

Cambios en las Estrategias de Política Exterior de Argentina respecto al Conflicto de las Papeleras (periodo 2007-2011)

Trabajo Final de Grado de Relaciones Internacionales



José Manuel Jara

Agradecimientos

Antes de comenzar con el desarrollo de mi Trabajo Final de Grado quiero aprovechar esta oportunidad para agradecer a aquellas personas que desde su grano de arena han aportado para que esta tesis sea posible.

Quiero agradecer a mis padres, Clelia y Oscar por el apoyo total desde el momento de elección de la carrera a estudiar y el lugar en donde vivir. Por estar siempre cuando sentía que no podía o que estaba por fracasar en lo que me había propuesto. Ellos siempre fueron un gran sostén en todo este proceso.

También quiero agradecer a Eduardo mi padre del corazón, quien también siempre me ha alentado a perseguir lo que yo me proponía y quien también supo darme sabios consejos desde su experiencia.

A mis hermanas, Carla, Silvana y Marcela quienes fueron el sostén emocional aquí en la Ciudad de Córdoba, y quienes me han guiado y cuidado durante mis años como estudiante universitario.

A mi tía del corazón María Alejandra por haberme ayudado a darle un mejor entendimiento y mayor coherencia a este Trabajo, y sobre todo por haberla hecho un poquito más placentera para aquellos que algún día la lean.

A mis amigos de la facultad, con quienes no solo compartí y aprendí durante estos seis años de estudio, sino que me he hecho vivir experiencias de vida que jamás podré olvidar.

A mis amigos de Formosa, con quienes crecí y compartí toda mi infancia y adolescencia, y que ahora a pesar distancia nunca han estado ausentes.

A Fundación TierraVida por darme la oportunidad de tener experiencia profesional en el ámbito de las relaciones internacionales y que me ha dado la oportunidad de conocer gente proactiva que me ha servido como ejemplo de vida a seguir.

También quiero agradecer a mis profesores de mi universidad, en especial a Maricé, Paola y Rómulo quienes me han guiado durante el desarrollo de este Trabajo Final de Grado y quienes me han mostrado mis desaciertos y felicitado en mis aciertos.

Por ultimo agradecer a la Universidad Siglo 21 por toda la enseñanza que me ha brindado durante estos seis años de estudios y por darme la oportunidad de hacer amigos y de formarme como Licenciado en Relaciones Internacionales.

José Manuel Jara

Resumen Ejecutivo

Durante el periodo 2003-2011 las relaciones diplomáticas entre el gobierno argentino y el gobierno uruguayo se desarrollaron en un clima tenso. Esto se debió a la decisión de instalar por parte del gobierno de la República del Uruguay dos pasteras a la orilla del Río Uruguay. En poco tiempo el conflicto se transformaría en un tema principal de agenda de política exterior tanto para el gobierno argentino como también para el uruguayo. La disputa se desarrolló hasta el año 2010 y finalizó con el fallo de la Corte Internacional de Justicia al respecto. Este problema de política exterior abarcó dos mandatos presidenciales en la República Argentina, estos fueron Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner. Durante el mandato de Cristina Fernández se presentaron cambios en las estrategias de política exterior con respecto a su antecesor. Es por este motivo que el presente Trabajo Final de Grado analizará cuales fueron los cambios en las estrategias de Política Exterior de Cristina Fernández sobre el conflicto de las papeleras con el Uruguay durante su primer mandato de gobierno. Como principales cambios se puede analizar que mientras que Néstor Kirchner planteó un juego de suma cero, en donde el ganador podía ser uno solo, Cristina Fernández apostó una salida negociada y conciliadora con el gobierno del Uruguay priorizando, de alguna manera, las relaciones económicas entre ambos países. Además, mientras que Néstor Kirchner defendió la legitimidad de las protestas y sobre todo los cortes del puente internacional que une Gualeguaychú con Fray Bentos, Cristina Fernández decidió desalojar los puentes con el objetivo de reactivar los procesos económicos de la región. A pesar de los cambios, también se presentaron continuidades entre estos dos Presidentes, quienes en la búsqueda de terceros mediadores nunca tuvieron en cuenta al MERCOSUR con el objetivo de no regionalizar el conflicto de las papeleras. Estos procesos también demuestran una de las principales características de la política exterior argentina, que es la de no presentar una continuidad clara en contextos de mediano y corto plazo.

Abstract

During the period 2003-2011 the diplomatic relations between the Argentine government and Uruguay government developed over a tense atmosphere. This tense atmosphere was for the installation of two pulp mills by the government of the Republic of Uruguay on the banks of the Uruguay River. Soon this conflict takes part as principal topic of foreign policy in Argentinian government and also Uruguay government. The conflict developed until 2010 and ended with the ruling of the International Court of Justice. This foreign policy problem had two different presidents in Argentina; they were Nestor Kirchner and Cristina Fernandez de Kirchner. During the government of Cristina Fernandez there have been changes in foreign policy strategies compared with to his predecessor. The changes that it's could see Kirchner always proposed a zero-sum game in this conflict where the winner only could be one, but Cristina Fernandez was always sought a negotiated exit and conciliatory with the government of Uruguay. Also Néstor Kirchner defended the legitimacy of the protests and especially the protest on international bridge that link Gualeguaychú with Fray Bentos, and Cristina Fernández decided to leave the bridge in order to revive economic processes in the region. Despite the changes, also it was continuity between the two Presidents, they never ask to MERCOSUR to solve the problem in order to not regionalize the conflict of the pulp mills. These processes also show usual characteristics of Argentina foreign policy which is not present a clear continuity in contexts of medium and short term.

Contenido

Introducción.....	8
Marco Conceptual.....	13
Marco Metodológico	18
1. Capítulo 1	21
1.1 Antecedentes del Conflicto.....	21
1.2 Desarrollo de la industria forestal en ambos países.....	22
1.3 Instalación del Conflicto.....	25
1.4 Estatuto del Rio Uruguay (1975).....	27
1.5 Conclusiones del Capítulo	29
2 Capítulo 2	31
2.1 Características de la Política Exterior de Néstor Kirchner.	32
2.2 Acciones pre demanda a la Corte Internacional de Justicia.....	33
2.2.1 Conformación del Grupo de Trabajo Técnico Argentino y Uruguayo (GTAN). 33	
2.3 Demanda a la Corte Internacional de Justicia.....	36
2.3 Acciones post- demanda a la Corte Internacional de Justicia.....	39
2.3.1 Carta Dirigida al Banco Mundial	39
2.3.2 Apoyo al Corte del Puente Internacional y Quejas hacia el Mundo Desarrollado	40
2.3.3 Diálogos con el Rey de España Juan Carlos de Bordón.....	43
2.4 Conclusiones del Capitulo	46
3 Capítulo 3	49
3.1 Características de la política exterior de Cristina Fernández.....	50
3.2 Intervención del Estado sobre los Cortes de Ruta	51
3.3 Directivas para el Monitoreo en Conjunto de BOTNIA-UPM y el Río Uruguay.	55
3.4 Reconstrucción de las Relaciones Bilaterales con el Uruguay	57

3.5 Conclusiones del Capítulo	60
Conclusiones.....	63
Bibliografía.....	70
Discursos Oficiales	74
Documentos Oficiales.....	75

Introducción

La política exterior es un campo de acción dentro de las políticas públicas de primer orden que lleva a cabo un Estado. También es uno de los mayores objetos de estudio dentro de las Relaciones Internacionales. Muchos críticos y expertos afirman que actualmente nos encontramos en un mundo multipolar, donde no existe una sola potencia, y donde tampoco existe solo una agenda principal, sino varias. Esto deja la posibilidad de que un Estado lleve a cabo una política exterior autónoma, es decir, que no necesariamente dependa o responda a una potencia mundial. Esta afirmación se puede aplicar en el contexto latinoamericano, sobre todo en el caso Argentino. A partir de la asunción de Néstor Kirchner a la presidencia, la política exterior cambia de rumbo con respecto a sus antecesores. La Argentina comienza a mirar más a sus vecinos y a planificar su política exterior apostando hacia el desarrollo regional. En este proceso se ha encontrado con varios obstáculos. Uno de ellos fue la crisis de las pasteras con el Gobierno de Uruguay.

El conflicto con las pasteras uruguayas planteó una serie de preguntas para la política exterior argentina. ¿Cómo actuar ante un conflicto con un país vecino? ¿Confrontar o cooperar? ¿Cómo mantener las relaciones bilaterales con Uruguay? ¿Cómo reaccionaría la región? ¿Qué resultado esperaríamos el gobierno con sus acciones de política exterior?, etc. Todas estas cuestiones y demás marcaron la política exterior de Argentina durante los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández.

La importancia de esta temática es que se puede demostrar que a pesar de que dos presidentes continuos sean de una misma bandera política, no necesariamente deben perseguir los mismos fines y usar los mismos métodos en su política exterior. Estos pueden diferenciarse en sus acciones y tomar diferencias entre ambos. El siguiente Trabajo Final de grado trata de demostrarlo.

Es por ello que en la presente investigación se determinará cuáles fueron los cambios y continuidades en las estrategias de política exterior de la primera presidencia de Cristina Fernández, con respecto a las realizadas por el ex presidente Néstor Kirchner, en torno al Conflicto de las pasteras con la vecina República del Uruguay

La hipótesis de este trabajo sostiene que mientras que Néstor Kirchner enfocó sus acciones de política exterior en la no instalación de las pasteras sobre el Río Uruguay a fin de resguardar la salud del mismo y sus ciudades aledañas; Cristina Fernández priorizó la reactivación de las relaciones económicas y el intercambio turístico entre estos países vecinos, en vez de seguir apoyando los reclamos de la sociedad civil (Hernández Belóqui, 2013)

El objetivo general de este Trabajo Final de Grado será determinar los cambios y continuidades de las estrategias de política exterior de Cristina Kirchner (2007-2011) con respecto a la presidencia de Néstor Kirchner (2003-2007) en torno al conflicto de las pasteras. Se ha tomado como referencia el periodo 2007-2011 porque en él confluyen el primer mandato de la presidencia de Cristina Fernández y además porque casi en su totalidad coinciden con el desarrollo de las acciones de política exterior que llevaron a la finalización del conflicto.

Para ello es necesario desagregar este objetivo general y describir las diferentes acciones de política exterior del presidente argentino Néstor Kirchner como antecedente de esta investigación, para luego poder analizar las diferentes acciones de política exterior llevadas a cabo por Cristina Fernández y así demostrar el cambio de esta última con respecto a su antecesor.

La organización de este Trabajo consta de una introducción a la temática en la cual se presentará el tema, se explicará el marco conceptual y el marco teórico de referencia. En su desarrollo, el primer capítulo contextualizará el conflicto binacional en el ámbito interno argentino y en el ámbito regional. Asimismo se harán breves reseñas históricas sobre el desarrollo de la industria forestal de ambos países, y por último, se mencionará cuál es el instrumento de resolución de conflicto existente entre ambas naciones para cualquier controversia que existe en el Río Uruguay.

Los capítulos siguientes se centrarán en las principales acciones de política exterior dentro de ambos periodos de gobierno. Las acciones seleccionadas durante el gobierno de Néstor Kirchner son: la conformación del Grupo de Trabajo Técnico Argentino y Uruguayo para una primera evaluación conjunta sobre el riesgo de contaminación de las plantas pasteras;

el apoyo por parte de Néstor Kirchner hacia las protestas de la Sociedad Civil y sus cortes de los pasos internacionales entre Argentina y Uruguay, la solicitud de intervención de la Corte Internacional de Justicia, tras no encontrar una solución de manera conjunta con el gobierno de Uruguay; la solicitud de intervención al Banco Mundial a través de la Corporación Financiera Internacional con el objetivo de que tal entidad cancele los fondos para la construcción de las plantas dados los riesgos medioambientales que estas podían traer; y por último los diferentes diálogos que ha mantenido el gobierno argentino con el Rey de España Juan Carlos Bordón en la búsqueda de un tercero mediador del conflicto.

Respecto del gobierno de Cristina Fernández de Kirchner se tendrán en cuenta las siguientes acciones de política exterior: la intervención del Estado en los cortes de ruta para permitir el paso de vehículos entre los dos países; el acuerdo de monitoreo conjunto de Río Uruguay y directivas para el Monitoreo Conjunto de Botnia – UPM que luego de años de tensión fue uno de los primeros acuerdos de cooperación entre ambos países en búsqueda de una solución conciliadora al conflicto; y por último la firma del acuerdo de reconstrucción de relaciones bilaterales entre Cristina Fernández y José Mujica, en el cual se plantean nuevos proyectos de cooperación que van más allá del conflicto, como ser en el área turismo, comercio, deportes, etc.

Finalmente luego del análisis correspondiente de cada capítulo se presentarán las conclusiones finales de esta investigación.

El Marco Teórico de este Trabajo Final de Grado se centrará en los conceptos de las teorías de análisis de cambio en política exterior de Hermann (1990) y también de Holsti (1982). Ambos autores abordan el cambio de política exterior desafiando de alguna manera a la postura clásica o realista de las Relaciones Internacionales, que entienden al Estado como un actor unitario.

Sobre la temática elegida existen trabajos de investigación que en su mayoría se encargan de describir el papel de cada actor que participó en el conflicto, ya sean nacionales, sub-nacionales o no gubernamentales, como es el caso del Trabajo Final de Grado de la Licenciada en Relaciones Internacionales Valeria Llamas (2008). También existe trabajos

que abordan la temática desde la visión del Derecho Internacional Público, sobre todo haciendo énfasis en el la labor de la Corte Internacional de La Haya, como así también en los artículos referidos al conflicto del Estatuto del Rio Uruguay de 1975, como es el caso de Susana Borraz (2010), Santander Figueroa (2007), y Drnas de Clément y Hummer (2006).

Es valioso también el aporte realizado por la Lic. Hernández Beloqui (2013) quien analiza el conflicto desde la teoría de los juegos y las teorías de resolución de conflictos, comparando las acciones del gobierno argentino y uruguayo en la disputa y cuáles fueron las consecuencias políticas para cada uno.

El Consejo Argentino de Relaciones Internacionales (CARI) también se ha encargado de analizar esta temática desde las diferentes teorías de las relaciones internacionales a partir de las investigaciones de importantes académicos como ser Federico Merke, Carlos Escudé y Fabián Calle.

Como el conflicto es de finalización reciente, existe una diversidad de recortes periodísticos disponibles en diversas páginas webs de varios medios de comunicación que ayudaron a complementar este Trabajo Final de Grado y que sirvieron de guía al momento de la investigación.

De forma breve para introducir esta temática, esta investigación sostiene que este conflicto internacional tiene sus comienzos en el año 2002 con la firma del Acuerdo de Promoción y Protección de Inversiones entre Uruguay y Finlandia, y la ratificación del mismo en el 2004 por parte del parlamento uruguayo (Hernández Beloqui, 2013). Desde ese año organizaciones no gubernamentales uruguayas y argentinas comenzaron a preocuparse por dicho acuerdo y así empezaron a movilizarse en ambos márgenes del Rio Uruguay para presionar al gobierno uruguayo a que rechace la iniciativa.

En mayo de 2005 ambos gobiernos, reconociendo los reclamos de sus ciudadanos en ambas ciudades en las costas del Río Uruguay, crearon de común acuerdo el Grupo Técnico Bilateral de Alto Nivel (GTAN). Este grupo tenía el objetivo de evaluar si las pasteras uruguayas eran contaminantes, y cuál era el riesgo medioambiental sobre el Río Uruguay. Dicho trabajo no prosperó ya que las posiciones argentinas y uruguayas no lograron un consenso sobre cuál era el riesgo de contaminación de las pasteras. A partir de este

momento es que la relación entre ambos gobiernos se vuelve tensa y la solución al respecto cada vez se veía más lejana.

En mayo de 2006 el gobierno argentino presentó una demanda contra las pastera ante la Corte Internacional de Justicia de La Haya al no poder encontrar una solución consensuada con el gobierno de Uruguay y también ante la constante presión de los ciudadanos de la ciudad de Gualeguaychú. De forma paralela, durante ese mismo año, y en protesta por la decisión del gobierno uruguayo de seguir adelante con este proyecto, los asambleístas de Gualeguaychú decidieron cortar el puente que une a la Argentina con la ciudad Uruguaya de Fray Bentos afectando directamente los intercambios comerciales y turísticos entre ambos países.

Así es que con la asunción de Cristina Fernández de Kirchner en el año 2007 el conflicto binacional estaba en su punto más álgido y de mayor tensión. Sin embargo, a partir de este año se comenzó con la búsqueda de solución al conflicto entre ambos gobiernos, dejando que el laudo de la Corte Internacional de Justicia decida la resolución de este (Llamas, 2008).

Después del fallo de la Corte en Abril de 2010, ambos países retomaron nuevamente las negociaciones bilaterales entorno a la cuestión, con el objetivo de llegar a un entendimiento mutuo sobre el conflicto. Es así que las relaciones bilaterales entre ambos países comienzan a reencausarse para apostar a la cooperación conjunta.

Con estas acciones de política exterior se logrará poner de manifiesto como Jefes de Estado de un mismo proyecto político pueden, no necesariamente, presentar continuidades en su política exterior, sino que también pueden presentar cambios de manera significativa. Todo esto dependerá del contexto interno e internacional que rodea a la situación. Además se demostrará que el cambio en política exterior no necesariamente tiene que estar acompañado por un cambio de régimen, ya sea de autoritario a democrático, sino que puede generarse dentro de un mismo régimen político.

Marco Conceptual

Los conceptos y teorías que ayudarán a contextualizar esta investigación se enmarcarán en conceptos individuales así como en las teorías de cambio de política exterior mencionadas anteriormente.

Como el objeto de estudio de este trabajo son las acciones de política exterior argentina en un cierto periodo frente a una situación específica es necesario definir que es una acción de política exterior. Es por ello que como primer concepto clave utilizado es la definición de política exterior propuesta por Carlduch. Este autor la define como:

Aquella parte de la política general formada por el conjunto de decisiones y actuaciones mediante las cuales se definen los objetivos y se utilizan los medios de un Estado para generar, modificar o suspender sus relaciones con otros actores de la sociedad internacional (Carlduch, 1993, p. 3).

Es decir, se considerará a la política exterior como aquella área de actividad gubernamental que es concebida como las relaciones entre el Estado y otros actores, particularmente otros Estados, pero no exclusivamente, en el sistema internacional.

Según Panebianco (1993) la política exterior es aquel sector donde se produce una mayor tensión entre los principios de legitimidad representativa y el sector jerárquico del cuerpo político, en otras palabras menciona que es donde se produce un choque entre la lógica democrática y la lógica de la razón del Estado. Siguiendo las palabras de este autor, esta investigación intentará demostrar que los cambios en la política exterior de un estado no son exclusivamente en respuesta del contexto global, sino que la política exterior, el Estado, los procesos decisorios y de formulación, y la sociedad, cumplen un rol destacado en la generación de cambio de estrategias.

Para determinar los tipos de cambios en la estrategia de política exterior entre ambos gobiernos se hará referencia de las teorías de dos expertos en la temática, estos son

Hermann (1990) y Hoslti (1982). Ambos autores desafían a la manera realista de entender la política exterior en las Relaciones Internacionales y plantean que el Estado no es un actor unitario, sino que en su interior se encuentran una multiplicidad de actores que influyen en el proceso de toma de decisiones de política exterior y además, que el cambio no sólo se da por cuestiones de seguridad internacional, sino que pueden tener su causa en el interior del Estado como así también en el contexto global.

La investigación de Hermann (1990) permitirá estudiar tanto cambios sutiles como así también los cambios relevantes en política exterior. Hermann analiza la política exterior sin que ésta necesariamente derive de cambios del régimen de gobierno. Para ello, primero propone cuatro niveles de cambio de política exterior:

1. Cambio de Ajuste: los cambios ocurren en el nivel de esfuerzos, mayores o menores, hacia el destinatario, tales como el refinamiento de los objetivos. Lo que está hecho, como se ha hecho y el propósito para cual está hecho permanece sin cambios.
2. Cambio de Programa: los cambios son hecho en el método o significados por el cual el objetivo o problema es direccionado. En contraste con el cambio de ajustes, que tiende a ser cuantitativo, el cambio programa es cualitativo y significa el uso de nuevos instrumentos de política, como perseguir un objetivo a través de la diplomacia en vez de hacerlo a través de las fuerzas militares.
3. Cambio de Problema u Objetivo: el problema inicial u objetivo que la política fue direccionada es reemplazada o simplemente descartado. En este caso los propósitos de la política exterior son cambiados.
4. Cambios de Orientación Internacional: es la forma más extrema de cambio en política exterior. Significa la redirección de la orientación de los actores hacia el mundo exterior. En contraste con el menor tipo de cambio que concierne al actor en un simple tópico, el cambio de orientación implica un cambio básico en el papel, rol y actividades hacia los demás actores internacionales.

A través de esta línea propuesta, además de evaluar el nivel de cambio en política exterior, será posible identificar las fuentes de cambios de la política exterior como así también la influencia del contexto internacional e interno argentino en el conflicto. A partir del reconocimiento de la multiplicidad de actores influyentes en la política exterior estatal por parte de ambos autores se determinará el rol de la sociedad civil y los cortes del puente internacional que unen Argentina con Uruguay como así también la influencia del MERCOSUR, la mediación española por parte del Rey Juan Carlos en el momento más tenso del conflicto, los encuentros entre los presidentes de ambos países en distintas ocasiones y los acuerdos mutuos generados entre ambos.

Estos conceptos servirán de guía para entender los cambios. Dentro de los cuatro niveles de cambio de política exterior se argumentará que primero existió un cambio de ajuste, ya que se evidenció que los receptores de la política exterior durante el gobierno de Néstor Kirchner fueron los ciudadanos de la ciudad de Gualeguaychú y de ciudades alrededor que tienen sus costas bañadas por el Río Uruguay, y luego durante el Gobierno de Cristina Fernández el receptor de las políticas fue el Gobierno del Uruguay; segundo, un cambio de programa, ya que durante el gobierno de Néstor Kirchner el objetivo fue siempre la no instalación de las pasteras en las costas del Río Uruguay, el modo de lograrlo fue desde la negociación y el diálogo, y luego a través de la confrontación con el gobierno de Uruguay. Además, entre ambos gobiernos, en un primer momento las negociaciones de política exterior se plantearon como un juego de suma cero en donde no se divisaba un claro ganador del conflicto, para luego en el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner pasar a un juego de suma variable conciliando puntos de encuentro en las negociaciones y priorizando las relaciones bilaterales políticas y económicas entre ambos países; y por último un cambio de problema o meta, ya que en el gobierno de Néstor Kirchner se planteó como objetivo la no instalación de las pasteras Uruguayas a la costa del Río Uruguay, y luego durante el mandato de Cristina Fernández se propuso reactivar los procesos económicos que durante el conflicto habían sido obstaculizados por los cortes de los puentes internacionales.

Casi de la misma manera pero con ciertos cambios, Hoslti (1982) también sostiene que las decisiones de política exterior tienen sus causas en el contexto tanto interno como internacional y que el Estado está compuesto por una multiplicidad de actores domésticos. Este autor entiende la política exterior como un continuum en el cual un extremo representa los cambios macro y en el otro extremo se representan los cambios micro. En este continuum identifica niveles de cambio, pero a diferencia de Hermann solo los clasifica en tres tipos distintos, ellos son:

1. Reestructuración: es un intento de cambio fundamental y se refiere a los cambios de lineamientos básicos de la política exterior.
2. Reforma: es un proceso lento, y referido a aspectos parciales aunque importantes de los patrones elementales de política exterior.
3. Ajuste: es el nivel de cambio menos intenso, que tiene una ocurrencia cotidiana, pero que en su hacer ocasiona pequeñas alteraciones en el comportamiento de política exterior de un país dado.

Los aportes de Holsti permitirán describir los cambios de las estrategias entre los presidentes nombrados. Para ello se estudiarán las iniciativas del gobierno argentino en torno al conflicto de las papeleras, como por ejemplo, la formación de grupos de investigación técnica para el estudio del impacto medioambiental de las plantas de celulosas sobre el Rio Uruguay, el pedido de intervención de la Corte Internacional de Justicia, la vuelta a las negociaciones bilaterales entre el gobierno argentino y uruguayo en búsqueda de un nuevo entendimiento mutuo, entre otras.

A través de estos autores, este trabajo tratará de responder a las siguientes preguntas:

1. ¿Cuál es el cambio de política exterior?
2. ¿Cuándo ocurre y por qué ocurre?
3. ¿Cuáles son sus fuentes?
4. ¿Bajo qué condiciones ocurre el cambio?

Si bien el estudio del cambio de política exterior de un Estado no es un fenómeno nuevo, lo que sí cabe rescatar es que son pocos los marcos teóricos que lo tratan como categoría de estudio. Este trabajo cree que tanto Holsti como Hermann lo han logrado superar y que han contribuido al mejor entendimiento del cambio de actitud y discurso de los Estados en las relaciones internacionales.

Marco Metodológico

Este Trabajo Final de Grado se define como un tipo de investigación exploratorio-descriptivo ya que el tema a estudiar tiene una finalización reciente, y aún las líneas de investigación y antecedentes son escasos.

Esta investigación es de carácter exploratorio porque si bien existen trabajos científicos al respecto, el conflicto es todavía reciente y hay ciertos vacíos dentro de la problemática que faltan investigar (Sampieri, 1991). Es por ello que la propuesta de este Trabajo Final de Grado es determinar las estrategias de política exterior entre ambos presidentes argentinos, facilitando próximos estudios de carácter más detallado y ampliado sobre este conflicto. Esta investigación también se define de tipo descriptivo, porque a través de las acciones de política exterior de cada presidente argentino se podrá analizar y describir de una manera clara cuales fueron las distintas estrategias llevada a cabo por el gobierno nacional argentino en el periodo 2003-2011 en torno al conflicto por las papeleras (Sampieri, 1991). Para ello es necesario un estudio específico de las características y aspectos más importantes dentro de la política exterior argentina durante los años a analizar.

La metodología de esta investigación también se define de tipo cualitativa, porque este trabajo tiene el objetivo de comprender e interpretar un fenómeno reciente dentro de la política exterior argentina y los procesos que permitieron su desarrollo (Sampieri, 1991).

El diseño de investigación es flexible, lo que brinda una mayor libertad en la búsqueda de materiales para enriquecer la investigación, y además permite diferentes formas de trabajar en el diseño de este Trabajo Final de Grado.

La técnica de análisis de datos utilizada es el análisis de contenido: se analizan discursos y documentos oficiales por parte del gobierno argentino en el periodo mencionado en el cual se ha desarrollado el conflicto por las papeleras, como así también recortes periodísticos de diferentes diarios y revistas tanto de Argentina como de Uruguay.

Se consultaron tanto fuentes primarias como también secundarias. Las primarias son utilizadas para describir de forma concreta cuales fueron las acciones de política exterior que ha tomado cada presidente argentino nombrado en su mandato. Es por ello que algunas

de estas fuentes coinciden con los objetivos de investigación que este trabajo se ha planteado. Dentro de las fuentes primarias se encuentran convenios que firmaron ambos países de forma bilateral como ser el acuerdo de conformación del Grupo Técnico Bilateral de Alto Nivel (GTAN) de mayo del 2005, Acuerdo de Monitoreo Conjunto del Río Uruguay de Julio de 2010, las directivas para el monitoreo conjunto de BOTNIA – UPM y el Río Uruguay de agosto de 2010, y los diálogos entre Cristina Fernández y José Mujica para la reconstrucción de las relaciones bilaterales entre el año 2010 y 2011.

También se tienen en cuenta diferentes discursos por parte de ambos presidentes, la mayoría de ellos por parte de Néstor Kirchner, en donde se mencione o donde el tema principal sea el conflicto de las papeleras. Es por ello que se citan el discurso de apertura de sesiones del poder legislativo de marzo de 2006, el discurso en el corsodromo de la ciudad de Gualeguaychú en la Provincia de Entre Ríos en mayo de 2006, el discurso en la IV Cumbre Unión Europea-América Latina y Caribe en Viena, Austria de junio del 2006, el discurso por créditos a BOTNIA en Mendoza en noviembre de 2006, entre otros.

Se considera pertinente analizar también la carta enviada por el Presidente Néstor Kirchner al Banco Mundial del año 2006 y la demanda argentina hacia la Corte Internacional de Justicia de mayo del 2006. Ambas son acciones de políticas exterior claras llevadas a cabo por parte del mandatario argentino que se deben analizar ya que fue una acción puntual que en conjunto con las demás elaboraron una estrategia definida de política exterior.

Junto a las fuentes primarias nombradas, también se analiza el Estatuto del Río Uruguay firmado por ambos gobiernos en 1975 en la ciudad de Salto, Uruguay. Este es el único instrumento existente que regula cualquier controversia relativa al Río Uruguay entre los países. Este estatuto es necesario para entender varias de las acciones nombradas que se han realizado durante el periodo de gobierno de Néstor Kirchner, y los resultados de esas acciones durante el gobierno de Cristina Fernández.

Como fuentes secundarias de este Trabajo Final de Grado se usaron diferentes ensayos académicos, Trabajos de Grado y Post Grado. Estos sirven como guía para esta investigación y además para contextualizar el marco histórico en donde se desarrolló este conflicto. Los dos trabajos más importantes dentro de esta categoría es el de Hernández

Beloqui (2013) titulado El Conflicto de las Papeleras entre Argentina y Uruguay ¿Resolución o Transformación?, y el de la Licenciada Llamas (2008) titulado El Conflicto entre Argentina y Uruguay por la Instalación de las Papeleras: Un Caso de Estudio analizan de forma minuciosa los actores partícipes de este conflicto. Cabe destacar que estos dos trabajos de investigación fueron muy importantes a la hora de la elección del tema a tratar por este Trabajo Final de Grado.

Al ser este un conflicto de finalización reciente la mayor cantidad de información, además de encontrarse en documentos oficiales del gobierno argentino, se presenta en los diarios y revistas de análisis político tanto de Argentina como también de Uruguay, como se mencionó anteriormente. Es por ello que estos aportan lo que los libros todavía no han escrito.

1. Capítulo 1

1.1 Antecedentes del Conflicto

La República Argentina y La República Oriental del Uruguay son naciones hermanas, nacidas de un mismo Virreinato que comparten una gran historia en común. En casi 200 años de independencia el trato bilateral entre ambas naciones ha sido pacífico apostando a la cooperación y al desarrollo en conjunto. Se pueden evidenciar, sin embargo, ciertos momentos de tensión en esta relación como lo fue la lucha por los derechos de los puertos de Montevideo y Buenos Aires en épocas de independencia, la breve ruptura de relaciones entre ambos países en 1932, el corte de abastecimiento de trigo a Uruguay durante el gobierno de Juan Domingo Perón, pequeñas tensiones por la jurisdicciones del Río de la Plata y Río Uruguay durante los 60's y 70's, la neutralidad uruguaya frente a la Guerra de Malvinas, entre otros.

Aun así y ya durante los años 90 la cooperación entre los dos Estados aumentó de forma exponencial con la creación de MERCOSUR. Este proceso de integración, fue ejemplo a seguir durante esos años, y que ya a comienzos del siglo XXI generaba una cierta identidad común dentro de sus integrantes que favorecía al comercio y la economía del continente.

Sin embargo, la crisis argentina del 2001 afectó como un efecto dominó a la economía regional y Uruguay no fue la excepción. Esto sucedió a través de la caída de las exportaciones argentinas al Uruguay, por las expectativas de los entes económicos uruguayos frente al default argentino y sobre todo por el impacto de la crisis argentina sobre el sistema bancario uruguayo.

“El persistente retiro de depósitos bancarios de los argentinos, verificado desde febrero, erosionó la liquidez de los bancos de plaza y la posición de las reservas internacionales del Banco Central de Uruguay -BCU-. “La corrida se extendió luego a los depósitos de residentes y afectó cada vez más a los bancos públicos” (Antia, 2002: pp145).

A raíz de esto es recordado el desafortunado episodio en una entrevista realizada de Bloomberg TV al presidente Uruguayo Jorge Batlle, donde en un acto fallido dijo que “los

argentinos son todos una manga de ladrones, del primero al último” (Batlle, 2002). Además declaraba que su gobierno no se podía sentar a hablar con el presidente Argentino Eduardo Duhalde porque era una persona sin poder, con un gobierno que no tenía rumbo. A los pocos días en casa rosada públicamente y con lágrimas en los ojos el presidente Batlle pidió perdón al gobierno y pueblo argentino por sus desafortunadas palabras.

Es así que las economías de ambos países comenzaron a buscar diferentes variables como salida a esta crisis, ya sea reactivando el consumo interno como así también apostando a las inversiones extranjeras.

1.2 Desarrollo de la industria forestal en ambos países

La actual demanda de papel a nivel mundial y las restricciones internacionales e internas impuestas sobre los países desarrollados hacen que regiones como el Sudeste Asiático, Centro América y sobre todo el Cono Sur sean regiones muy atractivas para las inversiones en industrias forestales y papeleras. Esto es así por ciertas ventajas comparativas como mano de obra accesible, gran fertilidad en los suelos, y gran expansión del territorio. Aunque parezca paradójico, dentro del Cono Sur, Argentina, Chile y Brasil tienen una industria papelerera con un mayor nivel de desarrollo en comparación con el de la República Oriental.

En lo que respecta a la Argentina, el 1948 el gobierno nacional a través de la Secretaria de Ambiente de la Nación sanciona la Ley de Defensa Forestal, que crea como órgano de aplicación la Administración Nacional de Bosques. En su artículo 1 dice: Declárense de utilidad pública y sujetos a expropiación, cualquiera sea el lugar de su ubicación, los bosques clasificados como protectores y/o permanentes, tendientes al mejor aprovechamiento de las tierras (Ley 13.273, 1948). A partir de aquí se inicia una fuerte acción orientada al sector productivo forestal, en un primer momento, como dice la ley citada, la actividad se inicia sobre los bosques nativos.

En 1969 tras el progreso de la actividad económica en el sector forestal en Argentina, el gobierno reestructura a la Administración Nacional de Bosques y la transforma en el

Servicio Forestal de Bosques. Luego tras un mayor desarrollo del área en el año 1973 se reestructura nuevamente este órgano de trabajo, se le da un carácter autárquico y pasa a ser llamado Instituto Forestal Nacional (IFONA).

Durante de la década de 1990 se produce un retroceso en el crecimiento de la actividad forestal Argentina. La mala administración de los fondos en la Administración Pública llevó a que el gobierno mediante su plan de desregulación deba disolver el Instituto Forestal Nacional. Es así que este órgano se dispersa en dos secretarías y un organismo autárquico de investigación, el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA).

Además, a partir de la crisis económica del 2001, el crecimiento de este sector industrial se vio obstaculizado por la recesión. Aun así dicha industria se desarrolló con mucho más énfasis en comparación con el Uruguay. Actualmente Argentina posee 10 papeleras radicadas en el territorio ubicadas: en Misiones, Alto Paraná, Puerto Miray y Capioví, En Santa Fe: Capitán Bermudez. En Buenos Aires: San Pedro, Baradero, y Massuh. En Rio Negro: Cipoletti. En Tucumán: Potrero de las Tablas. En Jujuy: Palpalá y Ledesma. Estas papeleras fueron objeto de discusión durante el desarrollo de todo el conflicto, ya que según el gobierno uruguayo era poco ético protestar por ENCE y BOTNIA cuando dentro del territorio argentino existían más de 10 papeleras que producían más que las pasteras uruguayas. El gobierno de Argentina respondía que sus papeleras estaban ubicadas a distancias mayores de 70 km entre sí, como no estaban las pasteras uruguayas, y que cumplían con los requisitos medio ambientales obligatorios.

En el caso uruguayo, el Estado históricamente es quien favoreció la actividad forestal a través de distintas legislaciones y beneficios fiscales particulares.

En el año 1951 una misión conjunta de la Food and Agriculture Organization of United Nations (FAO) en conjunto con el Banco Mundial realizó una serie de recomendaciones sobre el desarrollo forestal del país. Esta constituyó una base y motivación a la vez para la sanción de las leyes correspondientes para dar impulso a este tipo de actividad. Esta misión constituyó en la promoción de especies aptas para la industria de la madera con el objetivo de poder exportarlas.

Desde la década de 1960, inspirado por las ideas de la Comisión Económica para América Latina y Caribe (CEPAL) Uruguay, como así también Argentina, comenzaron a pensar en desarrollar los recursos que el Río Uruguay obtenía y así, de alguna manera, expandir sus economías. En el caso uruguayo a través del área forestal.

En el año 1968 el gobierno uruguayo sanciona la ley 13.723 que da comienzo a la promoción del sector forestal y declara en su artículo primero de “interés nacional la defensa, el mejoramiento, la ampliación, y la creación de recursos forestales y el desarrollo de la industria forestal y en general, de la economía forestal” (Ley 13.723, 1968).

Ya en el año 1971 el Frente Amplio del Gobierno del Uruguay incluía en su plan de gobierno el desarrollo de una industria papelerera. Esto fue durante el periodo del régimen de Liber Seregni que además declaraba su intención de que la promoción de dicha industria no sería manejada por monopolios y que buscaría nuevas alternativas para desarrollar el sector industrial (Llamas, 2008)

En 1979 desde el gobierno de Uruguay se impulsaron las políticas recomendadas por el Banco Mundial en torno al sector forestal. Estas fueron financiadas por el Asociación Internacional de Desarrollo (AID). Mediante este plan Uruguay logra completar el relevamiento de sus suelos a escala predial en todo el territorio de su país.

Desde 1980 y con mayor énfasis en 1990, la República del Uruguay de nuevo con el apoyo del Banco Mundial empezó a desarrollar su industria maderera aprovechando su territorio no poblado con grandes plantaciones de eucaliptos. La mayoría de estas plantaciones actualmente se encuentran en territorios fronterizos al Río Uruguay con las provincias argentinas de Entre Ríos y Corrientes.

En 1987 se sanciona una nueva ley forestal para darle mayor impulso al desarrollo de este sector de la economía. Esta es la Ley 15.939, que enumera que:

- 1) la exoneración de todo tipo de tributos a la superficie cubierta por bosques artificiales de producción instalados en suelos de prioridad forestal, 2) subsidios directo del Estado, 3) créditos blandos para las plantaciones, y 4) exoneraciones impositivas a la importación de bienes de capital e insumos (Panario y Gutiérrez, 2007).

En el año 1998, se firma la Ley Forestal 15.939 cuyo gran objetivo fue aumentar el área forestar plantada y proteger las especies nativas. Es a partir de este año que diferentes organizaciones uruguayas comienzan a protestar en contra de este nuevo modelo forestal, al cual organizaciones argentinas con los años se unirían también.

1.3 Instalación del Conflicto

Desde el lado social, y como se mencionó anteriormente, ya en 1998 comienza a generarse en Uruguay un movimiento en contra del nuevo modelo forestal que estaba llevando a cabo el gobierno, al cual en el 2003 la sociedad civil se unió de forma activa (Llamas, 2008). Así también, la sociedad civil entrerriana comenzó a movilizarse a través de protestas, uniéndose a los reclamos de los ciudadanos de la localidad de Fray Bentos. Además de las preocupaciones desde el lado Argentino por la posible emisión de gases nocivos al medio ambiente, y la contaminación que se podría ejercer sobre el Río Uruguay, el desarrollo y expansión del sector forestal, del lado uruguayo también estaba la preocupación por las consecuencias sobre los suelos y el posible deterioro que produciría las plantaciones de especies de rápido crecimiento como el Pino y Eucalipto.

En el año 2002 el gobierno del Uruguay hizo pública su negociación con las empresas ENCE y BOTNIA para la instalación de las pasteras celulósicas a orillas del Río Uruguay con el objetivo de expandir su industria maderera. Esta sería una gran inversión para la República Uruguaya y además generaría miles de puestos de trabajo para sus habitantes. Así Uruguay se unió a Brasil y Chile en esta estrategia que representan el 40% de los árboles de rápido crecimiento existente en el mundo (Hernández Beloqui, 2013). Al ser el eucalipto la especie base con que las pasteras trabajan, la soberanía alimentaria se acentuaría más en el monocultivo de esta especie en el Uruguay.

Ya en el año 2003, con una economía uruguaya en plena recuperación, la posibilidad de grandes inversiones eran muy ansiadas en Uruguay. Es por ello que tanto ENCE como BOTNIA fueron muy bienvenidas por parte del gobierno. Estas inversiones podrían significar un pequeño gran paso para volver a reactivar la economía oriental, pero no

contemplaban era que también podría significar la posibilidad de un conflicto a futuro con Argentina.

Desde este año el conflicto por las plantas celulósicas comenzó a crecer y en ambas naciones llegó a ocupar un lugar principal en la agenda de política exterior. Rápidamente esta problemática tomó posturas innegociables por lo que parecía que la conclusión del conflicto tardaría varios años en llegar.

El año 2004 fue un año de ilusiones y desilusiones para los ambientalistas argentinos y uruguayos que luchaban por su causa. En términos de ilusiones, en octubre de ese año sucedieron elecciones presidenciales en Uruguay. Los ambientalistas tenían la ilusión de que con el posible triunfo de la coalición Frente Amplio con Tabaré Vázquez a la cabeza se podrían anular los contratos de inversiones con Finlandia, al pertenecer a un bloque de izquierda que se autodenominaba antiimperialista. De igual manera antes de conocer los resultados de las elecciones el Parlamento Uruguayo había aprobado el Tratado de Inversiones de Finlandia con Uruguay para la realización de las obras. Y, además, si bien el Frente Amplio ganó en octubre, para mayor decepción de los activistas, el presidente elegido Tabaré Vázquez decidió continuar con el plan de inversiones y el desarrollo de las pasteras.

Las pasteras estarían ubicadas a 12 kilómetros de la ciudad de Fray Bentos. Estas producirían alrededor de 500 mil toneladas de pasta y 1 millón de toneladas de pulpa de manera anual. Estas tendrían una inversión equivalente a 1.500 millones de dólares. Esta sería financiada por el Banco Mundial, específicamente por la Corporación Financiera Internacional. Representa una inversión del 10% del PNB uruguayo que equivaldría a un aumento del 1,3% de la fuerza laboral y una disminución del déficit de balanza de pagos en un 22%. (Clément y Hummer, 2006. P. 105)

En ese mismo año la empresa finlandesa BOTNIA financió un viaje a la sede central en Finlandia a periodistas, activistas ambientales y vecinos de Fray Bentos con el objetivo de convencer sobre la actividad no contaminante de las plantas y aclarar dudas al respecto.

Con el tiempo la disputa fue evolucionando y los ciudadanos argentinos comenzaron a tomar parte de esta disputa y pedir al gobierno que intervenga en ello priorizando la salud y bienestar medio ambiental de los Rio y ciudades aledañas.

La soberanía alimentaria actualmente se encuentra afectada en el Uruguay fundamentalmente por dos monocultivos extensivos: el de la soja y el de los eucaliptos, que reducen las extensiones que necesitan los productores ganaderos para utilizarlos como campo de invernada y de recría. Las consecuencias de los monocultivos de eucaliptos son aún más graves que las generadas por los monocultivos de soja, porque permanecerán en el lugar durante 40 años, y estos suelos no se podrán utilizar para resolver las necesidades de la población ya que estarán únicamente al servicio del lucro de empresas multinacionales (Llamas, 2008.p.31).

En cuanto a la región latinoamericana, esta actividad económica no generará un espíritu de cooperación en los procesos regionales sino todo lo contrario, generará más competencia para la obtención de recursos (Hernández Beloqui, 2013).

En lugar de pactar a nivel de MERCOSUR para, por ejemplo, regular la forestación en la región, proteger su medio ambiente y condicionar las ventajas acordadas exigiendo la instalación de todo el ciclo industrial, fábricas de papel incluidas, cada cual legisló compitiendo con los otros, cada cual exigiendo menos y dando más (Hernández Beloqui, 2013.p.18).

1.4 Estatuto del Rio Uruguay (1975)

En términos de resolución de conflictos la Argentina durante casi todo el Siglo XX, a pesar de la guerra de Malvinas, ha apostado al trato diplomático y a la solución pacífica de sus conflictos internacionales. Para afrontarlos y/o evitarlos se han concordado acuerdos internacionales con sus Estados pares. En el caso de esta problemática existen dos acuerdos al respecto: el Tratado del Rio Uruguay de 1961 y el Estatuto del Rio Uruguay de 1975. En este trabajo solo se analizará el segundo ya que es el que se consideró pertinente para esta temática.

El Estatuto de 1975, firmado en la ciudad de Salto, Uruguay, es aquel tratado entre Argentina y Uruguay que regula todas las actividades referidas a comercio y navegación

del Río Uruguay, el uso compartido de las agua en términos de seguridad, transporte y turismo, y que, más importante para esta investigación, dicta el protocolo de solución de controversias en caso que se presente un problema respecto a estas temáticas entre ambas naciones. En su artículo 1° ambas naciones se obligan a:

(...) establecer los mecanismos comunes necesarios para el óptimo y racional aprovechamiento del Río Uruguay, y en estricta observancia de los derechos y obligaciones emergentes de los tratados y demás compromisos internacionales vigentes para cualquiera de las Partes. (Estatuto del Río Uruguay, 1975)

Según lo que establece el Estatuto en su artículo 7 si Argentina o Uruguay deciden construir nuevos canales, alterarlos o modificarlos, y demás actividades deben comunicarlo a la comisión reguladora del Río. Es a través de esta comisión, como lo dice el artículo 36 que las partes coordinarán, por intermedio de la comisión, las medidas adecuadas para evitar el equilibrio ecológico y otros factores nocivos para el río.

En cuanto al mecanismo de solución de controversias, el Estatuto dispone de tres artículos que regulan de qué manera debe resolverse el problema. El artículo 58 sostiene que toda controversia que se suscitase entre las partes con relación al río será considerado por la comisión, a propuesta de cualquiera de ellas. Además, el artículo 59 agrega que si en 120 días la comisión no logra acuerdo lo notificará a ambas partes las que provocarán solucionar la cuestión de manera directa.

Por último, y el más importante para este Trabajo es el artículo 60 del Estatuto que expresa: toda controversia acerca de la interpretación o aplicación del Tratado y del Estatuto que no puede solucionarse por negociación directa podrá ser sometido por cualquiera de las partes a la Corte Internacional de Justicia (...) cuando dicha controversia no hubiese podido solucionarse dentro de los 180 días siguientes a la notificación aludida en el artículo 59. Este último artículo será clave durante el desarrollo del conflicto binacional, sobre todo durante el gobierno de Néstor Kirchner.

1.5 Conclusiones del Capítulo

En este primer capítulo se ha tratado de introducir la investigación de este Trabajo desde una mirada macro y analizar cuáles fueron los antecedentes y factores desencadenantes del conflicto de las papeleras.

Como se pudo ver esto no responde a un hecho aislado dentro del desarrollo del sector forestal de la economía uruguaya, sino que fue una serie de procesos encadenados que han desembocado en un conflicto con la Argentina. Tras lo analizado se puede afirmar que este conflicto es el resultado de una intensa búsqueda por parte del gobierno uruguayo a una salida a la crisis económica que había sufrido como efecto dominó de la crisis argentina a través de las inversiones extranjeras.

Es así que se pueden identificar ciertos elementos que combinados han llevado al inicio de este conflicto binacional. Primero, la gran cantidad de tierras aptas para el cultivo de pino y eucalipto en la geografía uruguaya, estas tierras son un gran recurso para el desarrollo de la industria forestal en Uruguay y una gran oportunidad para la generación de nuevos puestos de trabajo. Segundo, la Ley Forestal 15.939 de 1998 que alentó al desarrollo y profundización de la producción de estas tierras para dicha industria. Tercero, la crisis económica argentina del 2001 que como efecto dominó afectó y alentó a una crisis en la economía uruguaya. Esto llevó a la búsqueda de inversiones extranjeras para reactivar a la economía uruguaya, es así que tanto BOTNIA como ENCE encontraron una gran oportunidad de desarrollo en los suelos de la República Oriental. Cuarto y último, los movimientos sociales de ambos márgenes del Río que tras la sanción de la Ley 15.939 en Uruguay y sobre todo en el año 2002 después de conocerse las negociaciones entre el gobierno de Montevideo y las empresas BOTNIA y ENCE comenzaron a movilizarse para concientizar a los ciudadanos de los peligros para la salud y bienestar medio ambiental del río y ciudades aledañas que podría tener el desarrollo y producción de las pasteras en los márgenes del Río Uruguay. Todos estos elementos combinados hicieron que ambos países entren en conflicto en el año 2003 durante la presidencia de Néstor Kirchner.

Por último, se analizó el único tratado que existe para regular aquellos conflictos entre ambos países que tengan lugar en el Río Uruguay. El estatuto nombrado anteriormente será de mucha utilidad en el próximo capítulo para entender cómo fue el proceso de demanda hacia la Corte Internacional de Justicia a pedido del gobierno argentino de Néstor Kirchner.

2 Capítulo 2

En el presente capítulo se analizarán las diferentes acciones de política exterior llevadas a cabo por el Presidente Néstor Kirchner entre los años 2003 a 2007 sobre el conflicto de las papeleras.

En un primer momento se analizarán cuáles fueron las principales características de la política exterior de este presidente durante su mandato en la Argentina para luego ya si caracterizar las acciones de política exterior realizadas.

Para un mejor entendimiento de este periodo las acciones de política han sido agrupadas en tres grandes apartados que respetan un orden cronológico. Es por ello que se analizarán las acciones anteriores a la presentación de la demanda por parte de Argentina a la Corte Internacional de Justicia, luego la situación frente a la demanda en sí y por último las acciones posteriores a esta.

Si bien existieron otras acciones de política exterior por parte del Presidente Néstor Kirchner, se han seleccionado solo algunas que claramente demuestran cuál fue el resultado que buscó el mandatario durante su periodo de Gobierno, la no instalación de las pasteras frente al Río Uruguay.

Estas acciones elegidas se corresponden con el concepto de política exterior tomado de Carlduch (1993) ya que forma parte del conjunto de decisiones que definieron los objetivos de política exterior del gobierno argentino en ese momento sobre el conflicto de las papeleras. Este concepto ha ayudado a esta investigación a tomar las acciones nombradas para ser analizadas.

Asimismo, durante el desarrollo del capítulo se analizarán las acciones de política exterior elegidas teniendo en cuenta las teorías de Hermann (1990) y Holsti (1982). Es necesario aclarar que aunque este Trabajo Final de Grado analiza el cambio entre dos periodos de gobiernos, también se analizarán cambios intra-gobierno de Néstor Kirchner para el logro de sus objetivos de política exterior.

2.1 Características de la Política Exterior de Néstor Kirchner.

Las diferentes acciones que ha tomado el gobierno argentino en política interna e internacional desde los 90 hasta la actualidad hacen que no se reconozca una clara línea de política de Estado en un mediano y largo plazo. De igual manera se pueden destacar lineamientos generales que se han mantenido en el tiempo en la política exterior argentina. Estos son: no injerencia en los asuntos internos e igualdad jurídica entre los Estados, solución pacífica de las controversias, integración latinoamericana, respeto al derecho internacional, multilateralidad, y reclamo por las Islas Malvinas, entre otros (Hernández Beloqui, 2013).

Tras la asunción como mandatario el 25 de mayo de 2003 el nuevo presidente Néstor Kirchner resaltaba en su discurso de asunción que su política exterior estaría caracterizada por “la afirmación de la democracia y el respeto de los derechos humanos; el compromiso con la paz, la seguridad, el desarme, la no proliferación de armas de destrucción masiva, y la condena del narcotráfico y el terrorismo internacional” (Kirchner, 2003). Además, destacaba que la región sudamericana sería una prioridad para el desarrollo económico y comercial del país. Para este entonces ya estaban dadas las negociaciones entre las papeleras y el gobierno de Uruguay, pero todavía el conflicto no estaba en agenda política.

En una entrevista en el año 2007, ya casi finalizado el mandato de Néstor Kirchner, el por entonces Canciller Jorge Taiana nombró de manera taxativa cuáles habían sido los ejes principales de la política exterior de la Argentina durante el último mandato presidencial. Los ejes nombrados son los siguientes:

1. Afianzar la inserción en el escenario internacional a través del fortalecimiento del multilateralismo y derecho internacional, promoción de la paz y seguridad internacional, como lo dice Naciones Unidas, la forma democrática de gobierno y el respeto por los derechos humanos.
2. Sostener el reclamo por la Soberanía de las Islas Malvinas, Georgias y Sandwich del Sur, y los espacios marítimos circundantes, respetando a sus habitantes y conforme a lo que dicta el derecho internacional.

3. Consolidar los procesos de integración regional, principalmente del MERCOSUR y UNASUR. Trabajar en el fortalecimiento institucional de ambas y en el caso del MERCOSUR garantizar la libre circulación de bienes y servicios, consolidando una política comercial regional bajo la coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales, y la armonización e implementación de acuerdos de reconocimiento mutuo entre los Estados partes.
4. Por último, lograr una diversificación en la exportación de los productos agrícolas de nuestro país, para lograr una mayor autonomía en materia de comercio.

A partir de la caracterización de ejes de política exterior del gobierno de Néstor Kirchner se dará espacio a la descripción y análisis de las acciones desarrolladas durante el conflicto de las papeleras y se buscará demostrar cómo fueron en contra de algunos de estos puntos planteados anteriormente por el Canciller Jorge Taiana.

2.2 Acciones pre demanda a la Corte Internacional de Justicia

En el siguiente apartado se analizará la única acción por parte del gobierno argentino antes de elevar la controversia hacia la Corte Internacional de Justicia que fue la conformación de Grupo de Trabajo Técnico de Alto Nivel en conjunto con el gobierno de Uruguay según lo establecido en el sistema de solución de controversias en el Estatuto del Río Uruguay.

2.2.1 Conformación del Grupo de Trabajo Técnico Argentino y Uruguayo (GTAN).

Como se mencionó anteriormente las acciones de política exterior del Presidente Néstor Kirchner tuvieron el objetivo de impedir la construcción de las plantas celulósicas sobre el Río Uruguay, pero no siempre siguieron una lógica de confrontación. Durante el desarrollo de este capítulo se podrán ver que estas seguirán un camino desde la negociación hacia la

confrontación, aunque el objetivo siempre fue el mismo, la no instalación de las plantas. En palabras de Hermann (1990) el objetivo de política exterior se mantiene, pero los medios para obtenerlo cambian.

En mayo de 2005, por iniciativa del mandatario argentino, ambos gobiernos acuerdan la formación del Grupo de Trabajo Técnico de Alto Nivel (GTAN) con el objetivo de evaluar el impacto ambiental que tendrían las pasteras sobre las aguas del Río Uruguay y sobre las ciudades costeras, y también para determinar si se cumplieron con todos los requisitos jurídicos correspondientes para la construcción de las plantas (Banco Interamericano de Desarrollo, 2007). Este grupo de trabajo inicia sus actividades en agosto de 2005. Según lo establecido en el Estatuto del Río Uruguay tendría un plazo de 180 días para demostrar los resultados obtenidos. A pesar de esto, el gobierno uruguayo un mes antes del inicio de las actividades del GTAN había autorizado la construcción de las instalaciones portuarias al margen del Río Uruguay que formarían parte de la futura BOTNIA.

Entre agosto de 2005 y febrero 2006 el grupo de trabajo se reunió en 12 oportunidades. Al contrario de las aspiraciones del gobierno argentino, en seis meses de trabajo, el equipo científico no llegó a un entendimiento común sobre la futura actividad de las plantas de celulosas. Ambas delegaciones emitieron sus conclusiones de manera separada.

De parte de la delegación uruguaya los resultados fueron los siguientes:

1. Las plantas de celulosa constituyen una política de Estado para Uruguay
2. En Europa hay más de 400 plantas que trabajan el método EFC¹.
3. Argentina tiene una decena de papeleras que emplean igual tecnología o más atrasada que la que protestan al Uruguay
4. La empresa argentina Pasta Celulosa Piray funciona sobre el Río Paraná en zona fronteriza con Paraguay sin quejas de contaminación por parte de Paraguay.
5. Tanto ENCE como BOTNIA cumplen con las normas ISO 14001. Usan tecnologías limpias con grandes ahorros de agua y energía y una importante reducción de emisiones, vertidos y residuos.

¹ Libre de Cloro elemental, producción al sulfato y blanqueado con dióxido de cloro.

6. Ambas empresas aseguran que habrá un control exhaustivo de todas sus emisiones
7. El gobierno de Uruguay asegura que la calidad de las aguas del Río Uruguay cumplirá con las normativas nacionales y binacionales.
8. Los cortes de puente y rutas del lado argentino para frenar la construcción de las papeleras son primitivos e ilegales y deben cesar antes del inicio de cualquier tipo de negociación (Clement, 2006).

En el informe final de la delegación argentina dentro del GTAN se presentó lo siguiente:

1. La fábrica de pastas celulosas en Argentina son de reducida capacidad de producción comparadas con los emprendimientos uruguayos y están distribuidas en localizaciones bien lejanas entre sí.
2. Las empresas multinacionales se desplazan de Europa a países en desarrollo ante la creciente exigencias ambientales europeas.
3. Las empresas verterán residuos ácido altamente tóxicos, descargarán monóxido de carbono, dióxido de azufre, dióxido de cloro, residuos de plomo, cadmio, cromo y arsénico.
4. Habrá depreciación de los inmuebles rurales y urbanos de las zonas aledañas.
5. Los puestos de trabajo que ganarán los uruguayos serán los que los argentinos habrían de perder como consecuencia de varios factores como en el turismo, pesca, etc.
6. Al autorizar unilateralmente las plantas proyectadas, Uruguay vulneró las obligaciones asumidas en virtud del derecho internacional público y del Estatuto del Río Uruguay de 1975.
7. Uruguay debe suspender la construcción de las papeleras hasta tanto no haya un estudio imparcial sobre temática ambiental.
8. Se cumple así el plazo de 180 días previstos para las negociaciones directas mencionadas en el Estatuto, quedando habilitada la vía de la solución judicial de controversia. (Clement, 2006).

Es necesario destacar que durante el mandato del Presidente Néstor Kirchner esta fue la única acción en conjunto con el gobierno de Uruguay sobre el conflicto. A partir del fracaso de esta es que el ex presidente comienza a tomar acciones unilaterales hasta casi finalizar su mandato. Durante el desarrollo de este capítulo se podrá ver que según los supuestos de Hermann (1990) existe un cambio de programa en la política exterior dentro

del gobierno de Néstor Kirchner. Esto significa que a partir de este momento se manifestará un cambio cualitativo en los medios con los que se persiguió los objetivos en la política exterior del mandatario argentino sobre este conflicto binacional.

2.3 Demanda a la Corte Internacional de Justicia

En el presente apartado se analizará una acción de política exterior neta la cual no hay dudas que se corresponde con el concepto citado de Carlduch (1993). La demanda ante la Corte Internacional de Justicia representa según este Trabajo Final de Grado un último intento por detener la construcción de las papeleras en la costa del Río Uruguay. La resolución de ésta recién se conoció en el año 2010, casi finalizando el primer periodo presidencial de Cristina Fernández de Kirchner.

El Gobierno de Argentina, tras haber agotado la instancia bilateral e institucional, a través del Consejo Administrativo del Río Uruguay (CARU) con el GTAN, decidió elevar su demanda a la Corte Internacional de Justicia de la Haya. Esta demanda fue presentada el 4 de Mayo del año 2006.

El Gobierno argumentaba que esta acusación era fruto de la violación por parte de Uruguay de las obligaciones con arreglo al Estatuto del Río Uruguay. Estas violaciones surgen, como se ha nombrado, de la construcción y próximo funcionamiento de dos plantas de celulosas en las costas del Río Uruguay frente la Provincia Argentina de Entre Ríos. Más que la preocupación por la instalación, los ojos estaban puestos en la posibilidad de que estas pasteras generen un alto nivel de contaminación en el Río Uruguay y afluentes. Además de las consecuencias que éstas podrían generar sobre las ciudades costeras al río.

Para apelar a la Corte tras haber agotado instancias anteriores, el gobierno argentino argumentó que la Corte debía intervenir primero según lo que dice el primer párrafo del art. 36 del Estatuto de la misma: La competencia de la Corte se extiende a todos los litigios que las partes le sometan y a todos los asuntos especialmente previstos en la Carta de las Naciones Unidas o en los tratados y convenciones vigentes (Corte Internacional de Justicia, 1945). Y segundo, y más importante, se fundó la competencia de la Corte Internacional de

Justicia en este conflicto a través del artículo 60 del Estatuto del Río Uruguay que dice: Toda controversia acerca de la interpretación o aplicación del Tratado y del Estatuto que no pudiere solucionarse por negociaciones directas, podrá ser sometida, por cualquiera de las Partes, a la Corte Internacional de Justicia (Estatuto del Río Uruguay, 1975).

Es así que Argentina concluyó su demanda solicitando lo siguiente a la Corte:

1. Que el Uruguay ha violado las obligaciones que le incumben con arreglo al Estatuto de 1975 y las demás reglas de derecho internacional a las que se remite dicho instrumento, comprendiendo, entre otras:
 - a) La obligación de tomar todas las medidas necesarias para el óptimo y racional aprovechamiento del Río Uruguay;
 - b) La obligación de notificación previa a la CARU y a la Argentina;
 - c) La obligación de cumplir el procedimiento prescrito en el capítulo II del Estatuto de 1975;
 - d) La obligación de tomar todas las medidas necesarias para preservar el medio acuático y para prevenir la contaminación y la obligación de proteger la biodiversidad y las pesquerías, incluida la obligación de elaborar un estudio de impacto ambiental completo y objetivo;
 - e) La obligación de cooperar en la prevención de la contaminación y la protección de la biodiversidad y de las pesquerías; y
2. Que, por su comportamiento, el Uruguay ha incurrido en responsabilidad internacional frente a la Argentina;
3. Que el Uruguay deberá cesar su comportamiento ilícito y cumplir escrupulosamente en el futuro las obligaciones que le incumben; y
4. Que el Uruguay deberá dar una plena reparación por el daño causado por su violación de las obligaciones que le incumben.”(Naciones Unidas, 2010, p. 183)

Además, a la espera del fallo de la Corte también propuso las siguientes medidas provisionales:

- i) Suspender de inmediato todas las autorizaciones para la construcción de las plantas CMB y Orión;
 - ii) tomar todas las medidas necesarias para suspender las obras de construcción en la planta Orión; y
 - iii) tomar todas las medidas necesarias para asegurar que la suspensión de las obras de construcción en la planta CMB se prolongue más allá del 28 de junio de 2006;
- b) el Uruguay deberá cooperar de buena fe con la Argentina con miras a asegurar el óptimo y racional aprovechamiento del Río Uruguay a fin de proteger y preservar el medio acuático y de prevenir su contaminación;
 - c) a la espera del fallo definitivo de la Corte, el Uruguay deberá abstenerse de llevar a cabo toda nueva acción unilateral con respecto a la construcción de las plantas CMB y

Orión que no se ajuste al Estatuto de 1975 y a las reglas de derecho internacional necesarias para la interpretación y la aplicación de dicho Estatuto;

d) El Uruguay deberá abstenerse de toda otra acción que pueda agravar o extender la controversia que es objeto del presente procedimiento o hacer más difícil su solución (Naciones Unidas, 2010, p. 183-184)”

Así el gobierno de Argentina se jugaba su última gran carta para cancelar la instalación de las pasteras del Río Uruguay. Habría que esperar casi cuatro años para el fallo definitivo de la Corte Internacional de Justicia al respecto, pero mientras habría que lidiar con el conflicto aún.

Como se dijo anteriormente, el fallo definitivo de la Corte recién se conoció el 20 de Abril de 2010, cuando ya Cristina Fernández era la Presidenta de la Argentina. La Resolución fue la siguiente:

En base a los argumentos y pruebas presentadas por las Partes a lo largo del Proceso, la Corte Internacional de Justicia de Naciones Unidas dictaminó el 20 de abril de 2010:

1) Por 13 votos contra 1 encuentra que la República Oriental del Uruguay ha incumplido con sus obligaciones procesales que surgen del artículo 7 a 12 de Estatuto del río Uruguay sobre el procedimiento referente a la información que se da a la otra Parte.

2) Por 11 votos contra 3 La Corte encuentra que la República Oriental del Uruguay no ha incumplido con sus obligaciones según los artículos 36 y 41 del Estatuto de 1975 sobre la preservación y cuidado del medio ambiente.

3) Por Unanimidad La Corte rechaza todas las restantes presentaciones de las Partes (Corte Internacional de Justicia, 2010).

En resumen, la Corte Internacional de Justicia determinó que Uruguay no cumplió en consultar a la Argentina sobre la instalación de ambas pasteras sobre las costas del Río Uruguay. Además, determinó que según estudios científicos, ambas pasteras no resultarán contaminantes y no dañarán al medio ambiente como el gobierno argentino lo suponía, y que por ende en lo que respecta a lo medio ambiental que estas no estarían incumpliendo las obligaciones del Estatuto en esa materia. Este fallo terminaría siendo aceptado durante el gobierno de Cristina Fernández.

2.3 Acciones post- demanda a la Corte Internacional de Justicia.

Luego de la presentación de la demanda a la Corte Internacional de Justicia existieron ciertas acciones de política exterior durante el año 2006 que de alguna manera sirvieron para presionar el trabajo de la Corte al respecto. Es por ello que dentro de este apartado se analizarán la carta enviada por Néstor Kirchner al Banco Mundial, diferentes discursos que mencionan las temáticas de las papeleras durante ese año y por último, las conversaciones llevadas a cabo por iniciativa del gobierno de Argentina entre la partes con la facilitación del Rey de España Juan Carlos Bordón.

2.3.1 Carta Dirigida al Banco Mundial²

El 3 de Junio del 2006 el Presidente argentino Néstor Kirchner envió una carta a Paul Wolfowitz, director ejecutivo del Banco Mundial, en la cual planteaba su preocupación sobre el financiamiento que se podría autorizar por parte de esta organización internacional para el proyecto de la instalación de las pasteras. Dicha carta fue entregada por José Bordón, embajador argentino en Estados Unidos.

El motivo de esta carta al Banco Mundial era el temor que tenía el presidente argentino sobre el efecto positivo que podría tener dicho financiamiento hacia el Uruguay dentro del proceso de evaluación de la demanda argentina presentada ante la Corte Internacional de Justicia. También en la carta recuerda que durante la primera reunión del Grupo Técnico de Alto Nivel Argentino y de Uruguay (GTAN) en el año 2003 habían acordado preservar el medio ambiente de la región al más alto nivel de exigencia en el mundo contemporáneo, y que ese debía seguir siendo el objetivo prioritario para ambos países.

² Carta Disponible en:

<http://www.laondadigital.uy/LaOnda/Documentos/Carta%20del%20Presidente%20N%C3%A9stor%20Kirchner%20al%20Banco%20Mundial%20por%20el%20tema%20Celulosas.htm>

El Banco Mundial terminaría autorizando dichos fondos para la construcción de las papeleras. Esto significó otra gran frustración para el gobierno argentino, el mismo presidente declara ante la audiencia en Mendoza que no era la Argentina quien había perdido, sino que habían ganado nuevamente los intereses de BOTNIA y sobre todo el de los países centrales. (Kirchner, 2006).

2.3.2 Apoyo al Corte del Puente Internacional y Quejas hacia el Mundo Desarrollado

En el presente apartado se analizarán diferentes discursos en donde expresa o implícitamente el Presidente Néstor Kirchner dio su apoyo a la movilización por parte de los ciudadanos de Gualeguaychú, confrontó con el Gobierno de Uruguay y también con los intereses industriales del mundo desarrollado.

Si bien se podría determinar que esta es una acción de política interna, este Trabajo Final de Grado cree que se corresponde con la definición de Política Exterior de Carlduch (1993), porque aunque se genera en el ámbito interno argentino, sus consecuencias van más allá de las fronteras. Estos discursos de alguna manera sirvieron como una manera de presionar a la Corte Internacional de Justicia en su labor frente a la demanda argentina.

Para el siguiente análisis se han tomado cuatro discursos del mandatario argentino en distintos contextos durante el año 2006. Los discursos son los siguientes:

1. Discurso de Apertura de Sesiones del Poder Legislativo en Marzo de 2006
2. Discurso en el Corsodromo de Gualeguaychú del 05/05/2006
3. Discurso en la IV Cumbre Unión Europea-América Latina y Caribe en Viena, Austria el 12/05/06
4. Discurso por Créditos a BOTNIA en Mendoza el 22/11/2006

Antes de comenzar con el análisis de los discursos es necesario remarcar brevemente cuáles habían sido las acciones tomadas por los ciudadanos de Gualeguaychú sobre el conflicto. Esta situación es clave primero porque a partir de esta Kirchner toma ciertas acciones de política exterior, y segundo, y más importante para este trabajo es que con esta misma situación Cristina Fernández se diferenciará con respecto a su antecesor.

El 3 de enero de 2006, un mes antes del término de las actividades del GTAN, se iniciaron los cortes del puente internacional que unen Fray Bentos con Argentina. Este corte inicialmente dura 45 días. En él se sumaron en su mayoría ciudadanos argentinos pero también una minoría uruguaya. Durante esta época del año es el auge de las actividades turísticas tanto para Argentina como para Uruguay. La ciudad de Gualeguaychú, dentro de la Provincia de Entre Ríos, es muy concurrida por ciudadanos argentinos y uruguayos durante enero y febrero por los festejos del carnaval. Es sabido también que durante las vacaciones de verano las playas uruguayas son de gran preferencia para los turistas argentinos. Es así que esta decisión de los ciudadanos afectaría de manera directa a las economías de ambos países. Los vecinos de esta localidad supieron tomar ventajas de esta situación para informar sobre las actividades que se estaban generando del lado uruguayo.

Ahora sí, ya con la situación explicada se procederá al análisis de los discursos anteriormente nombrados. El análisis de estos será ordenado de manera tal de poder identificar a quienes fueron dirigidos.

En todos los discursos analizados se puede evidenciar que existen tres receptores. El primero de ellos es el pueblo argentino identificado en las protestas y cortes del puente internacional en la ciudad de Gualeguaychú, Entre Ríos frente a la ciudad de Fray Bentos, Uruguay. Es así que en ciertas ocasiones durante su discurso del 5 de mayo de 2006 se refiere a “la vocación de Gualeguaychú por la preservación del Medio Ambiente” (Kirchner, 2006b) o así también en su Discurso del 22 de Noviembre de 2006 en Mendoza donde el mismo se niega a mandar a gendarmería a reprimir los cortes (Kirchner, 2006d), argumentando que dicha cuestión es una causa nacional y que el pueblo debe ser quien la defienda. Este trabajo sostiene que apoyo del presidente hacia los cortes era explícito, y que se hizo para obtener un arma de negociación a través de la confrontación. El mensaje era

claro, Argentina no levantaría los cortes de ruta hasta que Uruguay no paralice la construcción de las obras.

El segundo receptor de los discursos es el gobierno de Uruguay, bajo la Presidencia de Tabaré Vázquez, al cual -en reiteradas ocasiones- el mandatario argentino le ha pedido que suspenda por 90 días las construcciones de las plantas de celulosa para poder discutir y llegar a un acuerdo al respecto (Kirchner, 2006a). Respondiendo a esto el mandatario uruguayo se negaba a la paralización de las obras hasta que no cesaran los cortes del puente a Fray Bentos. Aquí también se puede evidenciar cómo de manera implícita Néstor Kirchner al mismo tiempo que buscaba el diálogo bilateral con el gobierno de Uruguay también apoyaba los cortes de ruta que imposibilitaban tal dialogo.

El tercer receptor es el mundo desarrollado, que si bien varias veces lo nombra así en sus discursos, básicamente se puede visualizar que se refiere a sectores privados de la economía internacional, y más específicamente a ENCE y BOTNIA. En el discurso del 05/05/2006 en el Corsodromo de Gualeguaychú. Néstor Kirchner dice a las 45 mil personas que se han convocado que “el mundo desarrollado usó a través de dos siglos de desarrollo industrial sin costo el bien común global que es el medio ambiente, y por lo tanto han recibido de los países menos desarrollados un subsidio ambiental implícito”. (Kirchner, 2006b). Las mismas palabras citadas anteriormente fueron repetidas en la IV Cumbre de Unión Europea – América Latina y Caribe en Viena el 12/05/06. De igual manera, como dato de color, esta cumbre es más recordada por la aparición de la modelo y ecologista argentina, Evangelina Carozzo, quien apareció vestida como bailarina de carnaval semidesnuda, eludiendo los controles de seguridad, con un cartel que decía “Basta de Papeleras Contaminantes”. Inclusive en el marco de este evento también recriminaba a los países de la Unión Europea que la plantas de celulosa al instalarse en el Uruguay habían evitado el cumplimiento de normas que los gobiernos europeos mismos habrían aplicado en el viejo mundo (Kirchner, 2006c). Siguiendo en la línea de este tercer receptor nombrado, ya el 22 de noviembre de 2006, Néstor Kirchner dio un discurso en contra de los créditos otorgados a la empresa BOTNIA por parte del Banco Mundial, en donde argumentaba que habían ganado los intereses de BOTNIA y que sobre todo habían ganado los intereses de los países centrales

(Kirchner, 2006d). También se quejaba explícitamente de la tarea de transferir empresas contaminantes por parte del mundo industrializado hacia el mundo en desarrollo.

Cabe destacar que casi todo el cuerpo político de la Argentina estuvo presente en tal acto del 5 de mayo de 2006 en Gualeguaychú, alrededor de 300 intendentes de todo el país, muchos de los cuales formaban parte de la oposición en ese año, así también todos los gobernadores excepto el ex gobernador de San Luis, Alberto Rodríguez Saa, y el ex Gobernador de Neuquén. Este tipo de demostración también hace pensar que el apoyo al corte del puente internacional no provenía solo del Presidente Néstor Kirchner sino de todo el cuerpo político argentino en su conjunto.

En los discursos nombrados se puede apreciar como el Presidente Néstor Kirchner, tras la presentación de la demanda a la Corte internacional de Justicia siempre apostó a la confrontación como estrategia de política exterior, sobre todo durante el año 2006, cuando comenzaron los cortes del puente internacional. Como ya se argumentó, el mandatario argentino había hecho de los cortes del paso internacional una base para sus acciones de política exterior posteriores.

Existen ciertas teorías y estudios que argumentan que dicho apoyo a los cortes de ruta internacional, más que para apoyar la causa medioambiental, fueron utilizados por el presidente argentino como herramienta de campaña para la elección de su compañera y esposa Cristina Fernández de Kirchner en el 2007 como presidenta de la Argentina. De igual manera estas hipótesis exceden a los objetivos de este Trabajo.

2.3.3 Diálogos con el Rey de España Juan Carlos de Bordón.

Luego de los intentos fallidos por parte del Presidente Néstor Kirchner para lograr un dialogo bilateral desde el principio del conflicto con el gobierno de Uruguay, este aprovechó la Cumbre Latinoamericana de Montevideo en Noviembre de 2006 para pedirle al Rey Juan Carlos de Bordón, a través de su emisario Juan Antonio Yáñez Barrionuevo de servir como facilitador en el conflicto de las papeleras.

Uruguay aceptó la oferta de negociación argentina y accedió a iniciar el diálogo con su par a través de los facilitadores españoles. La funcionaria argentina Trinidad Giménez declaró ante el diario La Nación que el objetivo de este diálogo es avanzar sobre las bases de las distintas posiciones y tratar que los países amigos encuentren a través del diálogo la solución (Giménez, 2006).

De igual manera durante la cumbre, si bien se acordó llevar a cabo el diálogo a través de la facilitación solo se mostraron gestos de amabilidad y buena educación entre ambos mandatarios. Durante la cumbre evitaron cualquier contacto referido a papeleras, y no se dispusieron a dialogar bilateralmente, el resultado solo quedó en la iniciativa del presidente argentino.

Luego de la cumbre se realizaron visitas por parte del emisario de Rey Juan Carlos de Bordón a la Argentina y Uruguay, siempre por separado, para poder entablar las bases y condiciones del futuro diálogo bilateral entre ambos bandos. Tal es el caso en diciembre del 2006 que Juan Antonio Yañez Barrionuevo se entrevistó con el Canciller argentino Jorge Taiana y con el Jefe de Gabinete Alberto Fernández. El enviado español comunicó que el gobierno del Uruguay se comprometería a trabajar en conjunto por el medio ambiente y medir los niveles de contaminación siempre y cuando se levanten los cortes de ruta.

Recién en febrero de 2007 el canciller español Miguel Ángel Moratinos anunciaba que Argentina y Uruguay alcanzaron entendimiento para iniciar diálogo bilateral a través de la facilitación española. Los ambientalistas de ambos lados de la frontera apoyaron esta iniciativa, a ese momento parecía que el diálogo entre ambos bandos podría llegar a un buen entendimiento mutuo.

En abril de 2007, el diálogo seguía avanzando en una buena dirección para los intereses del gobierno argentino. Aunque las construcciones de las plantas seguían en pie, se logró que la Planta ENCE sea relocalizada dentro del territorio del Uruguay. A cambio de eso, el gobierno de Uruguay propuso el monitoreo conjunto del Río Uruguay, pero el canciller Taiana rechazó la propuesta, manteniendo una posición dura frente a la iniciativa de

Montevideo. Este diálogo de propuestas, rechazos y contrapropuestas se desarrolló en el palacio de la Plaza de la Zarzuela en Madrid por invitación del gobierno español a los representantes de ambos países. Alberto Fernández declaraba antes los medios que se dio un optimismo moderado, donde cada parte empieza a saber qué se piensa de la otra (Fernández, 2007).

En Noviembre de 2007 durante la XVIII Cumbre Iberoamericana de Chile nuevamente estalló el conflicto y todo el avance que se había logrado a través de la facilitación española se derrumbó. Esto fue como consecuencia de que Tabaré Vázquez en la madrugada del 9 de Noviembre autorizó a la apertura de operaciones de BOTNIA, cuando se había acordado que esta no comenzaría su producción hasta que terminara la cumbre.

El presidente Néstor Kirchner, ya en su derrota, agradeció en su discurso la labor y la voluntad del Rey de España y su gobierno en el papel que habían cumplido como facilitadores del diálogo en el conflicto, y les pidió perdón, aduciendo que toda esta iniciativa y rondas de negociaciones fueron solo una pérdida de tiempo y mal uso de esfuerzos. A pesar de que tanto los gobiernos de Uruguay y de España no pensaban igual que el mandatario argentino, y deseaban seguir con las rondas de negociaciones hasta llegar a un acuerdo, la voluntad del otro lado del río ya no era la misma, ya que ahora sus intereses se veían muy lejanos a los que eran cuando comenzó este dialogo.

En estos encuentros participó Cristina Fernández de Kirchner pero en calidad de senadora, como consejero del mandatario y, además, también para presentar su candidatura presidencial del año 2007 en el plano internacional.

Si bien esta también fue una acción unilateral por parte del gobierno argentino, a diferencia de las anteriores nombradas, involucraba e incluyó al gobierno de Uruguay. De nuevo, según Holsti (1982) hubo una reforma en la política exterior y según Hermann (1990) un cambio de programa. El objetivo de dicha acción fue el mismo que se mantuvo en todo este capítulo, de nuevo la metodología había cambiado. Claro que el objetivo en sí no se logró, pero este Trabajo Final de Grado considera que tampoco fue una pérdida de tiempo como

lo expresó el presidente Néstor Kirchner, ya que se debe destacar que gracias al diálogo se logró que ENCE sea relocalizada dentro del Uruguay.

2.4 Conclusiones del Capítulo

Como se ha visto, durante los años de mandato del Presidente Néstor Kirchner se realizaron varias acciones de política exterior en contra de la instalación de las papeleras a orillas del Río Uruguay. También este periodo ha coincidido con los momentos más tensos del conflicto binacional, donde las relaciones bilaterales entre ambos gobiernos fueron muy conflictivas y ambos apostaban a la confrontación, pero siempre en términos diplomáticos.

Como se mencionó en la introducción de este Trabajo Final de Grado, si bien Néstor Kirchner siempre apostó a un juego de suma cero con respecto al gobierno del Uruguay, no fue así la manera de lograr ese resultado. En este Trabajo Final Grado se analizan el cambio de estrategias entre el gobierno de Cristina Fernández con respecto a Néstor Kirchner, pero también cabe aclarar y analizar de manera breve el cambio de estrategia de este último durante su mandato sin la modificación del resultado deseado.

Es así que la conformación de forma bilateral del Grupo Técnico de Alto Nivel (GTAN) en su estrategia difiere bastante de las acciones posteriores de política exterior. Se debe destacar que durante el gobierno de Néstor Kirchner esta fue la única acción en conjunto con el gobierno de Uruguay. Las demás acciones fueron de confrontación y de manera unilateral por parte del gobierno argentino, siempre tratando de evitar la participación del gobierno de Uruguay en cada una de ellas. Los casos más claros de esta afirmación es el apoyo al corte del puente internacional y la demanda argentina frente a la Corte Internacional de Justicia.

En este sentido, desde la teoría de cambio de política de exterior de Hermann (1990) claramente podemos afirmar que dentro del periodo de Néstor Kirchner hubo un cambio de programa en su política exterior. Esto significa que hubo un cambio cualitativo en los medios con los que se persiguió los objetivos en la política exterior del mandatario

argentino sobre este conflicto binacional. Es así que a pesar de que el objetivo durante el gobierno de Néstor Kirchner fue, según este Trabajo Final de Grado, la no instalación de las papeleras sobre el Río Uruguay, el modo de conseguir este fin cambió durante su mandato. Con la creación del GTAN se apostó a lograr dicho objetivo de política exterior a través de la cooperación y la consulta permanente con el gobierno de Uruguay. Como esta estrategia no funcionó por la negativa del Gobierno de Uruguay de ceder ante los intereses del Gobierno Argentino, Néstor Kirchner decidió mantener el objetivo de política exterior pero tratar de lograrlo a través de la confrontación con la contra parte uruguaya. Es por ello que ha tomado lugar las acciones posteriores a la conformación del GTAN, como la presentación de la demanda frente a la Corte Internacional de Justicia, el apoyo a los cortes de ruta internacional, los diferentes discursos durante el 2006 analizados y la búsqueda de dialogo a través de la facilitación del Rey de España.

Desde la perspectivas de Holsti (1982), si se tienen en cuenta todas las acciones de política de exterior nombradas anteriormente, claramente se evidencia que se produjo una reforma en la política exterior. Este autor denomina reforma a un proceso lento, y referido a aspectos parciales, aunque importantes de los patrones elementales de política exterior (Holsti, 1982). Esto se dio así básicamente por lo explicado en el párrafo anterior. Si bien el objetivo de política exterior durante el mandato del presidente Néstor Kirchner fue la no instalación de las papeleras, el modo de llegar a ello cambio desde la cooperación y el dialogo a la confrontación.

Cabe aclarar que, como se mencionó en la introducción de esta investigación, para el análisis de este capítulo se han hecho pequeños cambios sutiles en el uso del marco teórico. Si bien tanto Holsti (1982) como Hermann (1990) proponen aplicar su teoría de análisis a dos o más periodos de gobiernos distintos, este Trabajo Final de Grado aplicó dicho análisis al periodo de Néstor Kirchner ya que ve cambios en los modos de llegar a un objetivo dentro de su estrategia de política exterior.

Cabe destacar en esta pequeña línea que Néstor Kirchner luego de cumplir su mandato en Argentina fue nombrado presidente de UNASUR y ha sido participe en la resolución del

conflicto entre Venezuela y Colombia en el año 2010 facilitando a las partes su rol de mediador. Este conflicto fue rápidamente resuelto por las partes. Es así también que tuvo la iniciativa de reunir a los mandatarios de toda la UNASUR en Buenos Aires durante el intento de golpe de Estado en el 2010 al gobierno de Rafael Correa en Ecuador, como muestra de apoyo de todo el bloque al gobierno de Ecuador.

3 Capítulo 3

En el presente capítulo se analizarán cuáles fueron las acciones de política exterior de la presidenta argentina Cristina Fernández de Kirchner sobre el conflicto de las papeleras con el Gobierno de Uruguay durante los años 2007 a 2011. Para el análisis de este periodo fue necesario buscar, como se ha hecho en el capítulo pasado, todas las acciones de política exterior que se han dado en este periodo que reflejen la hipótesis planteada por este Trabajo Final de Grado.

Las acciones para este capítulo son:

- Intervención del Estado sobre los Cortes de Ruta
- Acuerdo de Monitoreo Conjunto del Río Uruguay y directivas para el Monitoreo Conjunto de Botnia - UPM y el Río Uruguay.
- Reconstrucción de relaciones bilaterales entre Cristina Fernández y José Mujica.

Todas estas acciones de política exterior nombradas están validadas por el concepto guía tomado de Carlduch (1993). Todas ellas han sido seleccionadas según este significado. Cada uno de ellas será explicada y analizadas de forma individual, para luego en final poder realizar una conclusión parcial del capítulo.

Cabe aclarar que, como se hizo en el capítulo anterior, previamente al describir de cada acción se hará una breve caracterización de la política exterior de Cristina Fernández en general, para que el lector pueda entender en términos macro en qué contexto se desarrollaron las acciones nombradas.

Al final del capítulo se hará una conclusión parcial de este aplicando las teorías de Holsti (1982) y Hermann (1990) para poder entender de manera teórica la estrategia aplicada durante el periodo de gobierno de Cristina Kirchner sobre el conflicto de las papeleras.

3.1 Características de la política exterior de Cristina Fernández

Con respecto a la Política Exterior de Cristina Kirchner y siguiendo el análisis efectuado por el especialista Alejandro Simonof, se pueden identificar seis claves de groso modo para entender la Política Exterior de la mandataria (Simonof, 2007). Es posible observar desde una mirada general que, de alguna manera, sigue lo ya realizado por su antecesor Néstor Kirchner. Analizando algunos de los puntos destacados por el especialista se puede ver cómo este conflicto binacional afectó a las líneas de su Política Exterior, pero igualmente la mandataria fue bastante coherente en su accionar con la realización de cada uno de estos. Las claves nombradas por Alejandro Simonof son:

- **Securitización de la Agenda Internacional:** búsqueda del multilateralismo en la resolución de los conflictos internacionales. Siempre apostando por la aplicación de los Derechos Humanos y velando sobre todo por el derecho a la vida de las personas. Aquí podemos citar ejemplos como la propuesta de tratamiento del caso AMIA a Irán, la postura en contra del golpe de Estado en Honduras y la participación de las Misiones de Paz en Haití.
- **Rol Estabilizador Regional:** aprovechando que la agenda de Estados Unidos estaba enfocada en Medio Oriente y Mundo Árabe, se comenzó en la búsqueda de Autonomía Regional. Claro caso de esto es la alianza fortalecida con el Gobierno de Brasil y luego la conformación de UNASUR.
- **Prioridad Regional:** búsqueda de fortalecimiento del MERCOSUR, atendiendo cuestiones como el derrocamiento de ex Presidente paraguayo Fernando Lugo y la incorporación de Venezuela al proceso de integración regional.
- **Estrategia frente a la Deuda Externa:** se obtuvo varios éxitos en el proceso de renegociación de la deuda y el nuevo canje con la mayoría de los acreedores internacionales. Así también es el caso de la cancelación junto con Brasil de la deuda con el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el tratamiento de la deuda con el Club de París.
- **Inserción Económica:** se apostó a un estímulo del consumo interno en el país, se logró el crecimiento de las exportaciones y de a poco se abrió un proceso de

diversificación del comercio de Argentina con el mundo, con el objetivo de lograr una mayor autonomía en contexto de la crisis económica-financiera del 2008.

- Malvinas: al igual que Néstor Kirchner se apostó al dialogo y a la presentación de la demanda frente a Naciones Unidas, aunque como resultado se obtuvo el retroceso en las relaciones bilaterales con Gran Bretaña y con los Isleños.

3.2 Intervención del Estado sobre los Cortes de Ruta

En el siguiente apartado de este Trabajo Final de Grado realmente cabe destacar y analizar el concepto de política exterior que se ha citado en esta investigación. Es por ello que se citará nuevamente. Calduch define a la política exterior como:

Aquella parte de la política general formada por el conjunto de decisiones y actuaciones mediante las cuales se definen los objetivos y se utilizan los medios de un Estado para generar, modificar o suspender sus relaciones con otros actores de la sociedad internacional (Carlduch, 1993, p. 3).

A pesar de que la intervención del gobierno nacional sobre los corte de ruta parecen meras acciones de política interna, este Trabajo Final de Grado entiende que son acciones de política exterior según la definición propuesta de Carlduch. Durante la lectura de este apartado el lector podrá entender la elección de esta y porque es tomada como tal.

La primera acción a analizar sucedió durante el mes de enero de año 2009 en plenas vacaciones de verano tanto para Argentina como para Uruguay. Los assembleístas de Gualaguaychú continuaban con el corte de la Ruta 136 que conecta la ciudad de Gualaguaychú y Fray Bentos, esto hacia que el principal cruce entre ambos países sea el Puente Artigas sobre la Ruta 135 que conecta la ciudad argentina de Colon, Argentina con Paysandú, Uruguay. Es así que aprovechando la temporada de verano y el gran movimiento de turistas, de ambos lados del río, los assembleístas decidieron cortar el Puente Artigas en reclamo por la construcción de las pasteras uruguayas. Ni los gobiernos provinciales, ni las intendencias, ni el gobierno nacional estaban por conceder otro puente cortado (Diario Clarín, 2009).

Es por ello que por decisión del gobierno nacional argentino, un grupo de gendarmería proveniente de Concepción del Uruguay, Entre Ríos, se movilizó hacia la ciudad de Colón para reforzar la seguridad de puente binacional y asegurar el paso de vehículos de ambos lados del río, y sobre todo, para garantizar los flujos de comercio y turismo típicos de esa época del año. A consecuencia de esto, los assembleístas argentinos solo llegaron a realizar un corte simbólico por unos minutos con la autorización de gendarmería. Si bien no hubo roces entre las fuerzas y la protesta, estos se mantuvieron con sus carpas a un costado de la ruta y cada tanto entregaban folletos a los vehículos que circulaban.

Es claro que con esta intervención por parte del gobierno nacional hacia los assembleístas la relación entre ambos actores estaba rota. Además el cuerpo político argentino, de alguna manera, daba a conocer cuáles eran en ese momento sus objetivos de política exterior frente a esta problemática y que no tendría drama en cambiar sus estrategias con respecto al ex Presidente Néstor Kirchner. Inclusive el diario Clarín del 16 de enero de 2009 publicaba la declaración de uno de los manifestantes:

(...) rechazamos las declaraciones claudicantes de funcionarios y gobernadores del gobierno nacional que se contradicen al decir que los ciudadanos de Gualeguaychú ayer ejercían su derecho a la libertad de expresión y hoy la acusan de aplicar acciones ilegales sobre los puentes binacionales (Diario Clarín, 2009b).

El gobierno nacional a través del ex Jefe de Gabinete Sergio Massa decía:

(...) el gobierno rechaza los corte de ruta y puentes internacionales como forma de protesta, esta modalidad no ha representado ninguna solución y al contrario los perjudicados son los entrerrianos (...) dos años de corte significaron un perjuicio muy grande para los comerciantes de Gualeguaychú, para la producción entrerriana, y hasta ahora ningún resultado (Massa, 2009).

La poca convocatoria de los assembleístas y la superioridad por parte del cuerpo de gendarmería en la Ruta 135 del Puente Artigas hicieron en vanos los intentos para bloquear el paso binacional. Solo, como se dijo anteriormente, se limitaron a acampar a la vera de la ruta y a repartir volantes con información en contra de las pasteras uruguayas a los vehículos que cruzaban la frontera. Los assembleístas protestaron de esta forma pese a que

el gobernador entrerriano, Sergio Urribarri, y distintos referentes de la Casa Rosada reclamaran el fin de los bloqueos en la provincia, y respaldaran los estudios que aseguran que BOTNIA no es contaminante (Diario *Ámbito*, 2009).

El 11 de Junio del año 2010, a un año y medio de los hechos nombrados y tras casi 3 años del inicio de los cortes a los puentes que unen a la Argentina y el Uruguay, Cristina firmó un decreto para querellar a los asambleístas de Gualeguaychú. Esto autorizó al ex Procurador del Estado Argentina, Joaquín De Rocha, a denunciar a los asambleístas por 18 delitos penales y civiles. Entre las acusaciones se encontraban el entorpecimiento del normal funcionamiento del transporte, amenazas agravadas, homicidio culposo, daños a bienes públicos, instigación a cometer delito, intimidación pública, apología al delito, entre otros.

Esto fue dictaminado por el decreto 828/2010 que ratificaba la presentación efectuada por el Procurador del Tesoro de la Nación como parte querellante en la causa sobre ocupación indebida del paso fronterizo internacional de Gualeguaychú – Fray Bentos (Diario *El Argentino*, 2010). Este decreto se basó en la Ley 17.516 de 1967 que: Habilita al Estado para que asuma el carácter de querellante cuando se comenten delitos contra la seguridad de la Nación, poderes públicos, el orden institucional y en caso de delitos contra la seguridad y la tranquilidad pública (Diario *El Argentino*, 2010).

Es así que el Estado argentino culpó los asambleístas por “impedir el normal ejercicio de los derechos constitucionales de transitar, entrar y salir libremente por y del territorio nacional, usar sus servicios públicos de transporte nacional e internacional, trabajar y comerciar”(Diario *La Nación*, 2010). Gendarmería se hizo presente en la Ruta 136 para dar a conocer el fallo judicial. Según cuentan los diarios de esos días, los asambleístas tomaron una postura mucho más negociadora que la habitual, el trato propuesto de ellos era levantar el corte a cambio de que el gobierno uruguayo permitiría control argentino dentro de la papelera.

El hecho de que esta acción de política interna sea considerada por este Trabajo Final de Grado como una acción de política exterior es porque el corte del puente internacional era la traba que impedía al gobierno de José Mujica sentarse a negociar con el gobierno argentino. El mismo Ministro de Justicia declaraba al respecto: “mantener el corte está impidiendo la materialización rápida de la puesta en marcha de esta comisión, además el 95% de los argentinos quiere que el corte se levante” (Infobae, 2010). Es claro también el cambio discursivo durante este periodo de gobierno, a los asambleístas ya no lo asumían como la voz del pueblo, sino que ahora los nombraban como una simple minoría dentro de la Argentina.

El 17 de Junio de 2010 tras la fuerte presión el gobierno, los asambleístas decidieron reunirse en asamblea general y por 402 votos contra 315 resolvieron negociar con el gobierno nacional argentino, permitir el paso de vehículos y quedar a un costado del camino realizando solamente un corte simbólico.

Estas fueron las dos únicas veces que el gobierno tomó acciones efectivas en contra de los asambleístas de Gualeguaychú prefiriendo la negociación y cooperación con el gobierno del Uruguay. En este punto es donde más se observa el cambio de estrategias de política exterior que plantea este Trabajo Final de Grado. Ya que durante el periodo de Gobierno de Néstor Kirchner hubo un apoyo total a los cortes de ruta- demostrado durante el capítulo dos- no así durante el gobierno de Cristina Fernández, los asambleístas perdieron interés en el conflicto.

En esta acción de política exterior ya se puede observar el cambio de estrategia y de objetivo de política exterior de Cristina Fernández con respecto a Néstor Kirchner. Desde la perspectiva de Hermann (1990) claramente se puede observar un cambio de ajuste en la política exterior de la mandataria. El destinatario de las políticas exteriores ya no son los ciudadanos de Gualeguaychú sino el Gobierno de Uruguay.

Además cabe destacar que la primera acción de política exterior descrita en este apartado sucedía aun cuando el fallo de la Corte todavía no estaba listo, y Tabaré Vázquez aún era presidente del Uruguay. Esta acción de política exterior no fue tomada ni por decisión de la

Corte, ni por una cuestión de acercamiento ideológico con el presidente de Uruguay. Asimismo, el cuerpo político de la mandataria era muy similar al de su antecesor, aún se hacía más evidente que las prioridades del gobierno habían cambiado. Esta observación lleva a pensar que existió una necesidad de comenzar a reconstruir las relaciones bilaterales con el Uruguay nuevamente, sobre todo para volver a reactivar los flujos de comercio y de turismo entre ambos países. Esta afirmación se ve apoyada por la cita anteriormente nombrada del Diario *Ámbito*, el cual decía que la intervención en los cortes de ruta no solo era una cuestión presidencial, sino que gran parte del cuerpo político de la casa rosada lo había apoyado.

Para finalizar este apartado, y para un mejor entendimiento del análisis realizado, se puede citar nuevamente a Panebianco (1993) cuando define a la política exterior como aquel sector donde se produce un choque entre la lógica democrática y la lógica de la razón de Estado, ya que tras lo analizado se puede ver como los intereses de los assembleístas ya no eran los mismos que los del Estado argentino.

3.3 Directivas para el Monitoreo en Conjunto de BOTNIA-UPM y el Río Uruguay.

Tras lo comentado anteriormente y luego de lo acontecido con los assembleístas, el 30 de agosto de 2010 se produjo la firma de este acuerdo internacional por iniciativa del gobierno de Cristina Fernández de Kirchner en conjunto con el gobierno de Uruguay. Esta firma se dio en la capital uruguaya, la ciudad de Montevideo. Quienes realmente negociaron este acuerdo fueron los cancilleres de ambos países en representación de sus correspondientes mandatarios, Héctor Timerman del lado argentino y Luis Almagro Lemes del lado uruguayo.

Este documento fue el resultado de dos encuentros previos entre científicos, cancilleres y presidentes de ambos países en julio y agosto del mismo año. Cabe destacar que el encuentro clave de todos ellos fue el que se produjo en la residencia Anchorena en Uruguay

el 30 de Julio de 2010, donde los presidentes José Mujica y Cristina Fernández delimitaron y acordaron las bases para estas directivas de monitoreo.

Este refleja de alguna manera la convicción del cuerpo político argentino de reconstruir las relaciones bilaterales entre ambos gobiernos apostando a la confianza y a las actividades en conjuntos. Como se puede ver, en esta etapa del conflicto, el gobierno argentino ya había aceptado la existencia de la pastera sobre las costas del Río Uruguay. Esto fue resultado de la sentencia a favor del Uruguay de la Corte Internacional de Justicia nombrada anteriormente.

En este acuerdo, los gobiernos argentino y uruguayo acordaron formar un comité compuesto por cuatro científicos, dos por cada país, y además un cuerpo de asistencia técnica que el CARU (Comisión Administradora del Río Uruguay) proveerá para el monitoreo conjunto de Río Uruguay y sus afluentes. El objetivo de este comité fue la “dirección técnica del monitoreo de la CARU en el Río Uruguay y en todos los establecimientos industriales, agrícolas, y centros urbanos que vuelquen sus efluentes en el Río Uruguay y sus áreas de influencia. (Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio y Culto, 2010).

Este acuerdo, para cumplir el objetivo propuesto se desglosa en dos grandes tareas.

1. Acción dentro de la Planta Orión (ex BOTNIA): para ello se verificará de manera constante las evacuaciones de los efluentes de la Planta, para ver si cumplen con la normativa que el CARU y el gobierno de Uruguay ha propuesto para proteger y preservar la salubridad de las aguas del río.
2. Monitoreo del Río Uruguay en la zona de influencia de la Planta Orión: para ello se deberá atender de formar continua a la evaluación de las condiciones ambientales existentes en las aguas del Río Uruguay en las zonas de influencias de la evacuación de los efluentes líquidos de la planta y de emisiones gaseosas que accedan al río. Todo esto para identificar si existen cambios en los niveles de calidad del medio acuático según lo establecido por el CARU. (Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio y Culto, 2010).

También se propone como tarea secundarias el monitoreo de la desembocadura del Río Gualeguaychú y del Río Uruguay.

Esta acción conjunta fue resultado de toda una serie de pasos previos y de negociación entre ambos gobiernos, si bien ambos cancilleres con su cuerpo de técnicos especializados hacía varios meses venían trabajando en estas directivas de monitoreo, esta no sería publicada hasta que los assembleístas abandonen los cortes de ruta.

Con el gobierno de Cristina Fernández nuevamente se han retomado las acciones de cooperación en conjunto. Como se describió en el apartado anterior, el gobierno demostró que ya las prioridades eran otras, a partir de aquí se han dejado las acciones unilaterales y de confrontación para pasar a las acciones de cooperación con el gobierno uruguayo. Estaba claro que el gobierno argentino ya reconocía implícitamente que BOTNIA funcionaría a la orillas del Río Uruguay, además de que ya la Corte Internacional falló en favor del funcionamiento de las plantas.

3.4 Reconstrucción de las Relaciones Bilaterales con el Uruguay

Luego del fallo de la Corte Internacional de Justicia del 10 de Abril de 2010, el gobierno argentino se vio obligado a buscar la manera de recomponer las relaciones bilaterales con la república uruguaya. Si bien ya desde el ascenso de Cristina Fernández este proceso se venía llevando a cabo, como lo demuestra este Trabajo Final de Grado, este hecho en sí marca un momento bisagra en donde ya no había otra opción más que la cooperación y el trabajo en conjunto entre ambos países. Es por ello que en este apartado se analizará como fue el proceso de construcción de las relaciones bilaterales entre Argentina y Uruguay, y se podrá ver como al final del primer mandato presidencial de Cristina Fernández de Kirchner, las relaciones entre ambos países, estaban casi complementemente compuestas.

El ascenso a la presidencia de Uruguay de José “Pepe” Mujica en diciembre del 2009 fue clave en este proceso de negociación. A diferencia de su antecesor, Tabaré Vázquez, este

nuevo presidente de manera formalmente llamaba a la presidenta argentina a renegociar y reconstruir las relaciones bilaterales entre ambos países. La primera acción concreta de este proceso fue que el reciente presidente uruguayo elegido invitó a la mandataria argentina a presenciar su asunción como presidente de Uruguay. Además durante ese mismo día tuvieron un breve encuentro a solas en el despacho presidencial donde plantearon un nuevo comienzo y una nueva etapa para la relación entre los países hermanos.

El primero de enero del año 2010 Mujica tuvo su primer encuentro oficial con Cristina Fernández. El objetivo de este, según el presidente uruguayo, era lograr el mayor margen de acuerdo que favorezca una relación seria con Argentina (Mujica, 2010).

(...) no debemos olvidar que los gobiernos pasan, y los pueblos quedan, los países no se mudan y por tanto hay que tratar de manejar las relaciones de la forma más inteligente, y no de intromisión para con los vecinos (...) Problemas hemos tenido y problemas tendremos que solucionar, sino podemos hacerlo no debemos cometer el error de agravarlo porque perjudicamos a nuestra sociedad (Mujica, 2010).

El 28 de abril ambos presidentes se volvieron a reunir de manera oficial ya sí con el objetivo concreto de reencauzar las relaciones bilaterales entre ambos gobiernos. En esta ocasión acordaron darle mandato a la Comisión Administradora del Río Uruguay (CARU) para que controle la actividad de BOTNIA y la contaminación del Río Uruguay (Secretaría de Comunicación Pública, 2010). Esto derivó en las directivas de monitoreo que se ha tratado en apartados anteriores dentro de este capítulo.

(...) vamos a darle a la CARU los elementos necesarios para cumplir con las tareas que requieren el control de la actividad de la pastera para con el cuidado del medio ambiente (...) Nos comprometemos a que la próxima reunión no tenga que ver con un conflicto sino con establecer una agenda bilateral (Fernández, 2010).

Al año del encuentro nombrado anteriormente entre ambos mandatarios, más precisamente el 3 de Agosto de 2011 Cristina Fernández y José Mujica se volvieron a encontrar en Buenos Aires. Durante esta visita ambos presidentes firmaron una serie de convenios para trabajar en conjunto en mediano y largo plazo. El conflicto de las pasteras ya había quedado atrás, tanto Argentina como Uruguay ahora apostaban al desarrollo de manera bilateral.

Los convenios firmados durante este encuentro fueron:

1. Puesta en marcha del monitoreo conjunto del Río Uruguay
2. Regasificación del gas natural licuado entre Argentina y Uruguay
3. Terminación del pliego de precalificación para el dragado del canal Martín García
4. Acta constitutiva del Consejo Empresarial Argentino – Uruguayo
5. Promesa de la apertura de barreras comerciales mediante licencias no automáticas por parte de Argentina que afecten a Uruguay
6. Anuncio de la vuelta del paso del Tren entre las ciudades de Concordia (Argentina) y Salto (Uruguay)

Un pequeño pero sustancial dato de color que cabe destacar de este encuentro entre ambos presidentes es que, además de los convenios firmados nombrados anteriormente, también se creó una comisión binacional para promover la candidatura en conjunto entre ambos países para organizar la Copa Mundial de Fútbol en el año 2030 frente a la FIFA (Diario El Día, 2011). Esta comisión estaría integrada por los presidentes de ambos países, cancilleres, titulares de ambas cámaras del congreso y sus respectivos jefes de gabinete. Además también de una comisión ejecutiva compuesta por la federación de fútbol Argentina y Uruguay, y dichos ministerios de Turismo y Deportes.

Este dato de color demuestra cómo en cuatro años de gobierno de Cristina Fernández se logró la reconstrucción de las relaciones bilaterales para el año 2011, objetivo que Néstor Kirchner no había podido lograr durante su mandato.

Si bien el año 2013, durante el segundo mandato de Cristina Fernández de Kirchner el gobierno argentino emitió una serie de quejas por el aumento de producción de BOTNIA, este problema no pasó a mayores. De igual manera, este hecho no fue tenido en cuenta por este Trabajo Final de Grado porque se corresponde con el segundo mandato de Cristina Fernández, pero aun así demostró coherencia en sus acciones de política exterior y en continuar el camino de la cooperación con el país vecino.

Los acuerdos arribados descritos en este apartado demuestran cuanto ya habían progresado las relaciones bilaterales con el Uruguay. Es aquí donde ya de forma explícita se puede entender el cambio de política exterior según las teorías de Holsti (1982) y Hermann (1990).

Además si se rescata lo expuesto por Simonoff (2007) en la caracterización de la política exterior de Cristina Kirchner se puede ver como cada una de ellas es coherente con las acciones de política exterior que ha tomado la mandataria sobre el conflicto. Este conflicto fue una traba para la reactivación de procesos comerciales dentro del MERCOSUR durante la presidencia de Néstor Kirchner. A partir del nuevo gobierno Argentino buscó estrechar aún más los lazos regionales, y este bloque de integración económica era fundamental para ello.

3.5 Conclusiones del Capítulo

Como se ha hecho en el capítulo anterior, es necesario, luego de analizar cada acción de política exterior de cada mandatario argentino, elaborar una serie de conclusiones preliminares sobre lo escrito anteriormente. Estas conclusiones preliminares ayudarán al lector a poder tener una mirada mucho más amplia y contextualizada a la hora de leer las conclusiones generales de este Trabajo Final de Grado.

Antes que nada, como se ha podido ver, mientras que en el capítulo de Néstor Kirchner se han analizado cinco acciones diferentes de política exterior, en el capítulo de capitulo anterior de Cristina Fernández solo se han analizado tres. La simple razón de esto es que en cada capítulo se han recabado todas las acciones de política exterior que ambos mandatarios han llevado al respecto sobre el conflicto de las pasteras uruguayas. Se podría decir que pareciera, a simple vista, que Néstor Kirchner efectuó una mayor cantidad de acciones, estas, como este Trabajo Final de Grado lo ha demostrado, no han servido para solucionar el conflicto binacional, solo para volver más tensa la relación entre Argentina y Uruguay. Entonces, se puede afirmar que si bien Cristina Fernández realizó menos acciones que su antecesor, estas fueron muchas efectivas en términos de calidad, ya que las

relaciones bilaterales entre ambos países se han recompuesto, y al momento, pareciera ser que el conflicto de las papeleras solo fue una pequeña mancha en las relaciones entre Buenos Aires y Montevideo.

Es necesario mencionar una gran diferencia de Cristina Fernández con respecto al gobierno y las acciones llevadas a cabo por el Presidente Néstor Kirchner. Si se tiene en cuenta la caracterización efectuada por Simonof (2007) mencionadas en el principio de este capítulo, se podrá ver que la mandataria a diferencia de su antecesor tuvo un desempeño mucho más coherente en sus acciones de política exterior sobre el conflicto de las papeleras. Esto es porque al apostar a la cooperación con el Uruguay, de alguna manera siguió los estándares propuestos por Simonof (2007), de securitización, prioridad regional e inserción económica. Este punto solo será nombrado en este apartado para luego en las conclusiones generales del Trabajo Final de Grado desarrollarlas con mayor profundidad.

Durante el primer periodo presidencial de Cristina Fernández de Kirchner que va desde el año 2007 al 2011 se han analizado diferentes acciones de política exterior sobre la temática que este Trabajo Final de Grado investiga. Si se realiza el mismo análisis que se ha hecho en el capítulo anterior dedicado al Presidente Néstor Kirchner se puede afirmar que dentro de los cuatro años de gobierno de la mandataria no existió un cambio, ya sea cualitativo o cuantitativo en las estrategias de política exterior llevadas a cabo para resolver el conflicto en términos de la teorías de Holsti (1982) y Hermann (1990). Durante este periodo de gobierno, más bien, se ha demostrado una mayor línea de coherencia en las acciones tomadas que durante el periodo de Néstor Kirchner.

Al analizar acción por acción dentro de este periodo de gobierno, se puede ver que pareciera que cada una de ellas se corresponde con un rompecabezas donde el resultado dependiera del encastre de las piezas. Es por ello que el gobierno argentino tras el fallo de la Corte Internacional de Justicia se volcó a la necesaria negociación y cooperación con el gobierno Uruguayo. Pero este proceso de negociación solo fue posible hasta que el gobierno argentino, por pedido de Montevideo, intervino en los cortes de las ruta internacionales argentinas 135 y 136 en la provincia de Entre Ríos. Estos cortes, como se mencionaron anteriormente, obstaculizaban el movimiento de turistas y comercios entre ambos países limítrofes.

Todo este rompe cabezas tuvo como resultado el reencauzamiento y la apertura de un proceso de reconstrucción de las relaciones bilaterales entre Argentina y Uruguay. Si bien queda por fuera de este Trabajo Final de Grado el análisis de si la afinidad ideológica entre el Presidente uruguayo José Mujica electo en 2010 y Cristina Fernández favoreció este proceso, pero se debe destacar que probablemente lo haya sido, como no fue así entre Néstor Kirchner y el mandatario uruguayo Tabaré Vázquez.

Es necesario remarcar que este nuevo camino de negociación también se enmarca en un proceso de reconstrucción del MERCOSUR y UNASUR donde Argentina, con Néstor Kirchner y Cristina Fernández, y Brasil, con Lula Da Silva y Dilma Rouseff, fueron los grandes baluartes y cabezas de este asunto.

Además, como se nombró anteriormente y aunque no corresponde al análisis de este Trabajo Final de Grado, en el año 2013 a consecuencia del aumento de producción de la pastera BOTNIA, el gobierno argentino emitió una protesta formal al respecto hacia el gobierno uruguayo, que de manera rápida ha sido resuelta entre ambos presidentes, demostrando Cristina Fernández la línea de coherencia en sus acciones de política exterior en relación con los ideales hacia la región.

Conclusiones

En este Trabajo Final de Grado se analizó como se ha desarrollado la política exterior en ocho años de gobierno continuo en la Argentina por parte de un mismo partido político durante el conflicto de las papeleras. El mandato del partido analizado ha sido el Frente Para la Victoria o Kirchnerismo como lo han bautizado los medios de comunicación. Estos ocho años de gobierno estuvieron dados por las presidencias de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner, esposa de su antecesor, de ahí la tal caracterización por parte de los *mass media*.

La razón por la cual se ha decidido llevar a cabo esta investigación, fue por la escasez de análisis de dicha temática dentro de la academia. De igual manera se debe reconocer que dicho conflicto tiene una finalización reciente, lo cual imposibilita llevar a cabo diversos trabajos de carácter exhaustivo en la materia tratada.

Resulta un tanto curioso como dos personas de un mismo partido político, con una misma ideología, y que además en lo íntimo sean pareja de casados, cambien las estrategias y objetivos de política exterior entre un mandato y otro. Lo lógico o más esperable es que ambos mandatarios sigan una línea continua en su accionar durante sus gobiernos, pero este Trabajo Final de Grado cree haber demostrado lo contrario, y que no necesariamente la lógica debe gobernar el desarrollo de una política exterior. Además, y es más que claro, analizando el contexto argentino y regional durante los años tratados en esta investigación, el porqué de cada acción llevada a cabo por ambos gobiernos.

La política exterior no es fenómeno estático, que permanece de manera inmutable durante el tiempo, sino que es cambiante, como todo proceso histórico. No necesariamente el cambio tiene que ser drástico o que las bases y líneas básicas sean modificadas para denotar que la política exterior ha cambiado. Esta investigación cree demostrar eso, que existen distintos grados de cambio de política exterior, y que este cambio se puede mantener incluso dentro de un mismo régimen político.

Resultó también difícil llevar cabo un análisis y una descripción objetiva de cada acción de política exterior, ya que, teniendo en cuenta la reciente finalización del conflicto, la fuente

para describir cada acción, en su mayoría, fueron los diarios argentinos. Básicamente, en Argentina hoy en día, dentro de los medios de comunicación, existen dos grandes posturas, pro-gobierno y anti-gobierno. Es por ello que en cada acción se buscó tomar diarios que defiendan ambas posturas políticas para poder lograr un análisis más objetivo en cada mandato presidencial.

Teniendo en cuenta lo anteriormente dicho, se puede plantear la hipótesis para futuras investigaciones sobre cuánto ha influido el contexto de elecciones durante el año 2007 en el accionar de Néstor Kirchner sobre el conflicto de las papeleras, y además, cuanto ha influido la necesidad de volver a reactivar procesos de integración regional como el MERCOSUR en el accionar de Cristina Fernández de Kirchner.

Antes de comenzar con la exposición de las conclusiones de este Trabajo Final de Grado es necesario, para la comodidad del lector, exponer nuevamente la hipótesis de esta investigación. Este trabajo sostiene que existieron cambios en las estrategias y objetivos de política exterior durante el gobierno de Cristina Fernández con respecto al mandato de su antecesor Néstor Kirchner en el tratamiento del conflicto de papeleras uruguayas con el gobierno del Uruguay.

En los dos capítulos anteriores la intención fue la descripción de cada acción de política exterior llevada a cabo tanto por Néstor Kirchner y Cristina Fernández sobre la temática elegida. Junto con la descripción y la conclusión parcial de cada capítulo será posible realizar las conclusiones finales de este Trabajo Final de Grado. Además se tomará lo expuesto en la introducción de esta investigación en tanto al marco teórico elegido. Ambos mandatos serán analizados bajo la óptica de las teorías de cambio de política exterior de Holsti (1982) y Hermann (1990).

Para el mejor entendimiento de las conclusiones también es necesario, y nuevamente para comodidad del lector, volver a citar los pilares de la teoría de cambio de política exterior anteriormente caracterizados.

Hermann (1990) propone estudiar tanto cambios sutiles como así también los cambios relevantes en política exterior. Para ello plantea cuatro niveles de cambio:

1. Cambio de Ajuste: cambio en el nivel de alcance de los receptores de la política exterior.
2. Cambio de Programa: cambio cualitativo en los medios con los que se persigue el objetivo, pero este seguirá siendo el mismo, lo que cambia es el modo de lograrlo.
3. Cambio en el Problema o en las Metas: el cambio de rumbo de la política exterior refleja la sustitución de un objetivo por otro.
4. Cambio en la orientación internacional: es el cambio más extremo de todos. Cambio básico y fundamental en el papel y actividades de la mayoría de los actores a nivel internacional.

En el caso de Holsti (1982), como fue mencionado en la introducción de este Trabajo Final de Grado, al igual que Hermann (1990), entiende que las decisiones de política exterior tienen sus causas en el contexto tanto interno como internacional y que el Estado está compuesto por una multiplicidad de actores domésticos. Entiende a la política exterior como un continuum en el cual un extremo representa los cambios macro y en el otro extremo se representan los cambios micro. En este continuum identifica niveles de cambio, pero a diferencia de Hermann solo los clasifica en tres tipos distintos, ellos son:

1. Reestructuración: es un intento de cambio fundamental y se refiere a los cambios de lineamientos básicos de la política exterior.
2. Reforma: es un proceso lento, y referido a aspectos parciales aunque importantes de los patrones elementales de política exterior.
3. Ajuste: es el nivel de cambio menos intenso, que tiene una ocurrencia cotidiana, pero que en su hacer ocasiona pequeñas alteraciones en el comportamiento de política exterior de un país dado

A partir de la anterior exposición de los autores ahora será posible arribar a las conclusiones generales de este Trabajo Final de Grado.

Según Hermann (1990) se puede sacar las siguientes conclusiones: Primero, un cambio de programa dentro el gobierno de Néstor Kirchner, como se argumentó durante las

conclusiones del capítulo dos del presente Trabajo Final de Grado. Si bien el objetivo, como lo mantiene esta investigación, durante este periodo fue la no instalación de las papeleras a las orillas del Río Uruguay, el método o manera de encarar tal situación cambió. En un primer momento trató de evitarlo a través de la cooperación con el gobierno de Uruguay formando el GTAN. Este no funcionó ya que el trabajo en forma bilateral se tornó tenso por las posiciones de cada país. Luego de la autorización por parte de Tabaré Vázquez para la construcción de la Planta BOTNIA y del fracaso del Grupo Técnico de Trabajo el presidente Néstor Kirchner apostó a la confrontación con acciones unilaterales como la carta dirigida al Banco Mundial y la presentación de la demanda ante la Corte Internacional de Justicia. Durante este periodo se vivieron los años más tensos del conflicto. Inclusive en el año 2011 se dio a conocer que el presidente uruguayo había consultado con sus fuerzas militares y con los Estados Unidos una hipótesis de guerra en el caso de que la controversia sufra una escalada (Diario Clarín, 2011). Tal cual como dice el autor que se aplica a este hecho en su propia teoría “lo que está hecho y como está hecho cambia, pero el propósito se mantiene (Hermann, 1990).

Segundo, Cristina Fernández propuso un cambio de ajuste en su política exterior sobre el conflicto de las papeleras con respecto a Néstor Kirchner. Durante el periodo 2003-2007 los claros destinatarios de su política fueron los ciudadanos de Gualguaychú y ciudades alrededores. El apoyo a los Cortes de ruta y a las demandas de los ciudadanos de Entre Ríos, y la negación al pedido del presidente Tabaré Vázquez de intervenir sobre los cortes para iniciar los procesos de negociación entre ambos gobiernos demuestra claramente este punto, esto se pudo ver durante los discursos analizados en el capítulo dos de esta investigación. En cambio para Cristina Fernández, el receptor de la política exterior durante su mandato fue el Gobierno de Uruguay. La presidenta comenzó un proceso de renegociación de las relaciones bilaterales entre ambos gobiernos, aprovechando la elección de José Mujica como presidente del Uruguay. Como se ha visto en el capítulo tres este proceso comenzó ya de forma concreta desde la asunción del nuevo presidente uruguayo. Diversos acuerdos han firmado de manera bilateral, al punto de presentar la candidatura de manera conjunta para ser los organizadores del Mundial de Fútbol FIFA en el año 2030. Además a diferencia de Néstor Kirchner, Fernández intervino en los cortes de la ruta 135 en enero del 2010 para garantizar el flujo de turistas y comercio de ambos lados del Río

Uruguay, y en Junio de ese mismo año el Estado argentino se presentó como querellante de los asambleístas denunciando diversos delitos por parte de los activistas. Esto vuelve a demostrar un claro cambio en los receptores de la política exterior. Tras las acciones de gobierno de Cristina Fernández los asambleístas perdieron importancia dentro del conflicto y se vieron obligados por decisión propia a levantar los piquetes en los pasos internacionales.

Por último un cambio de problema o meta, ya que claramente existió una diferenciación entre los objetivos de política exterior de ambos mandatarios. Ya se ha nombrado en los anteriores puntos analizados que mientras Néstor Kirchner mantuvo su postura firme en conseguir que las pasteras no produzcan a las orillas del Río Uruguay, Cristina Fernández buscó la reactivación de las rutas de comercio entre ambos países y reconstrucción de las relaciones bilaterales, siendo mucho más coherente con sus ideales de política exterior que su antecesor. En este punto claramente el propósito de política exterior ha sido reemplazado. Teniendo en cuenta el análisis de los puntos clave de Cristina Fernández por parte de Simonof (2007) se puede ver que mantiene una gran coherencia en la política exterior de la mandataria. Mantener buenas relaciones con el resto de la región fueron uno de los objetivos en la política exterior de la presidenta. Durante su mandato se buscó la reactivación del MERCOSUR, y la conformación de un nuevo espacio de cooperación política liderado entre Argentina y Brasil, el UNASUR (Simonof, 2007), el cual este conflicto afectó dichos procesos durante el periodo 2003-2007.

En el caso del segundo autor analizado, Holsti (1982), se puede argumentar, casi con las mismas razones, que dentro del gobierno de Néstor Kirchner un ajuste en sus estrategias de política exterior y entre ambos gobiernos existió una reforma en sus estrategias.

Se observó un ajuste en la política exterior dentro del mandato de Néstor Kirchner, ya que como se comentó anteriormente el objetivo dentro de la administración del mandatario argentino fue la no instalación de las plantas de celulosa a orillas del Río Uruguay. Pero el modo de lograrlo fue desde la cooperación con la conformación de un grupo de trabajo técnico binacional, GTAN, hasta la confrontación con la presentación de la demanda frente a la Corte Internacional de Justicia.

También se concluye que existió una reforma entre ambos gobiernos, por que como dice Holsti (1982) se refiere a aspectos parciales, dentro de un proceso lento e incremental, aunque importantes dentro de la agenda de política exterior. Si establecemos un continuum dentro de las estrategias implementadas durante ambos gobiernos, se puede ver muy claro lo que se está planteando. Según este Trabajo Final de Grado este proceso comenzó con el intento de formación un grupo de investigación binacional que no tuvo éxito y termina con la reconstrucción de las relaciones bilaterales entre José Mujica y Cristina Fernández. Entre medio de ambas acciones pasaron ocho años de gobierno del Kirchnerismo. Para arribar a las buenas relaciones nuevamente en el año 2011, existieron momentos tensos, de confrontación, sobre todo durante el gobierno de Néstor Kirchner. Desde los discursos apoyando los cortes de ruta, la carta al presidente de la CFI (Comisión Financiera Internacional), la demanda frente a la Corte Internacional de Justicia y el pedido de intervención como tercero al Rey de España, para luego durante el gobierno de Cristina Kirchner el desalojo de los cortes, la conformación de un grupo binacional para evaluar la actividad de BOTNIA y salud del Rio Uruguay, y, por último, la firma de nuevos acuerdos binacionales con el gobierno de Uruguay. Las bases sólidas descritas en el capítulo dos y tres por Taiana (2007) y Simonof (2007) no han sido cambiadas sino afectadas, como ya se describió anteriormente. El objetivo de política exterior entre ambos gobiernos cambió, como así también cambió el contexto en que se desarrolló cada acción nombrada.

Para ir cerrando este trabajo se puede decir que esta problemática involucró a toda la sociedad argentina. De alguna manera el conflicto de las papeleras logró romper con la división entre los pro gobierno y los anti gobierno. Como se ha analizado la opinión pública logró tener un papel muy importante dentro de la controversia. También se debe destacar que el conflicto de las papeleras logró rescatar una agenda olvidada dentro la política argentina que es la agenda medioambiental. Muchas organizaciones medioambientales se han fortalecido gracias a la gran concientización que ha generado esta problemática.

Por último dentro del campo de la política internacional, se puede lo siguiente con respecto a la actividad de la Corte Internacional al respecto:

Se ha tenido ante sí un caso en el derecho internacional del medio ambiente de un carácter ejemplar, un ejemplo de libro, por así decirlo, de la contaminación transfronteriza supuesta... (Cipolatti, 2010).

Con este Trabajo Final de Grado se ha tratado de estudiar un proceso específico dentro de la política exterior argentina y demostrar que en un corto plazo, aún con gobiernos de una misma bandera política, los objetivos y estrategias de política exterior puede cambiar. También se ha tratado de demostrar, al contrario de lo que dicen las mayorías teorías de cambio de política exterior, es que las políticas pueden variar entre regímenes democráticos de gobierno, y que no necesariamente el cambio debe estar dado por el paso de un régimen totalitario a democrático o viceversa. Además, al contrario de los que dicen las teorías clásicas de relaciones internacionales, dentro del Estado existe una gran multiplicidad de actores políticas que pueden motivar al cambio de política exterior. Y por último, que el cambio en política de exterior no necesariamente debe tener causas en el ámbito internacional sino que también el contexto interno de una nación puede favorecer o no a ello.

Bibliografía

- Antia, F. (2002). Uruguay 2002: contagio, crisis bancaria y perspectivas en “*Revista Iconos*”. Pag 145. Montevideo, Uruguay.
- Calduch, R. (1993). La Política Exterior de los Estados en *Dinámica de la Sociedad Internacional*. Capítulo 1. Pag 1-33. Madrid, España. Editorial CEURA.
- Clement Z. (2006). El Diferendo de la Celulosas de Fray Bentos a la Luz de Derecho Internacional en “*Revista de Derecho Ambiental N°6*”. Editorial Lexis Nexis. Buenos Aires, Argentina.
- Clement Z. y Hummer W. (2006). “*Problemas Ambientales en el Rio Uruguay. El Caso de las Pasteras (Argentina vs. Uruguay)*” en Conflicto y Cooperación en el Mercosur. Capítulo 1. Pag. 105. Buenos Aires, Argentina.
- Colacrai, M. (2008). Las plantas de celulosa sobre el río Uruguay y el rol de los actores sub-nacionales gubernamentales en la proyección de la Política Exterior del lado argentino. Acciones, tensiones políticas y negociaciones diplomáticas, 2003-2007 en *Temas y Debates*. Pag 9-33. Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas. Rosario, Argentina.
- Cipolatti, V. (2010). *Caso Papeleras: El fallo de la Corte Internacional de Justicia y sus repercusiones nacionales e internacionales*. Recuperado el 31/01/2016. Disponible en: <http://www.geic.com.ar/2010/2010/04/30/caso-papeleras-el-fallo-de-la-corte-internacional-de-justicia-y-sus-repercusiones-nacionales-e-internacionales/>
- Diario *Ámbito*. (2009). Bajo la mirada de Gendarmería, los assembleístas hacen cortes intermitentes. Buenos Aires, Argentina. Recuperado el: 20/08/2015. Disponible en: <http://www.ambito.com/noticia.asp?id=438948>

- Diario Clarín. (2009a). En Colon, crece la tensión por el anuncio del bloqueo. Buenos Aires, Argentina. Recuperado el: 19/08/2015. Disponible en: <http://edant.clarin.com/diario/2009/01/16/elpais/p-01840608.htm>
- Diario Clarín. (2009b). Gendarmería impidió el bloqueo del paso a Uruguay en Colon. Buenos Aires, Argentina. Recuperado el: 19/08/2015. Disponible en: <http://edant.clarin.com/diario/2009/01/16/um/m-01840742.htm>
- Diario Clarín. (2011). Tabaré justificó la hipótesis de una guerra con Argentina: Amenazaron con ocupar la planta. Buenos Aires, Argentina. Recuperado el: 10/09/2015. Disponible en: http://www.clarin.com/politica/Gueleguaychu-pueden-Uruguay-analizado-Argentina_0_571143061.html
- Diario El Argentino. (2010). Con una Ley de la Dictadura querellan a los asambleístas. Buenos Aires, Argentina. Recuperado el: 05/08/2015. Disponible en: <http://elargentino.lacuatro.com.ar/noticias/75592/Con-una-ley-de-la-dictadura-querellan-a-los-asamble%C3%ADstas>
- Diario El Día. (2010). Buscan organizar el Mundial 2030. Ciudad de La Plata, Argentina. Recuperado el 11/08/2015. Disponible en: <http://pasado.eldia.com/edis/20110803/buscan-organizar-mundial-del-elpais15.htm>
- Diario La Nación. (2010). Gualeguaychú, Mañana se define la Continuidad del Corte. Buenos Aires, Argentina. Recuperado el: 04/08/2015. Disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1274940-gualeguaychu-manana-se-define-la-continuidad-del-corte-de-ruta>
- Di Tella, G. (1998). Prologo. In: Cisneros, A (Ed). *Política Exterior Argentina 1989-1999. Historia de un Éxito*. Pp 13-17. Buenos Aires, Argentina. Editorial: sd.

- Fernández, A. (2007). Papeleras: tras una nueva ronda de dialogo en Madrid, Taiana vuelve a mostrar dureza contra BOTNIA en “*Díario Clarin*”. Buenos Aires, Argentina. Recuperado el 21/07/2015. Disponible en: <http://edant.clarin.com/diario/2007/04/19/um/m-01402908.htm>
- Fernández, C. (2010). Cristina y Mujica alentaron hoy el reencauzamiento de las relaciones bilaterales después del conflicto por Botnia en *Prensa Secretaria de la Nación*. Secretaria de Comunicación Pública. Buenos Aires, Argentina. Recuperado el 11/08/2015. Disponible en: <http://www.prensa.argentina.ar/2010/04/28/7561-cristina-y-mujica-alentaron-hoy-el-reencauzamiento-de-las-relaciones-bilaterales-despues-del-conflicto-por-botnia.php>
- Giménez, T. (2006). Papeleras: El Rey de España Intervendrá por pedido de Kirchner en “*Diario La Nación*”. Buenos Aires, Argentina. Recuperado el: 20/07/2015. Disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/855806-papeleras-el-rey-de-espana-intervendra-por-pedido-de-kirchner>
- Hermann, C. (1990). Changing Course: when governments choose redirect foreign policy en *International Studies Quarterly* N° 34. Pág. 3-21. Disponible en: [http://www.voxprofessori.com/cfh/hermann-pubs/Hermann-
Changing%20Course%20When%20Governments%20Choose%20to%20Redirect.p
df](http://www.voxprofessori.com/cfh/hermann-pubs/Hermann-Changing%20Course%20When%20Governments%20Choose%20to%20Redirect.pdf)
- Hernández Beloqui, J. (2013). *El Conflicto de las Papeleras entre Argentina y Uruguay. ¿Resolución o Transformación?* Instituto Internacional Catalán de Perú. Barcelona, España.
- Hosti, K. (1991) “*Restructuring Foreign Policy: a neglected phenomenon in foreign policy*”, en: Holsti, K. J. *Change in the International System*. London: Edgar Elgar, 1991, pp. 83-100.
- Infobae. (2010). La Presidenta firmó el decreto por Botnia y será querellante de los piqueteros. Buenos Aires, Argentina. Recuperado el: 04/08/2015. Disponible en:

<http://www.infobae.com/2010/06/12/520866-la-presidente-firmo-el-decreto-botnia-y-el-gobierno-sera-querellante-los-piqueteros>

- Llamas, V. (2008). *El Conflicto entre Argentina y Uruguay por la Instalación de las Papeleras: Un Caso de Estudio*. Tesis Final de Grado. Licenciatura en Relaciones Internacionales. Facultad de Ciencias Humanas. Universidad Nacional del Centro de Buenos Aires. Tandil, Buenos Aires.
- Massa, S. (2009). Gendarmería impidió el bloqueo del paso a Uruguay en Colon en “*Diario Clarín*”. Buenos Aires, Argentina. Recuperado el: 19/08/2015. Disponible en: <http://edant.clarin.com/diario/2009/01/16/um/m-01840742.htm>
- Mujica, J. (2010). Mujica ya está en Argentina y afirman que se reunirá esta semana con Cristina en *Diario Ámbito*. Buenos Aires, Argentina. Recuperado el 10/08/2015. Disponible en: <http://www.ambito.com/noticia.asp?id=502535>
- Panebianco, A. (1993). “*La Dimensión Internacional de los Procesos Políticos*” en Manual de Ciencia Política. Pag 433-439. Madrid, España. Alianza Universitaria
- Panieri D. y Gutierrez O. (2007). “*La Política Forestal Industrial del Estado Uruguayo*”. Facultad de Ciencias. Universidad de la República. Montevideo, Uruguay. Recuperado el: 11/05/2015. Disponible en: <http://www.unsam.edu.ar/escuelas/politica/ponencias/Daniel%20Panario%20y%20Ofelia%20Guti%C3%A9rrez.pdf>
- Ruiz Cerruti, S. (2001). El Gobierno no Dialoga con los Isleños en *Diario la Nación*. Recuperado el: 19/06/2015. Disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/53303-el-gobierno-no-dialoga-con-los-islenos>
- Sampieri, R. (1997). “*Metodología de la Investigación*”. Capítulo 4. Pag 60-65. San Andrés de Atoto, México. Editorial: Mcgraw - Hill Interamericana de México, S.A.
- Secretaria de Comunicación Pública. (2010). Cristina y Mujica alentaron hoy el reencauzamiento de la relaciones bilaterales después del conflicto por Botnia. Buenos Aires, Argentina. Recuperado el 11/08/2015. Disponible en:

<http://www.prensa.argentina.ar/2010/04/28/7561-cristina-y-mujica-alentaron-hoy-el-reencauzamiento-de-las-relaciones-bilaterales-despues-del-conflicto-por-botnia.php>

- Simonof, A. (2007). “Seis Claves explicativas para la Política Exterior Argentina durante *el Primer Mandato de Cristina Fernández*” (2007-2011). IV Congreso de Relaciones Internacionales. Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales. Universidad de la Plata. Buenos Aires, Argentina. Recuperado el: 05/05/2015. Disponible en: http://www.iri.edu.ar/VI_congreso/ponencias/SIMONOFF,%20Alejandro_Seis%20claves%20explicativas.pdf.

Discursos Oficiales

- Kirchner, N. (2003). Discurso de Asunción a la Presidencia de la Nación ante la Honorable Cámara Legislativa. 25/05/2003. Recuperado el: 29/04/2015. Disponible en: www.casarosada.gob.ar/discursosnk/24414-blank-18980869
- Kirchner, N. (2006a). Discurso de apertura de sesiones ante la Honorable Cámara Legislativa. 01/03/2006. Recuperado el: 03/06/2015. Disponible en: <http://www.cfkargentina.com/nelstor-kirchner-en-el-inicio-de-sesiones-ordinarias-2006/>
- Kirchner, N. (2006b). Discurso en el Corsodromo de Gualeguaychú. 05/05/2006. Recuperado el: 03/06/2015. Disponible en: <http://www.casarosada.gob.ar/discursosnk/24912-blank-88488502>
- Kirchner, N. (2006c). Discurso en la IV Cumbre Unión Europea-América Latina y Caribe. 12/05/2006. Viena, Austria. Recuperado el: 03/06/2015. Disponible en: <http://www.ambiente.gov.ar/?idarticulo=2553>

- Kirchner, N. (2006d). Discurso por Créditos a BOTNIA. 22/11/2006. Mendoza, Argentina. Recuperado el: 03/06/2015. Disponible en: <http://www.ambiente.gov.ar/?aplicacion=infofoto&IdSeccion=12&IdArchivo=216>

Documentos Oficiales

- Banco Interamericano de Desarrollo (2007). *Informe MERCOSUR Periodo: Segundo Semestre 2005 y Primer Semestre 2006*. Pag 75- 84. Instituto para la Integración de América Latina y Caribe. Buenos Aires, Argentina.
- Corte Internacional de Justicia. (1945). Estatuto de la Corte Internacional de Justicia. La Haya, Holanda. Recuperado el: 22/05/2015. Disponible en: <http://www.icj-cij.org/homepage/sp/icjstatute.php>
- Gobierno de la República Argentina. (1948). *Ley de Defensa Forestal*. Artículo 1. Secretaria de Ambiente de la Nación. Buenos Aires, Argentina. Recuperado el: 11/05/2015. Disponible en: <http://www.ambiente.gov.ar/archivos/web/DNorAmb/File/Ley%2013.273%20Defensa%20Riqueza%20forestal.pdf>
- Gobierno de la República Argentina y Gobierno de la República del Uruguay. (1975). *Estatuto del Rio Uruguay*. Artículo 1. Salto, Uruguay.
- Ley 13.273 (1948). Ley de Promoción Forestal. Artículo 1. Buenos Aires, Argentina. Consultado el: 05/06/2015. Disponible en: <http://www2.medioambiente.gov.ar/mlegal/forestales/ley13273.htm>
- Ley 13,723 (1968). Montevideo, Uruguay. Ley de Economía y Recursos Forestales. Artículo 1. Consultado el: 05/06/2015. Disponible en: <http://www.parlamento.gub.uy/leyes/ AccesoTextoLey.asp?Ley=13723&Anchor=>

- Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto. (2010). Directivas Para el Monitoreo Conjunto de Botnia-UPM y el Río Uruguay. Pag 2. Buenos, Argentina.
- Senado Y Cámara de Representantes de la República Oriental del Uruguay. (1968). Ley 13.723 de “Recursos y Economía Forestal”. Art. 1. Montevideo, Uruguay. Recuperado el: 11/05/2015. Disponible en: <http://www.parlamento.gub.uy/leyes/AccesoTextoLey.asp?Ley=13723&Anchor=>

AUTORIZACIÓN PARA PUBLICAR Y DIFUNDIR TESIS DE POSGRADO O GRADO A LA UNIVERSIDAD SIGLO 21

Por la presente, autorizo a la Universidad Siglo21 a difundir en su página web o bien a través de su campus virtual mi trabajo de tesis según los datos que detallo a continuación, a los que la misma pueda ser leída por los visitantes de dicha página web y/o el cuerpo docente y/o alumnos de la institución:

Autor-Tesista (Apellido/s y nombre/s completos)	José Manuel Jara
DNI (del autor-tesista)	36.206.937
Título y subtítulo (Completos de la Tesis)	Cambio en las Estrategias de Política Exterior de Argentina respecto al Conflicto de las Papeleras (periodo 2007-2011)
Correo Electrónico (del autor-tesista)	<u>Josema923@gmail.com</u>
Unidad Académica (donde se presentó la obra)	Universidad Siglo 21
Datos de edición: Lugar, editor, fecha e ISBN (para el caso de tesis ya publicadas), el depósito en el Registro nacional de Propiedad Intelectual y autorización de la Editorial (en el caso que corresponda).	

Otorgo expreso consentimiento para que la copia electrónica de mi Tesis sea publicada en la página web y/o campus virtual de la Universidad Siglo21 según el siguiente detalle:

<p>Texto completo de la Tesis</p> <p>(Marcar SI/NO)³</p>	<p>Si</p>
<p>Publicación parcial</p> <p>(Informar que capítulos se publicarán)</p>	

Otorgo expreso consentimiento para que la versión electrónica de este libro sea publicada en la página web y/o el campus virtual de la Universidad Siglo21.

Lugar y Fecha: _____

Firma autor-tesista

Aclaración autor-tesista

Esta Secretaría/Departamento de Grado/Posgrado de la Unidad Académica: _____
 _____ certifica que la tesis adjunta es la aprobada y registrada en esta dependencia.

Firma Autoridad

Aclaración Autoridad

Sello de la Secretaria/Departamento de Posgrado

³ Advertencia: Se informa al autor/tesista que es conveniente publicar en la Biblioteca Digital las obras intelectuales editadas e inscriptas en el INPI para asegurar la plena protección de sus derechos intelectuales (Ley 11.723) y propiedad industrial (Ley 22.362 y Dec. 6673/63). Se recomienda la NO publicación de aquellas tesis que desarrollan un invento patentable, modelo de utilidad y diseño industrial que no ha sido registrado en el INPI, a los fines de preservar la novedad de la creación.