

El conflicto por las plantas de celulosa

Batalla sobre aguas turbulentas

Se habla mucho sobre las plantas de celulosa. Pero los ciudadanos reciben una información incompleta, compleja y muchas veces contradictoria.

EDUARDO GUDYNAS

AUNQUE LOS ARGUMENTOS a favor y en contra de las plantas de celulosa siguen acumulándose, no siempre se gana en profundidad y exactitud. Todo parece indicar que el problema es bastante más complejo de lo esperado y exige un análisis más detallado. Y si bien el aporte científico sigue siendo importante, las dinámicas sociales y políticas están marcando los tiempos.

Aguas en conflicto

Las controversias entre dos o más países sobre ríos, lagos y recursos hidrográficos compartidos son comunes. Pueden citarse como ejemplo las controversias sobre el río San Juan, entre Nicaragua y Costa Rica, o las disputas sobre el mar de Aral en Asia Central. En muchos casos los problemas más comunes se deben a contaminaciones que se originan en una nación y afectan a otro país, como ha sucedido en la cuenca del río Danubio.

Estas tensiones y los conflictos han sido evaluados por grupos de

técnicos, identificándose un conjunto de cuencas hidrográficas en riesgo que fueron calificadas en tres categorías según sus posibilidades de enfrentar un conflicto.

Cuando se construyó esa escala, la cuenca del Río de la Plata era calificada como “categoría III”, lo que significa que no existía en ella un conflicto público por el uso de sus recursos, aunque había tensiones potenciales. En la categoría de riesgo II están aquellas cuencas en las que se puede desencadenar un conflicto y ya han comenzado las protestas públicas desde algún Estado. Finalmente la “categoría I” incluye aquellas donde existe un conflicto o es inminente una disputa entre dos o más países.

Es evidente que las tensiones actuales por las plantas de celulosa colocan al río Uruguay en la categoría II, y en cualquier momento puede caer en la categoría I, la de los conflictos en marcha o bajo negociación. Ingresaríamos así a un club nada envidiable junto con países como Irán e Irak.

Para manejar estos problemas,

los países han generado diferentes marcos jurídicos e institucionales. Por ejemplo, en América del Sur uno de los convenios más ambiciosos, y con un fuerte componente ambiental, es el Tratado de Cooperación Amazónica firmado por los ocho países de la cuenca del río Amazonas. Entre los acuerdos de mayor antigüedad están los convenios entre Estados Unidos y Canadá para la gestión de los Grandes Lagos, mientras que entre los más recientes están los acuerdos para gestionar la cuenca del río Danubio.

Esos convenios sobre aguas compartidas han tenido éxitos y fracasos. Por ejemplo, la efectividad de los convenios que protegen los Grandes Lagos es motivo de discusión, ya que las mayores emisiones de contaminación parten desde Estados Unidos, y a los canadienses se les hace difícil enfrentar esos intereses económicos y políticos. Ese acuerdo deja una lección importante: en condiciones de desigualdad, el país más pequeño y con menor desarrollo industrial siempre es el más interesado en contar con

un acuerdo ambiental sobre cuerpos de agua compartidos, y por eso Uruguay debería promover un régimen ambiental muy estricto.

La experiencia internacional señala también la importancia de prevenir los accidentes y los efectos transfronterizos de la contaminación. En la entonces Comunidad Económica Europea se diseñó en 1992 un convenio sobre los efectos transfronterizos de los accidentes industriales, la Convención de Helsinki, que incluye un protocolo de responsabilidad civil por daños y compensaciones. Este tipo de acuerdos ofrece otra lección para Uruguay: es necesario establecer mecanismos que permitan enfrentar accidentes de cualquier tipo, y si estos ocurrieran es necesario contar con los procedimientos que asignen las responsabilidades civiles y el financiamiento de sus costos. Recordemos que, en el caso del derrame del petrolero San Jorge que en 1997 afectó la costa uruguaya, se cayó en la improvisación y en discutir quién asumía los costos de las medidas de mitigación de ese desastre ambiental. Son lecciones que apuntan a que es necesario reformular los acuerdos sobre el río Uruguay para incorporar acciones para enfrentar estos riesgos.

Conflictos ambientales

Si bien parece que algunos analistas están descubriendo por primera vez la existencia de conflictos ambientales, en realidad esas disputas tienen una larga historia en Uruguay. En la década del 90 se registraron por lo menos 50 conflictos ambientales: casi la mitad de ellos ocurrieron en Montevideo y casi el 60% nació como reacción frente a problemas de contaminación.



MIGUEL ROJO. AFP

PANORAMA. Vista aérea de las obras de la planta de Botnia sobre el río Uruguay

Tampoco es un tema desconocido para la izquierda en el gobierno. Entre 1990 y 1994, cuando Tabaré Vázquez era intendente de Montevideo, estallaron duros conflictos por los impactos ambientales de la planta de portland de Sayago y la central térmica de UTE en Colón. Varias figuras del actual elenco gubernamental estuvieron envueltas en esos y otros conflictos (incluyendo disputas por curtiembres, manejo de la basura urbana, contaminación por plomo, vertidos en los arroyos capitalinos, etcétera).

Los conflictos ambientales estallan por varios factores, pero en general son reacciones ciudadanas por una caída en la calidad de vida o en defensa del patrimonio ambiental. Esas reacciones en muchos casos se dan por emprendimientos privados (en

Uruguay, por ejemplo, se han desencadenado por la contaminación provocada por curtiembres en Nuevo París, frigoríficos en el arroyo Carrasco o barométricas en El Pinar Norte), así como por acciones de entes estatales (es el caso de disputas con UTE o Ancap por sus impactos ambientales). Pero, más allá de esto, casi todos los conflictos terminan desencadenándose porque las personas evalúan que el Estado en particular (y la política en general) no cumple su misión de defender el interés común. Por lo general, la mayoría de los ciudadanos es renuente a realizar movilizaciones ambientales, y sólo lo hacen cuando agotan las vías de reclamos, advertencias y pedidos de ayuda al Estado.

En estos conflictos se expresan las diferentes concepciones sobre la calidad de vida: desde un lado

ANÁLISIS

se minimizan los impactos ambientales (o se invoca la necesidad de olvidarlos en atención a una meta presentada como más importante, como puede ser el empleo o las inversiones), y desde el otro lado se exige la protección ambiental.

En los últimos años el número de conflictos ambientales parece haber caído, y eso se debe en parte a que la normativa ambiental uruguaya ha evolucionado mucho y hoy están operando las evaluaciones de impacto ambiental. Pero, a pesar de estos logros, esos estudios ambientales siguen teniendo cierta “opacidad” para la ciudadanía, ya que las instancias de información y participación pública son todavía insuficientes.

Es difícil acceder a la información, y cuando se la consigue es muy compleja y difícil de entender. El proceso no contempla diálogos tripartidos (emprendedores privados, la agencia ambiental gubernamental y los vecinos), sino que hay apenas una audiencia pública, y por lo tanto el mecanismo es estático (las empresas presentan un informe, los ciudadanos preguntan o retrucan, pero nunca se establece una serie de intercambios). Los aportes de los técnicos deberían diversificarse, ya que no basta contar únicamente con los informes que contratan las propias empresas. Finalmente, Uruguay debería mejorar sus propias exigencias ambientales, y no caer en usar los estándares españoles o finlandeses.

Si bien estas y otras cuestiones están presentes en los debates respecto a Botnia y ENCE, todo cambió radicalmente con las protestas iniciadas en Entre Ríos y los bloqueos de los puentes internacionales. No ha existido en Uruguay

ningún conflicto de este tipo, donde intervengan grupos de ciudadanos de otro país protestando contra un emprendimiento en nuestro territorio. Pero además, hasta donde puede verse, este diferendo es único en el mundo, ya que no hay otros casos donde un grupo vecinal pueda bloquear la comunicación entre dos países. Por ejemplo, en la región de los Grandes Lagos de América del Norte han existido muchos reclamos por la contaminación que se genera desde las riberas de Estados Unidos, pero nunca ocurrió una protesta canadiense que pudiera cortar el tránsito carretero.

El uso del piquete como instrumento de protesta es muy común en Argentina, y expresa una dinámica política muy diferente a la uruguaya, donde siguen siendo muy importantes las mediaciones que realizan los partidos políticos y las agencias estatales. Mientras que en los conflictos ambientales convencionales la protesta ciudadana apunta al responsable del impacto ambiental o a la repartición estatal considerada inefectiva, los piquetes sobre los puentes no tienen efectos impor-

tantes sobre Botnia o ENCE, ni siquiera sobre las agencias gubernamentales uruguayas del área ambiental. No son medidas contra el antagonista en el conflicto ambiental: muy por el contrario, esos bloqueos pegan sobre sectores muy diversos de la sociedad uruguaya. Esto quiebra uno de los aspectos positivos más importantes de las acciones ambientalistas tradicionales en las que el resto de la sociedad entiende la esencia del reclamo, en muchos casos lo ve con simpatía y lo considera una expresión legítima sobre el bien común. En este caso el efecto es contrario ya que los perjuicios sobre el turismo, el transporte y otros sectores de la economía motivan el creciente disgusto ciudadano.

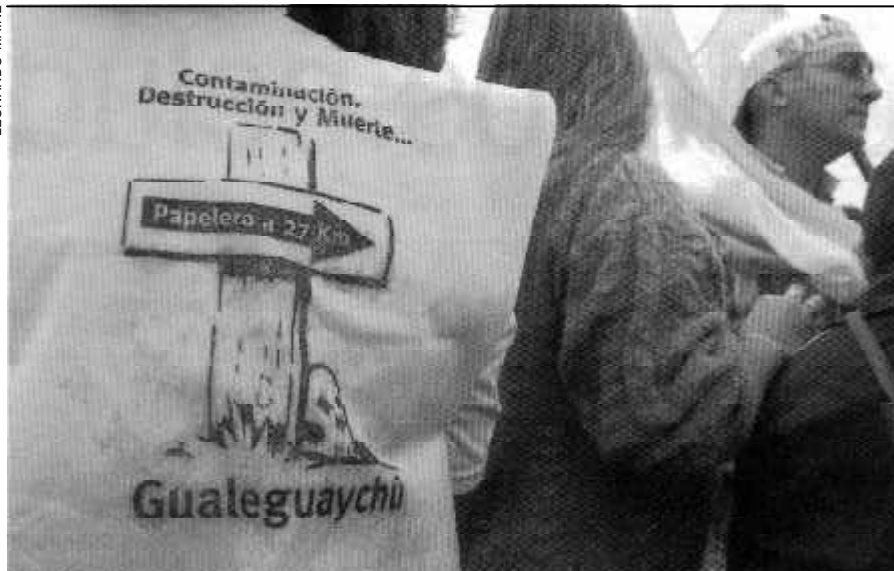
La dinámica de la protesta en Argentina además tiene un componente asimétrico ya que se reclama contra Uruguay, pero no hay un conflicto igual dentro de Argentina contra sus propias plantas de celulosa. Este es otro factor que confluye en dañar la legitimidad social de la protesta.

Esta asimetría no se debe a que los vecinos de Gualaquaychú tengan malas intenciones o sean parte



MARCELO HERNÁNDEZ, AP

TRABAJANDO. La construcción de la fábrica de la finlandesa Botnia no se detiene



PIQUETES. Los ambientalistas argentinos cortaron los puentes internacionales

de una confabulación, sino que esta protesta ambiental, como casi todas, parte de una preocupación local. Es gente que reacciona en defensa de su barrio o de su localidad, y estima que es responsabilidad de los vecinos en las demás provincias argentinas protestar contra las papeleras que existen en las orillas del río Paraná. Esta particularidad es muy común en los conflictos ambientales, y se le llama “no en mi patio trasero”, ya que se exige que la contaminación se elimine del entorno de los afectados. Si ésta es desplazada a otros sitios la protesta se diluye rápidamente.

Más allá de estos claroscuros, las organizaciones ambientalistas de mayor experiencia y fortaleza deberían entender las diferencias entre estas dinámicas políticas. Justamente en ese campo Greenpeace se equivocó en el momento y la forma de sus acciones, y generó así una reacción que hizo que el tema ambiental quedara en un segundo plano, y pasaran al primer plano los sentimientos nacionalistas. Estos y otros hechos hacen que las posibilidades de alcanzar una solución se compliquen. Estamos atrapados en la paradoja de un conflicto ambiental que se aleja de una solución ambiental.

El mundo del revés

Como si las complejidades no fueran suficientes, el debate sobre las plantas de celulosa por momentos también cae en un “mundo del revés”, donde la apariencia es contraria a las esencias. Hay aportes que acentúan la superficialidad del análisis y nos impiden avanzar hacia la médula de los problemas.

Por ejemplo, el escritor Mauricio Rosencof aparece como un intelectual que lanza al debate público calificaciones como la siguiente: “esos de Greenpeace que vienen acá son unos culitos con brushing” (Voces del Frente, 21 de febrero). ¿Cuál es el aporte de este tipo de afirmaciones? Más allá de la burla, los contenidos de las protestas vecinales no dependen de un brushing, sino de la validez de los argumentos y del respaldo que generen en la opinión pública. Uno podría esperar de un escritor, que es además director de Cultura de la Intendencia de Montevideo, un análisis más serio sobre la dimensión cultural del conflicto, e incluso sobre los aspectos culturales en la relación de los uruguayos con el ambiente.

Existen abundantes reflexiones sobre cultura y ecología, y muchas tienen una relación directa con este

conflicto, como por ejemplo la construcción de identidades que incorporan el ambiente o la identificación con paisajes costeros o de ríos. Muchas protestas ambientalistas estallan como reacciones culturales para defender un paisaje y un modo de vida. Rosencof se perdió la oportunidad de bucear en esta problemática y prefirió transitar por la superficialidad. Esta superficialidad no se debe al uso del lenguaje chabacano o popular; por ejemplo, otro escritor, Osvaldo Soriano, utilizaba el habla popular pero desde allí se sumergía en una reflexión sobre la esencia de los problemas, y eso justamente ha faltado aquí. Estamos en el mundo del revés, ya que observamos a un personaje público de la cultura que no logra hacer una reflexión cultural sobre las reacciones ciudadanas.

De una manera similar, tenemos a un integrante del ámbito académico que invoca la necesidad de un encuadre científico para abordar los impactos de las plantas de celulosa. Patrick Moyna, ex decano de la Facultad de Química, en su defensa de una carta abierta de un grupo de colegas, sostuvo que los alertas de la Red Uruguaya de Organizaciones Ambientalistas sobre las emisiones de contaminantes de esas plantas eran cifras “sacadas de un sombrero” (El Espectador, 24 de febrero). Se genera así una situación incierta ante la opinión pública, ya que mientras los ambientalistas uruguayos hablan de importantes emisiones de gases o efluentes, una destacada figura universitaria afirma que esos números provienen de algún “sombrero”. La imagen de respetabilidad técnica otorga una ventaja a los “expertos” frente a los ambientalistas, y pa-

recería que estamos frente a una nueva prueba de la debilidad de las alertas ecológicas.

Pero la realidad es distinta. Las cifras de emisiones de contaminantes no están sacadas de un sombrero, y se basan en las propias declaraciones de las empresas. Por ejemplo, a partir de los estudios técnicos de las empresas y del Banco Mundial sabemos que Botnia producirá aproximadamente 24.000 toneladas de residuos sólidos por año, y ENCE un poco más de 23.000; la primera planta generará de 100 a 150 toneladas anuales de residuos calificados como peligrosos y la segunda de 90 a 100. Información similar está disponible sobre las emisiones gaseosas, líquidas y residuos sólidos de cada emprendimiento, lo que fundamenta la validez de las afirmaciones de los ambientalistas más serios. Por el contrario parecería que nos encontramos con un técnico que no estaría al tanto de esos datos, y caemos así en otro ejemplo de mundo del revés.

La perspectiva del profesor Moyna tiene otro problema asociado, ya que en su concepción de la gestión ambiental, primero se deben construir las plantas, y luego se miden sus impactos, y si estos superan los umbrales establecidos se aplicarán sanciones. Afirmar que las plantas primero deben funcionar, y después se medirán sus efectos, ataca toda la esencia de las evaluaciones del impacto ambiental. Si nos quedamos únicamente con la propuesta de Moyna, según la cual se debe medir “ahora antes de que empiecen a trabajar las plantas, y que se mida después para ver si hay variaciones”, olvidamos que los propios científicos han contribuido a diseñar proce-

dimientos de evaluación ambiental para evitar tener que “curar” los daños fácilmente prevenibles.

Las evaluaciones de impacto ambiental no son ejercicios de ciencia ficción ni un juego esotérico, sino que “evalúan” los posibles impactos de un proceso productivo no sólo por sus productos finales, sino por las materias primas que se consumen, la energía que utilizan, y los desperdicios y contaminantes que se generan. Ese análisis permite identificar los posibles impactos ambientales y sirve para rectificar emprendimientos riesgosos.

Más complicado de lo esperado

Los aportes técnicos sin duda son importantes en esta polémica, y todavía son necesarias más clarificaciones y, sobre todo, traducir esas cuestiones a la opinión pública.

Pero la ciencia no siempre ofrece una salida única y objetiva a estos conflictos. Eso se debe, en primer lugar, a que las evaluaciones ambientales siempre se deben mover en un terreno de cierta incertidumbre; por ejemplo, todavía tenemos lagunas en el conocimiento del río Uruguay y no se puede predecir con toda exactitud cómo se afectará nuestra fauna y flora. Como los sistemas ecológicos son complejos y además únicos (la dinámica de la naturaleza en España o Finlandia no necesariamente se repite en Uruguay), las modernas evaluaciones siempre incorporan la incertidumbre contra los riesgos de los impactos ambientales. En otras palabras: reconocen lo que no se sabe y buscan los procedimientos para

reducir a un mínimo los riesgos que involucran esas incertidumbres.

En segundo lugar, los conflictos ambientales siempre son conflictos sociales y por lo tanto exigen soluciones políticas (en un sentido amplio del término, más allá de los partidos). La resolución del problema requiere de medidas que los ciudadanos admitan como válidas, y que si no llegan a contemplar todas sus expectativas, de todas maneras comprendan que representan un acuerdo que respeta los aspectos esenciales en sus expectativas sobre la calidad de vida.

Sin duda es una tarea complicada, pero la importancia y la urgencia de este conflicto exigen la mayor delicadeza y atención para arribar a esas soluciones.

Una delicadeza y una atención que, hasta el momento, los principales actores no han tenido.

Experto ambiental

Sobre el autor

EDUARDO GUDYNAS es investigador en el Centro Latino Americano de Ecología Social (Claes), consultor del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y conferencista en diferentes centros universitarios. Sus trabajos abordan cuestiones en políticas ambientales, tales como los conflictos ambientales (fue coautor del primer libro dedicado a ese tipo de conflictos en Uruguay; Ciudadanía en movimiento; Trilce, 1998), y la gestión ambiental en los procesos de integración regional (en este campo su último trabajo ha sido coeditar la colección de ensayos Libre comercio: mitos y realidades, AbyaYala, Ecuador, 2004).