



Anais do I Encontro Internacional de Política Externa Latino-Americana:
Mapeando a Política Externa do Cone Sul. Foz do Iguaçu, 2015.

Realização: Núcleo de Pesquisa de Política Externa Latino-Americana (NUPELA)

NOTAS GENERALES PARA UN DEBATE DE LA DEMOCRATIZACIÓN DE LA POLÍTICA EXTERIOR¹

Macarena Mercado Mott²
Mayco Alejandro Macias³

Resumen: El artículo realiza un trayecto sobre las concepciones respecto a la política exterior, sus modos de análisis desde el enfoque tradicionalista y pluralista, y la tensión que han generado actores no tradicionales en su formulación práctica, interpelando la democratización de la política externa, considerada como exclusiva del estado. Mediante presentación y análisis del caso de las movilizaciones contra la instalación de fábricas de celulosa en el Rio Uruguay, se pretende problematizar sobre el rol de los movimientos sociales y su influencia, explicando que la simple inclusión y consulta de actores en los espacios institucionales donde se desarrollan los procesos respecto a la política externa, no implica una democratización real y concreta.

Palabras clave: Política exterior; Enfoque Tradicionalista; Enfoque pluralista; Democratización; Actores no tradicionales

Introducción

Este escrito tiene por objetivo problematizar la política exterior como una política pública, la cual se piensa, diseña, implementa y evalúa en círculos cerrados, situación que no se tiende a interpelar debido al consenso que existe sobre la política exterior como un tema de alta política y responsabilidad de nuestros representantes, exclusiva del estado.

Parte de nuestra tarea en este trabajo será crear preguntas con respuestas provisionarias, sobre las inquietudes que nos surgen respecto a la política exterior de Argentina y así disponer herramientas analíticas de las cuales podríamos valernos para perseguir la democratización de la política exterior de nuestro país.

El desarrollo del texto presenta en primera instancia, una explicación conceptual de la política exterior, identificando las diferencias que existen entre el enfoque tradicionalista y el enfoque pluralista a través de los cuales, esta política específica es abordada. En continuación, se dispone una definición de actores sociales o sujetos, como aquellos que se hacen presentes, desde sus diversas formas de participación, en las etapas del proceso decisorio de la política externa.

A partir del esbozo conceptual, se expone el dinamismo generado por actores no tradicionales, sus intereses, objetivos y formas de acciones determinadas en el proceso de formulación de la política externa analizando el caso de la movilización social contra la instalación de fábricas de celulosa y su impacto en la política exterior argentina.

Es así, que el análisis se encamina a poner en discusión sí, desde el enfoque pluralista que defiende la pluralidad de actores en el juego/tensión de la política exterior, implicaría una real y concreta democratización, teniendo en cuenta que existe una pluralidad de actores que detentan el poder en la toma de decisiones pero no necesariamente son los que se encuentran en las calles.

¹ Este artículo se encuentra enmarcado en las actividades de investigación desarrolladas sobre la Política Externa de América Latina, Etapa Cono Sur en el Núcleo de Investigación de Política Externa Latinoamericana.

² Licenciada en Ciencia Política de la Universidad Nacional de La Rioja. Maestrando en la Maestría de Integración Contemporánea de América Latina en la Universidad Federal de Integración Latinoamericana. Integrante de Núcleo de Investigación de Política Exterior Latinoamericana. Email: macamermott@live.com.ar

³ Estudiante de grado en Ciencia Política de la Universidad Nacional de La Rioja y Relaciones Internacionales e Integración de la Universidad Federal de Integración Latinoamericana. Integrante de Núcleo de Investigación de Política Exterior Latinoamericana. Email: maycoalejandromacias@live.com

Cuestionamientos iniciales sobre la política exterior

En primer instancia, podemos preguntarnos si ¿existe alguna necesidad de discutir la política exterior en las universidades, en los partidos políticos, movimientos sociales o en el bar con un café de por medio? Si no existe esa necesidad, ¿cuál es el trasfondo de eso? ¿qué problematizaciones del tipo, “el manejo de información del ministerio de relaciones exteriores, no es democrático”, “las decisiones que realizan, no se preguntan al pueblo”, “los grupos de presión son fuertes y determinan su definición” o del estilo, “quién elige a nuestros diplomáticos para representar a nuestro país”, serán parte de algún síntoma de que la política exterior no es democrática?

Esta base cuestionativa nos es útil para girar en torno a cómo se construye la política exterior y quién forma parte de los espacios deliberativos y sobre todo decisivos de la misma. Si bien nuestra sistematización política, es republicana, liberal y federal, tiene un eje político sustantivo, que es la representatividad en las fuerzas políticas. Sin embargo, sobre qué sujeto o entidad política fundamentan sus decisiones y relaciones sobre los demás estados o actores en el exterior. Si resultaría ser la categoría de *pueblo argentino* o *interés nacional*, ¿De qué manera se ha construido desde la base social *pueblo-argentino* el fin establecido de *interés-nacional*, por ejemplo, aquellas directrices para la constitución de la política exterior, y por tanto – a modo de ejemplo- las relaciones con los estados de Europa y Asia?

También podríamos preguntarnos de modo abierto ¿por qué el estado argentino firma convenios para la extranjerización de la tierra sin habernos consultado a través de una elección general/consulta popular? o ¿en qué parte de la plataforma electoral 2011-2015 del kirchnerismo, se expresa tácitamente esas decisiones alrededor del enunciado *el mundo: nuestro lugar*⁴?

La política exterior es un campo de disputa. Sin embargo, cabe cuestionarnos, quiénes tienen las capacidades para interferir y re-direccionar esas decisiones dentro de la considerada *caja negra* del estado. Siendo un campo de disputa, las relaciones de poder comprenden cuotas de poder y demuestran las tensiones y los ejercicios de los sujetos sociales y fuerzas políticas desde la institucionalidad en temas internacionales como el terrorismo, narcotráfico, crisis financiera, medidas macroeconómicas, fuerzas armadas, cambio climático, derechos humanos, guerras, política nuclear, manejos de información y demás.

En dicho campo, de qué modo se diagraman los antagonismos de las clases dominantes y de las clases dominadas, o en otras palabras, cómo las clases dominantes mundiales o continentales, se alían para definir una política externa sobre nuestro estado argentino y qué ofensiva se puede accionar sobre esta coalición desde los movimientos o fuerzas sociales, que se ven directamente involucrados como aquellos que rechazan el extractivismo mega-minero o la instalación de fábricas de celulosa, en el caso que protagonizan los habitantes de Gualeycuachu.

La tesis de que las posibilidades materiales de interferir desde la categoría de “ciudadano común” en la política económica internacional y por tanto, en la definición de las posiciones estratégicas en las negociaciones con los demás estados y centros financieros son casi nulas, es errada. El caso que rebate esta lógica tradicional es la llamada Batalla de Seattle

⁴ Plataforma Electoral del *Frente para la Victoria* presentado a la Comisión Nacional Electoral. El enunciado *el mundo: nuestro lugar* conceptualiza la inserción de Argentina en el mundo desde la integración latinoamericana y el multilateralismo. Disponible en el siguiente link:

<http://www.pjn.gov.ar/cne/secelec/document/plataformas/1217-1-Plataforma.pdf> Consultado el 02/05/2015

contra la OMC⁵⁵, sin embargo, existen actores con otras características que participan en la tensión de la constitución, como señala Zelicovich (2012) que además de enfrentar una mesa internacional de negociación, Argentina en las negociaciones de la Ronda de Doha, se enfrentó a una mesa de negociación nacional, donde la matriz ideológica, material e institucional sirvieron de base para esa doble negociación en el período 2001-2011.

Esta doble negociación ejemplifica una “interacción permanente entre el plano sistémico- internacional y el doméstico” (Zelicovich, 2012: 3) a la vez que; nos invita a repensar el espacio- temporal de cómo esas decisiones y los actores desde lo doméstico intervienen y desarrollan a través de sus prácticas, la política exterior de los estados.

Política exterior, su tensión desde la visión tradicionalista y pluralista

Cuando nos preguntamos sobre qué implica la política exterior, quiénes son los encargados de diseñarla y ejecutarla y, principalmente, cómo es el desarrollo del proceso de elaboración y aplicación de la política en cuestión. Tendemos a considerar algunas cuestiones que Calduch (1993) expone claramente, y que con frecuencia se suele identificar a la política exterior de un Estado con la política exterior desarrollada por su régimen político:

“(…) lo que presenta una asimilación de la realidad estatal con el principal órgano del poder ejecutivo, resultando demasiado simplista, frente al creciente protagonismo político de la base social de todo Estado que se encuentra plasmado en una diversidad de poderes e instituciones que participan activamente tanto en la política nacional como en las relaciones exteriores del Estado, reforzándolas o debilitándolas. Así pues, la política exterior debe comprender la política gubernamental en las relaciones con otros países, pero debe incluir también cuantos órganos estatales y/o sociales, distintos del Gobierno, desempeñan un protagonismo significativo en las relaciones que vinculan al Estado con otros miembros estatales de la sociedad internacional (Calduch, 1993: 1).”

Respecto a la política exterior, este consenso es otro ejemplo de la tendencia a enfocarse solamente en su acción exterior. Calduch (1993) expone que si bien la actividad estatal desarrollada en el contexto internacional constituye una parte central de la política exterior, junto a ella no se puede desconocer la importancia de la toma de decisiones previas a la acción exterior, ni tampoco de la evaluación o control de los resultados alcanzados con ella.

Entre otros aspectos tradicionales con los cuales se relaciona la política exterior, además de la actividad diplomática y/o armada, suele plantearse el análisis de la política exterior como un ámbito teórico desconectado de la política interna de los Estados. “(…) es fácil comprobar la falta de cualquier referencia rigurosa a la estructura y dinámica de la política interior, como parte necesaria de la descripción y explicación de la política exterior del Estado que se investiga (Calduch, 1993: 2).”

Calduch (1993) luego de exponer los aspectos que suelen reiterarse respecto a la

⁵ El “movimiento de movimientos” es considerado así porque resulta ser como un terremoto político global. Gracias a su crítica al capitalismo, ha generado protestas en todas partes del mundo, en las reuniones de las instituciones económicas como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial. Las protestas desatadas entre el 30 de Noviembre y el 3 de Diciembre de 1999 evitó y bloqueó la cumbre de la Organización Mundial del Comercio que buscaba impulsar reformar para materializar el libre comercio mundial.

política exterior, la considera “como aquella parte de la política general formada por el conjunto de decisiones y actuaciones mediante las cuales se definen los objetivos y se utilizan los medios de un Estado para generar, modificar o suspender sus relaciones con otros actores de la sociedad internacional (Calduch, 1993: 3)”.

A lo postulado por Calduch (1993) agregamos la noción de Christopher Hill, citado en Maria del Pilar Bueno (2013), respecto de la política exterior como “la forma en la que una sociedad se define a sí misma frente al mundo exterior”. Entonces, la misma debe proyectar los valores que la sociedad en cuestión considera universales, reforzando la cultura nacional (Hill, 2003: 5-9). La aproximación a conceptos de ideas, creencias e intereses, responden a una visión que concibe a la política exterior como un proceso de cimentación social y por ende para comprenderla, es necesario reflexionar sobre sus protagonistas y el dinamismo dentro de la formulación de la política exterior.

Ariane Roder Figueira (2011) comenta que la perspectiva tradicionalista considera a los Estados como actores unitarios o monolíticos, donde las cuestiones referidas a la política externa se encuentran concentradas en las manos del poder ejecutivo de cada país, desconsiderando la interacción de los agentes domésticos como participantes del proceso de toma de decisiones.

El principal aspecto que genera esto es tomar a la política externa como apartada del resto de las políticas públicas, pensando que debe mantenerse alejada de los conflictos de intereses domésticos y representar al interés nacional. Por esto, lo referido a la política externa se suele presuponer que debería permanecer en manos del Jefe de Estado, o de su Ministro de Relaciones Exteriores, para mantener una línea más allá de los cambios políticos domésticos y los diversos grupos de interés, esta noción más cercana a la utilización de canales de representación tradicionales, que de participación de masas en la política externa.

Otra cuestión propia de la visión de los tradicionalistas es justificar la despoltización de la política externa, para evitar la politización en la opinión pública, prensa y actores no estatales que se los estiman como desprovistos de la racionalidad e informaciones técnicas necesarias para la toma de decisiones (Figueira, 2011).

Respecto al poder legislativo y sus parlamentarios, suelen considerar que se encuentran muy cercanos a los conflictos de intereses en la sociedad y que tienden a desvirtuar el interés nacional, además de indicar que no cuentan con la información precisa para la intervención en esta política.

En oposición a la visión tradicionalista, Figueira (2011) nos presenta el enfoque pluralista, visión que considera la multiplicidad de actores que integran e influyen las decisiones internacionales adoptadas por los estados, creando redes transnacionales, donde el estado ya deja de ser, el único actor en las relaciones internacionales.

Por estas razones se observa la necesidad de comenzar a analizar y explicar qué papel juegan estos nuevos – y no tan nuevos- actores en las relaciones internacionales y problematizar sobre la manera en que estos, influyen la definición o formulación de la agenda externa del estado y la construcción de las preferencias nacionales. El enfoque tradicionalista concibe la idea de racionalidad, de que los actores (los estados) basan sus decisiones en el análisis racional del costo-beneficio para determinar el interés nacional.

En resumen, las visiones que se utilizan para analizar la política exterior se asientan por un lado, en el enfoque tradicionalista que se caracteriza por: A) Estatocentrismo y construcción de los intereses nacionales; B) Despoltización de la política exterior; C) De base en una democracia representativa (más adelante formal o restringida); D) Racionalidad costo-beneficio, siendo esta visión un punto de contrapartida en la formulación de la política externa

analizada desde el enfoque pluralista que considera lo siguiente: A) Una construcción co-organizada de preferencias nacionales entre la sociedad civil y el estado; B) Politización de la política externa; C) De base en una democracia participativa y D) Pluralidad de visiones de los actores sociales.

Participación de actores no-tradicionales en la política exterior y experiencias institucionales en Argentina

En el camino hacia la problematización sobre la política exterior y la participación de actores no tradicionales, se nos presenta la dicotomía que María del Pilar Bueno (2013) expone entre los conceptos de participación e influencia entendiendo que participar de un proceso estaría dado aquí gracias a la posibilidad de ser parte del mismo, de ser consultado, o integrar lo que Roberto Russell (1990) llama la estructura del proceso de toma de decisiones.

Russell citado en María del Pilar Bueno (2013), distingue los conceptos de estructura y proceso, planteando que la primera está conformada por uno o varios actores gubernamentales domésticos que tienen la capacidad de comprometer los recursos de una sociedad. El segundo se halla vinculado a la dinámica de la decisión en la que pueden participar actores gubernamentales y no gubernamentales tanto internos como externos.

La toma de decisión en sí misma, es realizada por actores domésticos gubernamentales, pero otros actores pueden influir en el proceso. Es por eso que mientras la estructura implica diferenciación de tareas y especialización, el proceso involucra la evaluación de cursos de acción y análisis de influencias (María del Pilar Bueno, 2013).

Si partimos del enfoque pluralista, este planteo es en palabras generales, siguiendo a Isabel Rauber (2001) el resultado, una característica y una condición importante para articular a los actores políticos en el proceso de construcción del sujeto popular del cambio. Considerando la diversidad de actores que intervienen en la escena política, las definiciones de las tareas a enfrentar, los objetivos, métodos y vías a seguir que en cada momento reclaman una participación consciente de todos y cada uno de los actores políticos sin desconocer que los sectores populares no sólo están fragmentados socioeconómicamente sino también en su identidad política (Isabel Rauber, 2001: 13).

Podemos partir de considerar como actores sociales no-tradicionales, a todos aquellos grupos, sectores, organizaciones o movimientos que intervienen en la vida social en busca de conseguir determinados objetivos propios sin que ello suponga precisamente una continuidad de su actividad como actor social, ya sea respecto a sus propios intereses como a apoyar las intervenciones de otros actores sociales. Los actores son en realidad sociopolíticos, ya que parten de esa doble dimensionalidad.

Isabel Rauber (2001: 13) plantea que la distinción conceptual entre actores sociales y políticos no alude a la existencia de dos tipos de actores; responde, fundamentalmente, a una necesidad gnoseológica para el estudio del movimiento social y el comportamiento y proyección de los diversos actores que lo conforman y se generan, desarrollan o disuelven en él. Entonces, entendemos por actores sociopolíticos a todos aquellos actores capaces de organizarse con carácter permanente, definir objetivos de corto, mediano y largo plazo y proyectarse hacia la transformación de la sociedad, desarrollando procesos continuos de lucha y, simultáneamente, conciencia política popular. Pudiendo considerarse como tales a una amplia gama de organizaciones barriales, sindicales, ambientalistas, campesinas, indígenas, de mujeres y religiosas.

Sintetizando, los actores no tradicionales de la política exterior pueden distinguirse

entre actores estatales no tradicionales como los actores subnacionales, y actores no estatales como aquellos que constituyen grupos de presión con potencial influencia en la toma de decisiones referidas a la política exterior. Si realizamos un breve listado para identificar en la sociedad los actores no tradicionales no-gubernamentales, se podría resumir de la siguiente manera: A) Movimientos sociales; B) Partidos políticos; C) Sindicatos; D) Empresarios; E) ONG y Fundaciones; F) Iglesia o sectores religiosos; G) Universidades o intelectuales y H) Medios de comunicación.

En Argentina, tenemos experiencias institucionales de participación, sin el carácter decisorio sino consultivo como vía de participación de la sociedad clasista. Entre una de las más conocidas, se encuentra el Consejo Consultivo de la Sociedad Civil⁶, espacio que tiene como objetivo generar un fluido intercambio de información entre funcionarios y representantes de la sociedad civil, en vista a fortalecer procesos de integración regional en el marco del Mercado Común del Sur y de América Latina en general. En este espacio se fomenta la participación de organizaciones comunitarias, empresas, sindicatos, organismos no gubernamentales, universidades, movimientos sociales, cooperativas y entidades intermedias con la intención de articular actividades y debates que permitan colaborar con el ejercicio de la política exterior de nuestro país.

Otro ejemplo, relacionado con la experiencia expuesta anteriormente, es el Acuerdo de Cooperación entre el PARLASUR y el Consejo Consultivo de la Sociedad Civil de Argentina⁷, donde las partes manifiestan su interés y se comprometen a concertar relaciones de cooperación entre las distintas comisiones existentes en su seno, así como a posibilitar la celebración, de manera conjunta, de audiencias públicas; la fijación de programas de trabajo, proyectos y actividades de cooperación; la realización de cursos, seminarios, conferencias, foros, talleres; y toda otra tarea que haga a la consecución de las finalidades que les son propias y resulten de interés mutuo, buscando la apertura de mayores espacios para la participación de la sociedad civil y sus instituciones y organizaciones representativas.

Por otro lado, podemos considerar la Sección Nacional Argentina en el Foro Económico y Social Consultivo del MERCOSUR⁸ como otro de esos espacios. La Mesa está constituida por lo que el estatuto denomina Entidades Parte fundadoras que son sólo cinco: Cámara Argentina de Comercio, Confederación General de Trabajo (CGT), Sociedad Rural Argentina (SRA), Unión Industrial Argentina (UIA) y Acción del Consumidor –ADELCO-152. Sin embargo, en la práctica también la integra la Central de Trabajadores Argentinos (CTA), incorporada posteriormente tras un acuerdo con la CGT.

Sin embargo, es necesario reflexionar sobre los actores que se encuentran fuera de las instituciones, además de ser incluidos en la mayoría de los casos a ser parte de estos espacios de participación a los cuales las burocracias invitan y cómo se configura una construcción co-organizada de preferencias nacionales entre la sociedad de clase y el estado, cómo se logra politizar la política externa -la aparición de algún elemento político que antes no estaba- y la base participativa no-institucional que dio lugar al movimiento social y a esta configuración, y por tanto, cómo cristalizó una experiencia social en experiencia institucional.

⁶ Sitio oficial disponible en línea: <http://ccsc.mrecic.gov.ar/> Consultado el 21/04/2015

⁷ Sitio oficial del Parlamento del Mercosur disponible en línea: http://www.parlamentodelmercosur.org/innovaportal/v/4191/2/parlasur/acuerdo_de_cooperacion_entre_el_parlasur_y_el_consejo_consultivo_de_la_sociedad_civil_de_argentina.html Consultado el 15/04/2015

⁸ Sitio oficial del Foro Consultivo Económico y Social del Mercosur disponible en línea: <http://fcesmercosur.com.ar/> Consultado el 14/04/2015

Desde la experiencia social a la experiencia institucional: movilización contra la instalación de fábricas de celulosa

La influencia ejercida por los movimientos sociales en el conflicto por la instalación de las fábricas de celulosa, es ejemplo, de la transformación de asimetrías de poder a favor de sus posturas. El conflicto de las pasteras sucedido entre Argentina y Uruguay que explica María del Pilar Bueno (2013), consistió en los proyectos de instalación de dos fábricas de procesamiento de pulpa de celulosa que se instalarían a la vera del Río Uruguay –recurso compartido por la Argentina y el Uruguay- en la localidad uruguaya de Fray Bentos. Una de ellas de capitales españoles, Ence, y otra de capitales finlandeses, Metsa Botnia. Mientras que la primera, anunció una inversión de 600 millones de dólares, la segunda lo hizo por un valor de 1200 millones de dólares.

Frente a estos proyectos, ciudadanos autoconvocados de Argentina y Uruguay se manifestaron en contra, uniéndose sin considerar las fronteras como divisorias. Fueron los ciudadanos uruguayos junto a la organización no-gubernamental Greenpeace y la organización ambiental Grupo Guayubira⁹, quienes se opusieron desde el principio planteando los proyectos como una problemática ambiental.

En 2003, los ciudadanos argentinos se unieron a los uruguayos y realizaron la Declaración de Gualaguaychu de Vecinos y Entidades Autoconvocados¹⁰ donde expresaban su “absoluta oposición a la instalación de una planta de celulosa de origen español y del denominado grupo empresario Ence, a emplazarse en Bopicuá a 8 kilómetros al norte de la vecina ciudad de Fray Bentos, República Oriental del Uruguay”, rechazaban los estudios de impacto ambiental elevado por los inversores extranjeros y decidían realizar una “convocatoria y movilización de todos los municipios y comunas argentinas y uruguayas, como asimismo a entidades intermedias gubernamentales y no gubernamentales, afectadas directa o mediatamente por el emprendimiento cuestionado”, con el objeto de difundir la problemática planteada y esclarecer sobre la gravedad que implica la existencia de emprendimientos de esa naturaleza.

Principalmente, manifestaban que el modelo de desarrollo que este tipo de emprendimientos propuesto, consolida la concentración del poder económico en pocas manos y simplifica gravemente el uso de la tierra, produce desempleo como exclusión social y atenta fuertemente contra la actividad turística de ambos países.

En 2005, pobladores argentinos de la ciudad de Gualaguaychú y organizaciones ambientalistas se movilizaron contra la instalación de las plantas sobre el Río Uruguay, incluyendo en sus acciones el corte de rutas y el puente internacional Libertador General San Martín, que comunica ambos países¹¹. Valeria Llamas (2008) nos comenta que una masiva

⁹ El Grupo Guayubira se opone a la instalación de fábricas de celulosa por considerar que estos mega-proyectos conllevan impactos socio-económicos y ambientales negativos para la población local. Estos emprendimientos consolidan además un modelo forestal basado en monocultivos de árboles a gran escala. Disponible en línea: http://www.guayubira.org.uy/plantas_de_celulosa/ Consultado el 20/04/2015.

¹⁰ Vecinos e instituciones argentinas y uruguayas, autoconvocados en la Ciudad de Gualaguaychú, provincia de Entre Ríos, República Argentina el día 24 de septiembre de 2003, formulan una declaración donde expresan sus debates, reflexiones e intenciones respecto a la cuestión de las instalación de las fábricas de celulosa. Disponible en línea: http://web.archive.org/web/20071206040256/http://www.cronistadigital.com.ar/articulo.asp?art_date=2003101&art_index=15117713&x_ref=crondigtextual Consultado el 15/04/2015.

¹¹ “Protestas contra la instalación de plantas de celulosa en el Río Uruguay” donde Organizaciones sindicales, ambientales y de defensa del agua realizaron una movilización en el Puente General San Martín en rechazo a las

movilización logró visibilizar a nivel nacional e internacional la oposición de los ciudadanos frente a estos proyectos y que a partir de ese momento se encuentra instituida la Asamblea Ciudadana Ambiental Gualeguaychú¹².

Como consecuencia del conflicto social planteado, el 5 de mayo de 2005 los presidentes de Argentina, Nestor Kirchner, y Uruguay, Tabaré Vazquez, acordaron crear una Comisión Binacional¹³ para analizar el impacto ambiental.

Las relaciones entre Uruguay y Argentina relacionadas con el Río Uruguay están reguladas en un tratado internacional de 1975 conocido como Estatuto del Río Uruguay que establece en primer lugar, un régimen de comunicaciones e inspecciones frente a cualquier obra que pueda afectar la calidad de las aguas (arts. 7 a 12). En segundo lugar, el compromiso de prevenir la contaminación de las aguas (art. 41), la responsabilidad por daños de un país frente al otro por la contaminación que causaren las actividades (art. 42) y la jurisdicción de la Corte Internacional de Justicia de la Haya para resolver cualquier conflicto (art. 60).

Ese mismo año de 2005, y paralelamente a las negociaciones entre los gobiernos, el Centro de Derechos Humanos y Ambiente (CEDHA), en representación de casi 40,000 personas, presentó una queja a la Ombudsman de la Corporación Financiera Internacional (CFI) del Banco Mundial. En noviembre la Ombudsman de la CFI (Banco Mundial) produjo su Informe de Evaluación Preliminar señalando importantes carencias en los procedimientos. El 23 de diciembre de 2005 la Asamblea Ambiental de Gualeguaychú inició una acción sistemática de bloqueo del paso de vehículos hacia Uruguay afectando seriamente la economía uruguaya.

A partir de la presentación de este caso, el cual se encuentra brevemente expuesto, pretendemos exhibir diversas consideraciones. En primer lugar, la acción ciudadana autoconvocada y sus intereses y objetivos entorno a los cuales giró su organización teniendo como principal eje evitar la instalación de ambos emprendimientos. En segunda instancia, la intención de exponer este caso es mostrar el gran alcance mediático que tuvo gracias a la movilización social, lo cual conllevó una serie de consecuencias sobre la opinión pública en general, esto afectó desde la política doméstica hacia la política externa, las decisiones y relaciones del estado argentino con el uruguayo.

Este caso, nos es útil al objetivo de identificar una serie de actores estatales (Argentina y Uruguay), actores subnacionales (la provincia de Entre Ríos y los municipios de Gualeguaychú fundamentalmente, con alguna referencia a la ciudad de Colón) y actores no estatales, como ser: las organizaciones no gubernamentales, las asambleas ciudadanas, las asociaciones empresarias, los medios de comunicación, las universidades y las multinacionales extranjeras, entre otras, en un escenario donde como explica Figueira (2011) en respecto al enfoque pluralista, la política exterior comienza a ser dibujada por diversos trazos y disputada por actores no tradicionales, quitándole la exclusividad al estado.

plantas de celulosa. Disponible en línea: <http://www.espectador.com/sociedad/41523/protestas-contrala-instalacion-de-plantas-de-celulosa-en-el-rio-uruguay> Consultado el 13-04-2015

¹² En marzo de 2005 se crea la Asamblea Ambiental de Gualeguaychú con el objetivo de organizar una gran marcha para el 30 de abril de 2005. Disponible en línea: <http://noalaspapeleras.com.ar/web/2005/04/15/en-marzo-de-2005-se-crea-la-asamblea-ambiental-de-gualeguaychu-con-el-objetivo-de-organizar-una-gran-marcha-para-el-30-de-abril-de-2005-trabajamos-intensamente-durante-2-meses/> Consultado el 20/04/2015

¹³ Argentina y Uruguay conformaron una comisión técnica mixta que evaluará el efecto sobre el medio ambiente de las dos plantas papeleras que se instalarán sobre la margen del río Uruguay, informó la Cancillería de Buenos Aires. Disponible en línea: <http://www.espectador.com/economia/43733/quedo-instalada-la-comision-tecnica-mixta-para-las-plantas-de-celulosa> Consultado el 13/04/2015

Por último, los actores no tradicionales¹⁴ en la conformación de movimientos de la sociedad civil que han presionado a los gobiernos nacionales, provinciales y municipales, buscan desarticular emprendimientos que consideraban que los desfavorecían y los conducían en detrimento de garantías constitucionales, como el derecho a un medio ambiente sano. Así la toma de decisión respecto a la situación de las papeleras, continua siendo realizada por actores domésticos gubernamentales, pero otros actores pueden influir en el proceso. Como desarrolla María del Pilar Bueno (2013) el proceso comienza a involucrar la evaluación de cursos de acción y análisis de influencias, incluyendo a los movimientos sociales.

Estas apreciaciones surgen entorno a observar que los movimientos sociales han logrado a través de sus herramientas políticas (marchas, cortes, ocupaciones) poner en agenda la temática, logrando no sólo la difusión entre el resto de la sociedad, sino su incorporación a la negociación del conflicto por medio de su participación en el Grupo Técnico Bilateral de Alto Nivel, creado por los presidentes de Argentina y Uruguay en mayo de 2005. Así identificamos que su participación no se redujo a una invitación formal en uno de los órganos creados “para discutir y hacer participativa” la política externa, sino que a través de su influencia como grupo social, lograron que su voz y perspectivas tengan peso en la situación.

Democratización y régimen político ¿desde adentro? o ¿desde afuera?

La política exterior y su relación con la democratización comprende una complejidad propia de las contingencias políticas y de los problemas estructurales en planos de asimetrías que tiene que relacionarse un estado. Por ejemplo, Argentina, entre los estados de América Latina frente a los demás estados y centros de poder.

Re-pensar desde qué elementos determinan a un régimen político que sea o no democrático, es usar provisoriamente este término como oposición a lo no-democrático, siendo necesario entender a qué nos estamos refiriendo con la palabra democratización y los intereses de ese trasfondo democratizante en nuestro país a partir de la redemocratización de los años ochenta en adelante.

En este debate, antes de avanzar, tenemos que entrever un elemento de tensión, en particular desde la democracia o democratización de la política exterior, que es aquello que Garretón (2001) señala como de tensión entre una dimensión institucional y una dimensión valórica y ética que sobrepasa a las instituciones y que apunta a un ideal de sociedad (Garretón, 2001: 75).

Este punto es crucial para no articular esta problemática desconociendo y reduciendo el debate a una definición “minimalista” o “procedural” de democracia versus una dimensión “sustantiva” (Garretón, 2001: 75). Nuestro autor problematiza al régimen político del siguiente modo, que expondremos en extensión para su mejor comprensión:

“Tres problemas que toda colectividad debe resolver: el del gobierno, es decir, quién y cómo se gobierna; el de las relaciones entre la gente y el Estado, es decir, lo que se

¹⁴ Maria Pilar del Bueno (2008) en su trabajo enfocado en el caso Pascua Lama establece algunas relaciones con el caso de las Pasteras, en el intento de hallar características de similitud y diferencia, más allá de las evidentes, entendiendo por actores no tradicionales, a los actores subnacionales, es decir: a las provincias y municipios argentinos y a los actores no estatales, como por ejemplo: los grupos de vecinos Autoconvocados, las Asambleas ciudadanas, los gremios, las organizaciones no gubernamentales ambientalistas y no ambientalistas y los medios de comunicación, entre otros.

llama ciudadanía y la forma en que ésta se representa al Estado; y finalmente, el problema de la canalización de demandas sociales y formas de resolución de conflictos” (Garretón, 2001: 74).

Desde esta noción, podemos trabajar los modos de canalización de las demandas sociales e instituciones mediadoras entre la formulación de la política exterior y la toma de decisiones que giran en torno a esto. Casi monopólicamente son los partidos políticos aquellos instrumentos para canalizar y habilitar el flujo de poder entre ambas circunstancias. Sin embargo, “tienen distintas manifestaciones según el modo cómo se constituyeron y desarrollaron los regímenes democráticos de acuerdo con el tipo de democratización política y también con el desarrollo posterior de este régimen” (Garretón, 2001:77).

En la idea del uso de canales de representación, es decir, por vías institucionales, cabe cuestionarnos ¿qué acontece si las vías institucionales para los movimientos sociales son mecanismos de exclusión y estrangulan las exigencias sociales, haciendo restringida su participación en la formulación de la política externa?, ¿estaríamos conservando de modo directo o indirecto las tipificaciones doctrinales y por tanto, de lógicas tradicionales, temiendo el potencial de ingobernabilidad por la práctica de los movimientos sociales?

Conclusiones provisionarias

Continuando con la idea de identificar los elementos en la disputa en/por la política exterior, en cómo opera la lógica tradicional en este campo, despolitizando elementos críticos de este espacio, como la tensión al interior de las estructuras sociales y la contradicción por la formulación y dirección de la política exterior tradicional y por aquellos sujetos sociales excluidos de esos combates a través de la desinformación, como estrategias propias de una visión tradicional.

Otro elemento de tensión en la política exterior como sucede en otras políticas públicas, se da entre la idea de democracia representativa que defiende la lógica tradicional y por otro, la democracia participativa y la construcción co-organizada entre la sociedad civil y el estado en la generación de la política exterior. Esta idea la podemos llevar, a otros aspectos en temas de educación, salud, empleo, distribución de la riqueza, etc. y podemos encontrar este mismo patrón de poder en la formulación de la política exterior de cualquier país.

El dilema muestra una polaridad de posiciones acerca de qué es la política exterior y qué no es. Sin embargo, ¿por qué el paradigma tradicional sobre cómo se debe desarrollar o desenvolver una política exterior es dominante? ¿Se podría hablar de una crisis de participación o de representación en la formulación de la política externa? ¿Qué rol cumple la cultura política en esas crisis? ¿Qué caracteres, contenidos o alcances de la política exterior pueden encontrarse además de la tensión polarizada y las contradicciones en su elaboración y ejecución?

La política exterior, puede resultar parte de una cristalización de decisiones encadenadas y posicionalidades internacionales sobre el resto de los países dentro y fuera de los organismos internacionales, y esa encadenación corresponde a una correlación y dinámica de fuerzas al interior de los países, en la sociedad civil y el tipo de pacto social que establece con el estado.

Como así también, una acumulación de mecanismos institucionales de estructuración para la formulación y administración de los intereses nacionales e internacionales, siendo una

construcción histórica de las estructuras económicas, sociales y culturales impuestas en las relaciones de poder Norte-Sur o Europa-América Latina o Europa-África. Sin embargo, la multipolaridad o la crisis de la hegemonía estadounidense ¿propician un contexto histórico para que una decisión como la política externa de nuestro país –y otros-, contenga en su interior elementos constitutivos cercanos a instancias democráticas o de amplios espacios de deliberación y decisión por la sociedad argentina?

¿Es la centralidad en la toma de decisiones y lo no-consultivo, aspectos para considerar a la política exterior no-democrática? En caso que se contase con esos espacios bilaterales (estado- sociedad) y consultivos (temas) ¿cómo co-organizar una formulación participativa de las decisiones del estado, por ejemplo, en temas de seguridad o defensa nacional, desarrollo armamentístico?, ¿qué fuentes de información utilizar?, ¿difundir o no esas deliberaciones?

En otras palabras, ¿qué mecanismos podríamos crear para constituir una política exterior que resuelva esas asimetrías al interior de su formulación, cristalización y avance hacia el bien común, como fin de cualquier política pública?

Consideramos que no es suficiente con abrir el juego a ciertos actores que dentro del sistema cuentan con poder económico, religioso, o mediático, actuando como lobbys que determinan los caminos a seguir por los gobiernos en su accionar externo. Pues, aumentar el número de actores, termina siendo un pluralismo vacío, donde el poder sólo pasa a repartirse en más partes, pero sin atender a las necesidades reales de la sociedad. Entonces, ¿hasta qué punto la pluralidad de actores garantiza la democratización de la política exterior?

Si bien no dejamos sentado ningún concepto específico de democratización, consideramos que el objetivo no es sólo epistémico y metodológico, sino también político, y que debe ser construido por una compartición de actores, buscando re-significar la idea de democratización en la política externa, a partir de las estrategias locales que actores como los movimientos sociales exponen como alternativas a la de los estados nacionales.

El proceso de formulación de una práctica social sin contacto con espacios institucionales, es propia de una experiencia social que han gestado en los últimos años, los movimientos sociales en Argentina, en particular, en la disputa de la política externa desde la participación no- institucional.

El resultado parcial, es que esta práctica social se tradujo -no necesariamente en este único proceso- en una cristalización institucional, que nos es válida para el debate de cómo democratizar la política externa, en sólo una referencia y sostenemos, que encamina pero no es el camino hacia la democratización real y concreta de la política externa de Argentina.

Referencias

ARUJ, Hernán (2009) "Democratizando la política exterior. La agenda de la Comisión del MERCOSUR de la Cámara de Diputados de la Nación Argentina entre 1999 y 2008". Ponencia en las Primeras Jornadas de Relaciones Internacionales de la FLACSO, octubre de 2009.

BUENO, María del Pilar (2008) "El constructivismo en la Política Exterior Argentina: el caso Pascua Lama en relación al caso Pasteras". IV Congreso de Relaciones Internacionales, La Plata.

BUENO, María del Pilar (2013). "La influencia de los actores no tradicionales en los

procesos decisionales de la política exterior argentina: los casos pasteras y pascua lama.”
Revista Conjuntura Austral | ISSN: 2178-8839 | Vol. 4, nº. 15 - 16 | Dez. 2012 - Mar 2013

CALDUCH, R. (1993) Dinámica de la Sociedad Internacional.- Edit. CEURA. Madrid.

FIGUEIRA, Ariane Roder (2011). Introdução à análise de política externa. São Paulo: Saraiva, pp. 3-15.

GARRETON, Antonio Garretón (2001) La indispensable y problemática relación entre partidos y democracia en América Latina. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo: "La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos. Contribuciones para el debate". Aguilar, Altea, Alfaguara, Buenos Aires.
LEY N° 20.957 Dicta el régimen para el Servicio Exterior de la Nación.

MOSCOSO, Guido L. Sociedad civil y política exterior: ¿hacia un nuevo paradigma? Algunas consideraciones en torno a la cuestión “Papeleras”. Revista de Relaciones Internacionales Nro. 6

RAUBER, Isabel (2001) Actores sociales, luchas reivindicativas y política popular. Pasado y Presente XXI. Quinta Edición (digital)

SOUKIASSIAN, Carlos. Proceso de toma de decisiones y política exterior argentina hacia Gran Bretaña.

TINI, María Natalia. Las variables domésticas en la política exterior”: Argentina y Paraguay.

Páginas web

Sitio oficial disponible en línea: <http://ccsc.mrecic.gov.ar/> Consultado el 21/04/2015

Sitio oficial del Parlamento del Mercosur disponible en línea:
http://www.parlamentodelmercosur.org/innovaportal/v/4191/2/parlasur/acuerdo_de_cooperacion_entre_el_parlasur_y_el_consejo_consultivo_de_la_sociedad_civil_de_argentina.html
Consultado el 15/04/2015

Sitio oficial del Foro Consultivo Económico y Social del Mercosur disponible en línea:
<http://fcesmercosur.com.ar/> Consultado el 14/04/2015

El Grupo Guayubira Disponible en línea:
http://www.guayubira.org.uy/plantas_de_celulosa/ Consultado el 20/04/2015.