

El conflicto en torno a la instalación de las papeleras en Uruguay. Una expresión de la subpolítica.

Gabriel Obradovich.

Cita:

Gabriel Obradovich (2007). *El conflicto en torno a la instalación de las papeleras en Uruguay. Una expresión de la subpolítica. VII Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-106/333>

El conflicto en torno a la instalación de las papeleras en Uruguay. Una expresión de la subpolítica

Gabriel Obradovich

UBA-Conicet

gabrielobradovich@hotmail.com

A fines de febrero de 2006, la ruta 136 que une la ciudad entrerriana de Gualeguaychú con la República Oriental del Uruguay llevaba más de un mes cortada por los assembleístas entrerrianos. En esos momentos, el ex presidente uruguayo Julio Sanguinetti refiriéndose a la incapacidad de los gobernantes uruguayos y argentinos para superar el conflicto por la instalación de las papeleras realiza un comentario de extraordinario valor: “En nuestra época esto jamás hubiera llegado a este punto. Se resolvía de presidente a presidente, levantando el teléfono”.¹ Sin proponérselo, Sanguinetti efectúa una distinción entre los conflictos políticos tradicionales y los conflictos propios de la subpolítica. La subpolítica supone un tipo de conflictividad que ya no puede solucionarse por teléfono, como acuerdo entre dirigentes. Podemos diferenciar la subpolítica de la política tradicional por el hecho que los actores aparecen en el escenario de una formación social por fuera del sistema político o corporativo y compiten con este por la definición y estructuración de lo político.²

Tres rasgos particulares del enfrentamiento entre las empresas de pasta de celulosa y los assembleístas entrerrianos habilitan identificarlo como expresión de la subpolítica. Primero, el conflicto superó las fronteras del estado nacional involucrando actores globales y otros estados. Segundo, el reclamo de los assembleístas se impuso desde afuera del sistema político tanto provincial como nacional. Por último, el movimiento de assembleístas se caracterizó por su autonomía frente a los dirigentes gubernamentales.

¹ Touraine: “No puede seguir el diálogo interrumpido”. (2006 febrero 26) *Clarín: El País-11*

² Beck, U. (1998). *La invención de lo político. Para una teoría de la modernización reflexiva*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica. pp. 140.

A partir de estas definiciones teóricas, nos proponemos analizar el conflicto político suscitado en torno a la instalación de las papeleras en Uruguay. Para cumplir con este objetivo, primeramente reconstruiremos cronológicamente el conflicto entre abril de 2005 y mayo de 2006. A través de la reconstrucción buscaremos observar los distintos posicionamientos de los actores a lo largo de la disputa. Seguidamente nos centraremos en las características de los actores y sus distintas estrategias de lucha. Luego definiremos el tipo de conflicto y el lugar ocupado por los técnicos y expertos.

Para concretar este trabajo realizamos análisis de archivos periodísticos desde marzo de 2005 hasta junio de 2006. Los periódicos consultados fueron: La Nación, Clarín y Pagina 12.

La llegada de las multinacionales

Durante el 2002, la Empresa Celulosa de España (Ence) comienza negociaciones con gobierno uruguayo para la construcción de una planta de pasta de celulosa en Fray Bentos por una inversión de 800 millones de dólares. Dos años después, la empresa finlandesa Metsa-Botnia hace la misma propuesta por una inversión de 1.200 millones de pesos. Ambos proyectos son aceptados por el gobierno Uruguayo. El entonces presidente, Jorge Batlle, respalda la instalación de las plantas extranjeras, la magnitud de las inversiones y la creación de numerosos puestos de trabajo llevan al mandatario a coordinar el apoyo de los distintos sectores políticos para aprobar la radicación de las plantas. Inmediatamente, esta decisión generó resistencia por parte de agrupaciones ecologistas, tanto del Uruguay como de la Argentina, por la eventual contaminación que generarían ambas plantas sobre el río Uruguay. El conflicto iniciado en torno a la construcción de las plantas adquirió dimensiones importantes a partir de 2003, cuando un grupo de vecinos de Gualeguaychú denominado Vecinos Autoconvocados de Gualeguaychú comenzó una constante lucha política para impedir la construcción de las plantas de celulosa.

La primera muestra de fuerza de los vecinos de Gualeguaychú quedó evidenciada el 30 de abril de 2005 cuando 40 mil personas realizaron una manifestación en el puente internacional Gualeguaychú-Fray Bentos. Como

resultado de la movilización se creó la Asamblea Ciudadana Ambiental conformada en su mayoría por vecinos de la ciudad entrerriana. El 5 de mayo de 2005, los presidentes Néstor Kirchner y Tabaré Vázquez acordaron la creación de una comisión binacional para analizar el impacto ambiental. El conflicto entre ambos países comenzó en julio de ese año cuando el gobierno uruguayo se negó a realizar el estudio ambiental que habían acordado los presidentes en mayo. Desde la negativa de Uruguay, la asamblea de Gualeguaychú llevó adelante una protesta constante contra la instalación de las plantas de celulosa. En esta lucha, el movimiento de asambleístas confrontó en distintos momentos con las empresas de celulosa y el gobierno Uruguayo, pero también con el gobierno provincial y nacional. Logrando imponer la problemática medioambiental por encima del desinterés de los gobiernos locales.³

La negativa de Uruguay a evaluar el impacto ambiental

La delegación uruguaya que conformaría la comisión de estudio ambiental binacional no se presentó en julio en la Argentina. El 16 de julio de 2005 el canciller uruguayo Reinaldo Gargano manifestaba que Uruguay ya había realizado los estudios ambientales correspondientes que demostraban que las plantas no contaminaban el medio ambiente. Al mismo tiempo afirmaba que la oposición de Argentina a la construcción de las plantas se debía a una especulación política para buscar legitimidad en las elecciones de octubre. Por su parte, Rafael Bielsa declaraba que la negativa del gobierno uruguayo se debía a que las industrias contaminarán el río Uruguay.

Como consecuencia de la negativa de Uruguay de conformar la comisión mixta, el Banco Mundial anuncia que no dará financiamiento a las empresas Ence y Botnia hasta que no se realice un estudio ambiental.

El 22 de julio, vecinos de Fray Bentos y Gualeguaychú realizaron una marcha multitudinaria en Montevideo que trajo como consecuencia una reunión de los cancilleres de ambos países que acordaron retomar la comisión binacional para

³ En febrero de 2005 el Jefe de Gabinete, Alberto Fernández, fue consultado en el Congreso por legisladores del ARI sobre la posibilidad de contaminación de las plantas. El Jefe de Gabinete negó que las empresas contaminen y desestimó cualquier conflicto con el Uruguay. Un año después los pasos fronterizos estaban cortados y Uruguay amenazaba con retirarse del MERCOSUR.

verificar el impacto ambiental⁴. Por su parte, el Banco Mundial ordenó una evaluación ambiental para definir si otorga a los préstamos para subsidiar parte de la construcción de las plantas.

En octubre, la delegación del Banco Mundial arriba a la zona de construcción de las papeleras y comienza el estudio ambiental. Mientras la comisión del BM realiza las primeras observaciones, el gobernador de Entre Ríos, Jorge Busti, amenaza con cortar el gas y los puentes a Uruguay⁵. El domingo 16 de octubre, 20 mil personas se movilizaron en el puente internacional San Martín que une la ciudad de Gualeguaychú con Fray Bentos en contra de las papeleras.

Comienza la tensión diplomática

Luego de las movilizaciones realizadas por los vecinos de Gualeguaychú, el gobernador de Entre Ríos decide dar un paso más en el conflicto sugiriendo la existencia de “incentivos” por parte de las empresas Ence y Botnia al gobierno uruguayo para la construcción de las plantas. Como respuesta, el gobierno uruguayo convoca con urgencia a su embajador en Montevideo. El creciente clima de conflicto suscitado por las declaraciones del gobernador Busti promueve distintas reuniones de cancillería en la Argentina y Uruguay para aplacar los entredichos.

El último día de octubre la cancillería argentina se difundió un comunicado donde se explicaba que para el gobierno argentino las autoridades uruguayas no actúan con otro motivo que no sea la búsqueda de su interés nacional. En pocas horas, el gobierno uruguayo daba por terminada la discordia.

El 1º de noviembre, la Asamblea de Ciudadana Ambiental de Gualeguaychú da a conocer una carta abierta al presidente uruguayo donde se afirma que la comunidad de esa ciudad se siente agraviada debido a que la República Oriental del Uruguay se niega a hacer los estudios solicitados de impacto ambiental, y acusa a los vecinos de Gualeguaychú de ser manejados por

⁴ Abriendo caminos de dialogo. (2005 julio 23). *Página: El País-9*.

⁵ El gobernador ya está hablando de represalias. (2005 octubre 10). *Clarín: Sociedad-34*.

criterios electorales o partidarios⁶. Mientras los gobiernos de ambos países tratan de reducir el tenor del conflicto, la carta abierta de los assembleístas evidenciaba que estos se estaban conformando como un actor particular que podía no respetar las negociaciones de cancillería.

En el mes de diciembre de 2005 se concluye el borrador del Estudio de Impactos Acumulativos que realizó el Banco Mundial. La comisión evaluadora sostuvo que los proyectos de construcción de plantas cumplen con los requisitos técnicos suficientes para no dañar el medio ambiente. Desde la cancillería argentina se criticó el documento por hacer un análisis insuficiente sobre los métodos de producción. Hasta estos momentos el conflicto se mantuvo contenido por los representantes políticos de ambos países, pero no surgía ningún tipo de consenso sobre la instalación de las plantas. A partir de la publicación del estudio del BM la asamblea de Gualeguaychú comenzará a tener un rol protagónico en el conflicto.

La radicalización del movimiento de assembleístas

El 18 de enero de 2006 el conflicto volvió a agudizarse cuando diez activistas de Greenpeace fueron detenidos en Uruguay luego de tomar simbólicamente la planta en construcción de Botnia. A manera de protesta contra la detención de los activistas, la Asamblea Ciudadana de Gualeguaychú resolvió cortar nuevamente el puente internacional San Martín. En pocas horas, 800 manifestantes impidieron al paso a argentinos y uruguayos. Como respuesta, el presidente uruguayo declara que “Uruguay no se dejará patotear por nadie”⁷. Cuando el conflicto parecía encauzarse luego de que ambos países se comprometieran a continuar el diálogo, el canciller uruguayo afirma que la intención del gobierno es la construcción de las papeleras, y que los cortes de ruta violan el Tratado de Asunción.

A fines de enero, cuando el corte de ruta cumpliera una semana, varios gobernadores argentinos comienzan a criticar la forma de protesta que llevan adelante los vecinos de Gualeguaychú. Rápidamente, el gobernador de Entre

⁶ Enojo y desconfianza entre los vecinos de Gualeguaychú. (2005 noviembre 1). *Clarín: El País-9*.

⁷ “No vamos a parar la construcción de las papeleras porque no contaminan”. (2006 enero 19). *Clarín: El País-8*.

Ríos manifiesta que a los ambientalistas, “no son un movimiento ideológico piquetero, expresan el sentir de todo un pueblo”. Por otro lado, Busti afirma la necesidad de recurrir a la Haya para solucionar el conflicto y se muestra dispuesto a dialogar con los ambientalistas para que suspendan los cortes de ruta.⁸

Los primeros días de febrero comienzan nuevos cortes intermitentes en la ruta 136, los cortes son denominados como “boicot turístico” por parte de los asambleístas de Gualeguaychú. La medida generó críticas por parte del gobernador Busti, quien exhortó a los ambientalistas a dejar los cortes para promover un diálogo con Uruguay. El gobernador propuso a los manifestantes continuar la protesta con una serie de eventos culturales. El corte fue levantado tras una votación de la Asamblea Ciudadana el 2 de febrero.

Sorpresivamente, el 4 de febrero se declara un nuevo corte en la ruta 136 por tiempo indeterminado. Los asambleístas de Gualeguaychú exigen que se detengan las obras en construcción por 180 días y una cumbre presidencial entre Tabaré y Kirchner donde “se sienten a hablar en serio”. Por otro lado, los asambleístas desestimaron la propuesta de Busti de abandonar los cortes y recurrir a la corte de la Haya, “se lo pedimos durante un año y medio. Si ahora van es por los cortes. Si nos desmovilizamos no sabemos qué pasará”⁹. En estos momentos comienza a evidenciarse la autonomía de los vecinos frente al gobierno provincial.

El 6 de febrero la Asamblea de Gualeguaychú vuelve a reunirse y ratifica la medida del corte, “es una respuesta a las presiones políticas de Busti” afirman los asambleístas. Por otro lado, Busti es convocado en Buenos Aires por el gobierno nacional para analizar una solución al conflicto¹⁰.

Los asambleístas declaran que el corte permanente se debe al aumento de las presiones. “Nosotros pedimos hace meses un diálogo entre presidentes. No nos escucharon. Ahora nos dicen que no va a ver diálogo si no paramos los cortes. Es decir, nos pasan la responsabilidad a nosotros de la falta de diálogo,

⁸ No aflojan las críticas entre Busti y algunos gobernadores del PJ. (2006 enero 27) *Clarín: El País-4*.

⁹ Otro corte de ruta vuelve a tensar el reclamo por las papeleras. (2006 febrero 4). *Clarín: El País-8*.

¹⁰ Papeleras: Busti busca en la Rosada una salida al conflicto. (2006 febrero 6) *Clarín: El País-3*.

cuando ellos vienen haciendo oídos sordos desde hace meses”¹¹. Para el 7 de febrero, 200 camiones de diversa carga se encontraban varados en gualeguaychú.

El 8 de febrero el gobierno uruguayo hace pública una carta de protesta por los cortes de ruta. Como respuesta, el gobierno nacional solicita al Congreso que avalen la decisión del ejecutivo de llevar la demanda a la Corte Internacional de la Haya. Con esta medida el presidente buscaba la finalización del conflicto. El 9 de febrero se lleva adelante la audiencia presidencial solicitada por los assembleístas donde se les comunica la intención de recurrir a la Haya. Sin embargo, los vecinos de Gualeguaychú continúan impidiendo el paso por la ruta 136.

A mediados de mes, el presidente uruguayo declara que se reuniría con Néstor Kirchner si se detienen los cortes de ruta. Al mismo tiempo, Pérez Esquivel actuando como mediador propone una tregua a los assembleístas. Pero, pese a las mediaciones, se reafirma el corte de ruta hasta que detenga la construcción de las plantas. De esta manera, ni la propuesta de la Haya, ni la audiencia presidencial, ni los pedidos del gobernador, ni la mediación de Pérez Esquivel lograron modificar la postura de la Asamblea Ciudadana Ambiental de Gualeguaychú.

El conflicto se agudizó cuando ambientalistas de la ciudad entrerriana de Colón decidieron cortar nuevamente el puente Colón-Paysandú el 16 de febrero. Con este corte quedó solamente un camino habilitado para llegar al Uruguay, el paso fronterizo de Concordia. Los manifestantes de ambas ciudades unificaron los reclamos, solicitando una cumbre presidencial o la paralización de las obras.

A fines del mes de febrero la continuidad de los cortes trajo como consecuencia que el Congreso Nacional avale la presentación a la Haya, por otro lado, el gobierno uruguayo decidió presentar una queja formal ante la OEA por los cortes de ruta. Si bien, la intransigencia de los assembleístas entrerrianos provocó la movilización de los gobiernos de ambos países, el diálogo entre presidentes se mantuvo bloqueado. Los assembleístas de ambas ciudades

¹¹ Prolongan hasta hoy el corte de ruta y ya es el más largo. (2006 febrero 6). *Clarín: El País-4*.

declaraban que los cortes continuaran hasta que las obras no se paralicen o los presidentes no establezcan un diálogo para solucionar el conflicto.¹²

El sábado 11 de marzo los presidentes de Argentina y Uruguay se reunieron en Chile antes de la asunción de Michelle Bachelet. Ambos presidentes llegaron a un acuerdo conjunto: solicitar al mismo tiempo la paralización de las obras y el levantamiento de los cortes de ruta. Los mandatarios pidieron un gesto tanto a los assembleístas como a las empresas para que se detengan los cortes y la construcción de las obras por 90 días¹³. Pero, el posible acuerdo parece desvanecerse unos días después cuando el presidente uruguayo afirma que las obras no se detendrán hasta que no se levanten los cortes de ruta. Finalmente, el corte se suspende a fines de marzo, llevaba un mes y medio de duración.

El difícil camino a la Corte de la Haya

La asamblea de Gualeguaychú había suspendido el corte de la ruta 136 con la condición de que las papeleras suspendan la construcción de las obras. El gobierno argentino, a su vez solicitó al gobierno uruguayo la misma condición para continuar las negociaciones y realizar una nueva cumbre entre los presidentes. La reunión que estaba planificada para la primera semana de abril se vio frustrada por el anuncio de la empresa Botnia de continuar la construcción de las obras. Esto generó que el 8 de abril se produzca un nuevo corte por el incumplimiento del gobierno uruguayo de parar las obras. Por su parte, el gobernador de Entre Ríos criticó severamente la decisión de los assembleístas. Para el mandatario provincial, los cortes de ruta impedían la negociación y, por lo tanto, una salida al conflicto.

El 9 de abril el canciller uruguayo anunció que la negociación presidencial estaba terminada, y que ese país recurriría a la Corte Internacional de la Haya. Por su parte el canciller argentino, Jorge Taiana lamentó la intransigencia de la empresa Botnia al negarse a paralizar las obras. Además, trascendió que en el gobierno argentino había bastante malestar con los assembleístas de Entre Ríos

¹² Los cortes siguen, hoy con otra protesta. (2006 febrero 25). *Clarín: El País*-6.

¹³ Argentina y Uruguay acordaron hallar una solución en 90 días. (2006, Marzo 12) *Clarín: Política*-3.

por continuar con los cortes de ruta. Nuevamente, los manifestantes se negaron a abandonar la protesta como lo solicitaban el gobierno nacional y provincial.

Posteriormente y en virtud de una nueva marcha, Anibal Fernández declara que el presidente uruguayo no tiene poder, y que de realizarse un cumbre esta debería ser entre el presidente Néstor Kirchner y la empresa Botnia.¹⁴

El 9 de abril 20 mil personas cortaron el puente San Marín en Gualeguaychú. Cuando desde distintos niveles de gobierno se criticaba la metodología de los cortes, los assembleístas responden con una marcha multitudinaria e impiden nuevamente el paso a Uruguay.

El 11 de abril se hacen públicas las conclusiones del informe ambiental del Banco Mundial iniciado en julio de 2005. El informe no se opone a la construcción de las plantas, pero afirma que falta información sobre el proceso de producción de pasta celulósica que usaran las empresas.

El 1 de mayo los assembleístas deciden levantar el corte de ruta. Con esta decisión, los manifestantes coincidieron con el gobierno nacional y provincial de avanzar la con la demanda ante la Corte de la Haya. Tanto el gobierno como los assembleístas acuerdan que los cortes pueden perjudicar la presentación al tribunal internacional.

El 4 de mayo el gobierno nacional presentó la demanda ante el tribunal de la Haya por la violación del Estatuto del Río Uruguay por parte del gobierno de Uruguay.¹⁵ Además, solicitó la paralización de la obras hasta el fallo final.

En la misma semana de mayo se llevó adelante el renombrado acto presidencial en Gualeguaychú. En un intento por nacionalizar el conflicto y erigirse como representante del movimiento de vecinos de la ciudad entrerriana, el gobierno nacional realizó una puesta en escena que dio pocos resultados. El presidente Kirchner convocó a 19 gobernadores, la totalidad del gabinete nacional y la cúpula de la CGT. El acto movilizó solamente 30 mil personas, cantidad bastante menor a las convocadas por los assembleístas. Por otro lado, gran parte de los presentes en el acto provenían de los cientos de micros de distintas partes del país que llevaron militantes. Muchos

¹⁴ "Tabaré no tiene poder. (2006 abril 9) *Clarín: El País*- 8.

¹⁵ El estatuto del Río Uruguay establece que los países deben consultarse y acordar sobre la construcción de obras que involucren al Río Uruguay.

asambleístas repudiaron el acto presidencial cuando observaron que las distintas ramas de militantes luchan con ellos, y entre ellos, para ocupar los espacios más cercanos al palco y ubicar sus banderas. Uno de los dirigentes de la asamblea afirmaba: “estuve diez minutos adelante y me volví porque me daban nauseas”, asiendo referencia a la “gente pesada de Concordia” que luchaba por ocupar el espacio principal¹⁶. El acto terminó mostrando cantos, aplausos y abucheos divididos entre los militantes que se ubicaron en la parte cercana a los dirigentes y los asambleístas que tomaron los lugares más alejados del palco presidencial.

Un conflicto entre actores locales y globales

Es necesario examinar los actores centrales en esta lucha antes de abocarnos a problematizar la dinámica del conflicto. Un rasgo específico de esta disputa radica en que el movimiento de asambleístas no sólo se opone a la decisión del estado uruguayo de instalar las papeleras, sino principalmente a empresas globales. Por lo tanto, es también en el orden global donde radica el conflicto, y no sólo en el interior de los territorios estatales. La globalización, afirma Ulrich Beck, implica procesos en virtud de los cuales los estados nacionales se entremezclan e imbrican con actores transnacionales.¹⁷ Esta definición supone que se reestructuran las relaciones y los conflictos entre lo local y global, habilitando movilizaciones y confrontaciones de un nuevo tipo, no circunscriptas a las instituciones clásicas. La definición de Beck parece ser aplicable para el conflicto que estamos analizando. En este caso, los actores principales son las empresas transnacionales de pasta de celulosa y el movimiento de vecinos de Gualaguaychú.

El tipo de conflicto suscitado entre las empresas y los asambleístas es un antagonismo propiamente moderno, un conflicto que responde a un mundo globalizado y que puede situarse entre lo local y lo global. Lo local está dado por el movimiento social que reivindica la defensa de su medio ambiente particular, es decir, el Río Uruguay. No es, por lo tanto, una reivindicación

¹⁶ El presidente no convenció a Gualaguaychú. (2006 mayo 6). *La Nación: Política*-3.

¹⁷ Beck, U. (2004). *¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización.*, Buenos Aires: Paidós. pp. 29.

nacional, ni responde a un interés ecológico que escape a la provincia de Entre Ríos. Si bien, en distintos momentos el movimiento de assembleístas de Gualeguaychú buscó nacionalizar la disputa (sin mucho éxito) esto se debe más a una estrategia política del movimiento, que a una conciencia ecologista nacional.

Ahora bien, si lo local está representado por la asamblea de vecinos, lo global está dado por las empresas transnacionales. Ambas empresas tienen diversas plantas de celulosa en Europa, sus instalaciones son solventadas por organismos multilaterales como el Banco Mundial, y su movilidad responde a la libertad del capital en el orden global. Retomando la naturaleza del conflicto, debemos recalcar que no es un conflicto entre gobiernos, aunque si bien intervienen, su participación generalmente fue una reacción a la lucha entre empresas y assembleístas. En este sentido, podemos observar que tanto el estado uruguayo, como el estado argentino tienden a intervenir más activamente en las disputas cuando los cortes de ruta impiden la libre circulación entre ambos países.

Como mencionábamos, una de las particularidades de esta confrontación está dada por los orígenes de los actores en disputa. Mientras uno de ellos está situado en el espacio global y, por lo tanto, indefinido, el otro está caracterizado por su localidad y su pertenencia a un espacio definido. Esta disparidad entre los actores determinó las diversas formas de lucha llevadas adelante por los assembleístas. ¿Cómo puede enfrentarse un actor local a empresas globales sin estado o espacio particular? Esta pregunta compleja, pero sumamente moderna, tal vez fuese formulada en las reuniones de los vecinos de Gualeguaychú. Su respuesta está reflejada en la variedad de las estrategias de lucha que llevaron adelante los assembleístas. En primer lugar, debemos destacar el conjunto de recursos legales, desde las denuncias ante la justicia entrerriana y el MERCOSUR, hasta la demanda presentada ante el Tribunal Internacional de la Haya. Una de las particularidades de esta estrategia es que algunos de los caminos legales elegidos para la lucha exceden los límites del estado nacional. En segundo lugar se encuentran las medidas tendientes a impedir que organismos internacionales, en particular el Banco Mundial, otorguen créditos para la construcción de las plantas. Esta estrategia tiende a debilitar económicamente las empresas en la medida que estas necesitan

prestamos para llevar adelante la instalación de las plantas. En tercer lugar, las movilizaciones y cortes de ruta que, además de demostración de fuerza, tienden a forzar la intervención de los gobiernos. Por último, se llevaron adelante una serie de movilizaciones y puestas en escena de carácter expresivo como bailes de carnaval frente a las embajadas de los países de origen de las plantas, distribución de panfletos y frutas locales en diversas zonas del país. Estas distintas movilizaciones parecen buscar ampliar el apoyo popular a la demanda local y llamar la atención de los medios de comunicación. Retomemos el análisis sobre las estrategias de los actores en el conflicto. Es más difícil acceder a las estrategias llevadas adelante por las empresas. Pero, con las distintas fuentes podemos encontrar dos caminos seguidos por las pasteras. En primer lugar, el recurso de utilizar sus estados de origen. Así, la empresa española Ence solicitó a su gobierno que intervenga ante Uruguay para sostener el proyecto de las plantas de celulosa.¹⁸ En segundo lugar, la táctica legal. Efectivamente existen una serie de convenios firmados entre las empresas y el gobierno uruguayo que establecen la legalidad de las instalaciones, como así también los tiempos de trabajo, inversiones, etc. En este sentido, una de las últimas negociaciones, antes de recurrir a la Haya, se vio frustrada por la negación de la empresa Botnia a suspender sus obras por 90 días, amparándose en los tratados firmados con el Uruguay. Como podemos observar, el tipo de estrategias que llevaron adelante por los dos actores tienen grandes diferencias con el tipo de lucha política característica de los sistemas políticos tradicionales. Las particularidades de los actores, su posicionamiento en el espacio y el tipo de intereses que los movilizan difieren enormemente de los conflictos políticos tradicionales entre partidos, sindicatos, organizaciones etc. Efectivamente, la intervención tanto de cortes internacionales, organismos de crédito, empresas globales, como de movimientos locales no expresados en partidos políticos supone una complejidad que desborda el sistema político nacional. De esta manera, podemos entender este tipo de conflicto político novedoso como característico de un mundo globalizado, donde los actores en disputa son globales y locales, y las estrategias puestas en juego responden a esas características.

¹⁸Ence busca apoyo del gobierno español por el conflicto. (2006 marzo 8). *Clarín: El País-14*.

Una conclusión que podemos extraer para este caso particular es que, si bien, las empresas tienen un enorme poder en términos de movilidad, recursos, y apoyo de estados y organismos de crédito, pueden ser afectadas por movimientos locales con pocos recursos, escasa movilidad y sin gran apoyo de organizaciones externas. El movimiento local de assembleístas demostró que comunidades locales pueden oponerse a grandes empresas globales. La desigualdad espacial no inhabilitó la lucha política. Teniendo en cuenta las particularidades mencionadas de los actores, debemos ahora centrarnos en el análisis propiamente político del conflicto.

Una expresión de la subpolítica

El conflicto suscitado en torno a la construcción de las plantas de celulosa tuvo origen por fuera del sistema político tradicional. Efectivamente, no fueron los clásicos partidos políticos los que iniciaron las demandas en contra de la construcción, sino un movimiento social local. Por otro lado, las reivindicaciones en torno a la defensa del medio ambiente no parecen haberse generado por una política de estado anterior (ni provincial, ni nacional) que pudiera instalar una “conciencia ecológica”. Si, como postulamos anteriormente, el movimiento de assembleístas se caracteriza por su localidad, lo segundo que debemos postular es que se define por su autonomía. En primer lugar, podemos entender su autonomía como una consecuencia de su localidad, en el sentido que no es producto de una defensa ecológica nacional y tampoco sus demandas tienden a extenderse más allá de las costas entrerrianas. En segundo lugar, su autonomía está dada por su independencia con respecto a las instancias de gobierno, tanto nacional, como provincial. De hecho, el movimiento de vecinos de Gualeguaychú impuso y definió no sólo el problema en disputa, sino también las formas de protestas.

Recordemos que a lo largo de 2005 el gobernador de Entre Ríos, Jorge Busti, brindó apoyo político a los assembleístas y el gobierno nacional tendió a no intervenir directamente en la disputa. Pero, cuando los cortes de ruta de enero de 2006 comienzan a impedir el paso de los turistas, el gobernador comienza a criticar los cortes y pedir a los assembleístas que cambien la forma de protesta. Como respuesta, los vecinos de Gualeguaychú deciden afirmar la metodología

de los cortes y exigir una cumbre presidencial, donde los mandatarios “se sienten a hablar en serio”. En febrero de ese año, los assembleístas se reúnen con el presidente Kirchner y Pérez Esquivel, pero las distintas mediaciones no dan resultado, los cortes son ratificados día tras día. Como consecuencia el gobierno nacional solicita al congreso que apoye la presentación ante la Haya. Como es observable, cada vez que los dirigentes trataban de encauzar el conflicto eran rechazados por los assembleístas. En este sentido, la conciencia política de los assembleístas se caracterizó por su desconfianza a los dirigentes políticos. La mayoría de los vecinos entendía que si ellos transferían su demanda al sistema político no se llegaría a una resolución satisfactoria. A lo largo de la confrontación, el movimiento de assembleístas no pudo ser representado políticamente, ni por el gobierno provincial, ni por el gobierno nacional. Es decir, no se logró concretar ninguna forma de delegación, donde las demandas locales sean absorbidas por el sistema político. Una de las últimas estrategias de los presidentes para asumir el conflicto tuvo lugar después de la reunión en Chile, donde ambos mandatarios deciden pactar un cese del conflicto por 90 días, que suponía la detención de las obras en construcción y el levantamiento de los cortes de ruta.

¿Podían los presidentes llegar a este acuerdo desde arriba? Quedó demostrado que no. El tipo de acuerdo propuesto por el ex presidente Sanguinetti resultó imposible de llevar adelante. Rápidamente los cortes son retomados, y la empresa Botnia decide no detener la construcción amparándose en los tratados firmados con el gobierno uruguayo. La autonomía de los assembleístas y de las empresas impidió este tipo de acuerdos entre los dirigentes. Posiblemente la debilidad de estado uruguayo frente a las empresas, tanto en el aspecto legal, como en el económico determinó que el gobierno de Tavaré Vázquez no pueda imponer su decisión de parar la construcción de las obras. Es diferente el caso argentino, ya que es la imposibilidad del gobierno de encontrar obediencia en el pedido de abandonar los cortes lo que invalidó el acuerdo. Los assembleístas no sólo no delegaron la representación de la demanda en el gobierno, sino que tampoco obedecieron los pedidos de suspender los cortes.

¿Qué hacen entonces los dirigentes de ambos países? Cada gobierno trata de esconder su impotencia y reivindica las dediciones tomadas por los actores en

conflicto. Así, rápidamente el Jefe de Gabinete Alberto Fernández apoya en los medios de comunicación el movimiento de los assembleístas y reafirma la actitud del gobierno de defender el medio ambiente como causa nacional, y posteriormente de anuncia el importante acto presidencial en Gualeguaychú. El gobierno nacional no tenía otra salida que no fuera apoyar públicamente la postura de los vecinos. Por supuesto, la otra posibilidad era declarar que no apoyaba los cortes y solicitar a los vecinos que se desmovilicen. En ese caso, la autonomía del movimiento se hubiera hecho transparente, como le había ocurrido al gobernador entrerriano unos meses antes cuando les solicitó que detengan los cortes de ruta.

Posiblemente, Uruguay actuó de la misma manera, si el presidente criticaba la negación de la empresa Botnia de continuar las obras y esta no los detenía, se evidenciaba la incapacidad de ese gobierno frente a la decisión de la empresa.

Haciendo esta lectura del conflicto, podemos entender el rápido acuerdo suscitado entre ambos gobiernos en acelerar la demanda ante la Haya. Si éste tipo de actores se definen por su autonomía frente al sistema político, la respuesta de los dos estados fue liberarse del problema y llevarlo a una instancia superior de decisión.

En el caso argentino, en las distintas etapas del conflicto el movimiento social se definió por su independencia frente a las instituciones clásicas de representación, tanto provincial como nacional. Por lo tanto, los gobiernos tuvieron pocas posibilidades de manejar y mediar la disputa. Si analizamos la dinámica que tomó la lucha, las distintas esferas políticas tradicionales (el gobierno provincial y nacional) pasaron a estar influidas y condicionadas por las dediciones de un movimiento local. A lo largo del conflicto, estas esferas políticas siempre reaccionaron frente a las demandas y las estrategias de lucha, pero nunca las pudieron definir. Incluso debemos tener en cuenta que esta disputa alteró, no sólo la relación entre los estados, sino también creó conflictos en el MERCOSUR.

Por lo tanto, este conflicto político irrumpió por fuera y más allá de las jerarquías tradicionales de la política. De esta manera, puede ser comprendido como subpolítica. La evolución del conflicto puede ser analizada en tanto que situemos a los actores correspondientes en relación con los demás actores del

campo político. El movimiento de asambleístas y sus demandas surgen desde abajo, desde lo local y autónomamente. Debido a esto, los jefes políticos debieron adaptarse, reaccionar y reposicionarse en torno a las demandas del movimiento de vecinos. La subpolítica supone que las soluciones ya no pueden encontrarse desde arriba, mediante acuerdos entre dirigentes, sino que los acuerdos deben contemplar otros actores, y por lo tanto, las decisiones deben legitimarse contemplando nuevas demandas externas.

Lo interesante y destacable en este episodio particular, es que el movimiento entrerriano obligó a modificar la agenda política, a imponer un tema que no estaba en los programas de los partidos. Más allá de los resultados que se den en el futuro, la subpolítica ciertamente irrumpió, asaltó y movilizó al sistema político generando conflictos y discusiones novedosas en la sociedad argentina.

Controversias entre expertos

La posible instalación de las plantas de celulosa en el Río Uruguay habilitó controversias entre expertos (y no expertos) sobre los riesgos de contaminación y destrucción del medio ambiente. Este riesgo tiene una característica muy especial, no surge por los temores de los posibles daños que la naturaleza pueda causar, sino del posible daño que en este caso las papeleras pueden causar a la naturaleza. Por lo tanto, es la propia acción humana la que está sometida a revisión y crítica. Pero hay un factor que aumenta y desarrolla más el riesgo que no ha sido indagado en los análisis de este conflicto. Nos referimos a la imposibilidad de los expertos de establecer y prever las posibles consecuencias sobre el medio ambiente que tendría la instalación de las industrias de celulosa. La "ciencia" no tuvo una resolución unánime sobre la posible contaminación, y por ende, el riesgo crece al decaer una de las instancias de legitimación de las sociedades modernas como lo son los expertos.

Diversos fueron los estudios de evaluación de impacto ambiental que circularon a lo largo de la disputa. Nos centraremos sólo en algunos de ellos y en la apreciación de técnicos.

En febrero de 2006 se dieron a conocer los informes argentinos y uruguayos de la comisión de evaluación mixta.¹⁹ Los informes debieron presentarse por separado debido a que los técnicos de ambos países no pudieron llegar a un acuerdo sobre los riesgos de contaminación. El informe argentino aseguraba que las plantas de celulosa contaminarían el Río Uruguay debido a las técnicas de producción basadas en el blanqueo de cloro. Para los expertos argentinos, el método de producción que usarán las plantas puede funcionar en Europa, pero no en un clima como el del litoral argentino. En este sentido, si bien se reconoce que los métodos son sumamente modernos, se afirma que no son aplicables en la cuenca del Río Uruguay.

Contrariamente, el informe presentado por la delegación uruguaya asevera que las plantas no contaminarían el agua debido a la alta tecnología aplicada a la producción de pasta de celulosa. Además, los expertos uruguayos afirman que se realizaron simulaciones que arrojaron como resultado efluentes químicos indetectables en el agua.

Por otro lado, estudios técnicos posteriores de la agrupación Greenpeace declaraban que si bien los contaminantes podían ser no detectables, esto no aseguraba que los efluentes químicos no sean acumulables en la cuenca del río.

Pero en este periodo no sólo circularon distintos informes de evaluación, sino también expertos de diversas universidades expusieron públicamente sus razones para argumentar, tanto sobre la posible contaminación, como por la no contaminación. Así, profesores de la Universidad de Buenos Aires afirmaban que no sólo se debe enfocar la contaminación del río, sino también la posible contaminación de suelo y aire, que podría generar un incremento de enfermedades cancerígenas y respiratorias. Por otro lado, ingenieros forestales declaraban que los métodos de producción con que cuentan las industrias están avalados por las legislaciones europeas modernas debido a no contaminan el medio ambiente.²⁰

Los distintos informes detallados ponen en evidencia la imposibilidad de los expertos para otorgar previsibilidad sobre los resultados de la producción de pasta celulosa. La proliferación de informes y contra informes demuestra que

¹⁹ Debate sobre el impacto ambiental. (2006 febrero 13). *Clarín: El País-4.*

²⁰ Contaminarán el agua. (2006 febrero 13). *Clarín: El País- 4.*

no es posible saber con cierto margen de seguridad los efectos en el medio ambiente.

Qué consecuencias políticas tiene este hecho. Genera más política. Si no pudo llegarse a un acuerdo entre técnicos que, por encima de los actores en conflicto, puedan resolver quien tiene razón y de alguna manera zanjar la contienda, sólo hay un camino, más política, es decir, más lucha, más movilización, más radicalización. Cada actor defenderá políticamente el informe técnico que más le convenga. Al no existir una instancia exterior legítima que pueda establecer los posibles riesgos, aumenta la necesidad de que el resultado de obtenga a través de la lucha, por medio de las estrategias que cada actor pueda implementar. Creemos que este hecho hace más inteligible el desarrollo del el conflicto. Si bien los asambleístas entrerrianos expusieron reiteradas veces sus razones amparadas en estudios científicos, pudo observarse lo poco que confiaban en que la disputa pueda resolverse por medio de los evaluadores de impacto ambiental. En este sentido, la asamblea de vecinos de Gualeguaychú rechazó los informes del Banco Mundial con otros informes, pero también manifestaban que la resolución del conflicto dependía más de su movilización que de lo que pudieran argumentar los técnicos. Debemos tener en cuenta una última cuestión relacionada con este tema particular. Si bien no hay informes técnicos unánimes y los informes son rebatidos con otros informes, si hay actores que por encima de otros legitiman una acción particular basándose en estudios técnicos. Uno de estos casos esta reflejado en el proceder del Banco Mundial. Esta institución solicitó un estudio sobre la posible contaminación para evaluar si otorgaba créditos para la construcción de las obras. El informe falló a favor de las plantas lo que determinó que el BM facilite los créditos a las empresas. Por lo tanto, si bien los expertos no pueden otorgar previsibilidad sobre los posibles riesgos, sí son usados por instituciones de poder (estados, bancos, organismos multilaterales) para fundamentar su proceder. No todos los informes tienen igual valor en la medida en que algunos agentes sólo reconocen como validos los llevados adelante por ellos.

Comentarios finales

El conflicto político suscitado en torno a la instalación de las papeleras sobre el Río Uruguay tiene rasgos novedosos que lo pueden diferenciar de otros conflictos más clásicos de los sistemas políticos nacionales. La primera particularidad está referida a los actores en disputa. Las empresas transnacionales por un lado y la asamblea de vecinos de Gualeguaychú por otro. No son los partidos políticos, las cúpulas empresarias o los sindicatos los que llevan adelante la lucha. Las empresas de pasta de celulosa se definen por pertenecer al orden global, mientras que los asambleístas se caracterizan por su localidad. Las distintas estrategias de lucha que llevan adelante los asambleístas y las empresas sólo pueden ser comprendidas a partir esta distinción espacial. En este sentido, la estrategia principal de los asambleístas, los cortes de ruta, tienen como principal objetivo forzar la intervención de los gobiernos de ambos países, pero particularmente del argentino. Es difícil enfrentarse a un actor global como las empresas de celulosa, pero cuando esa empresa decide instalarse en un estado limítrofe es aun más problemático. Los cortes de ruta resultaron la medida más efectiva para instalar la problemática y para forzar al gobierno argentino a intervenir.

La particularidad del conflicto no está representada por la demanda ecológica en sí misma, sino por la autonomía de los actores con respecto a las instituciones estatales de representación. Por otro lado, esta lucha se vio potenciada por el hecho que los distintos expertos están desautorizados por otros expertos. En este sentido, el conflicto no puede ser entendido como un tipo de controversia como comúnmente es definido. La controversia tiene lugar dentro de los sistemas expertos, en el ámbito técnico. En este conflicto hay política, aunque no en el sentido tradicional, sino subpolítica.

El movimiento de asambleístas se caracterizó por su independencia en sus estrategias de lucha, independencia que lo posiciona conflictivamente con el gobierno provincial y nacional. Este tipo de conflictividad es característica de la subpolítica, en la medida que los actores, las reivindicaciones y estrategias de luchas irrumpen desde abajo el sistema político y lo desbordan. Como mencionábamos anteriormente los asambleístas terminaron imponiendo la relevancia del problema medioambiental por encima de la indiferencia de los agentes gubernamentales. En este sentido el movimiento de asambleístas parece autorepresentarse en la medida en que no otorgó casi ninguna forma de

delegación. Situación que dificulta que los dirigentes políticos puedan llegar a una solución a la disputa. Efectivamente, el gobierno argentino no puede hablar por lo assembleístas como representante del grupo y acordar una salida con el gobierno uruguayo. Debido a esto, los caminos tradicionales de solución de conflictos entre estados (diplomacia, mediación exterior) parecen insuficientes para encontrar una solución que logre aceptación por parte del movimiento local.

Bibliografía

Bauman, Z. (1999). *La globalización. Consecuencias humanas*, Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Beck, U. (1998). *La invención de lo político. Para una teoría de la modernización reflexiva*, Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Beck, U. (2004). *¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización*, Buenos Aires: Paidós.

Giddens A. (1999). *Un mundo desbocado*. México: Taurus.