



## Der Zellulosekrieg zwischen Uruguay und Argentinien: Vom lokalen Protest zum regionalen Konflikt

Dr. Achim Wachendorfer

- Die Auseinandersetzung zwischen Argentinien und Uruguay um zwei Zellulosefabriken am Ufer des Río Uruguay hat sich von einer Provinzposse zum regionalen Politdrama entwickelt. Inzwischen befasst sich der Internationale Schiedsgerichtshof in Den Haag mit dem Konflikt.
- Das regionale Integrationsprojekt MERCOSUR ist schwer lädiert, seine strukturellen Defizite und Probleme offen gelegt.
- Die kleinen Mitgliedstaaten Uruguay und Paraguay denken laut über Alternativen zu einer Mitgliedschaft im Mercosur nach, da sie ihre Interessen durch Argentinien und Brasilien ignoriert sehen.
- Die zuletzt noch vielzitierte progressive Achse in der Region ist beschädigt. Alle Hoffnungen auf eine Entspannung richten sich nun auf den MERCOSUR-Gipfel Ende Juli.

Nicht einmal ältere Leute vermögen sich daran zu erinnern, dass die Beziehungen zwischen den beiden Nachbarländern Uruguay und Argentinien je einen ähnlichen Tiefstand wie derzeit erreicht hatten. Dabei war der Anlass, der die dramatische Verschlechterung der bilateralen Beziehungen provozierte, zunächst eher banal. Es geht vordergründig um den Bau zweier Zellulosefabriken am uruguayischen Ufer des Grenzflusses Río Uruguay. Doch inzwischen hat der Konflikt eine Dimension erreicht, die weit über die lokale und nationale Ebene hinausgeht. Aus einer Provinzposse ist ein Politdrama geworden, in das transnationale Unternehmen, europäische Regierungen, die Weltbank, internationale Umweltorganisationen, der Internationale Schiedsgerichtshof in Den Haag und weitere Akteure verwickelt sind. Obwohl der Konflikt noch lange nicht ausgestanden ist, lassen sich nach Meinung vieler Beobachter bereits jetzt einige Schlussfolgerungen ziehen: Das regionale Integrationsprojekt MERCOSUR ist beschädigt und die gemeinsame Perspektive der sogenannten progressiven Regierungen im südlichen

Lateinamerika zumindest vorläufig auf Eis gelegt.

Dieses deprimierende Szenario lässt eine Reihe von Fragen offen: Welche Relevanz haben die Zellulosefabriken für Uruguay? Warum fanden die Proteste gegen den Bau dieser Fabriken ein derart enormes Echo in Argentinien? Warum gelang es zwei befreundeten Regierungen nicht, das Problem auf dem Verhandlungsweg zu lösen? Es ist nicht einfach, eine konsistente Erklärung für Vorgänge zu liefern, die durch einen hohen Grad an Irrationalität gekennzeichnet sind.

### Die materiellen Grundlagen des Konfliktes

Ende der 80er Jahre legte in Uruguay die damals konservative Regierung von Julio Maria Sanguinetti die Grundlagen für ein ehrgeiziges Aufforstungsprogramm. Erklärtes Ziel war es, die bis dato bescheidenen Holzexporte drastisch zu erhöhen. Mit Hilfe von Subventionen stieg die jährliche Aufforstung von ca. 7.000 Hektar auf ca. 60.000 Hektar. Damit ist heute der industriell genutzte Waldbestand etwa 20fach höher als 1989 (1989:36.000ha /2005: 714.000ha). Der nun geplante Bau zweier Zellulosefabriken durch das finnische Unternehmen Botnia und das spanische Unternehmen Ence ist damit die logische, wenn auch nicht unproblematische Fortsetzung eines agroindustriellen Ansatzes, der auf Holzverarbeitung und Zelluloseexport setzt.

Bereits 2003 hatte der damalige uruguayische Regierungschef Jorge Batlle den Bau der Zellulosefabriken am Grenzfluss Río Uruguay autorisiert; allerdings ohne zuvor die Zustimmung der binationalen Kommission einzuholen, wie es im internationalen Vertrag für den Río Uruguay von 1975 festgelegt wurde. Der binationale „Tratado del Río Uruguay“ sieht vor, dass alle Entscheidungen, die den zum Hoheitsgebiet gehörenden Fluss berühren, im Vorfeld über einen konsultativen Prozess zwischen Uruguay und Argentinien getroffen werden müssen.

Nach uruguayischer Interpretation wurde jedoch dieses Versäumnis durch direkte Gespräche der damaligen Außenminister von Uruguay, Didier Operti, und von Argentinien, Rafael Bielsa, behoben. Der neugewählte Staatspräsident Tabaré Vázquez bestätigte Anfang März 2005 die Autorisierung des Baus der beiden Fabriken. Obwohl in der Vergangenheit die Linke dem Bau dieser Fabriken und der Aufforstungspolitik der vorangegangenen Regierungen distanziert bis ablehnend gegenüber gestanden hatte, wollte die neue Regierung mit der Ratifizierung der Investitionsabkommen ein klares Signal senden: Auch eine linksgerichtete Regierung stehe neuen Investitionen offen gegenüber und garantiere Rechtssicherheit und Stabilität.

Die 1,8 Milliarden US-Dollar, die Botnia und Ence in den Bau der Zellulosefabriken investieren wollen, bedeuten für Uruguay die größten ausländischen Direktinvestitionen in der Geschichte des Landes. Es handelt sich um eine enorme Summe für ein Land, das in der Vergangenheit nur geringe Auslandsinvestitionen angezogen hatte. Aus Sicht der wichtigsten politischen und wirtschaftlichen Akteure in Uruguay sind diese Investitionen von strategischer Bedeutung für die Zukunft des Landes. Dies gilt sowohl für die Perspektive der Holzwirtschaft - Uruguay würde nach Brasilien und Chile und noch vor Argentinien zum drittgrößten Zelluloseproduzenten der Region aufsteigen - als auch als Signal für zukünftige Investitionen.

Kritiker allerdings wenden ein, dass mit dem Bau der Zellulosefabriken ein Wirtschaftsmodell festgeschrieben würde, das vorrangig auf Rohstoffe und wenig verarbeitete Produkte setzt. Die Eukalyptus-Plantagen, auch „Grüne Wüsten“ genannt, laugten und trockneten zudem den Boden nachhaltig aus. Außerdem benötigten die Monokulturen weniger Arbeitskräfte pro Hektar als die Viehwirtschaft. Wenn die Zellulosefabriken erst einmal fertig gestellt seien, würden allenfalls etwa 600 Arbeitsplätze für überwiegend hochqualifiziertes Personal geschaffen. Die riesigen Werke würden außerdem in einer Freihandelszone produzieren und somit

keine Steuern zahlen. Dazu käme noch die zu erwartende Umweltverschmutzung durch die Fabriken selbst, so die Bedenken der Kritiker.

### **Vom lokalen Protest zum binationalen Konflikt**

Von der Bevölkerung des uruguayischen Bezirkes (*Departamento*) Fray Bentos wurde der geplante Bau der beiden Zellulosefabriken mehrheitlich begrüßt. Wie auch in anderen Bezirken im Inneren Uruguays dominiert auch dort die Landwirtschaft. Es finden sich kaum Unternehmen, die qualifizierte Arbeitsplätze anbieten. Deshalb werden die Fabriken als Chance begriffen, die ökonomischen Verhältnisse und die Arbeitssituation für die Einwohner dieses Bezirkes zu verbessern.

Auf der anderen Seite des Río Uruguay, in der argentinischen Grenzstadt Gualeguaychu und der Provinz Entre Ríos, werden die Auswirkungen der Zelluloseproduktion völlig anders gesehen. In einer Region, die von Viehwirtschaft, Fischfang und Tourismus geprägt ist, fürchtet man schwindende Lebensqualität und Beeinträchtigungen der Umwelt.

Insbesondere zwei Faktoren waren ausschlaggebend, dass dieser lokal begrenzte Konflikt nationale Dimensionen annahm.

1. Die lokalen Proteste wurden in den Wahlkampf der für Oktober 2005 angesetzten nationalen und regionalen Parlamentswahlen in Argentinien einbezogen. In deren Kontext verwandelten sich die lokalen Proteste in einen Bestandteil der nationalen Agenda. Sich in dem Wahlkampf gegen die Proteste zu stellen, sie zu relativieren oder zu ignorieren, hätte sowohl für Staatspräsident Kirchner als auch für den Gouverneur der Grenzprovinz Entre Ríos bedeutet, einen hohen politischen Preis zu bezahlen. Dazu waren beide nicht bereit.

2. Die Sperrung des Zuganges zur Brücke von Fray Bentos-Puerto Unzue (dem wichtigsten Grenzübergang zwischen den beiden Ländern) durch Anwohner und Umweltgruppen von Gualeguaychu, das auf argentinischer Seite liegt, zeigten in Uruguay starke Wirkung. Die Blockade erfolgte von Mitte Dezember bis Anfang Februar 2006 zunächst sporadisch und dann bis Mai 2006 durchgehend; damit fiel sie mit dem Auftakt der Touristensaison zusammen - der Konflikt erreichte eine neue Qualität. Denn durch die Sperrung des wichtigsten Grenzübergangs wurde die Einreise argentinischer Touristen nach Uruguay erheblich behindert. Der Tourismus aber ist inzwischen zur wichtigsten Einkommensquelle für das Land geworden. Wenn auch der von der Regierung behauptete Einnahmeausfall in Höhe von 500 Mio. US-Dollar möglicherweise überzogen ist, so kam es doch

unbestritten zu einer Beeinträchtigung des Tourismus.

### **Die Fronten verhärten sich**

Das Klima zwischen den beiden Ländern wurde zunehmend schlechter. Vergessen schienen die Zeiten, da die beiden Regierungen weit über diplomatische Gepflogenheiten hinaus freundschaftlich miteinander verbunden waren und es an Gesten der gegenseitigen Sympathie nicht gemangelt hatte, auch und vor allem zwischen den beiden Staatspräsidenten.

In dieser Situation reifte zwischen Dezember 2005 und Februar 2006 in Argentinien die Idee, den Fall vor den Internationalen Gerichtshof in Den Haag zu bringen. Diese Möglichkeit ist im Vertrag über den Río Uruguay vorgesehen. Uruguay forderte dagegen, die entsprechenden Instanzen des MERCOSUR zu aktivieren. Argentinien, das in der 1. Jahreshälfte 2006 die Präsidentschaft *pro tempore* des MERCOSUR innehatte, lehnte dies jedoch ab.

### **Der Konflikt internationalisiert sich.**

Mit der Verschärfung des Konfliktes wurden auch andere Akteure involviert. Zunächst natürlich die regionale Führungsmacht Brasilien, die versuchte, hinter den Kulissen zu vermitteln. Brasilien schien zunächst Verständnis für die uruguayische Position zu zeigen. Doch dann machte Brasilia sich die Position Argentiniens zu eigen: Es handele sich bei dem Konflikt um ein bilaterales Problem und dafür sei der MERCOSUR nicht zuständig. Wenn dieser Schritt auch aus der außenpolitischen Interessenlage des Landes nachvollziehbar ist – gute Beziehungen zu Argentinien haben für Brasilien absolute Priorität - so verstärkte sich der Eindruck in Uruguay und auch beim Mercosur-Partner Paraguay, dass die kleinen Länder im MERCOSUR systematisch an den Rand gedrückt würden.

Auch die Weltbank sah sich in den Konflikt involviert. Die *International Finance Corporation* (IFC), die innerhalb des Weltbank-Systems für Kredite an private Unternehmen zuständig ist, hatte von einem Expertenteam ein Gutachten über die Umweltverträglichkeit der Zellulosefabriken erstellen lassen. Die Experten gaben generell grünes Licht, mahnten jedoch einige Nachbesserungen an. Argentinien betrachtete dieses Gutachten als unzureichend und forderte die Weltbank auf, den Unternehmen Botnia und Ence nicht die entsprechenden Kredite in Höhe von 400 Millionen US-Dollar zum Bau der Fabriken zur Verfügung zu stellen, solange nicht ein neues Gutachten eingeholt würde.

Die Umweltorganisation Greenpeace forderte technologische Alternativen und unterstützte die

Bedenken der Anwohner von Gualeguaychu gegen den Bau der Zellulosefabriken. Gleichzeitig warf die Umweltorganisation jedoch Präsident Kirchner ein doppeltes Spiel vor, da er sich niemals um Umweltprobleme gekümmert habe, die durch argentinische Zellulosefabriken verursacht würden.

Der Konflikt überschattete auch den europäisch-lateinamerikanischen Gipfel in Wien am 11. Mai 2006. Der unverhoffte Auftritt der leichtbekleideten argentinischen Karnevalskönigin von Gualeguaychu vor den versammelten Staatschefs mit einem Protestplakat gegen den Bau der Zellulosefabriken machte das Problem auch in Europa bekannt.

Schließlich wurde am 8./9. Juni 2006 der Konflikt vor den Internationalen Schiedsgerichtshof in Den Haag gebracht.

### **Konsequenzen für den MERCOSUR**

Der Konflikt um den Bau der Zellulosefabriken bedeutet für den MERCOSUR nach Meinung vieler Beobachter schlichtweg eine Katastrophe. Nachdem bereits in den späten 90er Jahren das Integrationsbündnis MERCOSUR nahezu am Ende schien, entstanden mit der Regierungsübernahme von Luis Ignacio *Lula da Silva* in Brasilien und Néstor Kirchner in Argentinien neue Hoffnungen auf eine Revitalisierung des Regionalprojektes. Beide Präsidenten hatten deutlich ihre Präferenzen für eine Stärkung der regionalen Integration zum Ausdruck gebracht. Auch die uruguayische Linke hatte immer auf die regionale Integration gesetzt. Noch im Wahlkampf 2004 hatte der damalige Präsidentschaftskandidat Tabaré Vázquez den MERCOSUR als strategische Option bezeichnet. Unter dem Druck der Ereignisse veränderten sich die Positionen mit beeindruckender Geschwindigkeit. Die konservative, ohnehin MERCOSUR-kritische Opposition in Uruguay nutzte die Gunst der Stunde und forderte die Abkehr vom MERCOSUR. Diese Position wurde von einem großen Teil der Regierung und des Mitte-Links-Bündnisses aufgegriffen. Dabei spielten die Verbitterung über die Weigerung Argentiniens, das oberste Gremium des MERCOSUR einzuberufen, sowie die Enttäuschung über Brasilien, das sich diese Position zu eigen gemacht hatte, eine relevante Rolle. Der Ausspruch von Präsident Vázquez: „Der MERCOSUR, so wie er ist, hat keinen Nutzen für Uruguay“ traf die Stimmung der meisten Uruguayer.

Als Alternative zum MERCOSUR wurde der Abschluss eines Freihandelsvertrages mit den USA ins Spiel gebracht. Diese Politik war seinerzeit von der Linken bekämpft worden. In kürzester Zeit vollzogen Präsident, mehrere

Kabinettsmitglieder und prominente Vertreter des Mitte-Links-Bündnisses eine rasante Kehrtwende. Ein solcher Vertrag schien nun plötzlich die Lösung vieler Probleme zu sein. Für die US-Regierung bedeutete dies ein unverhofftes Geschenk. Nach dem Scheitern des von ihr propagierten Konzeptes einer kontinentweiten Freihandelszone (*Área de Libre Comercio de las Américas/ALCA*) hatte sie auf den Abschluss bilateraler Handelsverträge gesetzt. Nur der MERCOSUR hatte sich bislang erfolgreich dieser Strategie verweigert. Ein Ausscheren Uruguays würde möglicherweise weitreichende Konsequenzen haben und im Extremfall den Ausstieg Uruguays aus dem MERCOSUR nach sich ziehen. Doch auch die argentinische Regierung zeigte in dieser Situation ihr begrenztes Interesse am MERCOSUR. Anders lässt sich der Ausspruch des argentinischen Kabinettschefs Alberto Fernández, „dem Präsidenten ist es sehr bewusst, dass er als Präsident Argentiniens und nicht als Präsident des MERCOSUR gewählt wurde“ kaum erklären.

Wenn man in den letzten Wochen auch vorsichtig zurückruderte, so ist doch deutlich geworden, dass der MERCOSUR in vielerlei Hinsicht versagt hat. So zeigte sich, dass das Regionalbündnis über keinerlei Institutionalität verfügt, um solche Konflikte adäquat zu behandeln. Das größte Armutszeugnis ist deshalb, dass der Konflikt vor den Internationalen Gerichtshof in Den Haag gebracht wurde. Gleichzeitig wird auch deutlich, dass die Identifizierung der beiden Regierungen mit dem MERCOSUR trotz aller Lippenbekenntnisse nur schwach ausgeprägt ist und beim geringsten Anlass die nationale Karte gezogen wird.

### **Politische Konsequenzen und Perspektiven**

Der Konflikt um die Zellulosefabriken am Río Uruguay zeigt nicht nur hohe Defizite im Konfliktmanagement der uruguayischen und argentinischen Regierung, sondern legt auch schonungslos die strukturellen Probleme und Defizite im Integrationsbündnis MERCOSUR offen. Gleichzeitig wird auch das Politikverständnis der sogenannten progressiven Regierungen auf den Prüfstand gestellt. Beide Regierungen haben die interne Agenda priorisiert und dabei in Kauf genommen, dass die Beziehungen ihrer Länder nachhaltig beschädigt und die Vertiefung der Integration, zumindest vorerst, auf Eis gelegt wird. Auch Brasilien, die Führungsmacht des MERCOSUR, machte bei dem Konflikt keine glückliche Figur. Zwar versuchte Brasilia hinter den Kulissen zu vermitteln, verstärkte jedoch gleichzeitig den Eindruck, dass sie die Belange der kleinen Länder wenig interessiert. Die brasilianische Regierung scheint dieses

Problem erkannt zu haben und hat Besserung versprochen

Dennoch wird nicht nur in Uruguay, sondern auch in Paraguay laut darüber nachgedacht, verstärkt nach Optionen außerhalb des MERCOSUR zu suchen.

Ein weiteres Ergebnis des Konflikts ist ein Imageverlust der progressiven Regierungen auf internationaler Ebene. Dazu kommt, dass generell die vielzitierte progressive Achse in der Region erheblich beschädigt wurde.

Wie wird der Konflikt enden? Der Internationale Gerichtshof in Den Haag wird wohl nicht den Bau der Fabriken verbieten, sondern eher eine Reihe von Auflagen machen, so einen zeitweiligen Baustopp; der Prozess kann noch lange andauern. Für einen solchen Fall haben die Bewohner von Gualaguaychu mit einer erneuten Blockade gedroht. Vermutlich wird der Bau der beiden Fabriken noch für lange Zeit die Beziehungen der beiden Länder belasten. Die endgültige Entscheidung des Internationalen Gerichtshofs kann mehrere Jahre in Anspruch nehmen. Diese ist dann allerdings für beide Seiten verpflichtend.

Nachdem es in Den Haag zum letzten Schlagabtausch gekommen ist, halten sich beide Seiten betont zurück. Es scheint die Überzeugung zu wachsen, dass dieser Konflikt nicht ewig die Beziehungen zwischen den beiden Nachbarländern, die Beziehungen innerhalb des MERCOSUR und der Region belasten darf. Vielleicht erweist sich in letzter Instanz als hilfreich, dass der Konflikt nun vor dem Internationalen Schiedsgerichtshof in Den Haag weiter geführt wird. Denn nunmehr können die uruguayische und argentinische Regierung gegenüber ihrer jeweiligen Bevölkerung darauf hinweisen, dass jetzt die Lösung auf einer Ebene erfolgt, die sie nicht mehr direkt beeinflussen können.

Einige Hoffnungen richten sich auf den MERCOSUR-Gipfel in Córdoba/Argentinien am 20./21. Juli 2006. Möglich, dass dort der durch den „Zellulosekrieg“ angerichtete Flurschaden von den versammelten Regierungschefs etwas sachlicher und rationaler behandelt wird.

#### *Kontakt in Deutschland:*

Claudia Detsch  
Friedrich-Ebert-Stiftung  
IEZ/Lateinamerika und Karibik  
Godesberger Allee 149  
53170 Bonn  
Tel. 0228/883-534  
Fax: 0228/883-404  
E-Mail: [claudia.detsch@fes.de](mailto:claudia.detsch@fes.de)