



LOS EFECTOS DEL CONFLICTO AMBIENTAL POR LA INSTALACIÓN DE PLANTAS DE CELULOSA SOBRE EL RÍO URUGUAY EN EL DESARROLLO DEL SECTOR FORESTO-INDUSTRIAL DE LA MESOPOTAMIA ARGENTINA

Rocío M. GARCÍA¹, Julián D. MIJAILOFF¹, Sarah L. BURNS¹

RESUMEN

La expansión de las plantaciones forestales en la región sur de América Latina tuvo un auge a partir de principios de la década de los 90, cuando actores internacionales como el Banco Mundial y la FAO impulsaron a estos países a formular políticas forestales que tuvieron como objetivo la creación de un polo celulósico en la región. El presente trabajo tiene como objetivo analizar, mediante la metodología de *process tracing* el conflicto ambiental que surge por la instalación de dos pasteras sobre el Río Uruguay e identificar los actores involucrados, principalmente al Banco Mundial (actor internacional) y a las provincias de Entre Ríos, Corrientes y Misiones (actores nacionales), y caracterizar sus posturas, analizando sus acciones y su repercusión en el sector. Los resultados nos permitieron entender las decisiones que tomaron los gobiernos provinciales mediante el entendimiento de las características federales del funcionamiento del país, así como también las influencias que ejercen sobre el sector los organismos internacionales como el Banco Mundial. La compleja trama de intereses que intervinieron durante el conflicto puso en relieve la falta de capacidad de la Argentina, en su conjunto, para poder manejar problemas de este tipo, derivando en el desacuerdo entre las partes involucradas.

Palabras clave: *pasteras, federalismo, banco mundial, políticas forestales*

1. INTRODUCCIÓN

La expansión de las plantaciones forestales en la región sur de América Latina, particularmente en Argentina y Uruguay, tuvo un auge a partir de principios de la década de los 90, cuando actores internacionales como el Banco Mundial y la FAO (Food and Agriculture Organization), a través del financiamiento de proyectos y asistencia técnica, impulsaron a estos países a formular políticas que promovieran la implantación de especies forestales exóticas de rápido crecimiento. Estas intervenciones por parte de actores internacionales tuvieron como objetivo la creación de un polo celulósico en la región incluyendo a Argentina, Uruguay, Chile y Brasil (Panario y Gutierrez, 2007; Burns y Giessen, 2016).

Los conflictos ambientales han sido parte de la agenda nacional y en los últimos años la instalación de las pasteras sobre el Río Uruguay ha ocupado un lugar central debido a la repercusión que tuvo el conflicto. Las dos plantas de celulosa de origen finlandés y español podrían ser considerados actores internacionales que actuaron como condicionantes de procesos de reforma y descentralización de gobiernos provinciales.

El federalismo argentino es una combinación de dos fuerzas. La primera, que va de la periferia hacia el centro, supone la existencia de una unidad en el Estado nacional argentino, que es soberano; mientras que la segunda, del centro hacia la periferia, implica la descentralización que permite la existencia de una pluralidad de provincias, que son autónomas (Bazán, 2013). En Argentina, los actores provinciales y sus preocupaciones pesan sobre las decisiones nacionales (Ardanaz, 2013).

Los sistemas federales presentan más dificultades para la formación de tratados internacionales que cualquier otra forma de gobierno. Este tipo de sistemas pueden restringir a los gobiernos nacionales durante las negociaciones internacionales. La dificultad radica en lograr un equilibrio entre la

¹ LISEA – Laboratorio de Investigación de Sistemas Ecológicos y Ambientales – Facultad de Ciencias Agrarias y Forestales – Universidad Nacional de La Plata; Contacto: salibu@agro.unlp.edu.ar



soberanía del Estado a nivel nacional y la descentralización en los sistemas federales (Hudson, 2012). Los actores internacionales, como el Banco Mundial, usan esta multiplicidad de actores a nivel local para formar coaliciones y así impulsar sus intereses a nivel del territorio (Burns y Giessen, 2016).

En este contexto los objetivos del presente trabajo fueron: i) identificar los actores internacionales, nacionales y provinciales relevantes en el conflicto ambiental que surgió por la instalación de dos pasteras sobre el Río Uruguay y sus posiciones; ii) identificar relaciones de coalición y competencia entre los actores identificados y iii) evaluar las acciones tomadas por estos actores y su potencial impacto en el sector foresto-industrial.

2. MATERIALES Y MÉTODOS

Para el siguiente trabajo se utilizó la metodología de *process tracing* “trazado de procesos causales” de uso frecuente en análisis de casos. El *process tracing* está definido como el examen sistemático de la evidencia diagnóstica seleccionada y analizada a la luz de las preguntas e hipótesis de investigación planteadas por el investigador (Collier, 2011). Dentro del marco de esta metodología se recomienda comenzar el análisis con una línea de tiempo que permita visualizar la lista de eventos importantes, de esta forma se posibilita un entendimiento global del conflicto de forma cronológica a la vez que permite identificar los principales actores.

Los datos necesarios para la realización de los objetivos se obtuvieron a partir de documentos escritos. Las fuentes de información escritas se dividieron entre fuentes públicas y expertas, diferenciándose en el grado de publicidad de las mismas. La recopilación de datos se realizó mediante una búsqueda secuencial. En un primer paso se identificó un diario de alcance nacional, “La Nación” tomando como parámetro la búsqueda de la palabra “BOTNIA” en su página web. Se realizó la lectura de todas las notas periodísticas resultantes (2768 archivos) desde 2002 hasta 2010. Esa información nos permitió tener una concepción general de la problemática a la vez que realizamos una línea de tiempo con los principales sucesos del conflicto. Para evitar los sesgos de la utilización de un único diario se procedió a la triangulación de la información con otras fuentes de información en el siguiente paso.

El próximo paso consistió en la consulta de otros tipos diferentes de fuente de información como fueron trabajos de índole técnica-científica, páginas webs de ONGs, organizaciones financieras, medios de difusión de sectores forestales, empresas del sector y otros diarios. La información recabada en los primeros pasos se complementó con entrevistas, las cuales fueron metodológicamente de carácter abierto y desestructurado.

Para el análisis de los datos obtenidos, tanto de las entrevistas como de los documentos escritos, se utilizó la metodología de análisis cualitativo de contenidos (Neuman, 2005). Esta metodología se enfoca en el lenguaje como medio de comunicación con atención al contenido de un texto o discurso.

3. RESULTADOS Y DISCUSIÓN

La caracterización de los actores se realizó en base a la recopilación de datos de carácter público, de esta forma la imagen de cada uno de ellos queda sujeta principalmente a la forma en que eligieron dar a conocer su postura durante el conflicto, siendo sus declaraciones públicas el principal sustento de su caracterización.

INTERNACIONALES:

Banco Mundial: Participa como proveedor de créditos a las empresas de celulosa y es el primer organismo al cual Argentina apela para detener las obras de construcción, buscando bloquear la financiación de las mismas; **Empresas:** Las empresas de capital finlandés y español fueron el eje del conflicto, aunque su postura paso a un segundo plano al recaer la mayor parte del peso sobre los gobiernos de los países involucrados; **Gobierno de Finlandia:** Decide no intervenir públicamente en el conflicto, manteniéndose al margen y desligándose de los vínculos a los que estaba asociado por las empresas; **Gobierno de Uruguay:** Desde Uruguay se veía a las inversiones de estas grandes empresas como una oportunidad sin precedentes para la economía de su país; **Mercosur:** Fue un



escenario en el cual se evidenció la problemática entre Argentina y Uruguay a través del intercambio de opiniones y disputas con respecto a distintas temáticas; **Corte de la Haya:** Fue la instancia a la cual acudieron ambos gobiernos como consecuencia de la ruptura del tratado del Río Uruguay; **Gobierno de España:** Interviene como mediador entre Argentina y Uruguay a pedido del presidente Néstor Kirchner.

NACIONALES:

Gobierno de Argentina: A nivel nacional, no había una única postura respecto al conflicto. El poder ejecutivo decidió darles una relevancia superior a las presiones sociales generadas por los movimientos sociales; **Provincias (Entre Ríos):** Entre Ríos adoptó una postura fuertemente ambientalista pagando los precios del freno a la producción forestal debido a la "Ley de la Madera" N° 9.759, entre otras medidas tomadas; **Provincias (Misiones y Corrientes):** se vieron afectadas con el conflicto ya que tenían intereses en cuanto a las inversiones de capital extranjero para el desarrollo del sector forestal en su provincia; **Asambleístas:** Comenzaron como un grupo de vecinos locales de Gualaguachú y lograron consolidarse con un importante peso al punto de que su reclamo lograra formar parte de la agenda del gobierno nacional; **Organizaciones ambientales (Greenpeace, Vida Silvestre):** Tuvieron un papel poco protagónico. Aunque Greenpeace estuvo involucrado en la creación de un plan de producción limpia para la industria papelera. Organizaciones ambientales locales tuvieron un rol más vinculado a la posición de los asambleístas; **Medios de comunicación:** Los medios ocuparon un importante espacio a la hora de promocionar el enfrentamiento y a su vez generando una imagen negativa hacia las papeleras que se extendió en los distintos ámbitos de la sociedad; **Asociaciones forestales:** El sector forestal representado a través de asociaciones como: AFoA; FAIMA; AFoMe; AFoCP, evitó participar públicamente del asunto y guardó su opinión para discusiones en un ámbito más interno, dentro de los foros o espacios del rubro.

Coaliciones entre actores

El enfrentamiento trajo un intercambio de opiniones diversas entre distintos actores internacionales, nacionales y provinciales así como distintas coaliciones (Cuadro 1).

La figura del Banco Mundial resultó indispensable en el análisis de este conflicto, siendo que participó como una fuente directa de financiación así como también a través de su capacidad para ejercer una influencia ejecutiva sobre las decisiones financieras del resto de los inversores privados del proyecto (Marschinski y Behrle, 2009). Es por esta razón que una de las primeras medidas del Gobierno Nacional argentino fue hacer uso del vínculo histórico con el organismo para intentar frenar las inversiones situando en cuestionamiento las Evaluaciones de Impacto Ambiental (EIA) presentadas por los proyectos como así también el incumplimiento por parte del gobierno uruguayo del Estatuto del Río Uruguay. La respuesta de la organización fue solicitar a dos consultoras de presunto carácter independiente nuevas EIA, las cuales se instituyeron como instancias definitivas de la viabilidad de los proyectos.

El Banco Mundial fue un importante actor internacional en el desarrollo del sector forestal uruguayo desde mitad del siglo XX, momento en el cual comienza a intervenir en la conformación de las políticas públicas del sector llevadas a cabo por el gobierno uruguayo para impulsar las forestaciones con el objetivo de la creación de una base patrimonial de recursos forestales que abasteciesen a futuras industrias celulósicas. El proceso de desarrollo forestal uruguayo, en el marco de una región pensada como un polo celulósico, alcanzó su apogeo a partir de la década del 90. La culminación de este proceso fue la presentación de los proyectos de ENCE (Energía y Celulosa de España) y Metsä Botnia (actualmente UPM – Botnia de Finlandia) para la instalación de las dos plantas celulósicas en Fray Bentos en el año 2002 y 2003 respectivamente, ambos con apoyo financiero de la Corporación Financiera Internacional (CFI), institución perteneciente al Banco Mundial.



Cuadro 1. Principales actores y grado de concordancia de sus intereses en torno al conflicto. (0) ausencia de relación entre los actores; (+) existe concordancia entre sus intereses; (-) sus intereses son contrapuestos; (+/-) sus intereses encuentran concordancia en determinados momentos del conflicto y en otros no. Banco Mundial (BM); Empresas (E); Gobierno de Finlandia (GF) Gobierno de Uruguay (GU); Mercosur (M); Corte de la Haya (CH); Gobierno de España (GE); Gobierno de Argentina (GA); Provincias (Entre Ríos) (ER); Provincias (Misiones y Corrientes) (MyC); Asambleístas (A); Organizaciones ambientales (OA); Medios de comunicación (MC); Asociaciones forestales (AF)

	BM	E	GF	GU	M	CH	GE	GA	ER	MyC	A	OA	MC	AF
BM		+	+	+	0	0	+	-/+	-	+	-	-	0	+
E	+		+	+	0	0	+	-	-	+	-	-	+	+
GF	+	+		+	0	-	+	-	-	+	-	+	-	+
GU	+	+	+		-	-/+	+	-	-	+	-	+/-	-	+
M	0	0	0	-		0	0	-	0	0	0	0	0	0
CH	0	0	-	-/+	0		0	+/-	-	0	-	0	0	0
GE	+	+	+	+	0	0		+	-	+	-	-	0	0
GA	-/+	-	-	-	-	-/+	+		+	-	+	+	-	-
ER	-	-	-	-	0	-	-	+		-	+	+	+	-
MyC	+	+	+	+	0	0	+	-	-		-	-	0	+
A	-	-	-	-	0	-	-	+	+	-		+	+	-
OA	-	-	+	-/+	0	0	-	+	+	-	+		+/-	-
MC	0	+	-	-	0	0	0	-	+	0	+	+/-		0
AF	+	+	+	+	0	0	0	-	-	+	-	-	0	

El poder del gobierno nacional y el equilibrio que debía mantener con respecto a la autonomía de las provincias fueron puntos causales del desbalance que se alcanzó en la toma de decisiones. El gobierno nacional argentino mostró la falta de experiencia en este tipo de conflictos. Al formar una coalición con el gobierno de Entre Ríos quedó en una competencia abierta frente a los intereses de provincias como Corrientes y Misiones con un gran interés en la instalación de emprendimientos similares en sus regiones. Estas provincias recurrieron a la formación de coaliciones con actores internacionales como el mismo Banco Mundial y empresas privadas transnacionales, incluso de origen finlandés. El poder que lograron tener los asambleístas y el apoyo que recibieron se fue extendiendo en el tiempo e hizo que el caso resuene hasta la actualidad. Desde los medios de comunicación se logró masificar una imagen negativa de las pasteras que generó un impacto en la cultura argentina y por lo cual se dificultó el desarrollo en otras regiones forestales que se sustentaban de la producción de madera para pulpa.

Como consecuencia del conflicto las inversiones en el desarrollo del sector forestal sufrieron un freno que fue en contra del trabajo en la promoción forestal que se había realizado durante años en el país con una fuerte inversión del estado. Para calmar las aguas durante el periodo de mayor auge se tomaron decisiones políticas en los distintos niveles que afectaban el desarrollo del sector, sin mediar cuales podrían llegar a ser las consecuencias. En este juego, salieron perdiendo las provincias de Corrientes y Misiones, pero también el sector forestal de la misma provincia de Entre Ríos, el cual dio a conocer su postura una vez que vio que las políticas los estaban perjudicando y que los protestantes, que habían adquirido mucho peso, no daban brazo a torcer. Sin embargo, si el conflicto no hubiese sido del tamaño que tuvo las pasteras no tendrían la tecnología que tienen hoy para disminuir los niveles de contaminación y ser más sustentables.



4. CONCLUSIONES

El conflicto ambiental por la instalación de dos pasteras sobre el río Uruguay trajo un intercambio de opiniones diversas entre distintos actores internacionales, nacionales y provinciales que formaron distintas coaliciones intentando imponer sus intereses. El gobierno nacional y la provincia de Entre Ríos respaldaron el reclamo de la asamblea de Gualeguaychú y de las ONGs ambientalistas en contra de los intereses del sector forestal de la provincia de Entre Ríos y de las provincias de Misiones y Corrientes. Como resultado de este conflicto se introdujo la “Ley de la Madera” en Entre Ríos beneficiando a los pequeños y medianos aserraderos de la zona. El Banco Mundial como actor internacional fuertemente relacionado a la Argentina a través del financiamiento de diferentes proyectos y como fuente de financiamiento de las pasteras pudo cambiar el resultado del conflicto. Al respaldar los intereses de las empresas transnacionales formó una coalición con la provincia de Corrientes intentando promover el desarrollo del sector celulósico en la provincia, sin embargo el gobierno nacional se opuso a esta coalición. El conflicto ambiental puso al descubierto la falta de orden del país para poder manejar problemas de este tipo y cómo la puja por los distintos intereses de los actores hizo que no se llegara a un acuerdo entre las partes involucradas.

5. LITERATURA CITADA

ARDANAZ M.; LEIRAS M.; TOMASSI M. 2013. The Politics of Federalism in Argentina and its Implications for Governance and Accountability. *World Development* 53: 26 – 45

ARGENTINA FORESTAL. 2007. Entre Ríos: La ley de la Madera perjudicará el desarrollo futuro de la cuenca forestal mesopotámica. Fecha de publicación: 05.02.07

BAZÁN V. 2013. El federalismo argentino: situación actual, cuestiones conflictivas y perspectivas. *Estudios Constitucionales* 1: 37 – 88

BURNS S.L.; GIESSEN L. 2016. Dismantling comprehensive forest bureaucracies: Direct access, the World Bank, agricultural interests, and neoliberal administrative reform of forest policy in Argentina. *Society and Natural Resources* 29(4): 493-508.

COLLIER D. 2011. Understanding Process Tracing. *APSC* 44: 823–830.

FALLETI T.; GONZALEZ L.; LARDONE M. 2013. Descentralización, federalismo e intereses en perspectiva teórica y comparada. *Educa*.

HUDSON B. 2012. Federal Constitutions, Global Governance, and the Role of Forests in Regulating Climate Change. *Indiana Law Journal* Volume 87 | Issue 4.

LA NACIÓN. 2002-2010. Búsqueda de artículos con la palabra “Botnia”

MARSCHINSKI R, BEHRLE S. 2009. The World Bank: Making the business case for the environment. In Biermann F, B Siebenhüner eds. *Managers of global change: the influence of international environmental bureaucracies*. p. 101-142. Cambridge, MA: MIT Press.

NEUMAN W.L. 2005. *Social research methods. Quantitative and qualitative approaches*. London, Uk Allyn and Bacon.

PANARIO D.; GUTIERREZ O. 2007. La política forestal industrial del estado uruguayo. Seminario: Política y Pasteras en el Río Uruguay: Medio Ambiente, Modelos Productivos y Movimiento Social. Universidad Nacional de San Martín, Argentina.

ZHANG Y.; TOPPINEN A.; UUSIVUORI J. 2014. Internationalization of the forest products industry: A synthesis of literature and implications for future research. *Forest Policy and Economics* 38: 8-16