

Lecciones de Gualeguaychú (de la resistencia al riesgo hacia la construcción de un gobierno alternativo de los riesgos ambientales)

Por **Cósimo Gonzalo SOZZO** *

Resumen

En el presente *paper* analizo el caso de la Asamblea de Gualeguaychú y su lucha contra la instalación de las papeleras en el río Uruguay como un caso y una experiencia de resistencia al riesgo y las lecciones institucionales que del mismo pueden extraerse.

En primer lugar, analizo la Asamblea a la luz del concierto de los nuevos movimientos sociales; sostengo que en este vasto campo existe un subgrupo de movimientos en los cuales la lucha es por condiciones de vida básicas, como son las ambientales y de la salud humana, que se ven amenazadas por ciertos riesgos. De acuerdo con esta perspectiva, el análisis de estos movimientos sociales que luchan por objetivos posmaterialistas podría efectuarse desde una sociología de los riesgos que asuma el fenómeno de la acción colectiva de resistencia al riesgo. Luego estudio el discurso de la Asamblea respecto de sí misma y muestro que: a) la autodefinición acerca el discurso de los habitantes de Gualeguaychú al problema de la democracia participativa lo aleja del discurso ambientalista y advierto que b) una autodefinición como la que describo proporciona a la Asamblea una fuerte identidad pero al mismo tiempo corre el riesgo de desvincular la lucha que sostiene con la correspondiente a los movimientos ambientales, que son la posibilidad más concreta de globalizar la resistencia. Me detengo luego sobre la relación de La Asamblea con los medios de comunicación y en particular sobre dicha relación en cuanto a la cuestión de los piquetes. Allí mantengo la tesis de que: a) la cuestión de la subjetividad de la Asamblea no se define por las formas o los medios que toma la lucha; la selección de los medios es una

cuestión de aprendizaje social y de imaginación y capacidad creatividad propia de la Asamblea. Como muestro en lo que sigue, la subjetividad de la Asamblea se vincula con sus objetivos. b) Sí puede verse aquí un reclamo caracterizador en el plano de los derechos; existe un ejercicio concreto de una especie de ciudadanía ambiental, lo que se comprueba en el intento de tener su correlato por parte del Estado, que reaccionó declarando poseer una política nacional ambiental.

Concluyo sosteniendo que: a) la experiencia de la Asamblea de Gualeguaychú encierra un enorme valor como experimento social de democracia participativa que puede ser rescatado e institucionalizado para un mejor diseño de un proceso al respecto. La Asamblea de Gualeguaychú es, por ahora, un caso de democracia de alta intensidad; lo que me interesa destacar es que se trata de un experimento democrático que puede ser considerado como tal a los fines de construir una nueva institucionalidad ambiental. Se asiste –pese al mismo discurso de la Asamblea y por imperio de la materia que los asambleístas defienden– a una experiencia de una nueva ciudadanía, una ciudadanía verde, que no es el producto de una educación ambiental –lo que le otorga el rasgo de no-planificada– sino de las sinergias sociales que se generan a partir de un problema concreto de naturaleza ambiental. El desafío, a mi modo de ver, es elaborar un proceso institucional en el seno de Mercosur que permita organizar de otra manera la coordinación de la acción social en forma de red democrática y pensada desde Latinoamérica, como alternativa a la que ofrece la gobernancia.

* Dr. en Ciencias Jurídicas y Sociales; Prof. ordinario de Derecho Civil III; Director del Programa CAI+D "Globalización y Derecho", Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad Nacional del Litoral.

Gobierno de los riesgos y democracia

Muchos autores utilizan la expresión “gobierno” asociándola a la idea a “governancia”. En esta perspectiva, la cuestión de que el riesgo no puede simplemente evaluarse y gestionarse desde la autoridad con la ayuda de los expertos, sino que debe ser “gobernado” mediante un sistema participativo, dialógico y en el cual la agenda se construya desde la base, implicando “...una participación amplia desde el comienzo y de una cooperación negociada entre las múltiples partes” (De Marchi y Funtowitz, 2004)⁽¹⁾. En una palabra,

- a) cambia la organización de la toma de decisiones sobre riesgo –que es ahora una decisión social y no experta/científica–, con lo cual asume la fisonomía de una red integrada por una variedad de actores sociales;
- b) en consecuencia, mudan también las herramientas con las cuales se organiza e implementa esa decisión, pues no se utilizan al efecto sólo tecnologías científicas sino también sociales;
- c) al mismo tiempo se asume que evaluación y gestión ya no constituyen dos ámbitos diferentes y que se mantienen separados;
- d) y que las instituciones, decididores –alianza de expertos y políticos– y sociedad deben relacionarse procedimentalmente en la toma de decisiones sobre riesgos, lo que importa una reforma de los procedimientos institucionalmente previstos de modo que permitan la participación ciudadana;
- e) en el plano epistemológico, esto implica reconocer que la ciencia no es la única forma de conocimiento válida, sino que también lo es el sentido común.

Existe, por ello, una estrecha vinculación entre la problemática de los riesgos y la democracia como sistema de toma de decisiones. Mejor aún: existe una íntima vinculación entre la renovación de la democracia representativa y la cuestión del riesgo, pues la problemática del riesgo coloca en la agenda la reforma de la democracia.

Ahora, democratizar la democracia implica también una agenda institucional y, en consecuencia, una tarea para los operadores del campo jurídico.

Pienso que en el campo del gobierno del riesgo, la labor del derecho es proporcionar la ingeniería normativa para el funcionamiento de un diseño de una nueva democracia, más participativa.

El comienzo debería estar dado, desde mi punto de vista, por teorizar acerca de diferentes experiencias democratizadoras de la toma de decisiones en materia ambiental y vinculadas a la salud humana, en el sentido de experimentos sociales que puedan ser luego empleados como prototipos regulatorios.

En este contexto, me interesa analizar la experiencia de la Asamblea de Gualaguaychú como un caso cuyo gobierno ha ingresado en la *global governance* pero que podría ser rescatado también para la construcción de una institucionalidad diferente y alternativa.

La Asamblea de Gualaguaychú y los nuevos movimientos sociales Los nuevos movimientos sociales y los nuevos movimientos sociales ambientalistas

⁽¹⁾ De Marchi, Bruna y Funtowitz, Silvio, “Gobernabilidad del riesgo en la UE”, en *Gobernar los riesgos. Ciencia y valores en la sociedad del riesgo*, Biblioteca Nueva, Madrid, 2004.

La Asamblea de Gualeguaychú es un nuevo movimiento social que se inserta en el contexto del surgimiento y expansión de este tipo de grupos de protesta social que han proliferado desde la década de 1990 en Argentina⁽²⁾.

Como destaca Boaventura de Souza Santos, resulta difícil, más aún en Latinoamérica, proporcionar “*un concepto o una teoría sociológica únicos*” que abarque estos movimientos, dada la gran heterogeneidad de los mismos (Boaventura de Souza Santos, 1998:313). Para Santos, estos nuevos movimientos sociales introdujeron “nuevos factores” en la relación regulación/emancipación y en la relación subjetividad/ciudadanía durante las dos últimas décadas (Boaventura de Souza Santos, 1998:314). Explica Santos: “*La novedad más grande de los NMSs⁽³⁾ reside en que constituyen tanto una crítica de la regulación social capitalista, como una crítica de la emancipación social socialista tal como fue definida por el marxismo. Al identificar nuevas formas de opresión que sobrepasan las relaciones de producción, y que ni siquiera son específicas de ellas (...) y al abogar por un nuevo paradigma social (...) denuncian los NMSs, con una radicalidad sin precedentes, los excesos de regulación de la modernidad*” (Boaventura de Souza Santos, 1998:315). Estos movimientos encierran, para el autor, una crítica a las teorías emancipatorias modernas que no visualizaron estas nuevas formas de opresión: “*Implican, pues, la crítica al marxismo y al movimiento obrero tradicional*”. Dicho en otras palabras, crítica a nuevas formas de opresión, crisis de las viejas teorías emancipadoras y surgimiento de nuevas teorías al respecto. Así, estos nuevos movimientos sociales son una nueva resistencia.

La lucha de los antiguos movimientos sociales, como los obreros, fue fundamentalmente por mejores condiciones materiales de vida (Boaventura de Souza Santos, 1998:315), mientras que en estos casos, como el de la Asamblea de Gualeguaychú, la lucha es por condiciones de vida básicas, como son las ambientales y de la salud humana, que se ven amenazadas por ciertos riesgos. En palabras de Ulrich Beck, el problema y la resistencia no serían contra la forma de la distribución de la riqueza, sino contra la forma de la distribución de los riesgos. Desde esta perspectiva, el análisis de estos movimientos sociales que luchan por objetivos posmaterialistas podría efectuarse a partir de una sociología de los riesgos que asuma el fenómeno de la acción colectiva de resistencia al riesgo —lo que no incluye a los nuevos movimientos sociales que luchan por necesidades básicas; por ejemplo, el movimiento de los sin tierra de Brasil o los movimientos de defensa de los derechos humanos en la Argentina luego de 1983.

Los nuevos movimientos sociales tienen rasgos que los caracterizan y que se comprenden si se comparan con los viejos movimientos sociales (el movimiento obrero, el movimiento estudiantil o los movimientos agrarios): éstos estaban más atomizados, eran menos estructurados, com más inestabilidad, más horizontales, poseían objetivos más inmediatos, etc. Lo dicho es así más allá de si los nuevos movimientos sociales constituyen una continuidad o una fractura respecto de los viejos movimientos sociales⁽⁴⁾.

⁽²⁾ “... uno puede encontrar abundante protesta social a lo largo de todo el período democrático que se inicia en 1983 y, contra lo que a veces suele decirse, de modo creciente en los años '90. Varios estudios recientes parecen demostrar que en ese período hubo una abundante movilización de recursos colectivos...” Scribano, Adrián; Shuster, Federico, “Protesta social en la Argentina de 2001: entre normalidad y ruptura”, 2004, p. 5.

⁽³⁾ Se refiere a los Nuevos Movimientos Sociales.

⁽⁴⁾ Sin pretender entrar en la discusión, me limito a reseñar lo que al respecto afirman Shuster y Scribano con relación a la Argentina: “Durante la década del '90 pueden observarse importantes transformaciones en la protesta social argentina. Especialmente en lo que se refiere a la mutación de identidades clásicas asociadas a la movilización social como el sindicalismo y también —de manera más importante— la aparición de nuevas formas de lucha, nuevos actores y nuevos temas involucrados en esta forma particular de acción política”, 2004, p. 5.

A su tiempo, los nuevos movimientos sociales ambientalistas poseen una trayectoria y características que los individualizan dentro del campo de los nuevos movimientos sociales. Por ejemplo, desde mi perspectiva, no puede obviarse que un factor importante en la difusión que han adquirido durante la década del '90 las asociaciones ambientalistas y de defensa de los derechos de los consumidores ha sido el reconocimiento de estos derechos en la Constitución Nacional y la asignación de legitimaciones activas para accionar en defensa de estos intereses a las asociaciones de defensa del consumidor y ambientalistas.

Es interesante la observación que realiza en este sentido Antonio Brailovsky cuando compara este tipo de movimientos de protesta ambiental con los que existían durante la década del '90 en Argentina; aquéllos constituían un “movimiento ambientalista importante y activo”, pero con la crisis de 2001 se produjo un *“corte brusco (...) la sociedad se olvidó de los temas ambientales y se fijó otras prioridades”* que ahora se recuperan, aunque con otras características: *“La diferencia es que antes había un predominio de las organizaciones no gubernamentales ecologistas, y ahora hay un predominio de grupos vecinalistas espontáneos. Hay diferencias. En la etapa anterior, una minoría orientaba los reclamos con un cierto nivel de capacidad técnica que impedía el reclamo irracional. En este momento, los grupos vecinalistas son masivos pero tienen un menor respaldo técnico, y en ocasiones se vuelcan a pedidos difíciles o imposibles”* (Brailovsky, 2006:10)⁽⁵⁾.

Sin embargo, conviene dejar dicho que existe una gran heteronomía al interior de estos nuevos movimientos sociales de protesta, no sólo por su integración, objetivos y medios de lucha.

La conciencia ambiental en la Argentina es un fenómeno relativamente reciente que puede ser identificado como un subproducto del proceso de apertura democrática de comienzos de la década del '80 (Brailovsky, 1991); este aumento de la conciencia ambiental se tradujo en una administración tardía de la problemática ambiental reflejada en la aparición de reparticiones públicas en los Estados nacional, provincial y municipal que se ocupan de la gestión ambiental.

No obstante ello, la subsistencia de problemas ambientales crónicos y la aparición durante los últimos veinte años de otros significativos muestran la poca eficacia de los dispositivos de gobierno existentes.

En cierta forma, el fracaso e ineficacia del gobierno de los problemas ambientales a través del Estado dejó el espacio necesario para la aparición de estos movimientos sociales que luchan en pos de ciertos objetivos ambientales⁽⁶⁾.

Sin dudas, la reforma constitucional argentina en 1994, con la introducción de los derechos ambientales en la Carta Magna, fue un factor impulsor de este tipo de reclamo.

El caso de las papeleras de Gualaguaychú puede ser observado como un caso de participación ciudadana no institucionalizada vinculado a lo ambiental, lo que exhibe la Asamblea de Gualaguaychú.

⁽⁵⁾ Brailovsky, Antonio E., “No hay política ambiental, y sería bueno revertir eso”, en Revista *Rumbos*, “El conflicto con Uruguay por las papeleras ¿activó la conciencia ecológica en el país?”, Año 3, N° 148, 25 de junio de 2006, p. 10.

⁽⁶⁾ Cabe señalar que la Asamblea de Gualaguaychú ha articulado acciones de cortes de ruta con otras Asambleas, como la de la ciudad argentina de Concordia, que, en ocasiones, paralelamente al corte de la Ruta Internacional N° 136, ha cortado el paso a Salto (Uruguay).

Este dato es importante: como ya lo explicara en la nota N° 8 de este estudio —y aquí tal vez convenga recordar—, no existe un solo paso hacia Uruguay (de modo que el corte de la Ruta N° 136 que realiza la Asamblea de Gualaguaychú no bloquea el paso a Uruguay), sino que existen tres puentes internacionales que unen ciudades argentinas y uruguayas; de norte a Sur, a saber: a) el puente internacional que une las ciudades de Concordia (Arg.) y Salto (Uru.) a través de Salto Grande; b) existe el puente internacional General Artigas que une las ciudades de Colón (Arg.) y la Paysandú (Uru.); c) el puente internacional Libertador General San Martín que vincula a la ciudad de Gualaguaychú (Arg.) con Fray Bentos y Puerto Zuñé (Uru.).

Los procedimientos de evaluación de impacto ambiental muestran una debilidad importante en cuanto al rol de la voz de la ciudadanía. En Argentina, algunas decisiones gubernamentales, por ejemplo, para concesionar la explotación de recursos naturales con afectación ambiental, han sido resistidas por movimientos sociales que cobraron forma de asambleas populares.

Como apunta M. A. Hermitte: *“La cuestión es saber si el esquema político de la conciliación de intereses, en principio reservado a los gobernantes, puede, en la lógica del derecho a la información y participación, aceptar a los gobernados”* (Hermitte, 2004)

La identidad de la Asamblea de Gualaguaychú⁽⁷⁾: entre los nuevos movimientos sociales ambientalistas y la Asamblea ciudadana no ambientalista

Analizo aquí el discurso que sobre sí mismo posee la Asamblea. Se trata de una narrativa que se inscribe en dentro de las narrativas autobiográficas.

Como surge de las entrevistas realizadas, la Asamblea no se autodefine como una Asamblea ambientalista –no hay un movimiento ecológico, ya que sus miembros en su mayoría son vecinos y no ambientalistas; sólo tres o cuatro de ellos conocen acerca de la problemática ambiental⁽⁸⁾.

No se definen como un movimiento de izquierda y critican a la prensa que los califica de esa forma.

La Asamblea es absolutamente horizontal y la integran personas de las más variadas extracciones sociales; hay obreros, profesionales, comerciantes. Sus miembros no son ecologistas ni tenían referencias ni conocimientos sobre la problemática ambiental hasta que irrumpió el conflicto. El tiempo que deben dedicar a la protesta contra la instalación de las pasteras se lo restan a sus trabajos y quehaceres cotidianos⁽⁹⁾. No hay otro financiamiento

⁽⁷⁾ Comenzó como un grupo de vecinos autoconvocados en el año 2003 y luego adquirió personalidad jurídica como Asociación Civil; esta reconfiguración es de alguna manera producto de su ingreso en la protesta por la instalación de las plantas de pasta celulosa, en torno a la cual a partir de 2005 se vinculó a la “Red socioambiental”, más precisamente al organizar la marcha sobre el puente internacional el 30 de abril de 2005 (ver, sobre esto, López Echagüe, Hernán, 2006, pp. 59-62). La “red socioambiental” se encuentra integrada por una serie de organizaciones de Uruguay y Argentina: “el Movimiento por la Vida, el Trabajo y el Desarrollo Sustentable de Fray Bentos; la Asociación Soriano para la defensa de los recursos naturales; el Foro Social de Paraná; SOS Villaguay; SOS Gualaguay y, claro, Nandubay”. López Echagüe, Hernán, 2006, p. 60. Cuando entrevistamos a Alejandro Graham, miembro de la Asamblea ciudadana, el jueves 27 a las 10, le preguntamos: ¿cómo empezó el movimiento? Al respecto señaló que *“arrancó como un grupo de vecinos autoconvocados allá por septiembre de 2003 y después se constituyó como persona jurídica. Inicialmente tenía 15 personas, su máximo objetivo era poner en el tapete nacional el tema, llamar la atención de que acá se estaba cometiendo un ilícito, la violación del estatuto del río Uruguay. Esta Asamblea es erróneamente calificada de ambientalista por la prensa, pero en realidad hay dos o tres personas que saben, el resto son vecinos de Gualaguaychú. Después hubo una gran inflexión el 30 de abril, donde los políticos y la Nación se vuelcan al tema. Pero antes habíamos tenido un año y medio de soledad y de prejuicio de la Nación, tenían una actitud peyorativa, asociaban el movimiento con el piqueterismo, y todavía se ve así”*. En la ciudad de Fray Bentos también existe la Asamblea Económico Social de Fray Bentos, que ha dado su opinión acerca de la cuestión de la instalación de las plantas de celulosa: *“La producción de dioxinas por parte de estas empresas, son venenos extremadamente tóxicos que repercuten en la reproducción de la especie humana y acuática, asegura Luis Castellón, miembro de la Asamblea Económico Social de Fray Bentos”* (Diario Dominical, Paraná, 18-9-2005).

⁽⁸⁾ Los asambleístas relatan historias similares: *“Unos nos llaman ambientalistas, algunos nos llaman terroristas, otros nos llaman asambleístas. Todas esas palabras ponen un límite. Si soy ambientalista me tengo que dedicar al ambiente. ¡Macanas! Dentro de esta lucha, que es defender el río Uruguay y decirles no a estas pasteras, yo me tengo que dedicar también a lograr el bien común, la igualdad en la repartija de la riqueza, compartir la conciencia del otro. Así que no es solamente el ambiente. Es mucho más y pocos lo entienden”*, de Gilda Veronesi, en López Echagüe, Hernán, 2006, p. 200.

⁽⁹⁾ Uno de los entrevistados, Enrique Castiglione, secretario de la Corporación por el Desarrollo en Gualaguaychú, señala al respecto que: *“La Asamblea es una organización abierta y horizontal que no tiene líderes, sólo un coordinador que es Moussou, que es Concejal de la UCR. Las decisiones son por mayoría, votan todos los que están presentes. Han instalado una carpa azul y un baño de material en el lugar. Hay turnos de 8 horas; cada entidad toma su turno y la encargada toma las decisiones del momento. La gente está permanentemente, es todo sacrificio ya que el corte es a 30 km de la ciudad”*.

que el sacrificio y los propios asambleístas. El problema que los amenaza ha cambiado las vidas individuales y sociales en Gualeguaychú que, seguramente, será uno antes y otro después de las pasteras. Un asambleísta reflexiona en tono biográfico: *“Creemos que uno es el producto del lugar donde vive y muchas veces no es consciente de esto. Pero en el caso de Gualeguaychú, la sociedad despertó. El amor por la tierra se expresó de una manera rotunda. El río es parte de la comunidad; cuando la gente vio que su espacio natural se veía afectado, gestó un sentimiento de lucha. Si bien hay muchos vecinos, hay un grupo muy bien preparado y hay profesionales de todas las áreas”*⁽¹⁰⁾.

Aquí se observa una articulación entre el discurso de los asambleístas y el de las ONG ambientalistas que se dedican profesionalmente a intervenir en los conflictos ambientales: Respecto de las entidades intermedias, la Asamblea procura diferenciarse, y por lo tanto el tipo de articulación es de separación Sin embargo, también posee vinculaciones, ya que tiene relaciones con ONG ambientalistas.

Esta autodefinición acerca el discurso de los habitantes de Gualeguaychú al problema de la democracia participativa y lo aleja del discurso ambientalista.

La Asamblea de Gualeguaychú es, por ahora, un caso de democracia de alta intensidad; lo que me interesa destacar es que se trata de un experimento democrático que puede ser considerado como tal a los fines de construir una nueva institucionalidad ambiental. Se asiste a una experiencia de una nueva ciudadanía –pese al mismo discurso de la Asamblea y por imperio de la materia que los asambleístas defienden–, una ciudadanía verde, que no es el producto de una educación ambiental –lo que le otorga el rasgo de no-planificada– sino de las sinergias sociales que se generan a partir de un problema concreto de naturaleza ambiental.

En la construcción de esa nueva institucionalidad, en la modelización de esta ciudadanía ambiental, el rol del derecho es esencial como herramienta de diseño.

Analizo ahora la articulación con el sistema político. Si bien es cierto que, frente al riesgo de las tecnocracias y el funcionamiento ratificatorio del mercado del sistema científico, la decisión debe involucrar al sistema político, existen riesgos propios derivados de esta articulación entre los cuales el principal es que la decisión ambiental se tome desconociendo la voz de la ciudadanía.

El 30 abril de 2006 fue un punto de inflexión a partir del cual el sistema político realmente se comenzó a ocupar del tema y, cambiando de actitud hacia la Asamblea, tomó los reclamos de la misma; antes, desde 2003, el gobierno veía en la Asamblea un movimiento al cual miraban peyorativamente y lo asimilaban a los piqueteros.

En este sentido, lo que se destaca en el discurso de la Asamblea es que la acción de este grupo de ciudadanos es lo que ha logrado colocar en la agenda nacional e internacional la cuestión de la contaminación que la instalación de las pasteras podría producir.

De acuerdo con ese discurso, los medios de comunicación han trabajado mal; pues han mostrado sólo el corte y la Asamblea no dice que ése haya sido el fin sino el medio. Con lo cual desvían la atención de la cuestión central: la instalación de las fábricas contaminantes. Han mostrado a la Asamblea como un conjunto de piqueteros. Esta errónea asimilación ha hecho el gobierno Uruguayo, que no hace referencia alguna en su discurso a la función

⁽¹⁰⁾ Villanueva, Javier, “En el caso de Gualeguaychú, la sociedad despertó”, en Revista *Rumbos*, “El conflicto con Uruguay por las papeleras... cit., p. 10.

democrática de la protesta, sino sólo a los cortes de ruta y a las consecuencias que esto acarrea para la economía uruguaya; eso se ha plasmado fundamentalmente en la segunda presentación de Uruguay ante el Tribunal de la Haya⁽¹¹⁾.

Un autodefinición como la que describo proporciona a la Asamblea una fuerte identidad pero al mismo tiempo corre el riesgo de desvincular la lucha que sostiene con la lucha de los movimientos ambientales, que son la posibilidad más concreta de globalizar la resistencia.

La Asamblea de Gualaguaychú y los “piquetes”: subjetividad y ciudadanía

Los medios de protesta de la Asamblea de Gualaguaychú: la Asamblea como protesta social

La protesta social, la protesta social a través de los piquetes, puede ser analíticamente diferenciada de los nuevos movimientos sociales, es decir, no todo nuevo movimiento social ingresa en la zona de la protesta social y existen protestas sociales de las cuales no participan los nuevos movimientos sociales; sin embargo, a lo largo de este estudio empleo ambas formas un tanto indistintamente dado que la Asamblea de Gualaguaychú responde a ambas categorías.

La Asamblea de Gualaguaychú ha empleado un *pull* de mecanismos para la protesta: cortes de las rutas internacionales; escarches a funcionarios; manifestaciones; “caravanas náuticas”⁽¹²⁾; campañas como “Cartas por el Río de los Pájaros”⁽¹³⁾; marchas –como la del 30 de abril de 2006–, etc. Tiene una estrategia de comunicación: el eslogan “*No a las papeleras. Sí a la vida*”; ha elaborado un *merchandising* –remeras, afiches, vinchas, gorros y otros artículos con el eslogan antes mencionado.

Sin embargo, el mecanismo sobre el cual se ha polemizado más es, sin dudas, el de los cortes de ruta.

Es que, por un lado, es lo que ha permitido a los asambleístas alcanzar posiciones en los

⁽¹¹⁾ En su presentación ante la Corte Internacional, el gobierno de Tabaré Vázquez afirma que con estos bloqueos la Argentina no solo viola la ley, sino que procura conseguir “*por medio de la coerción la razón que no le dan ni los tribunales ni los organismos internacionales en la disputa*”.

“Es una presentación muy dura (...) El gobierno uruguayo procura que la Corte Internacional obligue a la Argentina a hacer lo que hasta ahora no ha hecho: que despeje la ruta; que garantice el tránsito (...)”.

“Lo que Uruguay quiere ahora son medidas concretas por parte de Argentina para que los asambleístas terminen con los cortes.”

“*El gobierno argentino no adoptó medida alguna (contra los bloqueos) y transmite la impresión de que tampoco lo hará en el futuro*”, insiste la argumentación uruguaya, que denuncia “*la pérdida de empleos y de cientos de millones de dólares (con la) tolerancia, aquiescencia y complicidad argentina*” (“El conflicto por las pasteras: la protesta por los bloqueos llegará mañana a la Corte Internacional. Dura presentación uruguaya en La Haya. Culpa a Kirchner, Taiana y Picoletti por los cortes de ruta y habla de “tolerancia, aquiescencia y complicidad” argentinas”, *La Nación*, 17 de diciembre de 2006, p. 12.)

⁽¹²⁾ “*Caravana Náutica. La provincia realizará otra presentación, pero ahora ante la Unión Europea. POR EL RÍO, CONTRA LAS PASTERAS. El gobierno entrerriano anunció ayer una presentación ante la Comisión de Derecho humanos de la Unión Europea por las papeleras que se van a instalar en Fray Bentos. Hoy se realiza en Gualaguaychú una caravana. Preocupación, por el respaldo de productores forestales argentinos a las industrias (...) los asambleístas de Gualaguaychú se disponen a realizar un abrazo simbólico al río Uruguay en rechazo a las industrias papeleras. De acuerdo a los programado, la caravana náutica comenzará a las 10, en protesta de la contaminación que sufrirá el río de concretarse la instalación de las plantas de celulosa de las empresas Botnia y Ence en Fray Bentos. Las embarcaciones partirán de la playa 4 del balneario Nandubaysal, que ese día estará abierto a todos y no cobrará entrada*” (*El Diario*, Paraná, 30-10-2005, p. 12.)

⁽¹³⁾ En *El Diario*, Paraná, 10 de octubre de 2005, p. 3: “*La comitiva de Banco Mundial llegó ayer a Gualaguaychú, se lee: ‘Un grupo de jóvenes entrerrianos impulsa la campaña Cartas por el Río de los pájaros. La idea es promover mensajes desde las escuelas y universidades de Entre Ríos para enviar a España y Finlandia para que se conozca el daño que las empresas de celulosa de esos países pueden causar en esta zona. El envío de correspondencia a escuelas intentará que los jóvenes y gobernantes de esos países reflexionen sobre este atropello a la vida, al ambiente, y detengan la instalación’*”.

medios masivos de comunicación, ser oídos por el gobierno⁽¹⁴⁾ y conseguir el apoyo de la población, en tanto, por otro, el gobierno uruguayo ha condicionado la negociación directa de la solución del conflicto al cese de los cortes de ruta y el gobierno argentino lo observa con preocupación frente al reclamo en la Corte de La Haya. De ahí que la discusión en torno a la legalidad de los cortes de ruta que conducen a los puentes internacionales se ha transformado en un tema central.

En el discurso de los asambleístas queda claro que para ellos los cortes de ruta son un medio de protesta pero no la finalidad en sí y, por lo tanto, mantienen la idea de que el movimiento que encarnan no debe quedar limitado ni ser juzgado únicamente por ello sino por el fin último que persiguen.

Breve historia del origen de los “piquetes” en la Argentina: protesta social piquetera

La protesta social canalizada a través de cortes de ruta ha sido un mecanismo utilizado en argentina por grupos de trabajadores despedidos, por los afectados por la emergencia económica, y más precisamente contra la retención de los depósitos bancarios que efectuaron tanto los bancos nacionales como internacionales.

Se ha llamado a este mecanismo “piquete”, y a quienes lo llevan adelante “piqueteros”.

No toda protesta social se manifiesta mediante piquetes⁽¹⁵⁾ y no toda protesta social los utiliza exclusivamente, como ocurre con la Asamblea de Gualeguaychú. De este modo, puede verse cómo analíticamente piquetes y protesta no se confunden.

El piquete es una nueva forma que en la Argentina, desde la década del '90, adquirió la protesta, y que se suma a las formas de protesta más antiguas como la huelga, la marcha, etc.; y de ello es una prueba concreta la Asamblea de Gualeguaychú. En este sentido escribe Javier Auyero: *“Conviene sin embargo, no exagerar el carácter novedoso de las formas y sentidos de la protesta a los efectos de no perder de vista la continuidad que existe con modalidades previas de lucha. Estas nuevas formas no reemplazan a otras como la huelga la manifestación callejera, ni tampoco pueden ser asociadas simplemente a una demanda en particular como el reclamo de empleo”* (Auyero, Javier, 2002:24).

Este mecanismo de los cortes de ruta fue apropiado por la Asamblea de Gualeguaychú⁽¹⁶⁾

⁽¹⁴⁾ Entrevista a Javier Villanueva, secretario de Medio Ambiente, Municipio de Gualeguaychú, Casa de la Cultura de Gualeguaychú, viernes 28-4-2006, 9 hs. Pregunta 4: ¿Qué opina de la difusión que da la prensa sobre el tema? Respuesta: *“La prensa maneja la información de acuerdo a lo que le sirve. Nosotros hemos perdido, tal vez, la oportunidad de aprovechar la atención de la prensa para dar una buena difusión del tema. A la prensa le preocupa más lo que “vende”, que en este caso es la cuestión del corte, y ése no es EL tema.*

Nosotros le hemos dado en bandeja las noticias que venden. Pero lo que debió dejarse en claro es que el corte es una estrategia y no un fin en sí mismo. Focalizándose en el corte se desvía la atención de la discusión central: la instalación de las fabricas contaminantes. Ése es el problema central. El periodismo por supuesto quiere que se siga con el corte, porque ésa es la noticia que vende, a la gente le encanta ver eso.

Nosotros, un pequeño grupo de gente de la Asamblea, desde el principio planteamos que lo más conveniente, luego de las primeras 100 horas de corte, era levantarlo y cruzar a Uruguay para conversar con sus autoridades, explicarles lo que queríamos y, si no nos escuchaban (lo que estábamos seguros de que iba a ocurrir) volver a cortar, pero esta vez 120 horas más. Luego volver a levantarlo, cruzar, etc. Así hasta lograr una respuesta. Pero no quisieron; nosotros propusimos eso por que creemos que en realidad de lo que aquí se trata es de encontrar una solución, no de cortar por cortar. Pero en determinado momento el corte se volvió en fin en sí...”

⁽¹⁵⁾ Por ejemplo, frente a la crisis económica argentina de 2001/2002 los ahorristas reclamaron por medio de manifestaciones frente a los bancos la devolución de sus depósitos; los deudores hipotecarios no bancarizados reclamaron mediante manifestaciones frente a los Tribunales.

⁽¹⁶⁾ El lugar donde se produce el corte de la Ruta Nacional N° 136 se denomina Arroyo verde, se ubica a 28 km de la ciudad de Gualeguaychú. Con el tiempo se fue constituyendo en un verdadero campamento; hoy existen construcciones permanentes, baños, etc., que se suman a sombrillas, carpas y otras instalaciones temporales u ocasionales.

y exportado luego a las demás asambleas, que también han cortado las otras dos rutas internacionales que conectan con Uruguay.

Esta situación se inscribe en un proceso que es común en los nuevos movimientos sociales y que consiste en la “propagación de recursos expresivos”, lo que es posibilitado por los medios de comunicación social, como observa Adrián Scribano (2005:179).

La necesidad de diferenciarse

En el discurso de la Asamblea sin dudas existe la pauta de que no se trata de un movimiento social asimilable al de los piqueteros; Vicente Palermo los define como “neopiquetes”⁽¹⁷⁾.

Es que los objetivos de los diversos movimientos de protesta social que han empleado el mecanismo de los piquetes tienen grandes diferencias; se defienden cosas muy variadas: el medio ambiente, el trabajo, la seguridad, la propiedad privada, etc. Políticamente son diferentes, de allí que haya surgido al interior de estos movimientos la necesidad de diferenciarse unos de otros (Mayer, 2007:7).

El hecho es que la Asamblea de Gualeguaychú recurrió como principal medio de protesta a los cortes de la Ruta Internacional N° 136.

En efecto, respecto de los cortes de ruta, señalan en las entrevistas efectuadas que no se asemejan como movimiento social a otros que han empleado el mecanismo del corte como herramienta de lucha.

La centralidad de los cortes contra la no centralidad de los mismos

En los medios de comunicación y en la agenda misma del conflicto, la cuestión de los cortes de ruta producidos por la Asamblea constituye aparentemente el nudo gordiano del asunto.

El gobierno de Uruguay ha puesto el acento en el hecho de los cortes de las rutas, llegando incluso a realizar presentaciones ante el Mercosur y en La Haya en este sentido y ha condicionado el diálogo directo a que estos cortes terminen.

El gobierno argentino, por su parte, siempre ha visto como una dificultad para la posición argentina en La Haya el mantenimiento de los cortes.

En realidad, para los asambleístas los cortes de ruta actúan como última alternativa. Para ellos, la centralidad dada a los cortes de ruta desvía el objeto de la discusión; la cuestión central no son los cortes de ruta sino el problema ambiental. Javier Villanueva, asambleísta y secretario de Cultura de la Municipalidad de Gualeguaychú, expresó al respecto de los cortes que tienen una doble función: “...realizar el corte (a partir de las 14) pero, a su vez, brindar información a cada uno de los vehículos sobre lo que está pasando y cuál es la postura de la comunidad de Gualeguaychú ante la instalación de las plantas” (*El Diario*, Paraná, Entre Ríos, Argentina, 15/08/2005).

Los cortes de ruta y los medios de comunicación social

Los asambleístas creen que los cortes no son lo ideal pero que los han utilizado como última *ratio* luego de haber intentado otras cosas antes menos drásticas, aunque lo que ocurrió es que el gobierno argentino no se interesó hasta que recurrieron al corte.

⁽¹⁷⁾ Palermo, Vicente, “Quitáme de allá esas papeleras”, *Debate*, Buenos Aires, 10 de febrero de 2006, citado por Gudynas, Eduardo, 2006, p. 6.

Como reflejan las entrevistas efectuadas y una observación detenida de la cronología del conflicto, los cortes de ruta sirvieron para que la Asamblea se hiciera escuchar; para que los medios de comunicación nacionales primero, los ciudadanos de Gualeguaychú luego, y el gobierno después, tomaran cartas en el asunto Y en fin, permitir que la protesta de la Asamblea de Gualeguaychú se construya a sí misma en un proceso de adquisición de subjetividad y obtenga la necesaria legitimidad social en Argentina para que tal reclamo sea acompañado por el pueblo.

En efecto, la historia del conflicto muestra que desde 2005 ha existido una vinculación entre la protesta social de Gualeguaychú y los medios de comunicación social que potencian el reclamo. Parecería darse en el caso la tesis que mantiene Adrián Scribano y que se constata en gran cantidad de estudios sobre la protesta: *“Un rasgo de aquellas protestas resulta evidente: los medios de comunicación se presentan como primera instancia de vehiculización, de visibilidad del conflicto y de las protestas, es decir, posibilitan o potencian lo que las acciones colectivas demandan”* (Scribano, 2005:178). En el mismo sentido, Marcos Meyer señala que *“...los movimientos de protesta y resistencia han aprendido que necesitan formar parte de la agenda de la prensa para existir y que sus reclamos tengan algún destino”* (2007:7)⁽¹⁸⁾.

Es decir, para lograr el primer objetivo de visibilidad o existencia, la cuestión es llegar a los medios de comunicación social; dicho en otros términos, la subjetividad del colectivo social que protesta precisa de los medios de comunicación, pues ello conlleva una individualización como tal por sí mismos, el gobierno, y por el resto de la sociedad.

Luego, en un segundo plano, la protesta instalada en los medios de comunicación ha permitido que los gobiernos presten atención al conflicto⁽¹⁹⁾. Lo que cambia entre los diversos movimientos de protesta es en qué puede consistir la atención del gobierno; así, cuando el reclamo es por la atribución de más o mejores derechos, el proceso de construcción de la ciudadanía y el de la subjetividad se vinculan, mientras que cuando la protesta es posmaterial, la construcción de los nuevos movimientos sociales se limita a la subjetividad.

Finalmente, ambas cuestiones permiten en última instancia conseguir el apoyo social a la protesta. Gudynas explica que los cortes de los dos de los tres puentes que comunican a Uruguay y Argentina, al no constituir una medida selectiva que importe una protesta contra las empresas específicamente, y contra las agencias ambientales del Estado Uruguayo, sino contra el Uruguay en general –al generar efectos económicos y sociales negativos–,

⁽¹⁸⁾ *“Los asambleístas de Gualeguaychú son más precisos; para ellos la prensa abre los caminos de los despachos del poder. Sin los medios no viésemos existido. La cuestión en definitiva, es estar o no en las primeras páginas de los diarios Antes –ilustra Susana Padín–, íbamos a Cancillería y no nos atendía nadie. Con la prensa local no alcanzaba. Cuando en 2004 se hizo una marcha a la que fueron más de 40 mil personas, se habló del tema sólo esa semana”* (Meyer, Marcos, Jimena Vallejo, entrevistas, 2007, p. 7).

⁽¹⁹⁾ En verdad, no sólo la Asamblea ha instalado la cuestión de las pasteras en los medios. Greenpeace ha utilizado una estrategia mediática también. Así lo prueba el recordado caso de la incursión de la reina del carnaval de Gualeguaychú, Evangelina Carrozo, en a Cumbre de Presidentes realizada en Viena a principios de 2006 y organizada por aquella ONG: *“El relato que hace acerca de aquella operación Oscar Soria, director de comunicación de Greenpeace, merece citarse con alguna extensión: ‘Para nosotros la comunicación es estrategia y esencia, justamente porque tomamos el lenguaje publicitario, lo resignificamos y enviamos un mensaje y también un metamenaje. En el caso de Evangelina el mensaje fue contra las papeleras contaminantes y el metamenaje fue podemos hacerlo, se puede violar la seguridad de esos países y enviar un mensaje al público; se puede transgredir, no para hacer la revolución sino para hacer un mundo más humano”* (Meyer, Marcos, 2007, p. 7).

⁽²⁰⁾ La asimetría consiste en que *“en Argentina el mantenimiento de los bloqueos sirva para generar atención desde el gobierno y de los medios, sea tanto por la vía directa como por la indirecta (en tanto los bloqueos generan reacciones desde Uruguay que se perciben en Argentina), y mantiene la legitimidad social. (...) Sin embargo los efectos en Uruguay pasaron a ser muy distintos ya que los afectados por el bloque son ahora un amplio abanico ciudadano, tales como personas vinculadas al turismo, transporte y servicios”* (Gudynas, Eduardo, “Legitimidad, incertidumbre y riesgo en la ecología política del conflicto por las plantas de celulosa en el Río Uruguay”, L.L. Suplemento de derecho ambiental, 23 de junio de 2006, p. 6).

han producido una simetría muy importante –ya que sus efectos son muy diferentes en ambos países–⁽²⁰⁾ respecto de la legitimidad de la protesta –que en Uruguay se considera ilegítima y en Argentina legítima–; lo cual ha terminado por minar la legitimidad social de la protesta en el Uruguay y condiciona con ello la posibilidad de salida del conflicto ambiental en el mismo país (Gudynas, 2006:5)⁽²¹⁾.

Desde mi perspectiva, éste es un problema de percepción social que, como tal, está mediado por la acción de un importantísimo actor social de la globalización ideológico-cultural (Sklair, Leslie) que son los medios de comunicación social. Así como en ciertos casos los medios de comunicación contribuyen a formar una representación social positiva y en otros negativa de la protesta (Scribano, 2005:181), pueden construir una imagen propia de la protesta y trasladarla así a la sociedad en general, produciendo una situación de conflicto derivada de la deformación –observada así, como versión deformada, desde el punto de vista de los actores de la acción colectiva– con el mismo grupo que lleva adelante la acción colectiva.

Esto queda claro en el discurso de los asambleístas de Guleguaychú, según surge de las entrevistas realizadas; su intención no es ir en contra del pueblo uruguayo ni del país vecino; de ahí que en las entrevistas manifiesten en reiteradas oportunidades que la acción de los medios de comunicación social es criticable pues muchas veces se concentran en los cortes de ruta que la Asamblea efectúa y los asimila a otras protestas sociales que han empleado la técnica de los cortes.

Es decir, los asambleístas han recurrido a llamar la atención de los medios, pero son críticos respecto de cómo algunos de ellos han tratado la cuestión; por ello actúan selectivamente con relación a los medios de comunicación y a los periodistas⁽²²⁾. Hay cierta conciencia acerca de que el diseño final que se dé a la presentación en los medios por parte de los actores de ese campo puede inclinar la balanza a favor o en contra de la finalidad que persiguen.

Finalmente, también es cierto que en los medios de comunicación los cortes de ruta que antes eran noticia ahora no lo son: “...desde los medios el piquete ha comenzado a volverse invisible y está a punto de transformarse en una noticia del área de tránsito” (Meyer, 2007:7), y es por ello que la Asamblea ha encarado en los últimos tiempos otras estrategias para hacerse oír.

Los cortes entre otros medios como forma de diferenciación

La consigna de la Asamblea es que la movilización sigue más allá de los cortes. Aquí se persigue un doble objetivo: por un lado alejar la lucha del debate acerca de la legalidad o no de los cortes de ruta como medio de protesta y, por otro, reformar la idea de que la Asamblea tiene una identidad diferente de la del resto de la protesta piquetera.

Recalcan que el hecho de “salir de la ruta” (mientras se tramitó el pedido de la medida

⁽²¹⁾ Para el autor que vengo siguiendo, hay otras dos razones adicionales que contribuyen a la falta de legitimidad de la protesta: a) la inexistencia “de conflictos similares dentro de la Argentina contra sus propias plantas de celulosa en funcionamiento”; b) “tampoco hay evidencias de acciones gubernamentales en ese frente”.

⁽²²⁾ Cuando preguntamos a Marín Alazard acerca de la actuación de los medios, diferenció: “Yo creo que en el tema hubo mucha prensa responsable y mucha irresponsable. Los micrófonos están abiertos para todos, y acá cualquiera que no tiene ni idea agarra un micrófono y da cátedra sin ningún protocolo previo, sin ninguna validez científica”, miércoles 26 de abril de 2006, 18 hs., entrevista a Enrique Castiglioni, secretario de la Corporación por el Desarrollo en Guleguaychú. Durante 26 años presidente de la entidad. La misma nuclea a la Municipalidad, el parque industrial y 26 entidades más (colegio de profesionales, unidades académicas, bibliotecas, cooperativas). Comenzó hablando del papel de la prensa en la situación. Dijo que, si bien estaba instalado el tema, no era bien divulgado. “Se acentúa el tema del corte, pero el corte es apenas un medio, no un fin. La prensa instaló la idea de que somos como piqueteros que estamos molestando, pero esta protesta no se materializa de un día para otro. Hace 4 años estamos reclamando.”

cautelar ante La Haya) no significa desmovilización; la protesta sigue en otras formas: movilizaciones, marchas, manifestaciones ante las embajadas de los países a los cuales pertenecen las empresas (Finlandia y España) y repudio a la presencia del presidente uruguayo en la Cumbre de Presidentes del Mercosur en Córdoba.

Entienden que la suspensión de los cortes es una concesión que hacen al gobierno argentino y que, por lo tanto, si el gobierno argentino no profundiza la lucha, la movilización seguirá.

Un dato relevante es que durante el conflicto —que lleva ya varios años— los assembleístas no mantuvieron siempre los cortes de la ruta, fueron periódicos y además muchas veces el “corte” de la ruta no impidió el paso de vehículos sino simplemente fue una manifestación ubicada al costado de la ruta

Incluso en algunos tramos de la historia del conflicto, los assembleístas recurrieron a otros medios de protesta, como las marchas, los escraches públicos y las manifestaciones, lo que demuestra que el único medio para la resistencia no ha sido el recurso a los cortes de ruta.

De este modo, el discurso de los assembleístas persigue “colocar” en una posición diferenciada al movimiento en el espectro de la protesta social ambiental.

La legalidad de la protesta de los assembleístas a través del corte de rutas

Permítaseme decir una línea que no es más que aproximada sobre la complejísima cuestión de la legalidad de los cortes de ruta, sólo a título de completar una especie de panorama general

Pienso que la discusión acerca de la legalidad de los cortes de ruta como medio para la protesta involucra dos planos de análisis y de consecuencias: en primer lugar, la discusión importa en el plano jurídico o legal de análisis (no es casual que los jueces, juristas —en especial constitucionalistas y filósofos del Derecho— se hayan dedicado a estudiar este problema) en el cual se debate acerca de la legalidad o no de los cortes de ruta y, en correlación con ello, en el plano de las consecuencias en términos de ilicitud o no para los protagonistas, los assembleístas y en orden a la estrategia frente al reclamo ante la corte Internacional de Justicia de La Haya En segundo lugar, la discusión involucra un segundo plano de análisis, el político, y un segundo haz de consecuencias que se dan también en el plano político: constituye una barrera a la negociación directa entre ambos países, es decir, al funcionamiento de la diplomacia como mecanismo de gobierno y en todo caso al contrato o acuerdo transaccional.

En el primer plano —que es del cual me voy a ocupar aquí— voy a decir que concordamos con Roberto Gargarella en que el derecho a la protesta en las calles no puede ser limitado sólo bajo el argumento de que todo derecho tiene sus límites en otros derechos o por el argumento de que todo derecho tiene su límite en el interés general, ya que constituyen fundamentos vagos e imprecisos que no explican adecuadamente la justificación de la decisión (2006:14-20) Evidentemente la idea más plausible es que existe aquí un choque entre diferentes derechos fundamentales. De un lado, el derecho a la libertad de expresión y de criticar a los representantes, y del otro el derecho a la libertad de tránsito. En el caso de las protestas de este tipo organizadas por las Asambleas de Gualeguaychú, de Concepción del Uruguay y Concordia, debe adicionarse otro importantísimo derecho fundamental al conflicto: los derechos a la vida, a la salud y al medio ambiente sano.

Señala Gargarella que debe darse preferencia a los derechos fundamentales en conflicto que más se acerquen al “*nervio democrático de la constitución*”, que siguiendo este método debería darse preferencia al derecho fundamental a la libertad de expresión, que en el campo del derecho fundamental a la libertad de expresión hay razones para dar preferencia al derecho a criticar, y que a su vez en ese campo debe privilegiarse el derecho a criticar al poder, con lo cual: “...dentro de esa esfera que merece ser superprotegida, como es la esfera e la expresión política crítica, uno puede encontrar otra necesidad de una protección todavía mayor, la vinculada a la crítica política proveniente de grupos que se encuentran en una situación especialmente vulnerable o que enfrentan dificultades especiales para acceder al foro público” (Gargarella, Roberto, 2006:28).

Por mi parte, opino que una de las piezas fundamentales para solucionar estos conflictos entre principios es el denominado *juicio de ponderación*. El principio de razonabilidad empleado por la Corte Argentina es una directiva procedimental diferente que opera en el ámbito vertical. Existe una clara vinculación entre principio de razonabilidad y juicio de ponderación; ello es así, pues cuando se analiza la razonabilidad en sentido estricto se trata de comprobar si el derecho fundamental reglamentado produce más ventajas para el interés general que perjuicios sobre otros bienes con los que entra en conflicto, es decir que en un punto se atiende al conflicto con otros derechos fundamentales. Se produce así una horizontalización. Sin embargo, pienso que el primero apunta más que nada a la reglamentación razonable de los derechos fundamentales por parte del Estado a través del Poder Legislativo fundamentalmente. Pero lo razonable/irrazonable aquí es la reglamentación del derecho fundamental, que explica que se lo emplee solamente al tratar de casos de inconstitucionalidad de ciertas leyes. En cambio, el juicio de ponderación apunta a resolver el conflicto de un derecho fundamental con otro originado no necesariamente en la reglamentación que se ha dado a uno de ellos; así, por ejemplo, si un particular viola una norma fundamental perjudicando el derecho fundamental de otro, habría que ponderar; ponderan los jueces y los legisladores, con lo cual se transforma en un método mucho más amplio y abarcativo, susceptible de ser empleado en todo caso donde se presente una colisión entre derechos fundamentales, ya sea derivado ello de un acto del Estado o de un particular. Creo que la gran tarea en la hora actual es esclarecer cuáles son los principios que deberían guiar a los jueces en la solución de los conflictos entre principios fundamentales.

En el caso de las pasteras y la protesta social que respecto a las mismas han llevado adelante las Asambleas empleando como medio los cortes de ruta, el contexto es diferente del de las protestas que en el ámbito nacional emplean el mismo recurso metodológico.

En efecto, aquí el argumento es que los ciudadanos de un país (Argentina) están cortando las rutas internacionales, afectando el derecho de los nacionales de ese país y de Uruguay a transitar libremente, del Uruguay a tomar decisiones de política económica e industrial.

Además, en el caso la protesta, no se realiza ante las autoridades de las cuales son nacionales quienes protestan, al menos no solamente, ya que la protesta está dirigida también hacia el gobierno uruguayo. Esta observación es válida siempre y cuando en el corte participen sólo argentinos, pero si en el corte hubiera también uruguayos pienso que la situación no cambiaría: se trataría de protestas de ciudadanos frente a sus gobernantes, sean éstos argentinos o uruguayos.

Pero asimismo el caso es diferente porque los derechos fundamentales en juego son

diferentes, o si se quiere la finalidad de la protesta es diferente. En efecto, aquí está en juego el derecho al medio ambiente sano.

Así las cosas, considero que el razonamiento en el caso de los cortes de ruta efectuados por las Asambleas debe comenzar así: existen bienes colectivos como el medio ambiente en nuestro caso que se suman a otros –libertad de expresión, derecho a criticar, derecho a criticar al poder, etc.

La CN recepta estos bienes y les otorga una prioridad sobre lo individual; es una precedencia de lo social que incide en la racionalidad individual.

Las decisiones judiciales en las que se encuentra en juego el medio ambiente, en conflicto con otro u otros derechos fundamentales, debe comenzar decididamente a reflejar esta idea de precedencia de los bienes ambientales.

Los fundamentos pueden ser muy variados y dependen de la posición filosófica respecto de la naturaleza. Desde mi perspectiva, el fundamento más adecuado es que existe una vinculación dialéctica entre sociedad y naturaleza por la cual cada una, para su subsistencia, depende de la otra y que la racionalidad con la cual deben tomarse las decisiones no puede ser contractual sino de la herencia de un patrimonio (Ost, Francois, 1995).

Así, en los casos en los que se encuentra en juego el derecho al medio ambiente, el juicio de ponderación debería resolverse no sobre la base de una racionalidad contractual –como usualmente se hace cuando se encuentran en juego derechos consistentes en libertades– sino sobre la base de una racionalidad hereditaria conforme a la cual las generaciones presentes tienen el deber de asegurar a las futuras el mismo caudal de bienes ambientales que el que ellas recibieron, que se plasma excelentemente en la regla de precedencia que conduce a resolver el conflicto a favor del derecho al medio ambiente.

Subjetividad y ciudadanía

En definitiva, la cuestión de la subjetividad de la Asamblea no se define por las formas o los medios que toma la lucha; la selección de los medios es una cuestión de aprendizaje social y de imaginación y capacidad creatividad propia de la Asamblea. Como muestro en lo que sigue, la subjetividad de la Asamblea se vincula con sus objetivos.

Sí puede verse aquí un reclamo caracterizador en el plano de los derechos; existe un ejercicio concreto de una especie de ciudadanía ambiental, lo que se comprueba en el intento de tener su correlato por parte del Estado, que reaccionó declarando poseer una política nacional ambiental.

El reclamo posmaterial de la Asamblea: la resistencia al riesgo “No a las papeleras”: las plantas deben trasladarse; no al monitoreo

La Asamblea de Gualeguaychú basa su planteo en que las pasteras contaminan y, por consiguiente, en que es indispensable trasladar las plantas de pasta celulosa. Para Antonio Brailovsky, “... la consigna ‘No a las papeleras’ tiene sentido en el propio país; aunque consideremos que los uruguayos cometen un error, es un error cometido por un país soberano. Desde aquí no se puede plantear un ‘No a las papeleras’; sí se puede pedir una medida de contralor. Estamos hablando de otro país. Esto no fue tenido en cuenta por la gente de Gualeguaychú y

⁽²³⁾ Brailovsky, Antonio E., “No hay política ambiental, y sería bueno revertir eso”, en Revista *Rumbos*, “El conflicto con Uruguay por las papeleras... cit., p. 10.

⁽²⁴⁾ Villanueva, Javier, “En el caso de Gualeguaychú, la sociedad despertó”, *ibidem*.

llevó a tensar el conflicto, más allá de lo necesario⁽²³⁾; en cambio los asambleístas piensan que “*cuando hablamos del conflicto de las papeleras, no podemos decir que la Argentina no puede entrometerse en las decisiones de un país vecino porque el Uruguay, si bien es un país soberano, violó el tratado del río Uruguay que se refiere a un espacio del río compartido entre las dos naciones. (...) Nosotros no decimos ‘No a las papeleras’ solamente, decimos ‘No a las papeleras sobre la cuenca del río Uruguay’ porque es un río compartido. Si hicieran estas empresas dentro de su territorio sería una actitud soberana y nosotros no podríamos hablar. Pero las hacen en las márgenes de un río compartido*” (Villanueva, 2006:10)⁽²⁴⁾.

Otro argumento fuerte es que el gobierno uruguayo no tiene capacidad de control⁽²⁵⁾.

Allá por mayo de 2006, cuando el gobierno argentino, luego del fracaso del proceso de negociación directa que desembocó en la presentación por parte de Argentina ante La Haya el 5 de mayo de 2006, reclamaba a los asambleístas de Gualaguaychú y de las ciudades de Colón y Concordia que dejaran de lado los cortes de rutas, pues ello podía perjudicar la estrategia argentina ante el Tribunal, los asambleístas muchas veces manifestaron que, dado que los cortes son un mecanismo de protesta frente a la construcción de las plantas, sólo podían suspenderse si la construcción se detenía, pero no frente al proceso ante el Tribunal de La Haya que podía demorar años⁽²⁶⁾.

Las ideas se fueron acentuando: luego de la sentencia desfavorable de La Haya entendieron que la única posibilidad era el traslado de las plantas.

Esta posición es, en líneas generales, la que también ha mantenido el gobierno argentino que dice apoyar el reclamo de la Asamblea pero que, al mismo tiempo, intenta desarrollar líneas de negociación a través de la diplomacia que pueden apuntar en la misma dirección aunque por principio admiten una salida en la cual ambas partes realicen concesiones⁽²⁷⁾.

Esta salida se opone a la del gobierno uruguayo, que sostiene que las plantas no contaminan y en consecuencia se niega absolutamente al traslado y propone la formación de una comisión binacional para monitorear la contaminación que produzcan las pasteras⁽²⁸⁾.

Los asambleístas entrevistados sostienen que, si las plantas comienzan a funcionar, deben ser cerradas; que el monitoreo no es una alternativa aceptable, por ello no hay que ni siquiera plantearse si nuestros países pueden tener o no capacidad de control.

En otro orden, la Asamblea de Gualaguaychú sostiene que el gobierno argentino debe

⁽²³⁾ Pedro Pavón: “*Es tan pobre el informe que presentaron los uruguayos que eso nos fortalece. Son incapaces de comprobar que las fábricas contaminan*” (El Diario, Paraná).

⁽²⁶⁾ En realidad esta posición ya existía en la Asamblea antes de que la Argentina presentara su reclamo ante La Haya, pues ya en febrero se venía evaluado esa posibilidad que luego se concretó en mayo, ante el fracaso del intento de reunir a ambos presidentes en Mar del Plata. El Diario publicó, el 26 de febrero de 2006: “*Plantas de celulosa. Los asambleístas ratificaron la continuidad de la interrupción del tránsito en Colón y Gualaguaychú, LOS CORTES SEGUIRÁN A PESAR DE LA VOTACIÓN EN EL CONGRESO. Aunque la presentación judicial ante La Haya es un antiguo reclamo de los entrerrianos, para los asambleístas es condición indispensable que Uruguay detenga la construcción de las plantas para levantar la medida*”

⁽²⁷⁾ Esto último ha quedado de manifiesto desde la realización de varios intentos en este sentido que van desde la búsqueda de mediadores para el conflicto hasta la negociación diplomática directa; por ejemplo, el ministro del Interior argentino Aníbal Fernández, en diciembre de 2006, declaró: “*¿Por qué no nos damos cuenta de que lo que ponemos en juego es demasiado importante para salir definitivamente por el ámbito político, diplomático y terminar de una vez por todas con algo que le está haciendo mal a los dos pueblos? (...) La cuestión de fondo no se dirimió todavía, pero aspiramos a que no tenga que ser la Corte de La Haya la que decida entre dos pueblos que son la misma cosa, entre Gualaguaychú y Fray Bentos, que son el mismo pueblo separados por un río*” (“Gualaguaychú pasa Navidad en la ruta. Argentina quiere evitar una nueva derrota en el Tribunal de la Haya”, La Capital, Rosario, 23 de septiembre de 2006, p. 14).

⁽²⁸⁾ Tampoco el gobierno Uruguayo “*cierra*” definitivamente la vía diplomática —aunque la supedita a la finalización de los cortes de ruta—: “*El canciller uruguayo manifestó su confianza en la capacidad política y diplomática de ambos gobiernos para resolver la controversia planteada por las plantas de celulosa*”, *ibidem*.

⁽²⁹⁾ El Estatuto del Río Uruguay establece un mecanismo de información y consulta que es lo que, al autorizar la instalación de las pasteras sobre la rívera Uruguaya, la Argentina señala que se ha violado.

poner el acento en el hecho de que Uruguay violó el Estatuto del Río Uruguay⁽²⁹⁾.

Es decir que, por un lado, sitúan el reclamo en el nivel de decisión política y, por otro, en el plano jurídico –como lo hizo el viejo movimiento obrero– o de los derechos, siendo el segundo claramente instrumental respecto del primero. No se trata de una demanda por más o mejores derechos o por su eficacia sino por una decisión que se relaciona con un programa político para la región.

¿Que hay de nuevo en este reclamo? Que el objetivo de la demanda final que lleva adelante la Asamblea se aparta de los tradicionales reclamos que ha sostenido la protesta social en Argentina desde la década del '90 en adelante, todos los cuales se vinculan a los efectos de los planes de ajuste estructural en combinación con la globalización hegemónica que genera: la “desproletarización”, la privatización y desmantelamiento de estructuras estatales, *“el proceso de descentralización de los servicios educativos y de salud”* (Auyero, Javier, 2002:27-28).

Este podría ser un rasgo de los movimientos sociales y la protesta ambiental: constituyen una acción colectiva de resistencia al riesgo, y en este sentido se trata de demandas posmateriales, no preocupadas por una mejor distribución de riquezas sino por una más equitativa distribución de los riesgos.

Aquí puede encontrarse la clave de la subjetividad de la Asamblea de Gualeguaychú: lucha contra un riesgo, que en el caso es ambiental, pero que en cuanto tal la aproxima a otros movimientos sociales que luchan por estos objetivos posmateriales.

La Asamblea de Gualeguaychú y la representación social del riesgo

Lo anteriormente descrito muestra que la representación social del riesgo difiere de la definición científica del mismo, pues esa experiencia biográfica de los vecinos de Gualeguaychú diferente de la idea científica acerca del riesgo que implican las plantas de celulosa.

En un contexto de incertidumbre científica, esta representación social debería ser considerada a los fines de tomar las decisiones; se trata del regreso al sentido común como fuente de conocimiento para la toma de decisiones.

Lo particular del caso de Gualeguaychú es que la percepción del riesgo no está vinculada a una experiencia de contaminación ya que las plantas no se encuentran en funcionamiento.

En otras palabras, no se trata de una asociación de víctimas sino de potenciales víctimas. No poseen un interés difuso, sino colectivo, dado que se trata de un grupo institucionalizado preexistente al riesgo y al daño.

En realidad experimentan el riesgo indirectamente a través de la experiencia directa de contaminación con este tipo de emprendimientos que ha habido en otros lares; por ello reiteradamente hacen referencia al caso de “Pontevedra” en España e incluso han entrado en contacto con actores ambientalistas que participaron de aquella experiencia, según se encuentra documentado en los medios periodísticos.

Fray Bentos y la representación social del riesgo

En la ciudad de Fray Bentos también existe la Asamblea Económico Social de Fray Bentos que ha dado su opinión acerca de la cuestión de la instalación de las plantas de celulosa y cuyos miembros mantienen una línea de opinión similar a la de la Asamblea ciudadana-

na de Guleguaychú: *“La producción de dioxinas por parte de estas empresas son venenos extremadamente tóxicos que repercuten en la reproducción de la especie humana y acuática, asegura Luis Castellón, miembro de la Asamblea Económico Social de Fray Bentos”* (Diario Dominical, Paraná, 18-9-2005).

Pero ésta no es a única opinión en una ciudad que en otros tiempos basó su economía en la exportación de carnes a partir de un frigorífico propio, como relata el *Diario Dominical*, que recoge la opinión en este sentido de una ciudadana de Fray Bentos: *“¿Qué importa la contaminación? Es algo relativo cuando impera la necesidad de trabajo. Hoy la contaminación se puede controlar y el trabajo no”, afirma tajante Vivian Ribas, una guía turística de 33 años. ‘(...) Todo esto es bueno para el sector inmobiliario, comercio y servicios, pero contaminación va a haber; eso ya no lo podemos negar. ¡Vamos a tener trabajo!’, afirma Marta, una propietaria de una tienda que se niega a dar su apellido y apunta con sarcasmo ‘al menos vamos a dejar de depender de los empleados públicos’”* (Diario Dominical, Paraná, 18-9-2005). El intendente de Fray Bentos, al ser interrogado acerca de las papeleras, respondió: *“Nosotros no tenemos cadenas agroindustriales; nuestras producciones salen de la chacra al puerto y del puerto a los mercados. El caso de la madera es diferente, y por eso vemos este emprendimiento como muy favorable. Yo voy a pelear para que no se sigan yendo los troncos, dando trabajo a nivel del campo y nada más”* (La Nación, 5-2-2006:13). Respecto del efecto contaminante, expresó: *“Comenzamos hace tres años a recibir informes técnicos. El último del Banco Mundial habla principalmente de las dioxinas. La protesta argentina comenzó con el tema de las dioxinas: que iban a producir cáncer de piel, malformaciones, caída de pelo. Los datos que tenemos es que las dioxinas son imperceptibles...”* (La Nación, 5-2-2006:13).

En la misma nota periodística se recogen opiniones contrarias de ciudadanos de Fray Bentos: *“Pero para Delia Villalba, representante departamental por el oficialista Frente Amplio, ‘todo este emprendimiento no es más que un entierro de lujo para Fray Bentos. A nivel social, ambiental y económico esto no nos va a dejar ningún rédito’, vaticina. ‘Hay gente que prefiere morir de cáncer que de hambre, pero aquí no va a haber desarrollo alguno sino un gran crecimiento para algunos pocos’”* (Diario Dominical, Paraná, 18-9-2005:1).

El dilema parece ser: el precio que debemos pagar por más y nuevas fuentes de trabajo es contaminación.

El grupo ecologista de Fray Bentos, Guayubirá, en la voz de Natasha Master, miembro del grupo, sostiene una imagen acerca del emprendimiento celulósico similar a la de los asambleístas: *“Hay mucho en juego, como la imagen de Uruguay de país natural y productivo, porque nos vamos a quedar sin agricultura debido a la lluvia ácida que provoca la liberación de dioxinas, y sin producción de miel, no habrá pesca ni turismo, será totalmente lo opuesto al país natural”*. Según Master, cuando se habla del impacto ambiental de las plantas de Finlandia, para minimizar el eventual efecto de Botnia en Uruguay, *“no se toma en cuenta el nivel de producción que tendrá la nueva planta, no se mide la significación del traslado de tecnologías a climas y ambientes sociales diferentes, ni se considera la afectación a una zona turística”* (Diario Dominical, Paraná, 18-9-2005:1).

En el mismo sentido, Julia Cocaro, presidenta del Movimiento por la Vida, el Trabajo y un Desarrollo Sustentable (Movitdes), advirtió sobre la futura instalación de una tercera estera por parte de la empresa Estora-Enso y que *“también conocemos que una empresa chilena se encuentra forestando fuertemente sobre el sector este del Uruguay y una empresa americana tiene previsto instalar dos plantas procesadoras más, para lo cual adquirió 130 mil hectáreas al norte del Río Negro (...) los ambientalistas no queremos la instalación de las fábricas porque al*

aceptar éstas vienen otras detrás". Esta afirmación coincide con las previsiones que hago en la primera parte acerca de que no se trata de la instalación de estas dos plantas sino de un fenómeno más amplio. Cocaro también advirtió que *"el problema que tenemos es que nos convertimos en un país forestal para industrias contaminantes, por que la idea de estas empresas es elaborar celulosa al pie de los montes y el papel al pie de los mercados en Europa, aseguró a Portada Digital. Sobre esta posibilidad Cocaro dijo que en la ciudad de Fray Bentos, la gente so se pronuncia porque 'salimos de una Intendencia que adhirió fuertemente a la instalación de las papeleteras y la actual – encabezada por el intendente Omar Lafluf–, también adhiere a esta posición; por lo que nos sentimos totalmente defraudados con nuestro gobierno respecto a la manera en que ha encarado este tema"* (El Diario, Paraná).

La lección de la Asamblea de Gualeguaychú: entre democracia participativa y gobernancia
La Asamblea de Gualeguaychú en el contexto del conflicto por las pasteras

En opinión de Natalio Botana (*La Nación*, 26-11-2006:6), la Asamblea de Gualeguaychú constituye un grupo de veto que parece como *"el tercero en discordia"* que complica que la política exterior de ambos Estados resuelva el conflicto a través de un acuerdo en el cual ambas partes resignen alguna cuestión que él llama *"hipótesis intermedias"*.

Lo anterior se debe a que la Asamblea mantiene una *"hipótesis máxima"*: que las plantas deben trasladarse (ver en esta misma sección el punto anterior).

De esta forma, la Asamblea colisiona con la diplomacia –esto es, con las salidas intermedias o negociadas.

Sostiene Natalio Botana que *"este temperamento bloquea en el Uruguay la intencionalidad negociadora"*. En realidad, el gobierno de Uruguay en muchas oportunidades ha manifestado que no negociará el traslado de las plantas de pasta celulosa mientras los vecinos de Gualeguaychú sigan cortando las rutas, pero cuando, sin los cortes, se le propuso negociar, tampoco aceptó.

Para el gobierno argentino la posición de los asambleístas también resulta altamente problemática. Sabe que frente al Tribunal de La Haya y otros organismos internacionales la presencia de los cortes de ruta debilita su posición, y frente a ello tiene en teoría dos posibilidades: a) recurrir a la fuerza para evitar los cortes; b) negociar con los asambleístas; c) utilizar la diplomacia para que los asambleístas comprendan y contemplen la situación internacional de debilidad en la que los cortes colocan a la Argentina.

El gobierno de Kirchner ha manifestado reiteradamente que jamás recurrirá al uso de la fuerza contra los asambleístas, con lo cual ha descartado la primera opción; luego, ha oscilado entre la segunda y la tercera.

Las antedichas manifestaciones fueron planteadas por Uruguay ante el Tribunal de La Haya en su presentación para que el gobierno argentino garantice la libertad de circulación.

Para Natalio Botana, *"paradójicamente, la autorrestricción gubernamental –un estilo típicamente moderado– favorece a los maximalistas"* (*La Nación*, 26-11-2006:6).

Desde mi perspectiva, el conflicto ha escapado a las posibilidades de la diplomacia estatal y el Derecho Internacional Público paulatina pero decididamente ha ingresado en el ámbito de la gobernancia, y quizá sea ésta la explicación del fracaso de los intentos de dar una respuesta a través de la negociación interestatal al problema ocasionado por las plantas de celulosa.

La Asamblea de Gualeguaychú y la democracia participativa

La experiencia de la Asamblea de Gualeguaychú encierra un enorme valor como experimento social de democracia participativa que puede ser rescatado e institucionalizado para un mejor diseño de un proceso de toma de decisiones en materia ambiental.

Hasta el momento, la Asamblea ha conservado su independencia frente a la democracia representativa; no planea ingresar en el sistema de partidos políticos transformándose en uno más. Guarda con la democracia representativa una relación que es tensa y por momentos de “distancia calculada” (Boaventura de Souza Santos, 1998:323).

Si es cierto que las asambleas han surgido al hilo de la crisis de la democracia representativa en Argentina, constituyen una muestra de una instancia de democracia participativa que puede renovar la primera si es inteligentemente rescatada. Aunque ello es una posibilidad, el riesgo de absorción por la democracia participativa sigue existiendo.

La participación ciudadana en la toma de decisiones cuenta con otras experiencias ya institucionalizadas en Latinoamérica, como la elaboración de los presupuestos municipales en forma participativa, lo que quizá pueda ser tenido como modelo.

La lección de la actuación de la Asamblea en el caso de Gualeguaychú es que en este tipo de situaciones problemáticas complejas es necesaria una la coordinación social que supere las limitaciones de la coordinación social por el Estado y por el mercado (Lechner Norbert, 2002), que dé cuenta de la necesidad de institucionalizar la participación efectiva de la sociedad civil en el proceso de toma de decisiones.

Se trata de recoger la experiencia. La historia del conflicto por las pasteras muestra que el punto en el cual se estuvo más próximo a la respuesta adecuada fue hacia fines de marzo de 2006, cuando se desarrolló un proceso de negociación directa entre ambos presidentes –que finalmente fracasó al no aceptar la empresa Botnia detener las obras por 90 días–. Pues bien, ese proceso comenzó por iniciativa del tercer sector. En efecto, en febrero de 2006 la Fundación M’Biguá, ciudadanía y justicia ambiental, lanzó “*una propuesta ‘a los efectos de oxigenar, de posibilitar, de construir un gesto ciudadano que pueda lograr un espacio de diálogo posible y creíble entre gobiernos de la Argentina y Uruguay’. La iniciativa que incluye la ‘suspensión simbólica’ del corte de los puentes se motiva en ‘los delicados momentos que se están viviendo en la frontera y en particular por los efectos que los cortes están provocando en el pueblo uruguayo, que son delicados públicos y notorios’. La alternativa que incluye también una serie de propuestas que los gobiernos deberían cumplir durante ese lapso e incluso contempla la paralización de las obras, fue remitida para su consideración a la Red de organizaciones socioambientales de Entre Ríos y a las organizaciones ecologistas de la República Oriental del Uruguay. La iniciativa de la entidad que entre otros integran los doctores Jorge Daneri y Diego Rodríguez precisa que ‘el objetivo es construir un gesto, en el espíritu del abrazo al puente el 30 de abril de 2005, para lograr un gesto concreto del presidente Tabaré Vázquez, en la búsqueda de la paralización de las obras por el plazo que los gobiernos acuerden a los efectos de avanzar en estudios independientes, amplios, rigurosos, inclusivos y participativos, en el marco de estudios acumulativos y de evaluaciones ambientales estratégicas’*”

^[30] Obviamente, cualquier espacio que fuera inventado para la toma de decisiones en torno a riesgos ambientales regionales, para constituir una verdadera alternativa, debe evitar no dar cuenta del problema del poder como lo hace el nuevo contractualismo neoliberal que se encuentra en la base –como tecnología– de la construcción de la gobernanza. Esto implica que se diseñen dispositivos que aseguren la participación de la ciudadanía organizada de modo efectivo.

^[31] Esto pone de manifiesto la estrecha participación entre el fenómeno de la democracia participativa que importan los nuevos movimientos sociales de protesta y la constitución de un sistema de coordinación social por redes.

(*El Diario*, Paraná, 26-2-2006:8).

Es indispensable incluir efectivamente⁽³⁰⁾ a los nuevos movimientos sociales en la red de coordinación social; de otro modo ocurrirá lo que parecía acontecer con este caso –ahora ya no lo sabremos– hasta el año 2004, antes de que la protesta social se organizara y se hiciera notar: *“la externalización de los costos a terceros no participantes de la red”*, que es uno de los riesgos que enfrenta el mecanismo de coordinación social por redes (Lechner Norbert, 2002:14)⁽³¹⁾. De este modo, decisiones y agenda serían construidas con la efectiva participación de los actores y no impuestas a los mismos.

Esta red de coordinación debe superar el espacio tiempo estatal (Boaventura de Souza Santos, 1999), constituyéndose en un nuevo espacio de debate y concertación, tal vez regional o Latinoamericano.

En otro plano, se trata de crear un lugar institucional de encuentro entre la democracia participativa y la democracia representativa⁽³²⁾, de lo cual ambas salen potenciadas⁽³³⁾.

El problema de la falta de institucionalidad y la función del Derecho

Es necesario hacer más democrática la toma de decisiones en estos temas, en el sentido de introducir instancias de participación que aseguren la presencia de la narrativa de los ciudadanos.

El Derecho moderno, sin embargo, actúa inadecuadamente, en forma antidemocrática, pues consagra el derecho a la libertad de transitar, que colocaría a los cortes de ruta en la posición de ilegalidad; los asambleístas encuentran la legalidad de los cortes en el derecho a la vida consagrado constitucionalmente y en todos los tratados internacionales como un derecho humano básico. Pienso que una fundamentación igualmente adecuada podría obtenerse a partir del derecho a un medio ambiente sano. Es que existe un proceso de globalización que difiere del de globalización de las regulaciones jurídicas del comercio y los mercados, que consiste en la globalización de las regulaciones de los derechos humanos y de los derechos ambientales. Esta otra globalización del Derecho está forma una “constitución infinita” (Ferrarese, 2006). Desde esta plataforma, la perspectiva acerca de los derechos fundamentales, algunos derechos como los de primera generación, como el de transitar libremente, deben ser reconceptualizados y ajustados en función de los fines que se persiguen y que pueden ser resumidos en: establecer un piso indispensable de derechos del hombre y del medio ambiente.

Es necesario recurrir al juicio de ponderación como técnica para tomar decisiones en las que deben balancearse diferentes derechos fundamentales.

El problema parece ser que si bien las asambleas ambientales son escuchadas por el sistema político, no participan institucionalmente de la toma de decisiones ni existen

⁽³²⁾ Esta propuesta se inserta en la línea elaborada por Boaventura de Souza Santos: *“La renovación de la teoría democrática se basa, ante todo, en la formulación de criterios democráticos de participación política que no confinen ésta al acto de votar. Implica pues una articulación entre democracia representativa y democracia participativa. Para que la articulación sea posible, es necesario además que el campo de lo político sea redefinido y ampliado radicalmente. La teoría política transformó lo político en una dimensión sectorial y especializada de la práctica social –el espacio de la ciudadanía– y lo confinó al Estado. Al mismo tiempo, todas las otras dimensiones de la práctica social fueron despolitizadas y con eso mantenidas inmunes al ejercicio de la ciudadanía”*, Boaventura de Souza Santos, 1998, p. 331.

⁽³³⁾ La primera, desde un tiempo a esta parte resulta insuficiente como instrumento de coordinación social y la segunda adquiere una inserción institucional que al mismo tiempo la racionaliza.

⁽³⁴⁾ Acuerdos interestatales de inversiones, acuerdos entre Estados y empresas transnacionales, acuerdos por los cuales los

garantías acerca de que puedan incidir en el contenido de la decisión

El derecho tiene una potencial capacidad en este sentido, para imaginar la construcción de una arquitectura institucional que garantice que serán oídos

El caso de las pasteras del Río Uruguay bajo la racionalidad del sistema de la gobernanca

El caso de las pasteras ha ingresado en los mecanismos de la gobernanca⁽³⁴⁾ especialmente al recurrirse a los tribunales internacionales.

Hay un declinar del Estado como mecanismo de coordinación social por excelencia, como lo fue durante toda la modernidad sobre la base de la soberanía, a favor de mecanismos que sustituyen al gobierno.

En –y desde– la intersección entre globalización y crisis del Estado se ha desarrollado la idea de gobernanca.

En otro plano, este proceso coloca en crisis al proceso de internacionalización del Derecho como tecnología de construcción de mecanismos de gobierno y los sistemas diplomáticos.

Ello es especialmente notable en el caso del Derecho Internacional Público –recordar que en este caso son el Tratado del Río Uruguay y su Estatuto los instrumentos jurídicos que se aplican– que vive su propia crisis.

El caso de las pasteras del río Uruguay se encuentra menos gobernado por el Derecho Internacional Público y la diplomacia estatal que por los mecanismos a través de los cuales se presenta la gobernanca global.

El término “gobrnante” se ha desarrollado en el ámbito de los estudios que se dedican, en el campo de la teoría social, a estudiar los modos de organización de la coordinación y regulación de la acción social pública.

Existe una utilización normativa del término en el campo de la acción pública y otro empleo de tipo descriptivo en el sentido de un diagnóstico, más vinculado a un uso científico. Se lo utiliza desde la década del '70 en el ámbito de la acción pública, y en el campo universitario en las ciencias sociales (Simoulin, 2003:54).

En el sector de las ciencias sociales lo que se trata de explicar a través de esta designación es que, así como la acción pública se representaba en términos de gobierno y de decisión, esto ha cambiado en las sociedades contemporáneas, en las cuales se ha pasado a representar la acción pública en términos de *governance* y de puesta en obra (Capeller - Simoulin, 2003:303).

En otras palabras, la noción de gobernanca ha puesto de manifiesto la existencia de un modo de coordinación social de la acción pública diferente, pero al mismo tiempo ha colocado un velo sobre la existencia de asimetrías de participación y de poder (Simoulin, 2003:54).

Estados participan de organizaciones internacionales o se someten a tribunales internacionales, acuerdos por los cuales se recurre a agencias de crédito internacionales o contratos por los cuales se contratan servicios de consultorías, entretejen la red de gobernanca.

Hay también una pluralidad de actores públicos y privados que forman parte de en este mecanismo de gobernanca: agencias de consultoría internacionales, organizaciones internacionales públicas, tribunales internacionales, agencias de crédito internacionales, *law firms* transnacionales, Estados nacionales, asociaciones civiles nacionales, ONG internacionales, medios masivos de comunicación social.

Hay otras características de este sistema de gobernanca: su gran complejidad; la mayor diferenciación social, la proliferación de los dispositivos de mediación.

Lo que no existe es un espacio para debatir, acordar democráticamente entre los actores implicados, que constituya una alternativa posible y efectiva a la que ofrece la gobernancia, que no garantiza la inclusión coordinada y efectiva de voces indispensables en el debate, como son la ciudadanía organizada y directamente afectada y las instituciones científicas y técnicas especializadas.

La lección para los movimientos de resistencia: la inadecuación de la dimensión de la resistencia o ¿cómo construir una red regional o biográfica de resistencia?

La dimensión de la resistencia como problema

La Asamblea de Gualeguaychú, como fenómeno de resistencia, no ha logrado dimensionarse a nivel regional o Latinoamericano⁽³⁵⁾. Tampoco ha logrado vincularse a una resistencia global.

Estas estrategias, desde mi perspectiva, resultan indispensables para enfrentar un proceso que es impulsado por un entretreído de acuerdos y actores que superan la dimensión de los Estados nacionales.

Por ello, la protesta de la Asamblea ha resultado fundamentalmente frente al gobierno argentino como un reclamo que este último no puede permitirse desconocer. Ha determinado un cierto tipo de vinculación entre estos dos actores –por cierto conflictivo– y que hasta cierto punto ha inhibido la posibilidad de otro tipo de relación, como, por ejemplo, el que podría darse si ambos actores integraran una red de coordinación social democrática para tratar este tipo de situaciones sociales problemáticas.

El ámbito de la resistencia es un dato que no puede soslayarse, pues de lo que se trata es de organizarse frente a sistemas de gobierno de riesgos que escapan a las dimensiones espaciales de los Estados nacionales; entonces la lucha también debe corresponderse.

Este problema de la dimensión de la protesta se vincula con el de los antagonistas que la protesta identifica como tales⁽³⁶⁾. En el conflicto por la instalación de las plantas, el “contrincante” está dado por un conjunto de actores: el Estado argentino, el Estado uruguayo, las empresas transnacionales (Botnia y Ence) que intentan instalar sus plantas en el río Uruguay, los países de procedencia de estas plantas (España y Finlandia), pero sólo ha producido efectos como reclamos ante el gobierno argentino y no ha logrado eficacia frente a los demás actores antagonistas.

Estos antagonistas no se posicionan en un espacio nacional estatal que coincida con el espacio nacional estatal que origina la protesta.

Este desfasaje produce un margen de ineficacia de la protesta que no se reproduce en el espacio en el cual se desenvuelve el resto de los antagonistas.

Éste es un rasgo propio de la protesta de la Asamblea de Gualeguaychú: su lucha no tiene sólo como antagonista un actor social o varios que se posicionan en el espacio estatal nacional.

⁽³⁵⁾ Por ejemplo, organizando alianzas que redundaran en acciones concertadas concretas, con organizaciones sociales que participaran de su misma opinión en Uruguay; o trazando vínculos con ONG que enfrenten experiencias similares a nivel de Mercosur o Latinoamericano. No desconozco que hubo una fuerte vinculación con los vecinos que llevaron adelante la protesta en Pontevedra, España; lo que señalo es que lo que no se llegó a construir es una resistencia a nivel regional, al menos en Uruguay y Argentina o reuniendo a vecinos organizados que participen de experiencias similares como las habidas en Chile con la instalación de la planta de Valdivia.

⁽³⁶⁾ “Una de las cuestiones claras de toda clase de protesta es que tiene un antagonista, o al menos una pluralidad de posiciones que ocupan el lugar de antagonista”, Scribano, Adrián, 2005, p. 183.

Las empresas transnacionales ocupan el espacio global, y la protesta frente a otros Estados diferentes del argentino plantea el conflicto en el espacio global-regional.

Como ocurre con los movimientos sociales que resisten opresiones en otros espacios, como por ejemplo los movimientos feministas que resisten las que se generan en el espacio doméstico, o como el movimiento obrero que enfrenta las opresiones del espacio de las relaciones de producción (Boaventura de Souza Santos, 1998), cuando las luchas exceden el marco del espacio nacional estatal es preciso redimensionarse y organizarse a nivel global.

La dimensión del espacio en el que se ubican los antagonistas en el caso de las pasteras, que no se desenvuelven sólo en el plano del Estado nacional en el cual se ubica el movimiento de resistencia, plantea el problema de la necesidad de un redimensionamiento de la resistencia.

Aquí cabría preguntarse: ¿pueden los medios de comunicación, como actores principales de la globalización cultural-ideológica, ser el vehículo de globalización de la protesta de la Asamblea? Por su dimensión y el espacio en que se desenvuelven, que como adelanté es el global, pareciera que sí, pero la dinámica del conflicto ha demostrado que finalmente no ocurre así, que los medios privilegian aquellos aspectos de la resistencia que “son noticia” y que la protesta desaparece de los medios cuando esos aspectos dejan de serlo.

La construcción de una coordinación social alternativa: una red democrática para el gobierno de los riesgos ambientales

El Estado argentino ha mostrado en este caso que la señalada insuficiencia de la coordinación social vertical (Lechner, 2002) es constatable; en el caso de las pasteras del Río Uruguay el estado argentino no ha logrado constituirse en un “Estado articulador” (Boaventura de Souza Santos, 1999:45), capaz de organizar –mediante el empleo del Derecho como herramienta de diseño institucional– en el plano del espacio estatal –aunque reconociendo *insights* provenientes de otros espacios, como el regional o el internacional– una red para el debate y decisión democrática acerca de esta situación problemática⁽³⁷⁾.

El desafío, a mi modo de ver, es crear un proceso institucional en el seno de Mercosur que permita organizar de otra manera la coordinación de la acción social en forma de red democrática y pensada desde Latinoamérica, como alternativa a la que ofrece la gobernanza⁽³⁸⁾. Ello puede llevarse adelante partiendo del experimento de la Asamblea de Gualeguaychú y la Red de organismos socioambientales de Entre Ríos, incluyendo estos fenómenos de democracia participativa y del funcionamiento del proceso previsto en el estatuto del río Uruguay. Asimismo, la red que se diseñe debería considerar la inclusión de las universidades estatales y sus capacidades científicas y técnicas. Puntualmente, en este caso debería apuntarse hacia la creación un mecanismo de coordinación con forma de red regional que se oriente al establecimiento de un espacio en el que se desarrolle un proceso de evaluación del impacto ambiental transfronterizo con instancias de participación ciudadana y técnico científicas adecuadas y en las cuales existan garantías de que

⁽³⁷⁾ La prueba más tangible de esta incapacidad es, a mi modo de ver, la relación conflictiva que a lo largo de esta historia ha tenido con la Asamblea de Gualeguaychú.

⁽³⁸⁾ El desafío es redimensionar la red de coordinación, la complejidad de la situación problemática, la dimensión regional para Latinoamérica. La cantidad de actores públicos y privados implicados en el conflicto y oportunidad estratégica que significa la preexistencia de un bloque económico como Mercosur, me hacen pensar que la red de coordinación para la decisión de este tipo de problemas debe efectuarse a nivel Latinoamericano.

esa participación signifique la posibilidad de incidir efectivamente en el contenido de la decisión final.

La construcción debería ser progresiva; podría recurrirse a un diseño institucional experimental; éste que tratamos hubiera podido ser un excelente caso de experimentación política e institucional.

En fin, la centralidad de la Asamblea de Gualguaychú y sus luchas muestra una faceta más de nuestra tesis: que el conflicto ha sido localizado, como ha sido localizado el riesgo de las plantas de pasta celulosa. En este sentido, si la tesis que sostengo es correcta, la lucha localizada⁽³⁹⁾ puede resultar eficaz frente al o a los Estados locales, pero al mismo tiempo ser funcional al proceso de localización de los riesgos ambientales como el cual se enfrenta; desde esta perspectiva, la estrategia podría haber sido reconducir la lucha hacia un contexto global.

⁽³⁹⁾ Cuando digo que la lucha se ha localizado incluyo algo más que la lucha de la Asamblea; también el debate social en torno a la legalidad de los cortes o respecto de la actitud que debe tener el gobierno argentino hacia los cortes de ruta. No obstante esto, pienso que el primer proceso de localización del conflicto es originado por la propia resistencia al no incluir referencias a cuestiones como la globalización hegemónica u otras semejantes en su discurso.