

# Seguridad multidimensional en América Latina

Fredy Rivera Vélez, editor

# Seguridad multidimensional en América Latina



© De la presente edición:

**FLACSO, Sede Ecuador**

La Pradera E7-174 y Diego de Almagro

Quito-Ecuador

Telf.: (593-2) 323 8888

Fax: (593-2) 3237960

[www.flacso.org.ec](http://www.flacso.org.ec)

**Ministerio de Cultura del Ecuador**

Avenida Colón y Juan León Mera

Quito-Ecuador

Telf.: (593-2) 2903 763

[www.ministeriodecultura.gov.ec](http://www.ministeriodecultura.gov.ec)

ISBN:

Cuidado de la edición: Paulina Torres

Diseño de portada e interiores: Antonio Mena

Imprenta:

Quito, Ecuador, 2008

1ª. edición: junio 2008

# Índice

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

## FUERZAS ARMADAS, SOCIEDAD Y POLÍTICA

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

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

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

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

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

**La carrera armamentista en Sudamérica** . . . . . 261  
*Gustavo Ernesto Emmerich*

## NARCOTRÁFICO

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

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

## VIOLENCIA, SEGURIDAD CIUDADANA E INSTITUCIONES

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

<b>Violencia, seguridad y el Estado:  los fundamentos discursivos de las políticas  de seguridad ciudadana en Centroamérica . . . . .</b>	351
<i>Peter Peetz y Sebastian Huhn</i>	
<b>Elementos para la construcción de políticas  públicas de seguridad ciudadana . . . . .</b>	369
<i>Claudia Patricia Gómez Rojas</i>	
<b>Relación entre convivencia y seguridad ciudadana . . . . .</b>	395
<i>Myriam Román Muñoz</i>	
<b>El aporte del Libro Blanco de la seguridad  ciudadana y la convivencia de Bogotá a la  governabilidad de la seguridad urbana . . . . .</b>	413
<i>Elkin Velásquez M</i>	
<b>Representaciones de la (in)seguridad y la violencia urbana.  La mirada de los jóvenes en la Ciudad de México . . . . .</b>	433
<i>Natalia Gontero</i>	
<b>La reforma policial en el Ecuador:  un tema relegado al olvido . . . . .</b>	451
<i>Daniel Pontón C.</i>	
 <b>COOPERACIÓN, INTEGRACIÓN Y SEGURIDAD REGIONAL</b>	
<b>Instituciones y cooperación subregional del Cono Sur  frente a amenazas transnacionales. Una comparación  con la experiencia en Haití . . . . .</b>	483
<i>Elsa Llenderrozas</i>	
<b>La Seguridad: una prioridad en la agenda de las Américas . . . . .</b>	499
<i>Ana Marcela Mungaray Lagarda</i>	

# Nuevos escenarios de viejas disputas: olvido y memoria en las relaciones uruguayo - argentinas

Alba Goycochea\*

## Introducción

*Las relaciones argentino-uruguayas han delineado un camino que viene oscilando entre la aproximación y el alejamiento desde el comienzo mismo de la conformación de ambas nacionalidades; y ello se debe precisamente a que ninguno de los dos países puede dejar de conmovirse ante las circunstancias históricas por las que atraviesa su entrañable vecino*

Juan Oddone (2004)

Este trabajo describe y analiza uno de los momentos más tensos en las relaciones entre Uruguay y Argentina: el conflicto por la instalación de las plantas de papel celulosa en la localidad de Fray Bentos en el litoral oeste uruguayo.

La instalación de la planta de celulosa de la empresa finlandesa Botnia en la localidad de Fray Bentos, constituye la mayor inversión de carácter industrial en la historia del Uruguay, con una inversión de mil millones de dólares y una capacidad de un millón de toneladas por año. El proyecto, supone la autorización del gobierno de otorgar una zona franca con un enclave aduanero que cuenta con una superficie total de 458 hectáreas, incluyendo una terminal portuaria. El objeto, la fabricación de

---

\* Socióloga. Ma. en Estudios Latinoamericanos. Agradezco los comentarios y orientaciones del historiador uruguayo Juan Oddone y del politólogo Julián González.

celulosa, papel, la instalación de otras industrias vinculadas con estos procesos y la realización de operaciones portuarias.

Por otra parte, estas inversiones extranjeras forman parte de una estrategia de inserción productiva del Uruguay en el área forestal, ya iniciada a finales de la década de 1980.

Luego de que algunos estudios sugirieran la localización de la planta en Fray Bentos, a orillas del Río Uruguay, vecinos y grupos ambientalistas de la localidad argentina de Gualeguaychú en la República Argentina, expresan su rechazo a estas inversiones, por las consecuencias en términos de seguridad ambiental, afectando la calidad de vida de los habitantes y perjudicando el desarrollo de la industria turística en la región.

El proceso comienza en julio de 2002 cuando otra empresa, la española ENCE comunica el proyecto para la instalación de una planta de celulosa en Río Negro, sobre el río Uruguay (proyecto M'Bopicuá), a la cual se suma, en octubre de 2003, el de Botnia. Ambos proyectos fueron autorizados por el gobierno uruguayo. Las manifestaciones del conflicto se inician en el mes de marzo de 2005, momento en que Uruguay asume el nuevo gobierno progresista. Los vecinos de Gualeguaychú expresan sus protestas y exigen la suspensión de las obras. En abril se realiza la primera manifestación sobre el puente Gral. San Martín que une ambas orillas. En diciembre de ese año toman como medida el corte de los puentes que unen a ambos países.

Por parte del gobierno argentino, la cancillería argentina expresa que la instalación de la industria supone un incumplimiento uruguayo al Estatuto del Río Uruguay, firmado entre ambos países el 26 de febrero de 1975 en el que ambos países convienen reglamentar los distintos usos del Río Uruguay, en tramo compartido, procurando soluciones racionales y equitativas<sup>1</sup>.

En mayo de 2006, Argentina presenta una demanda contra Uruguay en la Corte Internacional de Justicia, argumentando sobre el incumplimiento de Uruguay de proporcionar información suficiente a la Comi-

1 En el marco de ese acuerdo, como señala González Lapeyre (2007), se estableció un régimen de consulta y de intercambio de información para el caso de proyectarse obras que pudieran causar perjuicio sensible al régimen del Río, a la calidad de las aguas o a la navegación.

sión Administradora del Río Uruguay y estudios sobre el lugar de localización de las plantas. Argumentan también que los informes efectuados no permiten determinar la sustentabilidad ambiental y que por tanto es necesario realizar un estudio independiente de las partes en conflicto<sup>2</sup>. Bajo estos argumentos solicita a la Corte que implemente una medida cautelar previa de suspensión de la construcción de las plantas pues estas representan una amenaza actual de daños irreparables sociales y económicos. El 13 de julio de 2006, la Corte Internacional de Justicia rechazó por 14 votos en contra las medidas provisionales solicitadas por Argentina de suspender la construcción de las plantas de celulosa y exigir a Uruguay cooperar de buena fe.

Uruguay por su parte, efectúa sus reclamos al sistema de justicia internacional por perjuicios generados por los cortes de ruta. Este conflicto adquiere entonces una relevancia internacional, a medida que comienzan a intervenir, además de la Corte Internacional de Justicia de La Haya y el Tribunal Arbitral del MERCOSUR, el Banco Mundial, la firma EcoMetric (consultora ambiental canadiense), y, en noviembre de 2006, en el marco de la XVI Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, y a solicitud del gobierno argentino, el Rey de España (facilitador del diálogo entre ambos países)

Más allá de la evidencia inmediata de las protestas de grupos ambientalistas de Gualeguaychú y el perjuicio que le genera a Uruguay el bloqueo de los puentes impidiendo la libre circulación de personas, bienes y mercaderías entre países, las interpretaciones de este conflicto son diversas y están medidas por los intereses de cada una de las partes involucradas.

En este sentido, la historia de las relaciones entre ambos países, agrega elementos interpretativos al conflicto. En este sentido, la primera parte del trabajo describe las disputas de desde la época colonial, las rivalidades

2 La argumentación se sustenta en el Art. 7 del Tratado del Río Uruguay: "La Parte que proyecte la construcción de nuevos canales, la modificación o alteración significativa de los ya existentes o la realización de cualesquiera otras obras de entidad suficiente para afectar la navegación, el régimen del Río o la calidad de sus aguas, deberá comunicarlo a la Comisión, la cual determinará sumariamente, y en un plazo máximo de treinta días, si el proyecto puede producir perjuicio sensible a la otra."



y lucha de puertos; las disputas en torno a la jurisdicción de las aguas que dividen ambos países y los conflictos durante el gobierno de Perón y las restricciones al libre tránsito de personas y mercaderías al Uruguay.

Posteriormente, el trabajo describe las posiciones adoptadas por los gobiernos y esgrimidas frente a los tribunales del MERCOSUR y del ámbito internacional: el bloqueo de los puentes por parte de los grupos ambientalistas y su afectación al libre tránsito y el dilema de la seguridad nacional; el desarrollo forestal en la región y la disputa de intereses; la seguridad ambiental del Río Uruguay. Por último, las relaciones Uruguay - Estados Unidos y la debilidad del MERCOSUR. Finalmente se señalan algunas conclusiones.

### Las relaciones Uruguay-Argentina. Una mirada histórica

La historia de las relaciones entre Uruguay y Argentina desde el período colonial evidencia la existencia de disputas y rivalidades entre ambos países. Como señala el historiador Traibel (1968), la primera rivalidad se generó entre Buenos Aires y Montevideo, fue conocida como la rivalidad de puertos.

Buenos Aires, capital política de la Gobernación y más tarde del Virreinato del Río de la Plata, ciudad más antigua, mas importante, choca en intereses con Montevideo, de origen humilde, pero transformada en una plaza fuerte de primer orden...gran puerto, cuyas condiciones naturales permitían equilibrar las ventajas de otro orden de la ciudad capital, y con buenas perspectivas económicas derivadas de la fertilidad de sus campos y la prodigiosa multiplicación de los ganados que la poblaban. (Traibel, 1968:2).

Esta situación va generando un dualismo que culminaría en el choque entre Buenos Aires, centro político y financiero, y Montevideo, centro comercial del Plata que contaba con un puerto natural de aguas profundas y de fácil acceso, a diferencia del puerto bonaerense, peligroso y de difícil calado. Durante el siglo XVIII, a partir de fundación de Monte-

video, esta ventaja portuaria genera rivalidades con Buenos Aires por los beneficios comerciales otorgados al Puerto de Montevideo por la Corona española. Entre otros, se le declara Terminal de los Correos Marítimos y se elige como Apostadero Naval del Río de la Plata. Estos beneficios impulsan el desarrollo comercial de Montevideo y las protestas de Buenos Aires.

Los focos de tensión se mantienen a lo largo del siglo XIX<sup>3</sup> y durante el siglo XX. Una de las aristas del conflicto binacional, ocurre con la doctrina de la Costa Seca, formulada por el canciller argentino, Estanislao Zeballos a principios de siglo XX. Esta doctrina sobre jurisdicción de las aguas del Río de la Plata impedía a Uruguay su derecho a usar el cauce del Río hasta la orilla, en tanto que la postura uruguaya señalaba que ambos Estados ribereños (o sea, la Argentina y Uruguay) tenían soberanía sobre el río de la Plata hasta la línea del medio del río. La tesis argentina, y en virtud a los tratados con la corona española de 1810<sup>4</sup>, ratificaba su soberanía exclusiva y absoluta sobre todo el Río de la Plata, salvo puertos y radas uruguayos. El conflicto quedó finalmente laudado en 1973 con la firma el Tratado del Río de la Plata y su Frente Marítimo (Escudé; Cisneros: 2002).

El período de mayor tensión en las relaciones bilaterales ocurrió durante la II Guerra Mundial. El gobierno uruguayo sostuvo una política exterior favorable a los aliados, en tanto que el gobierno argentino, bajo la conducción del general. Juan Domingo Perón, sostuvo una política neutral con inclinaciones hacia Alemania. Por este motivo, el Departamento de Estado de los Estados Unidos malconsideró a la neutralidad argentina. A su vez, los norteamericanos habían temido durante muchos años la organización de bloques regionales en América, en especial un

3 Luego del período independentista, se inicia un período de guerra civil por los conflictos partidarios y sus alianzas entre ambos países. Por otra parte, las tensiones se asocian a la figura del dictador argentino Juan Manuel de Rosas y la percepción recurrente, compartida por los emigrados antirrosistas residentes en Montevideo y la diplomacia brasileña, de que la proclamada "política americana" o "política americanista" de Rosas abrigaba el deseo del dictador de reconstruir el Virreinato del Río de la Plata. La Guerra Grande y el bloqueo a la ciudad de Montevideo.

4 Los argumentos durante el período colonial, España contaba con jurisdicción exclusiva sobre el río Uruguay y afluentes, la soberanía pasa luego a la Argentina, quien se transforma en heredera universal y única del Río de la Plata.

bloque austral dominado por la Argentina, temor basado en la vieja y recurrente aspiración para su país, existente en distintos grupos políticos e ideológicos argentinos, de reconstituir el antiguo Virreinato del Río de la Plata.

Se consideraba además que este país no tendría éxito en la creación del bloque austral, si Estados Unidos conseguía fortalecer el sistema interamericano, su objetivo principal en la época. Ese enfrentamiento determinó el nacimiento de una gran desconfianza mutua y el comienzo de la oposición uruguaya a las políticas peronistas y el apoyo a los opositores peronistas que se exiliaron en Uruguay. Los diarios uruguayos publicaban duras críticas al gobierno argentino, y las emisoras de radio daban espacio a los opositores al peronismo para llevar a cabo su prédica. En épocas en que los disidentes argentinos eran duramente perseguidos, “la ciudad de Montevideo aparecía como un baluarte en la lucha por la libertad” (Escudé; Cisneros:2004). La represalia argentina fue la imposición de restricciones a los viajes y a las relaciones comerciales con Uruguay. Perón llevó adelante una intensiva guerra económica estableciendo impedimentos a las importaciones uruguayas, particularmente las que provenían de las canteras del Departamento de Colonia.

Por entonces también, al igual que el actual conflicto, el gobierno peronista impuso restricciones al libre tránsito entre ambos países. De acuerdo a los registros de los diarios de la época, el desaparecido periódico uruguayo *El Diario*, el 8 de septiembre de 1953, señalaba

Desde hace varios días venimos dando nuestra opinión sobre el acto pretoriano y unilateral del gobernante argentino... Todos los días y por razones fundamentales, y con motivos vitales, cientos de uruguayos argentinos necesitan con urgencia inaplazable trasladarse de uno a otro país, y, sin excusa y sin razón alguna, por mero capricho, las autoridades argentinas impiden el viaje<sup>5</sup>.

En el mismo artículo se testimonia un discurso realizado por el Senador Carlos Manini Ríos a la Cámara de Senadores de Uruguay

5 Las anotaciones históricas fueron recabadas del Archivo Histórico del Palacio Legislativo de Montevideo. Esta referencia se encuentra en *El Diario*, artículo “Confraternidad inaceptable”. Martes 8 de septiembre de 1953. Año XXXI. Nro. 10.836.

Como todo el país está enterado de la lamentable situación de nuestras relaciones con la República Argentina en lo que se refiere –no quiero hablar ahora de otros aspectos– a la posibilidad de que los ciudadanos viajen entre uno y otro país. Sin ningún motivo, fundamento ni explicación, permanece cerrada la frontera entre Uruguay y la Argentina.

En otro periódico de la época se describen las imposiciones establecidas por el gobierno argentino, entre las que se encuentran: solicitud de pasaporte en sustitución de la cédula de identidad policial, tanto para argentinos, como para uruguayos; visa consular en Uruguay y certificado policial en la Argentina. Sobre esto se señala:

Tales visa o certificados no se expiden sino a las personas de muy directa y esencial influencia ante el gobierno argentino... es un procedimiento digno de la Administración Soviética, y más se asemeja a los métodos moscovitas en cuanto a que esa medida se toma porque sí, sin justificación<sup>6</sup>

El historiador uruguayo Juan Oddone (2004) resume que en estas difíciles relaciones entre ambos países se afectaron negativamente razones históricas y geográficas; divergencias políticas e ideológicas; alineaciones internacionales contrapuestas; disímil potencial económico y distancias personales.

Si analizamos aquellos acontecimientos a la luz del escenario actual, encontramos dos posibles coincidencias. Oddone señala que: “se ha sostenido que Uruguay pudo ser blanco oportuno para distraer la atención de los problemas que perturban al segundo gobierno peronista.”

En tal hipótesis, señala:

Parecería natural que la inquina acumulada por Perón desde 1943 contra el indócil régimen democrático de los uruguayos le lleva a hostigar al vecino que buscó la protección norteamericana durante la guerra, en los momentos más críticos de su confrontación con los Estados Unidos (Oddone; 2004:65).

6 *El Diario: Cierre de la frontera argentina. Política a la moscovita*. Viernes 2 de enero de 1953. Año XXX Nro. 10594.

Diversos analistas sostienen que el conflicto actual con Uruguay permite al gobierno argentino distraer la atención y captar adhesiones en el marco de la campaña electoral, y también señalan que dicho enfrentamiento se encuentra en el marco de un acercamiento del Uruguay a los Estados Unidos.

A continuación, desde el presente se señalan algunas características del conflicto.

### **El bloqueo de los puentes y su impacto en la libre circulación de personas, bienes y mercaderías**

El 30 de diciembre del año 2005 se produce el primer corte de ruta y bloqueo del puente General San Martín por parte de Argentina, medida que se toma en febrero del 2007 por tiempo indeterminado. Esta medida se extendió también para los otros dos puentes que unen ambos países: el puente Paysandú-Colón y el puente Salto Concordia. Los cortes de ruta constituyen una violación al principio de la libre circulación establecido en el Tratado de Asunción –que crea el MERCOSUR– y otras normas de Derecho Internacional. Con estas medidas no solamente se ven trabadas las vías de circulación entre Argentina y Uruguay, sino entre todos los países del MERCOSUR y sus asociados.

El “Mercado Común del Sur” (MERCOSUR), fue constituido por los Gobiernos de la República Argentina, República Federativa del Brasil, República del Paraguay y República Oriental del Uruguay, mediante la firma del Tratado de Asunción, el 26 de marzo de 1991.

Este tratado establece un Mercado Común lo cual supone: “La libre circulación de bienes, servicios y factores productivos entre los países, a través, entre otros, de la eliminación de los derechos aduaneros y restricciones no arancelarias a la circulación de mercaderías y de cualquier otra medida equivalente” (Capítulo 1; Artículo 1).

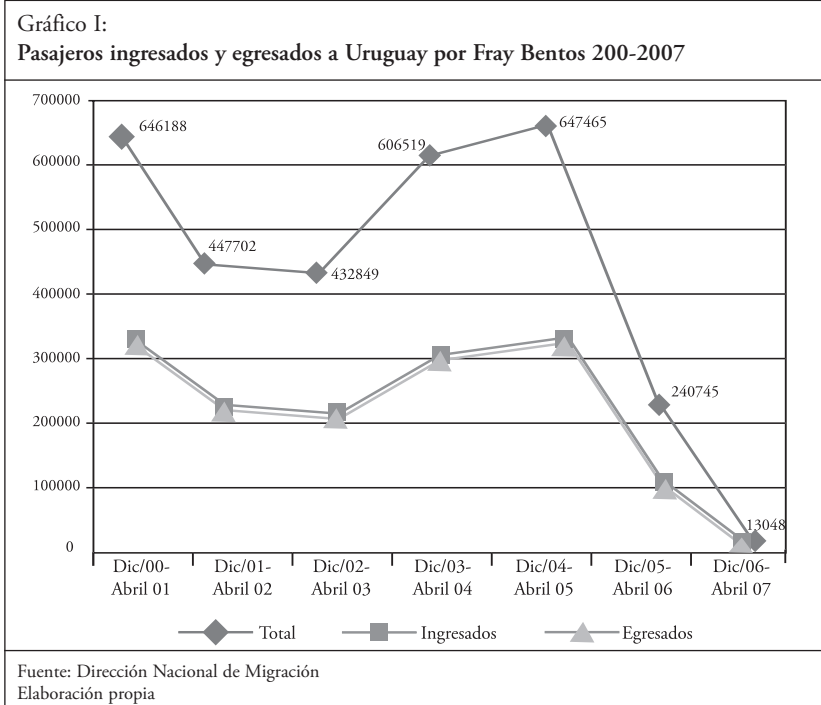
Uruguay argumenta que estos cortes de ruta ocasionaron importantes daños y perjuicios también a sectores y agentes económicos de este país, fundamentalmente vinculados a negocios de exportación e importación, turismo y transporte terrestre de pasajeros y mercaderías. De acuerdo al

Ministerio de Relaciones Exteriores de Uruguay<sup>7</sup>, el bloqueo afectó el traslado de mercaderías hacia Argentina, Uruguay, Bolivia, Paraguay y Chile. El 90% de los camiones que transportaban cargas quedaron atrapados por el bloqueo. Estiman que las medidas generaron pérdidas por seis millones de dólares. Los cortes de ruta también afectaron el empleo y la actividad comercial en las localidades fronterizas. La Administración Nacional de Puertos debió reducir los aranceles de mercaderías provenientes de Chile y Bolivia, para asegurar el comercio con la región andina. En lo que respecta a la libre circulación de personas, y especialmente en relación al Turismo, el turismo argentino al Uruguay se redujo en un 50%, lo cual afecta indirectamente a los trabajadores uruguayos del turismo, comercio, gastronomía y la construcción.

Por otra parte, se argumenta que estos cortes constituyen una violación al artículo 22 de la Convención Interamericana de Derechos Humanos que establece el derecho a la libre circulación. Por tanto, los cortes desconocen los compromisos vigentes entre las Partes en virtud de instrumentos jurídicos internacionales relativos a Derechos Humanos. El gobierno uruguayo argumenta que, si bien los actos materiales que obstaculizan la libre circulación son realizados por particulares, el incumplimiento de Argentina se establece por la omisión en adoptar las medidas para evitarlos.

En el siguiente gráfico (de acuerdo a los datos obtenidos de la Dirección Nacional de Migración, desde Diciembre del 2000 a Febrero de 2007, se puede observar el brusco descenso de pasajeros que ingresan y egresan a Uruguay por el puente Gral. San Martín. Los datos proporcionados señalan los meses de diciembre a abril en virtud de que los mismos corresponden a la temporada de verano y las vacaciones de Semana de Turismo, período de mayor tránsito entre ambos países.

<sup>7</sup> La presente información se encuentra disponible en la página Web del Ministerio de Relaciones Exteriores, en un documento referente a los Cortes de ruta en los puentes sobre el Río Uruguay ([http://www.mrree.gub.uy/mrree/Asuntos\\_Policos/Planta%20Celu/cortes%20de%20ruta%20y%20da%F1os.htm](http://www.mrree.gub.uy/mrree/Asuntos_Policos/Planta%20Celu/cortes%20de%20ruta%20y%20da%F1os.htm))



Uruguay presenta su reclamo al Tribunal de Controversias del MERCOSUR, el cual en septiembre de 2006 falla a favor de Uruguay, declarando que la ausencia de las debidas diligencias que la República Argentina debió haber adoptado para prevenir, ordenar o, en su caso, corregir los cortes de las rutas que unen ambos países, no es compatible con el compromiso asumido por los Estados Partes en el tratado fundacional del MERCOSUR de garantizar la libre circulación de bienes y servicios entre los territorios de sus respectivos países, establecido en el artículo 1º del Tratado de Asunción. La “conducta debida” por Argentina ante estos hechos, surge del compromiso de asegurar y mantener la libre circulación en el ámbito del MERCOSUR, lo que implica la obligación de aplicar los medios necesarios para el logro de dicho objetivo.

En noviembre de 2006, Uruguay solicita medidas cautelares contra la Argentina ante el Tribunal Internacional de La Haya para prevenir o dar

finalización a la interrupción del tránsito entre ambos países; para que Argentina se abstenga de cualquier medida que pueda agravar, extender o hacer más dificultoso un acuerdo; para que Argentina se abstenga de realizar cualquier otra medida que pueda perjudicar los derechos de Uruguay en disputa ante la Corte.

Argentina sostiene que es falsa la vinculación que Uruguay hace del conflicto diplomático regulado por el Estatuto del Río Uruguay y los cortes de ruta realizados por los grupos ecologistas de la población de Gualaguaychú y que el gobierno argentino tiene una política de no represión de los piquetes de corte de ruta en todos los casos.

### Los dilemas en torno a la seguridad nacional

A lo largo del conflicto, los medios de prensa daban cuenta de posibles amenazas por parte de grupos ambientalistas a la seguridad de la planta de Botnia en territorio uruguayo. Esta situación se agravó en noviembre de 2006, cuando el Presidente uruguayo decreta la autorización para que las Fuerzas Armadas custodien el área perimetral de la planta en Fray Bentos debido a informaciones del servicio de inteligencia militar sobre posibles atentados por parte de los ambientalistas. El decreto aprobado el lunes 4 de diciembre por el Poder Ejecutivo asigna al Ejército la vigilancia perimetral de Botnia a efectos de que los soldados uruguayos impidieran el ingreso o egreso de personas al predio que posee la empresa en Fray Bentos. Esta medida fue suspendida a pedido de la empresa finlandesa.

El hecho de que la presencia militar no se haya extendido, puede obedecer a que, como señala el analista Rosendo (2007), a diferencia de otros países de América Latina, los países del Cono Sur –Chile, Uruguay y Argentina– no han evidenciado una tendencia a la militarización de la seguridad pública ya que, entre otras razones, en la región, el problema del crimen organizado está en un nivel de desarrollo menor y porque también parece existir una posición más homogénea en cuando a reducir el rol de las Fuerzas Armadas a lo estrictamente militar.

Aún cuando la medida despertó desconfianzas por parte del gobierno argentino, y si bien las amenazas hacia el Uruguay suponen un estado de

alerta contra situaciones de atentar contra la seguridad de bienes y de personas, el politólogo uruguayo, especialista en temas de seguridad, Julián González, asegura que “le consta que hay buenas relaciones entre los organismos de seguridad uruguayos y argentinos, del Ministerio de Defensa y del Interior”<sup>8</sup>.

El hecho de que hasta ahora las agresiones no pasen de expresión verbal, y de los despliegues de seguridad utilizados por el gobierno uruguayo como el ocurrido en el mes de agosto de 2007 con la inauguración del Puerto de Nueva Palmira, con capitales de Botnia, en Colonia, Uruguay, parece amparar esta tesis de González.

### El desarrollo forestal como estrategia de inserción internacional

Diversos analistas, intelectuales y políticos han señalado que el actual conflicto por las plantas de celulosa se enmarca en una rivalidad de la Provincia de Entre Ríos por la elección de las multinacionales de la pasta de celulosa de instalar sus industrias en la región uruguaya.

Entre los argumentos esgrimidos se señala la aprobación en esa Provincia del Decreto N° 2254 acerca de Disposiciones sobre Régimen de Promoción Industrial, fechado el 4 de junio de 1990), el cual enumera los sectores y actividades industriales que se considera de interés promover, en la Provincia. Y en el mismo se enumeran numerosas desgravaciones a las inversiones industriales como la industria celulósica papelera para la elaboración de pulpa o pasta química, semiquímica o mecánica y/o papel a partir de la madera y/o subproductos de origen forestal. Por otra parte, en una entrevista realizada al escritor uruguayo Mario Benedetti en el año 2006, este señala “Esto es una venganza del gobernador Jorge Busti. El quería que las plantas -procedentes de Finlandia y España- se establecieran en Argentina. Pero parece que pidieron una coima tan grande que los finlandeses no aceptaron y decidieron instalarse en Uruguay”<sup>9</sup>.

8 Entrevista realizada en junio de 2007.

9 Entrevista realizada en el Semanario Perfil en febrero de 2006. Disponible en <http://www.terra.com.ar/canales/politica/132/132908.html>.

Un año después, en junio de 2007, el gobernador entrerriano firma el decreto 2772, mediante el cual el Ejecutivo reglamenta la llamada “Ley de la Madera”, que establece frenos a la comercialización de productos para evitar que éstos abastezcan a la planta de Botnia<sup>10</sup>. Asimismo el analista argentino Juan Eugenio Corradi<sup>11</sup> señala

Como suele suceder, ni toda verdad ni la justicia de la causa estaban de un solo lado. Inicialmente los finlandeses habían pensado en la provincia Argentina de Entre Ríos como lugar de afincamiento de la planta, pero primero el default argentino del 2001 y luego las desmedidas exigencias del gobierno provincial (no precisamente ecológicas sino de dinero), hicieron que los inversores consideraran que era más conveniente instalarse en el lado oriental del río, en Uruguay. Los españoles también habían explorado la posibilidad de instalar la planta en Entre Ríos y desistieron por igual razón.

El autor resume algunas características del sector de la industria forestal en la Argentina. Al respecto describe que este se compone de los siguientes segmentos: silvicultura, madera sólida, celulosa y papel. El PBI de este sector industrial en 1998 alcanzó los 4,5 mil millones de dólares, o sea el 1,6% del PBI total argentino de ese mismo año. En la actualidad el segmento principal generador del PBI sectorial es la industria de los productos de madera (muebles en general), con un 65% del total. El otro 35% está relacionado con la industria de celulosa y papel (28%). A causa de la crisis interna y de la falta de competitividad en el mercado internacional, hasta el 2002 la industria forestal argentina operaba debajo de su capacidad productiva. A partir de la recuperación después del 2002, las exportaciones de productos de madera aumentaron al ritmo de un 30% anual. El sector maderero tiene fuerte participación extranjera: una de las principales plantas papeleras en territorio argentino es la planta celulósica de Alto Paraná. Produce 350.000 toneladas de celulosa de fibra larga, blanqueada y pertenece a Celulosa Arauco y Constitución S.A., que es una empresa chilena.

10 Info Alternativa. Diario On line de la Ciudad de Concordia. Entre Ríos. Disponible en [http://infoalternativa.com.ar/hoy/index.php?option=com\\_content&task=view&id=4395&Itemid=43](http://infoalternativa.com.ar/hoy/index.php?option=com_content&task=view&id=4395&Itemid=43)

11 Extraído del artículo de Juan Eugenio Corradi: *Globalización, conflictos y cooperación*. Opinión Sur. Publicación Virtual. Disponible en [http://www.surnorte.org.ar/opinionsur/nota.php?id\\_notas=134](http://www.surnorte.org.ar/opinionsur/nota.php?id_notas=134)



En Uruguay las plantaciones forestales representan una de las transformaciones más importantes que han operado en el Río de la Plata en las últimas décadas. En Uruguay los cultivos forestales, llegaron a ocupar más del 35 % del área de algunas secciones censales. La superficie forestada ha tenido un crecimiento constante pasando de 186.000 has. en 1991 a 661.000 has. en el 2000 (Paruelo, y otros; 2006).

La forestación en Uruguay comenzó en la década de los años 60, a partir de los trabajos de la CIDE (Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico), las cuáles culminaron en la aprobación de la Ley Forestal N° 15939 del año 1988. Uruguay inicia así una estrategia basada en el desarrollo de la cadena productiva del sector forestal o Cluster Forestal-Madera-Celulosa. Esta estrategia está mencionada dentro de las propuestas y proyectos presentadas en el documento “El gobierno del cambio: la transición responsable” presentado por el actual Presidente uruguayo dentro de uno de los componentes del Plan “Uruguay Innovador”, que establece el desarrollo de los complejos agroindustriales (cárnico, lácteo, arroceros, granjero, forestal, pesquero).

Históricamente el país contó con diversas recomendaciones por parte de organismos internacionales como el Banco Mundial y la Agencia de Cooperación Internacional de Japón (JICA) que constituyeron la base de las leyes forestales aprobadas en 1968 y 1987. Entre 1990 y el año 2000, la tasa media anual de forestación pasó de 3.000 has. a 52.000 has. afectadas a este rubro, en tanto que las exportaciones de productos forestales pasaron de 13 millones a 86 millones de dólares anuales (IICA: s/f).

Y, como ya se señaló, la instalación de la planta de celulosa de la empresa Botnia en la localidad de Fray Bentos, constituye la mayor inversión de carácter industrial en la historia del Uruguay.

### **Las relaciones Uruguay - Estados Unidos y la debilidad del MERCOSUR: autonomía vs integración regional**

Otra de las características de este conflicto, que parece retomar viejas disputas, es el acercamiento del país a los Estados Unidos y la debilidad del MERCOSUR como estrategia de integración.

Caetano y Vaillant (2004) han señalado que uno de los grandes dilemas del Uruguay tiene que ver con los destinos y las orientaciones del impulso integrador: la opción entre la asociación privilegiada con los vecinos de la región o el vínculo preferido con las naciones más desarrolladas del mundo noroccidental. “Más de una vez en la historia uruguaya se ha planteado la consigna de ‘entrar en el mundo salteándonos a los vecinos’ La opinión sobre que resultaría más conveniente para el país tener ‘amigos ricos y lejanos antes que hermanos pobres y cercanos” (Caetano; Vaillant; 2004:8).

Los acontecimientos de los últimos años dejaron en evidencia las debilidades del MERCOSUR como estrategia de integración regional, vinculados, entre otros factores, a los problemas asociados al incumplimiento de los pactos, la emergencia de diferencias a propósito de propuestas de inserción internacional, las exigencias derivadas a partir de situaciones críticas emergentes a partir de las crisis regionales, la inseguridad jurídica creciente al interior del bloque fruto de la muy lenta internalización de normas y de la irresolución del problema de la solución de controversias.

Por otra parte, la crisis iniciada en el año 1999 con la devaluación del real provocó que el Uruguay comenzara a mirar con mayor distancia el proceso de integración regional. Si la región estaba en crisis, “resultaba necesario buscar la salida afuera” (Caetano; Vaillant, 2004). Si bien esta estrategia fue aplicada de distinta manera por cada uno de los socios del bloque, en el Uruguay tomó la forma de un acercamiento bilateral con Estados Unidos y el bloque de Norteamérica en general. Este constituía un elemento nuevo y hasta disruptivo de la política internacional del Uruguay llevada adelante por los sucesivos gobiernos democráticos desde el final de la dictadura.

Este acercamiento impactó dentro del bloque regional especialmente luego de que, en el mes de enero de 2007 Uruguay firmara con los Estados Unidos el Acuerdo Marco de Comercio e Inversión (TIFA). Esta negociación unilateral despertó controversias en el MERCOSUR, ya que deja en evidencia las dificultades de lograr la consolidación política y económica del bloque en la región.

Para Uruguay, la integración económica constituye un instrumento más con el cual superar la restricción que impone su reducido mercado

interno. Pero el proceso de integración económica, como proceso colectivo, debe compartir una voluntad efectivamente común con sus socios. Sin embargo,

... el MERCOSUR da signos de fatiga y proyecta el síndrome de lo que se podría llamar como el miedo a integrarse. Esto es el miedo a perder grados de soberanía relativa en distintas áreas en donde naturalmente el *acquis* comunitario debería tener grados de influencia creciente. Este síndrome está muy arraigado en las diplomacias del MERCOSUR, que por distintos motivos ven amenazada su razón de ser ante un avance firme del bloque (Caetano; Vaillant 2004: 31).

## Conclusiones

De acuerdo al análisis presentado, y del breve recorrido histórico, es posible encontrar algunas líneas de continuidad para entender el conflicto de relaciones entre Uruguay y Argentina. El actual escenario de inserción internacional y la atracción de inversiones extranjeras directas, expresan que Uruguay no logró superar el viejo dilema de autonomía o la integración regional. Como señalan Caetano y Vaillant (2004), como país pequeño, sometido además a la presión de dos vecinos gigantescos, Uruguay encontró sus mejores momentos cuando supo mantenerse como factor dinámico de equilibrio e intermediación con Argentina o Brasil, cuando ensayó modalidades de inserción flexible y dialéctica con los mercados mundiales y regionales, cuando puso en marcha esquemas pragmáticos de desarrollo que combinaran apuestas y estrategias diversas. Al mismo tiempo, el país también supo aprovechar coyunturas internacionales favorables. (Caetano; Vaillant, 2004:31). Estas presiones –como las que estamos analizando a partir del conflicto ambiental– han llevado al Uruguay a reafirmar la soberanía nacional frente a cualquier esquema de integración regional.

Esta afirmación amerita algunas reflexiones. Sin desmerecer las posturas de las organizaciones ambientalistas y sus razones por las que se oponen a este tipo de inversiones, la postura argentina, especialmente la no

resolución al corte de rutas y falta de compromiso por parte de países del MERCOSUR en establecer estrategias efectivas de negociación, reafirma la debilidad del proceso de integración presente.

Las nuevas alianzas estratégicas, se deben a que, como ya ha señalado Caetano y Vaillant (2004), la pequeñez y consiguiente insuficiencia de la variable del mercado interno hace que el Uruguay deba orientar su economía hacia otros mercados y cómo hacerlo. De acuerdo a la información presentada, las estrategias recientes apuntan a la captación de inversiones extranjeras y el desarrollo de un *cluster* vinculado al sector forestal. Se destaca también el acercamiento a los Estados Unidos a través de la firma del TIFA, situación que generó resistencias al interior del bloque regional, ya que este convenio puede ser la antesala de un tratado de libre comercio con ese país.

El análisis histórico nos demuestra que cuando Uruguay afirma su autonomía encuentra resistencias del país vecino, algunas de las cuáles reinciden en la historia: la obstaculización del libre tránsito (perjudicando los vínculos comerciales en la región, en particular la industria turística) y las rivalidades que dificultan un proyecto económico. En este caso, el del *cluster* forestal y maderero

Una segunda línea interpretativa es la persistencia de intereses por el control portuario en la región, o lo que la historiografía ha denominado como lucha de puertos. El desarrollo portuario tiene una larga data en el Uruguay, ya a finales del siglo XIX, fue considerada la posibilidad de establecer un puerto de aguas profundas en la costa oceánica de Rocha, posibilidad que hoy está presente en el país.

Casualmente, y de acuerdo a la información publicada por el semanario uruguayo Brecha (Blixen, 2007) en agosto de 2007 inversores españoles estarían interesados en construir un puerto en Rocha, Uruguay a efectos de consolidar el llamado Corredor Bioceánico Central que una el Pacífico con el Atlántico, mediante una comunicación multimodal (fluvial, carretera y ferroviaria) que logre conectar el sur de Chile, las provincias centrales de Argentina, el sur paraguayo, el sur uruguayo y el sur brasileño. Este puerto sería entonces el punto estratégico de salida de la producción de la región y en el eslabón de conexión con las grandes rutas del comercio marítimo mundial. Hoy, los servicios del

puerto de Buenos Aires son un tercio más caros que los de Montevideo, y las alternativas de los puertos del sur de Brasil enfrentan los costos de fletes.

Si tomamos en cuenta la histórica lucha de puertos, el conflicto actual podría estar evidenciando la importancia estratégica que aún mantienen los canales de navegación del Uruguay y, por tanto, la resistencia argentina al desarrollo de la logística portuaria. Al respecto autoridades uruguayas han señalado: “Este es el trasfondo real de este conflicto. Hay intereses económicos en la República Argentina a los que no les gusta el desarrollo que está teniendo Uruguay en captación de inversiones extranjeras y desarrollo de sus puertos en el litoral y el Río de la Plata” (Rosello, 2006). El conflicto, está muy vinculado al tema de las inversiones en Uruguay y al tema de la vieja, sorda y nunca terminada lucha portuaria, que obviamente puede tener alguna relación en virtud de que el cierre de los puentes y de los corredores bioceánicos tiene como consecuencia trastornar la logística portuaria y la actividad creciente en el país de inversiones en puertos como los de Nueva Palmira, Montevideo y otros.

A la fecha de este trabajo no se vislumbra una resolución del diferendo. Sin embargo, y a modo de resumen, Alberto Methol Ferré, ya en la década de 1970, señalaba que Uruguay debía optar por dos caminos: el de la integración o el de autonomía. Este conflicto deja interrogantes que solamente el curso de los acontecimientos podrá responder.

## Bibliografía

- Blixen, Samuel (2007) “Un megaproyecto que cambiaría al país Uruguay vuelve a pensar”. *Semanario Brecha*. Edición No. 1136-13 de julio.
- Caetano; G; Vaillant, M. (2004) *¿Qué MERCOSUR necesita Uruguay? ¿Qué Uruguay necesita el MERCOSUR. Apuntes para entender requerimientos recíprocos. Análisis y propuestas*. Uruguay: Friedrich Ebert Stiftung - Fesur.
- Cantera, Marcos (2006) *Detrás de las papeleras*. Informe Uruguay [http://www.uruguayinforme.com/news/20012006/20012006\\_marcos...](http://www.uruguayinforme.com/news/20012006/20012006_marcos...) (01/08/2007).
- Cariboni, Diana (2006) *Preocupante las relaciones encalladas de Uruguay-Argentina*. Revista La Onda Digital <http://www.uruguay2030.com/Laonda/Laonda/201-300/273/B2.htm> (01/05/2007).
- Cazalá, Emilio (2003) “A 30 años del Tratado del Río de la Plata”. *Diario El País*. 10/11/2003.
- Di Candia, César (2006) *Memoria. El camino de la violencia uruguaya. 1940-1973*. Vol. I. Talleres gráficos El País.
- El Diario (1953) “Cierre de la frontera argentina. Política a la moscovita”. *El Diario*. Viernes 2 de enero de 1953. Año XXX Nro. 1059.
- Escudé, C; Cisneros, A. (2000) (2004). *Historia de las Relaciones Exteriores Argentinas* <http://www.argentina-rree.com/717-089.htm>
- Ligrone Greco, Atilio (s/f) *Situación y perspectivas del sector forestal: desafíos para el Uruguay*. Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura. IICA
- Méthol Ferré, A. (1973) *Geopolítica de la Cuenca del Plata .El Uruguay como problema*. Buenos Aires: Ed. A. Peña Lillo, 3a. Edición.
- Oddone, Juan (2004) *Vecinos en discordia. Argentina, Uruguay y la política hemisférica de los Estados Unidos. Selección de documentos. 1945-1955*. Montevideo: Ed. El Galeón.
- Paruelo, J.M y otros (2006) “Cambios en el uso de la tierra en Argentina y Uruguay: marcos conceptuales para su análisis”. En *Revista Agrociencia*. Vol. X N° 2.
- Peger, Elizabeth (2006) *Capital español - El conflicto Uruguay-Argentina por la instalación de papeleras pone en jaque el sueño de un bloque iz-*



- quierdista latinoamericano* Nuevo Digital Internacional-<http://www.nuevodigital.com/2006/01/18/conflicto-uruguay-argentina-por-instalac> (01/08/2007).
- Rosello, Renzo “La lucha por puertos estaría en el trasfondo del conflicto”. *Diario El País*, [http://www.elpais.com.uy/07/06/12/pnacio\\_285853.asp](http://www.elpais.com.uy/07/06/12/pnacio_285853.asp)
- Sosa, M. *Uruguay-Argentina: un inesperado conflicto entre hermanos*. ORLA [http://orla.upf.edu/blog/2006/05/uruguayargentina\\_un\\_inesperado\\_conflicto\\_entre\\_her.htm](http://orla.upf.edu/blog/2006/05/uruguayargentina_un_inesperado_conflicto_entre_her.htm) (01/08/2007).
- Traibel, José M. (1968) *Los Porteños*. Historia Ilustrada de la Civilización Uruguaya. Tomo II. Montevideo: Editores Reunidos.
- Vitabar, Lourdes (2006) Historiadora Clemente: “A Kirchner el conflicto se le fue de las manos” en *Diario La República*, 2 de diciembre. <http://www.larepublica.com.uy/lr3/?a=nota&n=231814&e=2006-12-02> (01/08/2007).

## Links

- Conflicto por las plantas de celulosa*. Ministerio de Relaciones Exteriores. [http://www.mree.gub.uy/mree/Asuntos\\_Policos/paginalcelulosa.htm](http://www.mree.gub.uy/mree/Asuntos_Policos/paginalcelulosa.htm) (01/08/2007)
- La militarización del conflicto con Argentina Verde que te quiero verde*. Brecha digital: <http://www.brecha.com.uy/ShowNews.asp?Topic=3&NewsID=6626&IdEdition=89> (01/08/2007)
- El gobierno del cambio: la transición responsable*: [Http://www.presidencia.gub.uy/\\_Web/pages/pres02.htm](http://www.presidencia.gub.uy/_Web/pages/pres02.htm) (01/08/2007) Archivo Histórico del Palacio Legislativo de Montevideo.
- Confraternidad inaceptable*. El Diario. Martes 8 de setiembre de 1953. Año XXXI. Nro. 10.836
- Cierre de la frontera argentina. Política a la moscovita*. El Diario. Viernes 2 de enero de 1953. Año XXX Nro. 10594