, haciendo un breve repaso de su origen y composición. En tercer lugar, presentaremos brevemente las características de los sistemas políticos argentino y uruguayo, procurando establecer las particularidades que contribuyen a explicar las reacciones diferenciales de ambos sistemas poniendo el foco en el sistema partidario. En cuarto lugar, esbozaremos un modelo que pretende captar las principales interacciones que tuvieron lugar durante el proceso de negociación, en el cual se inserta a la ACAG como parte integrante de dicho conjunto. Finalmente, expondremos las conclusiones a las que arriba el trabajo.

Negociación: una de las caras del poder político

El enfoque que adoptamos en este trabajo, sostiene que una negociación no es otra cosa que una de las formas específicas que puede adoptar una relación de poder político. Desde esta óptica, ante un fenómeno de negociación estamos siempre, y ante todo, asistiendo a una manifestación concreta de poder.

A continuación vamos a presentar las nociones imprescindibles para comprender cómo se encuadra la negociación política de acuerdo a este enfoque.

Dentro del Poder en su noción más general (que incluye al poder de la naturaleza y se entiende básicamente como *quantum* de energía o impulso) podemos distinguir al Poder que se desenvuelve en el plano de la realidad humana: esto es, el poder social (Melo, 1979; Vázquez, 2006). Dentro del poder social podemos distinguir una subespecie que refiere a los fenómenos de carácter político (los cuáles varían de acuerdo a las distintas concepciones que se tengan sobre la política): esto es, el poder político. Este, en mayor medida a partir de la modernidad, se presenta básicamente como una relación entre factores humanos: es decir, una relación entre personas. Al ser estas personas seres humanos dotados de inteligencia y voluntad, la relación de poder político no se presenta con un vector unidireccional donde el poder parte desde el que lo ejerce a quien lo recibe, sino que es una relación en doble sentido y que en todos los casos va a estar dotada de dosis de coerción y de consenso.

En las relaciones políticas entre partes que ostentan un poder equilibrado no están dadas las condiciones para la coerción y predomina el consenso,

tal es el caso, por ejemplo, de la negociación política. En otro tipo de relaciones de poder desequilibradas prevalece, en cambio, la coerción, como acontece en las relaciones de dominación o subordinación. La negociación, entonces, es una relación política específica donde, por el equilibrio de poder entre sus partes, predomina el consenso.

En el presente artículo adscribimos, *grosso modo*, a este enfoque. Efectivamente, sostenemos que desde un marco conceptual que pone el énfasis en el poder, más allá del carácter institucional-formal de los actores, se encuentran posibilidades interpretativas sustancialmente más abarcadoras para dar cuenta del fenómeno de la configuración y desempeño de la ACAG dentro del esquema de negociación que tuvo lugar durante el conflicto.

Para ello retomamos un modelo de negociación (Vázquez, 2006) que permite comprender la incorporación de la ACAG como actor político relevante. Este modelo se constituye en la referencia teórica a partir de la cual analizamos a la ACAG dentro del proceso de negociación durante el conflicto. Y, en base a él, presentaremos nuestro esquema de negociación.

Dicho modelo analítico ha sido utilizado para el estudio de la negociación política en general, aunque puede aplicarse a diferentes casos concretos. Distingue dos partes de la negociación política: a) los Requisitos, que son indispensables para que sea posible una negociación entre partes ostentadoras de poder; y b) el Procedimiento de la negociación política. En cuanto a los primeros, son las condiciones necesarias para que pueda existir entre las partes una relación de poder con las características de negociación. En lo que concierne al procedimiento, el mismo reúne a las formas y modos en los que se desenvuelve una negociación para llegar a su objetivo, que es alcanzar un acuerdo acerca de los intereses de las partes.

Cuadro 1. Dimensiones de la negociación política (Vázquez, 2006)

| | | |
|-------------------|-------------------------|---|
| REQUISITOS | <i>Quantum de poder</i> | Son las cuotas de poder de las partes negociadoras, que requieren cierto equilibrio, de lo contrario no estarían dadas las condiciones para una relación de negociación, sino más bien para una relación de mando/obediencia. |
| | Complejo situacional | Es el ambiente, al que deben enfrentarse, las partes negociadoras. Está compuesto por la coyuntura de hechos de la realidad política en un momento determinado. |

| | | |
|----------------------|-------------------------------------|--|
| REQUISITOS | Interés que afecte a las partes | Este es un elemento central, pues constituye el detonante para que se produzca toda negociación. Es lo que las motiva a conseguir el objetivo de la negociación, es decir a alcanzar un acuerdo acerca de estos intereses que las afectan. |
| | Grado de comunidad entre las partes | Otro requisito para que pueda darse la negociación es que las partes puedan confiar en los procedimientos de la negociación y estén dotadas de cierta flexibilidad en sus posturas. Lo que presupone que haya un mínimo de acuerdo básico acerca de algunos valores comunes. |
| PROCEDIMIENTO | Discreción de los negociadores | Es el secreto de las partes durante el trámite de la negociación. Las negociaciones suelen ser secretas, ya que de esta manera es más fácil para las partes controlar el complejo situacional en el intento por evitar que este se les vuelva hostil. |
| | Desarrollo del trámite | Son los avatares del proceso de negociación que básicamente se traducen en las propuestas y las contrapropuestas de las partes negociadoras. |
| | Formalización | Es el punto de mayor éxito de una negociación; cuando se ha alcanzado el objetivo de la negociación y éste se ha formalizado en un documento que suele tomar las formas de compromiso, pacto, tratado, acuerdo, etc. |

Este modelo analítico que acabamos de presentar sobre la negociación política se constituye en el marco conceptual o de referencia teórica para abordar nuestro problema de estudio. Si bien en lo que hace a la caracterización específica de los elementos de toda negociación política, lo hemos presentado resumido, suponemos que ha quedado suficientemente aclarada la identidad que se establece entre negociación y poder.

El desarrollo de nuestro artículo se apoya en estas bases teóricas, las cuales necesitan siempre ser explicitadas en todo trabajo de ciencia empírica. Por supuesto, su aplicación específica a un fenómeno concreto supone una instancia independiente y requiere de habilidades singulares. Más adelante, se retoma el análisis en concreto con la aplicación del modelo analítico sobre el caso que nos ocupa.

La Asamblea Ciudadana Ambiental de Gualeguaychú

La ACAG surge como respuesta de un grupo de vecinos ante el anuncio por parte del gobierno uruguayo de la instalación sobre la margen oriental

del Río Uruguay de dos plantas de fabricación de pasta de celulosa: Botnia y Ence. El 30 de abril de 2005, un grupo de vecinos decide conformar la ACAG como instrumento colectivo de acción para lograr la desactivación de dichos emprendimientos. De composición heterogénea, la ACAG estaba conformada por comerciantes, empleados, productores rurales y vecinos en general. La irrupción de la ACAG en la esfera pública argentina supuso la incorporación del clivaje ambiental a la discusión pública y ciudadana, en un clima de hostilidad hacia la política “tradicional” y en una postura desafiante frente a la democracia representativa.

En los hechos, la ACAG funcionó mediante un componente deliberativo radical, con asambleas abiertas y participativas que suponían una lógica de igualdad sin límites y mecanismos de toma de decisión algo caóticos, aunque efectivos en las primeras etapas. Según Reboratti (2007), la ACAG puede caracterizarse como un caso de ambientalismo espontáneo, en el sentido de que se trata de un movimiento no político, autogobernado, en contraposición a las organizaciones del ambientalismo no estatal pero institucionalmente formalizado.

Por otra parte, la composición heterogénea de la ACAG no impidió la acción colectiva, sino que por el contrario permitió forjar un *ethos* particular y combativo (Palermo y Reboratti, 2007)² que de algún modo facilitó la coordinación de las primeras acciones de la organización. Así, el carácter parainstitucional de la ACAG dificulta su incorporación en un modelo de negociación. Pese a esto, en este trabajo sostenemos que desde un enfoque basado en la negociación como un aspecto del poder político es posible identificar sus intereses y sus estrategias, y de esta forma se puede incorporar en dicho modelo.

Más allá de abordajes de carácter sociológico sobre las organizaciones ambientalistas en general, y sobre la ACAG en particular, es necesario abordar su carácter político. Su heterogénea composición, las inherentes tensiones entre militancia e institucionalización, entre dedicación *ad honorem* y profesionalización, son parte de la caracterización de estos movimientos. Sin embargo, nuestro interés no consiste en caracterizar a la ACAG en cuanto actor social, sino en cuanto actor político. Aunque esta frontera no se encuentra demarcada con claridad en la realidad observable, analíticamente es posible y deseable establecer esta distinción. La caracterización de la

² Al respecto los autores señalan: “establecida en términos fuertemente identitarios y adversativos entre la constitución de un *ethos* vecinal-ambiental radicalizado y tendencialmente fundamentalista en los pobladores entrerrianos (en especial pero no únicamente en Gualeguaychú)” (PALERMO y REBORATTI, 2007: 9-10).

ACAG como actor social, conlleva un análisis de su composición, del contexto de su surgimiento, de su modo de funcionamiento e incluso de su forma de relacionarse con el resto de los actores con los que debe lidiar. En cuanto actor político, es necesario atender a su configuración como parte interviniente en el esquema de negociación que tuvo lugar entre los gobiernos argentino y uruguayo durante el conflicto. En tal sentido, un actor social deviene en actor político al ser capaz de incrementar su *quantum de poder* al punto de equilibrarlo con el de las partes negociadoras. De esta forma, se puede explicar la incorporación de la ACAG en el esquema de negociación. Por la vía de los hechos, a través de la metodología de los cortes de ruta ³, la ACAG incrementó su *quantum de poder*, alcanzando este equilibrio. Desde luego, este equilibrio refiere únicamente al interés que afecta a las partes, por lo cual es sólo en este sentido relativo que puede hablarse de *quantum* de poder equilibrado entre dos estados nacionales y una organización de la sociedad civil, devenida en actor político.

Gutiérrez (2007) sostiene que una de las razones por las cuales la ACAG logró ver incrementado su poder fue “la debilidad de las organizaciones públicas ambientales y la falta de política ambiental en Argentina” (Gutiérrez, 2007: 6). Así, el gobierno argentino asumió como propias las reivindicaciones ambientalistas, ante la falta de una estrategia en tal sentido. Frente a esta ausencia, el gobierno argentino quedó sujeto a una política medioambiental ajena y extrema, lo cual dificultó la resolución del conflicto por la vía de la negociación bilateral. Si bien este aspecto resulta relevante, creemos que la causa central del incremento del poder de la ACAG radicó en su pasaje de actor social a actor político, mediante un plan de acción concreta (y extrema) de protesta contra la instalación de las plantas.

La distinción concreta que supone el pasaje de la acción social a la política, es análoga con la establecida por Geary (2006) al referirse a la diferenciación entre problema y conflicto ambiental. En el primer caso, no existen acciones concretas por parte de los supuestos damnificados por el daño ecológico. El segundo, en cambio, implica necesariamente una acción por parte del sector de la sociedad civil que se considera afectado. Estas accio-

³ La metodología de piquetes sobre las vías de circulación para impedir la circulación ha sido adoptada como estrategia de lucha por numerosos grupos sociales. En Argentina, durante la década de los 90 comenzó a ser una forma crecientemente utilizada, especialmente por colectivos de desocupados, cuya única forma de colocar su reclamo en la opinión pública era afectando la circulación de bienes y personas, dada su imposibilidad de emprender una lucha de carácter sindical. Luego de la crisis del 2001, esta metodología se extendió por todo el país y estuvo presente en distintas instancias reivindicativas, muchas de las cuales al ser de tipo particularista terminaron afectando su legitimidad frente a la opinión pública.

nes sobrevienen más allá de que dicha afectación sea real, dado que para el inicio del conflicto lo relevante es la percepción del daño. De esta forma, el accionar de la ACAG, significó el paso de un problema a un conflicto, gracias a lo cual, este movimiento logró pasar a ser un actor político relevante en las interacciones entre los gobiernos de Argentina y Uruguay.

En suma, la ACAG se configura desde el inicio como actor social relevante, en virtud de su carácter representativo de un amplio sector de la comunidad de Gualguaychú y del Río Uruguay. Sin embargo, su constitución como actor político relevante, con capacidad de veto de decisiones de los poderes políticos formales, sólo devino luego de un proceso deliberado de construcción de dicha capacidad. Ese es el rasgo más relevante a los fines del presente trabajo.

Sistemas políticos argentino y uruguayo. Reacciones diferenciales

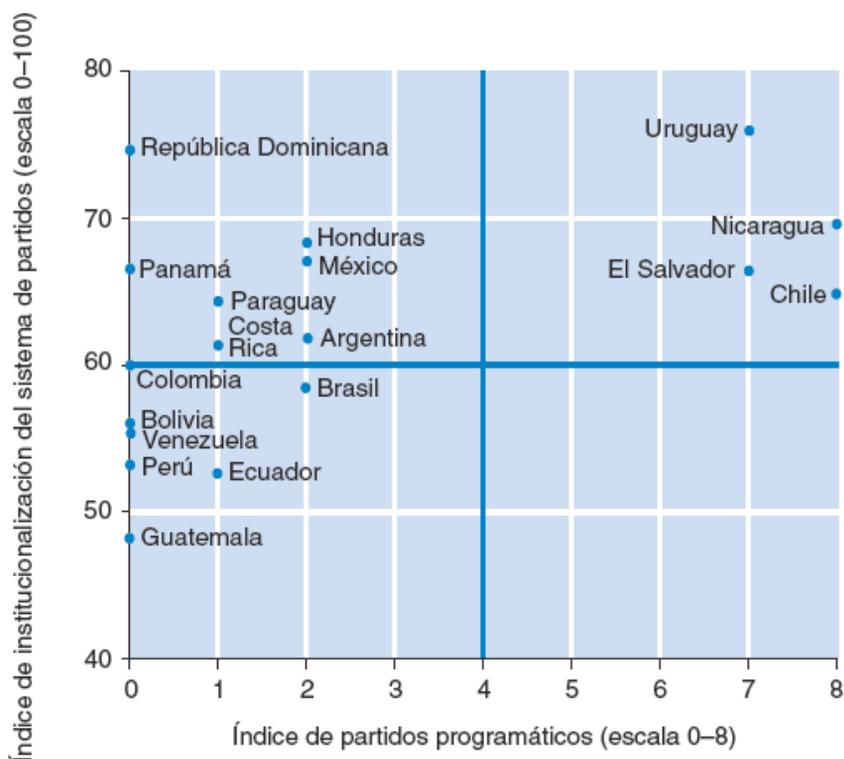
Es un lugar común en la literatura sobre sistemas políticos comparados incluir a Uruguay dentro de la lista de países latinoamericanos con un sistema político estable, con bajos niveles de volatilidad, con partidos políticos que operan eficazmente ordenando la competencia política y con reglas de juego aceptadas como válidas por todos los actores en juego. En otras palabras, existe consenso en torno a que el uruguayo es un sistema político institucionalizado (Mainwaring y Scully, 1997; Jones 2005).

La institucionalización de un sistema político depende en gran medida de su sistema de partidos por lo que es necesario analizarlos con algún detalle. Por otro lado, desde la perspectiva netamente politológica de nuestro artículo y sin desconocer la importancia de otras variables como los intereses privados, la trayectoria histórica en asuntos de política exterior o las condiciones socioeconómicas respectivas de ambos países, asumimos que la reacción diferenciada de ambos países frente al conflicto puede explicarse en gran medida a partir de las diferencias entre sus sistemas partidarios.

En relación con lo anterior un informe del BID (2006) basado en Jones (2005), presenta los siguientes datos respecto de la institucionalización de los sistemas de partidos para América Latina. Como puede observarse en el Gráfico 1, Argentina se ubica en el cuadrante superior izquierdo, esto es países con sistemas de partidos relativamente institucionalizados (en el caso de Argentina, ingresa en el cuadrante aunque en la zona baja del mismo) pero con partidos políticos escasamente orientados a programas. Mientras, Uruguay aparece situado en el cuadrante superior derecho. Esto es, un país con una alta institucionalización de su sistema de partidos, a la vez que con unidades partidarias claramente orientadas a cuestiones programá-

ticas. El sistema de partidos argentino se ha ido transformando paulatinamente, sin tener aún hoy un punto de equilibrio. El tradicional bipartidismo argentino ha dado paso en los últimos años a un sistema caracterizado por una mecánica bipartidista funcionando bajo un formato pluralista, inestable, de partidos fugaces y alianzas *ad hoc*. En consecuencia, ordenar la competencia política no es fácil para los investigadores.⁴ Más dificultades aún encuentran los ciudadanos para lograr ordenar sus preferencias, debido a las continuas fugas que se han producido entre los dirigentes de los diferentes partidos.

Gráfico 1. Nivel de institucionalización de los sistemas de partidos y carácter programático de los partidos políticos para América Latina



Fuente: BID, 2006

⁴ Para un ordenamiento general del sistema político argentino basado en modelos espaciales ver OSTIGUY (2009).

El sistema político uruguayo, durante la extensa hegemonía de los partidos Colorado y Nacional, fue gestando históricamente una particular manera de abordar los asuntos públicos. Estos dos partidos, duros rivales en la instancia electoral, suprimían algunas de sus diferencias durante el período gubernativo, participando ambos en la gestión de gobierno. Este peculiar ejercicio hacía de los partidos tradicionales socios y rivales, en la gestión de gobierno y en la instancia electoral, respectivamente. La coparticipación —tal su denominación tanto en el ámbito académico como en el político— llevó a ambas agrupaciones a privilegiar el acuerdo frente a determinadas coyunturas, permitiendo la participación del partido derrotado en la elección en la estructura estatal (Caetano *et al.*, 1989). Tal particularidad del sistema político uruguayo cuenta con antecedentes de diálogo, competencia dentro de las reglas de juego y aceptación plena de la regla democrática como valor supremo del accionar político. Se ha calificado al Uruguay como una partidocracia de consenso (Buquet y Chasqueti, 2004), haciendo hincapié en la importancia que los partidos han tenido en la construcción del Estado y aun de la identidad nacional, y en el carácter consensual que ha dominado al sistema político uruguayo.

Por su parte, el sistema político argentino estuvo signado por la hegemonía de dos grandes partidos —Unión Cívica Radical y Partido Justicialista— desde la segunda mitad del siglo XX. Peronistas y radicales se sucedieron en el gobierno (con varias excepciones durante los gobiernos militares y en ocasiones con el Partido Justicialista proscrito) a lo largo del período. En los últimos años, ambos partidos han sufrido algunos desprendimientos internos (especialmente la UCR) que ha llevado al sistema de partidos argentino a funcionar bajo un formato pluralista, aún conservando una mecánica bipartidista. Al respecto, Malamud (2004) advierte sobre la aparente paradoja que supone la notable estabilidad electoral y partidaria que conlleva a consolidar la mecánica bipartidista, frente a la inestabilidad política y a las sucesivas interrupciones en la gestión de gobierno que ha sufrido el país durante el mismo período.

Frente a este panorama, desde el año 2003 el PJ (con su correspondiente competencia interna) surge como partido predominante, tanto a nivel nacional como en la mayoría de las provincias. Dado que la mayor parte de los gobernadores —especialmente del PJ— se mostró aliado a la postura del gobierno nacional, es importante percibir que tanto a nivel del gobierno de Entre Ríos como del gobierno nacional existió una fuerte coincidencia respecto de lo actuado durante el conflicto por las papeleras. Además, el gobierno entrerriano rápidamente acogió los reclamos de la ACAG tanto en su fondo como en su forma.

Dadas las características de ambos sistemas de partidos, puede conjeturarse que la reacción diferencial de los mismos frente al conflicto binacional es en parte consecuencia de dichas características. Mientras que los partidos uruguayos han respaldado casi en su totalidad la actuación del gobierno uruguayo durante el conflicto ⁵, el gobierno argentino ha contado únicamente con el respaldo del peronismo oficialista. Desde el sistema de partidos argentino no surgió una corriente de apoyo al gobierno, ni siquiera en los momentos más duros del conflicto. Más aún, la mayoría de los dirigentes opositores hicieron blanco en la postura dura del gobierno argentino, reclamando mayor apertura al diálogo con el Uruguay y una acción más enérgica para con los cortes en los pasos internacionales. Como veremos, las diferentes reacciones de los sistemas políticos en ambos países, serán una variable relevante a la hora de abordar las interacciones entre ambos gobiernos.

Esquema de la negociación

Aplicando a nuestro caso el esquema presentado en el primer apartado (ver Cuadro 1), es posible clarificar la configuración de la ACAG como actor político relevante en el esquema de negociación. Para ello, es necesario poner el énfasis en el *quantum* de poder de las partes. En el caso de los Estados nacionales, ese *quantum* refiere a las distintas dimensiones de la posición relativa entre ambos Estados. En el caso de la ACAG, al tratarse de un actor ubicado por fuera de la institucionalidad formal, es necesario clarificar consistentemente su pasaje de actor social a actor político relevante. Para ello, apelamos a la noción de poder político. El *quantum* de poder de la ACAG, radicó esencialmente en la posibilidad de actuar unilateralmente, mediante su capacidad efectiva de bloquear los puentes internacionales. Esta capacidad basada en un poder fáctico, colocó a la ACAG en una situación de equilibrio de poder con el resto de los actores, siempre en relación al *interés* que afecta a las partes. Además es preciso señalar que la ACAG revistiéndose del halo legitimador de la lucha ambientalista, logró concitar la atención y el apoyo de gran parte de la opinión pública, lo cual redundó en un aumento de su *quantum* de poder.

⁵ Las críticas más relevantes por parte de los partidos de oposición hacia el gobierno uruguayo han estado vinculadas con la actuación personal del canciller Reinaldo Gargano (Partido Socialista, Frente Amplio). Fundamentalmente desde los partidos Nacional y Colorado se ha insistido en la crítica al canciller, pese a lo cual nunca estuvo en cuestión el fondo de la actuación del gobierno del Frente Amplio encabezado por Tabaré Vázquez.

En cuanto al Complejo situacional en el cual se desarrolló el conflicto, el mismo estaba caracterizado por dos gobiernos afines ideológicamente, con altos niveles de popularidad en sus respectivos países. Además, ambos atravesaban un período de fuerte crecimiento económico. Es necesario señalar también que el conflicto se desarrolló en un contexto en el cual el capitalismo experimenta un proceso de transnacionalización, pese a la creciente valoración que la opinión pública mundial le asigna a la causa ecológica.

La aplicación de nuestro esquema de negociación teórica encuentra su principal desafío en la asignación consistente de las preferencias de los actores. Una incorrecta tarea en este sentido traería como resultado desconocer o, lo que es peor, hacer creer que los actores quieren cosas que en realidad no quieren. Por ello, es necesario extremar las precauciones a la hora de asignar dichas preferencias. La dificultad mayor estriba en diferenciar los intereses últimos de las partes de los intereses manifestados públicamente. En nuestro caso, el Interés que afecta a las partes, está estrechamente vinculado con asuntos que corresponden a la arena de política doméstica de cada país. Argentina, por ejemplo, atravesó durante distintos momentos del conflicto importantes instancias electorales (legislativas en 2005 y 2009; presidenciales en 2007), lo cual puede explicar los motivos por los cuales el gobierno argentino centró su acción en el ámbito doméstico. Uruguay, por su parte, también privilegió su interés sobre las cuestiones internas. En ese sentido, la instalación de las plantas de celulosa era su principal objetivo, razón por la cual el respaldo de todo el sistema político resultó esencial para sostener dichos proyectos. En síntesis, los intereses que perseguían ambos gobiernos estaban vinculados con la política doméstica, al tiempo que el interés de la ACAG consistía lisa y llanamente en el desmantelamiento de las plantas.

El último de los Requisitos, refiere al Grado de comunidad entre las partes. Es evidente que Argentina y Uruguay tienen un alto grado de comunidad. Más allá de la hermandad histórica que ha caracterizado a estos pueblos, sobre la que no es necesario abundar en detalles, ambos países se constituyen en sistemas democráticos relativamente consolidados, miembros plenos de la comunidad internacional y respetuosos en lo formal del derecho internacional. Por otro lado, como miembros fundadores del MERCOSUR ambas naciones se encontraban inmersas dentro de un mismo proceso de integración regional.

Para la caracterización del Grado de comunidad de la ACAG es necesario estar atento a las especificidades propias de los actores parainstitucionales. Su inclusión como parte, entre los estados que disputan en el marco de un conflicto binacional, complejiza todo el juego relacional de negociación política. Como hemos dicho, la ACAG sólo fue capaz de negociar con una

de las partes intervinientes, el gobierno argentino, por lo que únicamente se debería evaluar su Grado de comunidad con el mismo; ocurriendo, no obstante que tal evaluación resulta trivial siendo la ACAG una organización que surge de la propia sociedad civil argentina.

Respecto al Procedimiento, según el modelo teórico que utilizamos, la discreción de los negociadores se vio tempranamente afectada por la presencia de un actor social tan combativo como la ACAG. El mismo fue el principal responsable de que apareciera en la agenda pública el conflicto de forma permanente. Al ser un actor parainstitucional, su accionar sacó el conflicto de los canales institucionales, impidiendo una comunicación controlada por parte de los negociadores estatales. Esto atentó contra la posibilidad de llevar la negociación con discreción, por lo que el Complejo situacional fue generalmente hostil a las partes negociadoras.

Los avatares propios del Desarrollo del trámite, tales como las propuestas y contrapropuestas, no forman parte del objetivo de este estudio. Sin embargo, podemos caracterizarlo de manera resumida como errático, con permanentes avances y retrocesos y compromisos transitorios por parte de los gobiernos.

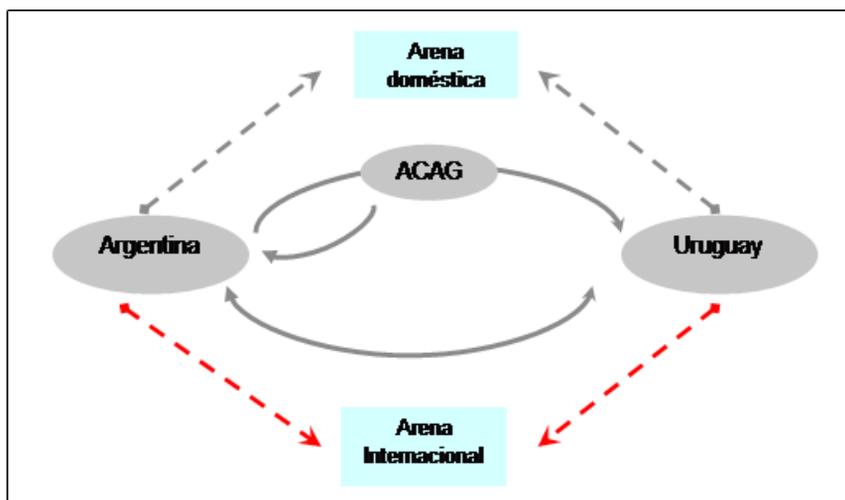
Finalmente, la instancia de Formalización estuvo constituida por el fallo de la Corte Internacional de Justicia, el cual obligó a los estados a llegar a un acuerdo respecto del control ambiental. Este acuerdo fue formalmente rubricado el 28 de julio de 2010, y consistió básicamente en el control binacional de la cuenca del río Uruguay, bajo la órbita de la Comisión Administradora del Río Uruguay (CARU). Sin embargo, esta formalización no supuso el final del conflicto, sino su pasaje a un nuevo nivel en donde han sido y seguirán siendo necesarios nuevos laudos y compromisos concretos para la aplicación de la sentencia de la CIJ.

Cuadro 2. Dimensiones del proceso de negociación

| | | |
|-------------------|-------------------------|--|
| REQUISITOS | <i>Quantum de poder</i> | <ul style="list-style-type: none"> • Argentina: socio mayor en el Mercosur; importancia de inversiones de origen argentino en Uruguay (por ej. Turismo). • Uruguay: hechos consumados; apoyo homogéneo del sistema político; tradición de cumplimiento estricto del derecho internacional. • ACAG: poder fáctico basado en su capacidad de bloqueo de rutas; halo legitimador de la lucha ecologista. |
|-------------------|-------------------------|--|

| | | |
|----------------------|-------------------------------------|---|
| REQUISITOS | Complejo situacional | <ul style="list-style-type: none"> • Afinidad ideológica entre ambos gobiernos. • Altos índices de popularidad interna. • Período de fuerte crecimiento económico. • Países limítrofes. • Crecimiento de la causa ambientalista, sumado al proceso de expansión del capitalismo trasnacional a nivel mundial. |
| | Interés que afecte a las partes | <ul style="list-style-type: none"> • Argentina: superar el conflicto con el menor costo posible, especialmente no enfrentarse a la ACAG en forma directa. • Uruguay: instalación y funcionamiento pleno de las pasteras, levantamiento de los cortes de puentes. • ACAG: desmantelamiento de las plantas. |
| | Grado de comunidad entre las partes | <ul style="list-style-type: none"> • Historia común. • Afinidad cultural. • Hermandad de pueblos. • Ambos países integran un bloque regional (Mercosur). • Gobiernos democráticos insertos plenamente en la comunidad internacional, que aceptan el derecho internacional. |
| PROCEDIMIENTO | Discreción de los negociadores | <ul style="list-style-type: none"> • La ACAG puso en la agenda pública el conflicto de forma permanente. • Impidió una comunicación controlada por parte de los negociadores estatales. • Atentó contra la posibilidad de llevar la negociación con discreción. • El Complejo situacional fue generalmente hostil a las partes. |
| | Desenvolvimiento del trámite | <ul style="list-style-type: none"> • Trámite errático, avances y retrocesos. • Presencia de un actor no estatal, generó un esquema tripartito. |
| | Formalización | <ul style="list-style-type: none"> • Sentencia de la CIJ de La Haya (20/04/10). • Comité científico binacional de control ambiental (28/07/10). • Sin embargo, no supone el fin del conflicto. |

Diagrama 1. Esquema de negociación entre las partes



En el Diagrama 1, se observan las principales interacciones que tuvieron lugar durante el proceso de negociación. En primer lugar, se identifican las partes intervinientes: gobierno argentino, gobierno uruguayo y la ACAG. Existe una primera interacción recíproca entre ambos gobiernos que está conformada por las instancias gubernamentales de negociación. En segundo lugar, existe una interacción mediada por la ACAG, que se corresponde con aquellas instancias de la negociación en las que el gobierno argentino debe contemplar las exigencias de la misma, debido al elevado *quantum* de poder que ésta ostenta. En ese sentido, la ACAG se erige como un actor de veto, ya que consigue bloquear toda decisión que no contemple sus intereses, dada su capacidad efectiva de acción sobre los puentes fronterizos binacionales. Como se observa, la ACAG mantiene una relación recíproca con el gobierno argentino, dada la naturaleza bilateral de toda relación de negociación.

Por otra parte, en el esquema de negociación están explicitados los dos niveles sobre los cuales los gobiernos pueden actuar. Siguiendo a Putnam (1988) éstos pueden operar en la arena doméstica o en la internacional. Según Putnam, la lógica de los juegos a dos niveles supone que los gobiernos en ocasiones no pueden, mediante una única jugada, lograr los mejores resultados en ambos niveles, o arenas de políticas. En ocasiones, la decisión que asegura el mejor resultado en una arena, conlleva resultados subóptimos en la otra. Por tanto, en situaciones como esta, los gobiernos deben privilegiar una de las dos arenas, a costa de no obtener su mejor resultado en la otra.

En este caso, como ya se ha visto, el gobierno argentino decide operar sobre la arena doméstica, con el objetivo de evitar enfrentarse abiertamente con la ACAG, lo que generaría un alto costo político que era inaceptable de acuerdo a sus intereses. Especialmente, el riesgo que entrañaba este posible enfrentamiento estaba acrecentado por el hecho de que el gobierno argentino no contaba con el respaldo unánime del resto del sistema político. De esta forma, su decisión de jugar en el tablero doméstico, repercutió en la arena internacional de modo negativo, impidiendo una resolución sencilla del diferendo con Uruguay.

Por su parte, el gobierno uruguayo decidió operar también sobre la arena doméstica, privilegiando la instalación de las plantas de celulosa, para lo cual contaba con el respaldo homogéneo de todo su sistema político. De esta forma, al privilegiar este aspecto, el gobierno uruguayo se mostró incapaz de favorecer la resolución del diferendo y, así, lograr otro de sus objetivos en la arena internacional, como ser el levantamiento de los bloqueos de los puentes.

Como vemos, efectivamente el jugar en una arena lleva implícitos resultados en la otra, por lo cual la situación dilemática es sobre qué arena decide operar cada gobierno (Putnam, 1988). El resultado en la otra, escapa a la capacidad de control de los actores, siendo el resultado por defecto de aquella decisión.

Conclusiones

La ACAG logró configurarse como parte negociadora en un conflicto binacional debido a su importante *quantum* de poder. Este estaba compuesto por el nudo *poder* (capacidad fáctica de bloqueo de puentes internacionales) más el halo legitimador que le otorgaba la causa ambientalista. El poder de las partes siempre se mide en relación al interés que las afecta. Sólo en este sentido puede explicarse como la ACAG logra equilibrar su poder con el de un Estado nacional logrando así formar parte de un conflicto binacional. Efectivamente, Argentina tenía como interés primordial evitar la conflictividad doméstica por lo que descartaba la posibilidad de levantar por la fuerza el bloqueo del puente reprimiendo a un movimiento que en una primera instancia tenía importantes cuotas de legitimidad.

La ACAG tuvo el suficiente poder para ser una parte en el conflicto y fue un actor de veto, en cuanto, por lo inflexible de su postura, tenía la capacidad de anular cualquier propuesta argentina que no incluyera el desmantelamiento de las plantas. Mientras tuvo suficiente poder trabajó todo intento de negociación de la Argentina con el Uruguay.

De hecho, recién cuando la ACAG ya no contó con el *quantum* de poder necesario para ser un actor relevante en el conflicto —lo que sucede tras el fallo de la Corte Internacional de Justicia (CIJ) que le quita a la ACAG su halo legitimador y termina de debilitar su *quantum* de poder que se encontraba mermando tras el desgaste producido por años de bloqueos de puentes— Argentina pudo negociar con Uruguay como hubiese sido de esperar desde un principio. Esto es, una negociación bilateral entre dos Estados nacionales.

Del análisis de la reacción de los sistemas políticos de ambos países durante el conflicto es posible encontrar claves para explicar su comportamiento. Mientras los partidos de oposición en Argentina contribuyeron a politizar el conflicto —con el objetivo de sacar provecho electoral del mismo—, el sistema político uruguayo reaccionó de manera opuesta. En el caso argentino, la respuesta dispar del sistema político colocó una amenaza sobre el gobierno, ya que de haber intervenido para levantar el corte de los puentes, hubiera quedado expuesto frente a la oposición que pedía dicha intervención. De esta forma, el gobierno se vio condicionado, y ante la falta de una política concreta en materia medioambiental, adoptó como propias las reivindicaciones de la ACAG, privilegiando una política de no enfrentamiento con la misma. De no haber mediado esta amenaza de la oposición, es improbable que el gobierno argentino hubiera resultado tan omiso en ese sentido.

Por su parte, el sistema político uruguayo apoyó de forma homogénea lo actuado por el gobierno, lo cual despolitizó el conflicto, facilitando de esta forma que el gobierno pudiera actuar sin la amenaza de favorecer a la oposición si resolvía en favor de la instalación de las pasteras.

Más allá de la participación de la ACAG con su capacidad de veto, la negociación durante el conflicto encontró inconvenientes dada la existencia de juegos a dos niveles. En este plano, ambos gobiernos privilegiaron la arena doméstica, generando así consecuencias por defecto en la arena internacional.

Podríamos decir que la negociación en sí no tuvo resultados positivos, necesitando la intervención de un tercero (CIJ). No obstante, el fallo de la CIJ fue ampliamente aceptado por cada una de las partes (el *quantum* de poder de la ACAG había disminuido al punto de ya no estar colocado como una parte relevante). Esto pudo deberse al alto Grado de comunidad entre ellas, y porque el fallo cumplía de alguna manera con los intereses de ambas. Sin embargo, esto hubiese resultado imposible, si es que la ACAG todavía hubiera sido un actor relevante en la negociación. De esta forma se llegó a la firma del acuerdo binacional de control ambiental sobre la cuenca del Río

Uruguay, instancia que podría entenderse como la Formalización de la negociación.

Finalmente y en términos más generales, puede extraerse de este estudio de caso una última conclusión. Para que pueda llevarse a cabo con perspectiva de éxito, en una negociación debe existir algún grado de flexibilidad en las partes intervinientes. Como mencionamos inicialmente, es imprescindible que exista algún Grado de comunidad entre las mismas, que las aproxime más allá de los intereses opuestos que las enfrenta. En ese sentido, la radicalización de la postura de la ACAG significó un fuerte desafío a las partes negociadoras y contribuyó a anular su capacidad de resolución, disminuyendo de esta forma la probabilidad de éxito en la negociación. 

Bibliografía

- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (2006). *La política de las políticas: Progreso económico y social en América Latina. Informe 2006*. México: Planeta.
- BUQUET, D. y CHASQUETTI, D. (2004). “La Democracia en Uruguay: Una partidocracia de consenso”, en *Política*. Otoño N° 42, pp. 221-247. Santiago: Universidad de Chile.
- CAETANO, G.; PÉREZ, R. y RILLA, J. (1989). “La partidocracia uruguaya”, en *Cuadernos del CLAEH* N° 44, Montevideo.
- DAHL, R. y LINDBLOM, Ch. (1971). *Política, economía y bienestar. La planificación y los sistemas político-económicos reducidos a procesos*. Buenos Aires: Paidós.
- FRIEDRICH, K. (1968). *El hombre y el gobierno. Una teoría empírica de la política*. Madrid: Tecnos.
- GEARY, M. (2006). “El conflicto de las papeleras”, en *Revista Otro Sur*, N° 5. Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la UNR, Rosario.
- GUTIÉRREZ, R. (2007). “De Gualeguaychú a La Haya: medio ambiente, protesta vecinal y política externa en Argentina”. Ponencia presentada en el *Seminario Política y Pasteras en el Río Uruguay: Medio Ambiente, Modelos Productivos y Movimiento Social*. Buenos Aires: UNSaM, 16 de noviembre.
- JONES, M. (2005). “The Role of Parties and Party Systems in the Policymaking Process”. Trabajo preparado para el *Workshop on State Reform, Public Policies and Policymaking Processes del Banco Interamericano de Desarrollo*, del 28 de febrero al 2 de marzo, Washington, DC.
- MAINWARING, S. y SCULLY, T. (1997). “Introducción: Sistema de Partidos en América Latina”, en MAINWARING, S. y T. SCULLY (comp.) *La Construcción de Instituciones Democráticas*. Santiago de Chile: CIEPLAN.
- MALAMUD, Andrés (2004). “El Bipartidismo Argentino: Evidencias y Razones de una Persistencia (1983-2003)” en *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, N° 14, 137-154.
- MELO, A. (1979). *Compendio de Ciencia Política. Teoría Política, T. 1*. Buenos Aires: Depalma.

- OSTIGUY, P. (2009). "Argentina's double political spectrum: party system, political identities, and strategies, 1944-2007", *Working Paper N° 361*, Kellogg Institute for International Studies, Notre Dame, IN.
- PALERMO, V. y REBORATTI, C. (comp.) (2007). *Del otro lado del río. Ambientalismo y política entre uruguayos y argentinos*. Buenos Aires: Edhasa.
- PUTNAM, R. (1988). "Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games", en *International Organization*, Vol. 42, N° 3 (Summer, 1998), pp. 427-460.
- REBORATTI, C. (2007). "Ambientalismo y conflicto ambiental en el río Uruguay", en PALERMO, V. y REBORATTI, C. (comp.) *Del otro lado del río. Ambientalismo y política entre uruguayos y argentinos*. Buenos Aires: Edhasa.
- VÁZQUEZ, A. (2006). "La construcción de la Alianza UCR-FREPASO (1997). Un caso de negociación política". En *Papeles de Trabajo N° 14*, CICEA, Rosario.
- VERDÚ, P. (1969). *Principios de ciencia política*. Madrid: Tecnos.

Fecha de recepción: 03/03/2015

Fecha de aceptación: 10/12/2015