

# ¿Quién habla de forestación?

## Polisemia ambiental y conflictos sociales en Uruguay

Antonio Graziano<sup>1</sup>

*Uruguay, junto con otros países de la región, se encuentra en la latitud ideal para establecer monocultivos forestales y presenta importantes ventajas para la producción de celulosa. Por esto, algunas empresas del norte están llevando a cabo importantes inversiones en el país con el objetivo de revitalizar sus ganancias de "papel". Hablar de forestación y celulosa en Uruguay significa hablar de economía y desarrollo, pero también del tema ambiental y de cómo los diferentes agentes sociales perciben los riesgos e impactos al medio ambiente como consecuencia de estas actividades. La subjetividad de actores individuales y colectivos implica la creación de múltiples significados y sugiere mirar con atención a la presencia de conflictos socioambientales y a su resolución a través de la construcción compartida del medio ambiente.<sup>2</sup>*

En 2003 en Uruguay se anuncia la construcción de una industria de pasta de celulosa por una empresa europea. Asimismo, se registran las primeras protestas en contra de este emprendimiento. En la ciudad argentina de Gualeguaychú, una protesta local fomenta un contencioso diplomático entre Argentina y Uruguay que recibe atención de parte de la opinión pública. Menos atención reciben los conflictos vinculados al modelo forestal y limitados al territorio nacional (Alvarado, 2007; Graña, 2007). El presente artículo propone una reflexión sobre la semántica del medio ambiente a través de la construcción de parte de los diferentes agentes sociales a lo largo de la cadena forestal en Uruguay.

Se estudiarán los discursos recolectados a través de entrevistas y artículos periodísticos, comunicados, documentos oficiales, sitios Web y entrevistas directas entre 2006 y 2008. Estos documentos serán analizados a través de la técnica del análisis de discurso. En el

caso de la análisis de una entrevista, esta representa un continuo diálogo con el texto que puede tomar la forma de una renovada conversación con el entrevistado (Kvale, 1996). Además, el investigador es representante de su propia subjetividad pero a su vez interpreta sobre lo ya interpretado, según un mecanismo de doble hermenéutica (Giddens, 1967). Asimismo, un mismo término tiene una significación diferente para los diferentes actores, que actuarán cada uno según la correspondiente significación subjetiva (Graña, cit.). Estas consideraciones valen también para el análisis de contenidos de los otros documentos utilizados.

Luego de una descripción de los principales acontecimientos en Uruguay, el cuerpo del artículo se divide en tres secciones. Una sección presenta los principales actores del ámbito institucional y no institucional que juegan en la cancha forestal en el país. Sigue una descripción de las percepciones de los riesgos e impactos ambientales del modelo forestal. Más adelante, se

1 Estudiante de Maestría en Sociedad y Desarrollo, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Montevideo [antoniograziano76@gmail.com](mailto:antoniograziano76@gmail.com)

2 El autor agradece al Prof. Alfredo Falero por sus comentarios sobre la temática del artículo y a la Lic. Cecilia Callejas, por la revisión del castellano.

describe cómo estas percepciones generan conflictos, relativos a diferentes escalas espaciales, y cómo estos conflictos están relacionados entre ellos. Finalmente el artículo presenta algunas conclusiones, sugiriendo futuras reflexiones para un debate aún abierto.

### Latitud Uruguay

“Uruguay, junto con Australia, se encuentra en la mejor latitud del mundo para la cultivación de eucaliptos” explica un agrónomo uruguayo experto en temas forestales<sup>3</sup>. El país presenta ventajas para la producción de celulosa. Gracias a su latitud geográfica, se posiciona en la pradera húmeda de la cuenca del Río de la Plata por lo cual las características del clima y del suelo favorecen el crecimiento de varias especies de Eucaliptos, árboles no autóctonos. A esto se agrega su latitud política, debido a un sistema político estable y a la garantía de negociaciones transparentes con las instituciones, y su latitud económico-financiera, por el bajo costo de la tierra y el trato favorable para los inversores extranjeros con relación a los impuestos y a los costos de extracción, procesamiento y exportación de materias primas. Finalmente, el país se ubica en una posición estratégica, cerca de vías fluviales y marítimas que favorecen el transporte hacia los mercados globales.

La forestación con especies no autóctonas recibió un importante impulso en los 80'. La primera ley forestal, del 1968, impulsaba el desarrollo forestal para abastecer el mercado interno, principalmente de madera combustible, de árboles para la protección de cultivos, suelo y agua y el uso del monte para la recreación y el turismo. La segunda ley forestal, del 1987, promueve las plantaciones para uso industrial y la protección del monte nativo. Como consecuencia, se ofrecieron subsidios a la plantación, exoneraciones de tributos fiscales, créditos blandos, exoneración de aranceles de importación como incentivos para inversiones extranjeras y nacionales no agrícolas. Desde 1990 a 2006 las hectáreas forestadas con especies no autóctonas pasaron desde 50.000 a 750.000 (Carambulla y Piñeiro, 2006).

En octubre de 2003, bajo el gobierno de Jorge Batlle (Partido Colorado) se autorizó la instalación de una planta de pasta de celulosa (también llamada pastera) por parte de la empresa española Ence. En febrero de 2005, pocos días antes de la asunción del presiden-

te Tabaré Vázquez (Frente Amplio), se autorizaba el avance de otra pastera de parte la empresa finlandesa Botnia. Ambas industrias iban a ser construidas en las cercanías de Fray Bentos, ciudad situada en la margen oriental del río Uruguay (Aboud y Museri, 2007). En 2006, Ence decidió relocalizar su proyecto en Conchillas, ubicada más al sur, en la orilla uruguaya del estuario del río de la Plata, en el departamento de Colonia. En los últimos meses de 2007 la empresa Botnia finalizó su pastera y empezó la producción mientras que en la mitad del 2008 Ence recibió la autorización del Ministerio de Medio Ambiente para la instalación de su industria en Conchillas. A principios de 2009, la construcción de esta industria se encuentra estancada, debido a falta de fondos <diario uruguayo la República, 18/02/09>.

Contemporáneamente con los hechos descritos anteriormente, se registraron algunos acontecimientos que involucran actores institucionales y no institucionales. En Argentina se conformó la Asamblea Ciudadana Ambiental de Gualeguaychú (ACAG), que ha sido apoyada en diferentes ocasiones por el gobierno provincial de Entre Ríos y por el gobierno argentino. Este último, en particular, pedía el respecto del Tratado Bilateral del Río Uruguay (1975) y auspiciaba el manejo de la cuestión por parte de la Comisión Administradora del Río Uruguay (CARU). El 20 de abril de 2005 la ACAG, junto con varias organizaciones de la región, organizó el “Abrazo del Puente”, primera gran manifestación internacional en contra la instalación de la planta. El *abrazo* fue repetido en los dos años siguientes. Asimismo, la ACAG utilizó una estrategia definida por algunos medios e investigadores como *neopiquetera*, a través del bloqueo del puente internacional General San Martín. Tanto Argentina como Uruguay pidieron juicios a la Corte Internacional de Justicia De La Haya, el primero por los potenciales daños ambientales de la industria de celulosa, el segundo por los daños económicos que estaba causando el bloqueo del puente internacional. Las audiencias preliminares emitieron juicios blandos que no impulsaban un cambio radical de actitud ni de una parte ni de la otra. Cada parte interpretó a su favor los fallos. Además, el gobierno uruguayo pidió la opinión del tribunal arbitral del MERCOSUR, el cual falló a favor del demandante. Argentina pidió que la Corporación Financiera Internacional (CFI) del Banco Mundial revisara el crédito a ser otorgado para la construcción de la planta. Sucesivamente, el rey Juan Carlos de España fue llamado por el gobierno argentino como mediador del conflicto. Siguió medidas del gobierno uruguayo, que envió las

3 Entrevista durante un viaje desde Montevideo a Paso de los Toros en Agosto de 2007. Esta entrevista inspiró el título y el desarrollo de la presente sección.

fuerzas armadas a controlar la planta en construcción, mientras que ciudadanos uruguayos impedían que un grupo de la ACAG manifestara en Montevideo en contra de Botnia (Aboud y Museri, cit.).

En Uruguay se registraron algunas movilizaciones con actores nacionales. Ninguna de ellas tuvo las mismas repercusiones como la historia que siguió al levantamiento de la ACAG. Sin embargo, el debate en su conjunto ha adquirido algunas características peculiares. En primer lugar, involucra una multiplicidad de actores: empresas transnacionales, instituciones supranacionales, gobiernos nacionales, gobiernos locales, actores no institucionales. En segundo lugar, introduce simultáneamente una variedad de problemáticas: ambiental, laboral, tecnológica, uso y precio de la tierra, zonas francas, organismos internacionales, tamaño de las plantas de celulosa. En tercer lugar, involucra una multitud de conflictos que corresponden a diferentes escalas espacio-temporales: local, subregional, nacional, suprarregional, global (Pakkasvirta, 2008).

#### Quiénes juegan en la cancha forestal

La reducción dicotómica de los actores como a favor o en contra al modelo forestal, debe ser superada para entender la variedad de posiciones que van desde la aceptación absoluta hasta la negación incondicionada. Asimismo, una mirada diacrónica permite observar cómo cambia la posición de cada actor en el tiempo y cómo nuevos actores se fortalecen mientras que otros salen desde el escenario público.

En el ámbito político institucional se encuentran los partidos y el sistema de partidos. Un partido es un "grupo político que se presenta a elecciones y es capaz, por medio de las elecciones, de colocar candidatos para cargos públicos" (Sartori, 1992, cit. en Mirza 2006: 59-60). Los partidos que interactúan entre ellos, en el marco de la competencia y a través de reglas establecidas, constituyen un sistema de partidos<sup>4</sup>. Se definen tres niveles de institucionalización: sistemas institucionalizados, sistemas incoactivos y sistemas de partidos hegemónicos en transición. En Uruguay se encuentra uno de los sistemas políticos más institucionalizados de la región, que a su vez garantiza una buena gobernabilidad (Mirza, ob. cit.: 59-64).

En un sistema político altamente institucionalizado ningún partido actúa con el objetivo de romper

el orden constituido. Es difícil pensar que el partido o la coalición de gobierno, más allá de su color, pueda actuar explícitamente en contra del modelo forestal sin correr el riesgo de minar el equilibrio del sistema político. A finales de los años 80 la segunda ley forestal fue votada unánimemente por todos los partidos. Sin embargo, en los años siguientes los partidos han presentado actitudes diferentes. A mediados de 2004, Tabaré Vázquez, futuro presidente del Frente Amplio, aseguraba que el país iba a garantizar inversiones extranjeras, mientras que su coalición votaba en la cámara de diputados en contra del tratado bilateral de inversiones entre Uruguay y Finlandia, tratado que favorecía la instalación de la futura pastera de Botnia <diario uruguayo El País, 04/06/04>. En el mismo año, pocos días después de la victoria electoral del Frente Amplio, los gerentes de Botnia se reunían con Gonzalo Fernández, futuro secretario de la presidencia, y Jorge Brovetto, vicepresidente de la coalición, recibiendo el respaldo para la construcción de la futura planta <diario uruguayo El País 05/11/04>. El Partido Colorado, que gobernó en el período anterior, sentó las bases para las inversiones y se manifestó siempre a favor de los emprendimientos. Bajo la presidencia de Batlle se autorizó la instalación de la primera industria de celulosa en el país. El Partido Nacional no ha tenido responsabilidad política directa, pero ha sido siempre firme impulsor de la política forestal (Alvarado, 2007).

Los diferentes ministerios, según sus competencias, apoyan la política de gobierno. La Dirección Nacional del Medio Ambiente (DINAMA) del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA) otorga las autorizaciones ambientales previas a emprendimientos industriales de gran magnitud. A principios de 2007 la DINAMA creó la Comisión Nacional de Seguimiento de Botnia, integrada por representantes del gobierno nacional y de los gobiernos locales, representantes de la empresa y de organizaciones de la sociedad civil. La comisión tiene la función de asegurar el control de la calidad ambiental del emprendimiento y de asesorar al MVOTMA <diario uruguayo La República 28/03/07>. La dirección forestal del Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca (MGAP) otorga los permisos forestales. A partir del 2005, con el gobierno del Frente Amplio, se ha generado una política forestal que tiene el objetivo declarado de integrar la producción forestal con otras producciones, privilegiando la ganadería (Alvarado, cit.).

El Estado uruguayo posee una estructura centralizada. Los gobiernos departamentales reproducen las políticas públicas nacionales y tienen competencia

4 En realidad, el concepto de partido es mucho más complejo y no existe una sola definición de los partidos políticos. Para un análisis de las múltiples definiciones de partido, véase Offerlé, 2004: 31-40.

para generar algunas leyes y normas locales. En el año 2007 la Junta Departamental de Colonia autorizó la instalación de la pastera y de la zona franca del grupo Ence, a través de la excepción a un decreto del 1994 que declaraba Conchillas zona de interés turístico y no permitía la instalación de algún tipo de industria en la zona<sup>5</sup>. Además, los representantes de los gobiernos locales pueden adquirir relevancia ante la opinión pública gracias a emprendimientos vinculados al desarrollo del sector forestal. En el mismo año 2007 el intendente del departamento de Río Negro, que hospeda la pastera de Botnia, se transformó en el intendente con mayor espacio mediático en Uruguay <diario uruguayo la República, 03/01/08>.

En el ámbito no institucional se encuentran una variedad de agentes sociales. La Central Sindical Única (PIT-CNT) de Uruguay, en la proclama leída durante el 1 de mayo del 2005, criticaba las fábricas de celulosa como parte del modelo de plantación intensivo de monocultivos, pidiendo detener la forestación por su impacto al medio ambiente. En 2006 Jorge Mesa, miembro del Secretariado ejecutivo del PIT-CNT y secretario general del sindicato de la construcción (SUNCA) se pronunciaba a favor de las plantas de celulosa, priorizando la defensa de los derechos de los trabajadores <semanario uruguayo Brecha, 20/01/06 >.

Toman parte en el debate algunas Organizaciones no Gubernamentales (ONGs) que definimos “profesionales” en cuanto a la disponibilidad de recursos económicos, a la formación de sus integrantes y a la organización interna. Estas son Redes - Amigos de la Tierra, Guayubira, Ceuta y el Claes. Redes es parte del movimiento internacional *Friends of the Earth* e integra plataformas regionales y globales <www.redes.org.uy>. Guayubira está relacionada con el movimiento mundial para los bosques (WRM) <www.guayubira.org.uy>. Estas organizaciones se definen también como ONGs ambientalistas y llevan a cabo principalmente acciones de *advocacy*<sup>6</sup> para el medio ambiente, investigaciones y publicaciones. El Centro Uruguayo de Tecnologías Apropriadas (Ceuta) y el Centro Latinoamericano de Economía Social (Claes) se ocupan principalmente de investigación socio-económica-ambiental, de actividades de formación y de experimentación de prácticas socioeconómicas alternativas. Han participado en al-

gunos eventos públicos sobre la forestación y en plataformas en contra del modelo forestal <www.ambiental.net/claes y www.ceuta.org.uy>. A estas se agrega la Red de ONGs ambientalistas del Uruguay, un conjunto de organizaciones que buscan promover la protección ambiental, la calidad de vida, la educación ambiental y el desarrollo sostenible. Esta red no ha tenido gran relevancia en la escena pública, si bien en 2008 ha tomado una postura clara en contra de la forestación <www.uruguayambiental.com>.

En el departamento de Río Negro se encuentra el Movimiento para la Vivienda el Trabajo y el Desarrollo (Movitdes), creado en Fray Bentos en 1995 en contra de la forestación. Representa la única organización del lugar que se opone formalmente a la pastera (Villalba, 2007). En el departamento de Colonia en 2007 nació la Asamblea Uruguay Natural Multiproductivo (Unamu) para oponerse al proyecto de de Ence en Conchillas y a la forestación <www.uruguay-natural.org>. Tanto Movitdes como Unamu promueven la movilización de la población local. Además, llevan a cabo acciones de información y participan en redes y eventos nacionales e internacionales. Cuentan con menos recursos financieros y profesionales que las otras organizaciones descritas.

En algunas regiones existen redes de productores familiares que afirman ser afectados por la forestación, en particular por la falta de agua, la ocupación de tierras productivas y la invasión de especies animales que reciben protección por eucaliptos y pinos. Algunos productores familiares están organizados en el movimiento de chacreros<sup>7</sup>. Asimismo algunas organizaciones nacionales de productores rurales se pronuncian sobre el tema. La Comisión Nacional de Fomento Rural (CNFR), una asociación de segundo nivel que agrupa a los pequeños productores rurales del país, mantiene una postura crítica hacia la forestación afirmando que la misma causa la emigración de un importante número de productores, debida al incremento del precio de la tierra, la alteración del territorio, la falta de recursos y la reducción de la superficie cultivable en pequeña escala <diario uruguayo la República, 09/09/07 y semanario uruguayo Brecha, 14/09/07>. La Asociación Rural del Uruguay (ARU), la organización rural que representa principalmente a los grandes productores, se declara a favor de la forestación, argumentado que contribuye al incremento del producto interno del país (Spotorno,

5 Decreto de la Junta Departamental de Colonia, 17/08/07.

6 No existe una traducción sintética de *advocacy*. Este término indica las actividades de promoción, de información, de creación de una conciencia y un interés público sobre una problemática específica.

7 Una de las salidas públicas relevantes del Movimiento de los Chacreros ha sido durante el Primer Foro Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sustentable, Colonia del Sacramento, septiembre de 2007

2008). La ARU está integrada por la Sociedad de Productores Forestales, a la cual pertenecen las empresas forestales vinculadas a Botnia y Ence. La Federación Rural del Uruguay (FRU) una asociación de segundo nivel que agrupa a las sociedades rurales del interior del país y representa principalmente los intereses de los grandes ganaderos, pero también de los medianos y pequeños, nunca se pronunció explícitamente en contra de la forestación. Sin embargo, se dice preocupada porque la forestación estaría desplazando a la ganadería <radio uruguaya el Espectador, 19/04/06 >.

En mayo de 2007 nace la Iniciativa Nacional por la Suspensión de la Forestación, integrada por Unamu, el Movimiento de Chacrereros de Mercedes, productores y vecinos de Libertad, Movitdes, Guayubira, Redes-Amigos de la Tierra Uruguay, Ceuta y otras organizaciones <diario uruguayo la República, 06/06/07>. En septiembre del mismo año nace también la Asamblea Regional en Contra la Forestación, integrada por organizaciones de Uruguay, la mayoría de las cuales participan en la Iniciativa Nacional, y por organizaciones de Argentina y Brasil <<http://agroar.info>>. Durante el 2008 y principios de 2009 no se registraron actividades públicas llevadas a cabo por estas asambleas.

Aunque no puedan ser definidos como actores nacionales, las empresas Botnia y Ence actúan en Uruguay a través de la creación de sociedades anónimas nacionales de las cuales poseen la mayoría accionaria. Estas últimas se ocupan de los diferentes rubros vinculados a la producción y exportación de celulosa: monocultivos, pasteras, terminales portuarias, etc. Asimismo, existen otras empresas, multinacionales como de origen nacional, que se dedican exclusivamente a la forestación para la industria de la madera (Alvarado, cit.). Finalmente, nuevas multinacionales que todavía no se instalaron en el país están planteando la construcción de nuevas pasteras y otros proyectos vinculados al negocio forestal.

### **¿Quién dice qué? Ambientalización de los conflictos sociales**

Un conflicto es un “escenario compuesto por dos o más personas o entidades en el que una de ellas, o más, percibe(n) que alguno de sus objetivos está siendo bloqueado y ejerce(n) alguna forma de poder para superar esta situación” (Frey, 1993 cit. en ESPOL y otros, 2006: 191). Las reivindicaciones de uno o algunos de los actores del conflicto evidencian la presencia de intereses contrapuestos (Tilly y Tarrow, 2008: 5-6). Los intereses u objetivos de los conflictos “giran en

torno a la posesión de bienes materiales y simbólicos” (Piñeiro, 2004: 297; Gohn, 1997: 262). Un conflicto ambiental “comienza cuando los (potencialmente) afectados inician acciones con el objetivo de evitar un daño ambiental o lograr su reparación” (OLCA, 1998, cit. en Santos et al., 2006: 65). Puede ser considerado también como una forma de conflicto social que en un momento dado viene ambientalizado, gracias a la adquisición del problema ambiental de parte de los actores del conflicto.

A partir de la conferencia sobre medio ambiente de las Naciones Unidas realizada en Estocolmo en 1972, la cuestión medioambiental adquiere relevancia en el debate internacional. Con la conferencia de Río de 1992 y la creación de la Agenda 21, se pone en la mesa el tema del desarrollo local sustentable y de la participación de los actores sociales en el manejo del medio ambiente. Asimismo, se generan momentos de Ambientalización que consisten en procesos históricos de construcción de nuevos fenómenos y de interiorización de la cuestión ambiental. Se construye una nueva cuestión social que implica simultáneamente la transformación del Estado y de sus mecanismos de regulación, la transformación de los individuos y de su vida cotidiana, la transformación de las empresas que, además de principios de regulación basados en el mercado, buscan incluir en sus planos productivos la responsabilidad social y ambiental (Leite Lopes, 2004: 17-36).

El medio ambiente es un concepto polisémico. Esta polisemia permite la apropiación de la cuestión ambiental y su construcción social por parte de diferentes actores (Leite Lopes, 2004: 227-239). En el caso del debate sobre el modelo forestal, por un lado se observan organizaciones y grupos “ambientalistas” que defienden los recursos naturales y la salud y buscan una política económica que permita un desarrollo alternativo. Por otro lado, se registra la presencia de instituciones que se definen garantes de los marcos administrativos y legales que permiten al mismo tiempo el crecimiento económico y el respeto del medio ambiente. Asimismo, los representantes locales de las empresas internacionales afirman seguir todas las normas ambientales previstas y utilizar medidas precaucionales para sus producciones. A estas posturas se agregan otras intermedias que ayudan a develar ventajas y desventajas de las diferentes alternativas propuestas.

La polisemia de la percepción del medio ambiente conduce también a la traducción de viejas cuestiones en cuestiones ambientales y a la definición de las problemáticas ambientales por parte de cada actor (Leite

Lopes, *ibid.*). Alicia Torres, representante de la DINAMA, después del inicio de las actividades de la pastera de Botnia, explicaba: “Otra de las preocupaciones centrales era tener, en tiempo real, toda la información sobre emisiones de la planta a disposición de los técnicos de control y desempeño ambiental. Esto se logró con suceso: la Dinama cuenta con esa información desde el inicio mismo de la operativa, la que llega a una terminal de PC instalada en su propia unidad de control, desde la que se lee lo que registran los sensores instalados en la fábrica en Río Negro. [...] Estos datos de calidad ambiental están trabajados de forma tal de poder ser interpretados por cualquier persona, independientemente de sus conocimientos técnicos en la materia y se actualizan cada quince minutos” <diario digital El Telégrafo, 17/05/08, [www.clickforestal.com/?p=212](http://www.clickforestal.com/?p=212)>.

La preocupación principal pasa por la presencia de un sistema que permita la recolección de *información sobre emisiones de la planta* y la presencia de *técnicos*, o sea por la capacidad de obtención de datos precisos y de manejo de herramientas avanzadas para prevenir la contaminación ambiental. A esto se agrega la presencia de una *terminal de PC instalada en su propia unidad de control*, que sugiere una capacidad de manejo centralizado en la DINAMA y altamente eficiente. Sin embargo, más adelante se introduce la idea de que los datos, después de haber sido elaborados, pueden ser *interpretados por cualquier persona*, proporcionando la misma importancia a un manejo técnico y a un manejo no técnico de la información. El discurso ambiental generado por la DINAMA, institución responsable de la calidad ambiental, tiene dos objetivos. En primer lugar, asegurar a la población sobre la calidad ambiental de la industria de celulosa. En segundo lugar, acercar los ciudadanos a esta institución, presentándola como “no tan inaccesible”, en relación a la interpretación de los estudios llevados a cabo. En el otro extremo se sitúan los productores familiares. Un representante el movimiento de chacreros que vive en una región caracterizada por la presencia de predios forestados, afirma:

“Sin agua es imposible vivir, y menos producir. Todos sabemos que una vaca toma agua, que al tomarte hay que echarle agua. [...] Hoy están los impactos ambientales a la vista como la falta de agua de muchas familias, y ellos (*los políticos, n.d.a.*) siguen como si no estuviera pasando nada, pero sí hay un drama muy grande” <entrevista a productor familiar, 09/2007>.

En su discurso se revela un conocimiento empírico para el manejo de los recursos productivos, en particular del recurso *agua*. Asimismo, el entrevistado sugiere

una definición de *impactos medioambientales* como el conjunto de aquellas circunstancias que limitan la disponibilidad de estos recursos. Su discurso nace desde una dimensión experiencial y por esto describe la realidad cotidiana. Es, además, un discurso crítico hacia los políticos que *siguen como si no estuviera pasando nada* y aparecen indiferentes a lo que pasa a la ciudadanía local y lejanos de la realidad. Una tercera posición es la del PIT-CNT, manifestada a través de las palabras de su representante, Jorge Mesa:

“En materia de salud, el movimiento de suelo que se ha hecho ha dejado una explanada enorme de terreno limpio, con una enorme concentración de calor sobre la gente que está trabajando. La normativa nacional no prevé las obligaciones de las empresas de cubrir potenciales enfermedades de la gente por ese tipo de circunstancias. Ahí, antes del verano, hubo concentración de calor de 42 o 43 grados, con exposición plena al sol de la gente, sin techo ni resguardo alguno en varias hectáreas. Además, el propio proceso del movimiento de tierra provoca nubes de polvo. La normativa no incluye esas condiciones. No está previsto el uso de protectores solares ni de lentes de sol. Entendemos que la empresa debe tomar medidas que van más allá de las previstas en la normativa. Tampoco hay agua suficiente. Estamos teniendo ahora un espacio de negociación para tener agua potable y para disponer de agua fría” <semanario uruguayo Brecha, 20/01/06>.

El representante sindical analiza las características físicas del territorio y cómo estas pueden influir sobre la salud laboral. Define claramente que el *movimiento de suelo* genera una *concentración de calor* y denuncia que la *normativa nacional no prevé obligaciones de las empresas* en este asunto. Más adelante, define cómo el ambiente de trabajo condiciona la situaciones laborales, a través de una *concentración de calor de 42 o 43 grados, con exposición al sol de la gente*, y menciona además que no hay *agua suficiente*. El medioambiente adquiere aquí la connotación de un espacio de trabajo y de vida a la vez. Por esto, la postura sindical muestra también una sensibilidad hacia el medio ambiente. Acordarse que, a pesar de esta sensibilidad, la central sindical se ha declarado a favor de las industrias de celulosa, manifestando una preocupación prioritaria por los asuntos laborales. En otro ámbito se sitúa la postura empresarial. Entrevistada sobre el asunto de la contaminación ambiental, la directora del proyecto de Botnia, respondía:

“No vamos a contaminar biológicamente. Es claro que tenemos humo, emisiones al aire y también efluentes, pero no habrá contaminación biológica. [...] Los

efluentes de la planta no tienen efectos. Eso ocurría con las plantas viejas como tuvimos en Finlandia en los años 60 o 70, pero no con las plantas modernas como la de Fray Bentos.” <Daniel Rojas, entrevista a Kaisu Annala, diario uruguayo El País, 03 de abril de 2007>

La afirmación que expresa ausencia de contaminación no deja lugar a dudas en cuanto a su interpretación. La experta afirma que la empresa no va a *contaminar biológicamente*. Sin embargo, la oración que sigue no explica porqué la presencia de *emisiones al aire y también efluentes* no generan contaminación biológica. Finalmente, la diferencia entre *plantas viejas en Finlandia y plantas modernas en Fray Bentos* genera una brecha espacio-temporal y construye un “aquí y ahora” seguro y limpio para los ciudadanos uruguayos. Un ejemplo de la postura de las organizaciones ambientalistas se encuentra en la posición de la ONG Redes:

“Una de las principales responsabilidades directas de Botnia es el fortalecimiento de la forestación intensiva en tierras y agua para la producción de celulosa para la exportación. [...] Botnia está desarrollando una agresiva estrategia de Responsabilidad Social Corporativa a través de una fundación especialmente diseñada para implementar diversos programas de acción directa sobre las comunidades emplazadas en su zona de influencia.” <Informe sobre Botnia durante el Tribunal Permanente de los Pueblos sobre las Transnacionales Europeas en América Latina, Lima, 14-15 de mayo de 2008>

La atención principal es hacia la *forestación intensiva* y en particular hacia el manejo de *tierra y agua*, o sea hacia el manejo de recursos naturales. A esto se agrega una postura crítica hacia la *Responsabilidad Social Corporativa* definida como *agresiva* y destinada a generar una *acción directa sobre las comunidades emplazadas en su zona de influencia*, que interpretamos como “acción de control” sobre la población local. La atención principal es hacia la empresa, mientras que los recursos naturales representan una parte del foco del análisis del problema.

El análisis de los discursos presentados confirma el carácter polisémico del concepto del medio ambiente. Esta polisemia es un presupuesto fundamental para la construcción social de los conceptos de riesgo, peligro y contaminación. Asimismo, la cuestión ambiental se define a través del riesgo ecológico, que tiene su origen desde la “sociación” de la destrucción de la naturaleza, es decir desde la inclusión en la sociedad de este asunto, a través de un diálogo entre culturas. La

sociedad se transforma en un laboratorio y los problemas del progreso y de la modernidad se transforman en problemas colectivos (Beck, 2008: 136 y 180). Los riesgos, que se generan a través de la construcción social pueden convertirse en riesgos globales, que superan las diferencias de clase, se tornan riesgos imprevisibles, y muchas veces de baja probabilidad y alto impacto. Por esto, las reacciones adaptativas a los riesgos van desde la aceptación, al optimismo, al pesimismo, al compromiso radical. Esta última actitud es la que genera movilizaciones y, al fin y a cabo, es el motor de los conflictos socioambientales (Giddens, 1994: 119-131).

La construcción social de los riesgos se puede llevar a cabo en varias etapas. La primera etapa es la *naturalización*, o sea la incorporación de la fuente “contaminadora” en lo cotidiano sin un análisis crítico. Parte de la población uruguaya ha aceptado la forestación y las industrias de celulosa como emprendimientos generadores de riqueza, trabajo y desarrollo. La segunda etapa es la *desnaturalización*, que se genera cuando existe la percepción de un impacto o de un riesgo de impacto negativo al medioambiente, y los actores involucrados llevan a cabo acciones en oposición a la causa que origina el impacto o riesgo. Algunos discursos permiten afirmar que existen procesos de desnaturalización, si bien hay que definir qué alcance tienen estos procesos. Asimismo, se puede afirmar que la percepción del impacto o del riesgo se encuentra limitada y definida por algunos actores locales y por las ONGs profesionales. En la mayoría de la población no existe una percepción de impactos o riesgos del modelo forestal que pueda terminar en la construcción de un “problema ambiental uruguayo”. La tercera etapa es la *renaturalización*, que consiste en una nueva forma de incorporar la causa del riesgo/impacto en el ámbito cotidiano, poniendo límites para el “agente contaminante” mientras que los afectados o potencialmente afectados establecen reglas al respecto (Leite Lopes, 2004: 228). En el caso uruguayo, existen señales puntuales de renaturalización, como la inclusión de algunos representantes de la sociedad civil en la comisión consultiva de seguimiento a Botnia, la presencia de audiencias públicas, la acción de fundaciones ambientales financiadas por las mismas empresas. No es un problema secundario definir más en detalle en qué momento del proceso de naturalización-desnaturalización-renaturalización se encuentra actualmente el debate sobre el modelo forestal en Uruguay.

Las reflexiones anteriores demandan también una cuestión más general, que corresponde a la construcción social de la realidad. La definición de riesgos e

impactos deriva de la definición de la realidad. La realidad, a su vez, deriva de una construcción intersubjetiva. El conocimiento de la realidad de cada sujeto deriva de su vida cotidiana, del "sentido común", más que de elaboraciones teóricas. A su vez, este conocimiento adquiere para el sujeto que lo vive realidad objetiva (Berger y Luckmann, 1972: 13-35). El desafío es describir la realidad social, como resultado de relación entre diferentes procesos de subjetivación que han sido objetivados.

### Un Conflicto, muchos Conflictos

El productor familiar describe las movilizaciones llevadas a cabo por el movimiento de chacrereros:

"El tema del agua nos convocó a reunirnos a muchos vecinos y a formar el movimiento de chacrereros que tenemos hoy. Es un movimiento zonal donde hay muchísima gente afectada por la falta de agua. Hemos hecho algunas acciones. En el 2004 cortamos la ruta con volantes explicativos, denunciando todos los impactos negativos" (entrevista a productor familiar, cit.).

La preocupación primaria es la *falta de agua*. Por esto, llegan a *formar un movimiento de chacrereros*. El movimiento nace en principio como *movimiento zonal*, con un alcance local. Sin embargo, el mismo participa en movilizaciones que traspasan el ámbito local. Entre los repertorios de movilización se utilizan *el corte de ruta* y acciones de información como la distribución de *volantes explicativos* para denunciar *todos los impactos negativos*. Dos conceptos que guardan similitud con la desnaturalización son el problema ambiental, definido como asunción social de la existencia de un impacto al medioambiente (Tábara, 1996 cit. en Orman, 2003) y la injusticia ambiental que ocurre cuando se registra una "distribución no equitativa de las actividades humanas. En otras palabras, inequidad social en los costos y beneficios de las actividades y sus resultados" (OLCA, 2005 cit. en Santos et al., 2006: 65). El concepto de injusticia ambiental permite, al fin y al cabo, definir la categoría de impactos socioambientales. La percepción de estos impactos es la clave de la ambientalización de los conflictos sociales. La movilización de los chacrereros es un ejemplo de respuesta a la percepción de impactos socioambientales y se origina de la coordinación de un grupo de individuos que actúan juntos de manera intencional y que por esto desarrollan acciones colectivas (Neveu, 2002: 26-30). El entrevistado, durante un encuentro nacional sobre Ordenamiento Territorial agrega:

"Estamos acá representando el movimiento de chacrereros<sup>8</sup> [...] para sumar esfuerzos y tratar de poner freno a este modelo que nos imponen, un modelo totalmente excluyente, que está corriendo a la gente, donde las multinacionales se apoderan de tierra y establecen monocultivos. Esto hace que la gente se tenga que ir. Nosotros queremos un país para sus habitantes pero no para las multinacionales extranjeras" (entrevista a productor familiar, cit.).

Aquí es manifiesta una denuncia hacia un modelo *donde las multinacionales se apoderan de la tierra y establecen monocultivos*. Estas palabras denotan una visión más amplia de la problemática mirando al modelo económico-productivo. Además, se define claramente el otro actor del conflicto que es representado por *las multinacionales extranjeras*. Es evidente, entonces, la dimensión confrontativa.

Otros agentes sociales son igualmente protagonistas de acciones colectivas, a través de las cuales avanzan reivindicaciones ambientales. Estas prácticas pueden ser más organizadas o menos. Entre las prácticas organizadas se incluyen reuniones, asambleas y otros eventos que generan discusión y debate hasta la presencia de acciones informales como ocupaciones y manifestaciones en espacios públicos (Gohn, 1997: 260). La central sindical pide la tutela de la salud de los trabajadores, organizaciones ambientalistas locales como el Movitdes y Unamu piden la eliminación de los impactos y de los riesgos medioambientales que afectarían o podrían afectar la salud, las ONGs profesionales condenan un modelo productivo, pidiendo la suspensión de la forestación a favor del trabajo de los productores agropecuarios <comunicado de Guayubira, 5 de junio de 2008>. La CNFR condena los monocultivos agrícolas y forestales, responsables de la expulsión de productores familiares y pide que el parlamento genere una legislación en contra de la extranjerización de la tierra (CNFR, 2007). A estas prácticas se agregan las acciones de la Asamblea de Gualaguaychú que culminan con el corte permanente del puente internacional entre Argentina y Uruguay. Una movilización local de ciudadanos se transforma en un conflicto binacional. Este conflicto alimenta, a su vez, un creciente nacionalismo que retroalimenta las tensiones internacionales (Palermo, 2007).

Las acciones colectivas descritas no han sido capaces de generar un ciclo de conflictos. Un ciclo de

8 El autor ha omitido intencionalmente el nombre de la localidad donde actúa el movimiento de chacrereros, para mantener oculta su identidad y respetar los acuerdos con el entrevistado.



conflictos empieza con protestas contenidas y diálogo con las instituciones, sigue con procesos de intensificación y de difusión hacia otros sectores y lugares, genera performances innovadoras y produce otros cambios hasta finalizar siguiendo diferentes caminos. Durante estos ciclos se crean los incentivos para la creación de nuevas reivindicaciones y nuevas organizaciones y, eventualmente, para el acontecimiento de movimientos sociales. En el caso del conflicto forestal en Uruguay, las acciones colectivas presentan elementos de discontinuidad en el espacio y en el tiempo. En el espacio, porque no se genera un cambio de escala hacia arriba, es decir la extensión de un conflicto desde el nivel local al nivel nacional. En el tiempo, porque no se genera una historicidad, garantizada en otros ámbitos por la construcción de elementos identitarios que ponen en común las organizaciones sociales, y por la capacidad de generar performances innovadoras para desafiar la respuesta de las instituciones (Tilly y Tarrow, 2008: 121-127; 247-248).

### **Reflexiones en camino: renaturalización, conflictos escondidos y movimientos**

A través del análisis propuesto se han descrito algunos actores que participan en el debate sobre el modelo forestal en Uruguay. Se ha analizado el concepto de medioambiente, buscando los diferentes significados construidos por los agentes sociales. Finalmente, la interacción social entre estos agentes ha sido definida como interacción confrontativa. Este trabajo, más que proponer explicaciones, genera reflexiones que, si enriquecidas de nuevos contenidos teóricos, representan posibles caminos futuros de investigación.

En primer lugar, hay que definir si existen procesos de renaturalización en curso en relación al tema forestal. Por un lado, un gobierno estable y una democracia formal constituyen algunos presupuestos para generar un diálogo sobre la temática. Por otro lado es evidente que instituciones, empresarios, ONGs ambientalistas, productores familiares y trabajadores tienen diferentes intereses y diferentes interpretaciones semánticas de la cuestión forestal. Una solución para superar esta polisemia, si existe, se podrá encontrar a través de la construcción social del problema, favoreciendo una confluencia entre el saber práctico acumulado en la cotidianidad del trabajo y de la sobrevivencia y el saber erudito de ecólogos, médicos, técnicos, etc. (Leite Lopes, 2004: 236-237).

En segundo lugar, proponemos la hipótesis de que el conflicto binacional, por su dimensión e his-

toria, está ocultando otros conflictos situados en escalas menores. Una tensión que ha degenerado en un enfrentamiento diplomático entre dos países corre el riesgo de anular cualquier otra dimensión confrontativa. En otras palabras, un conflicto de escala mayor (binacional) puede limitar, ante la opinión pública, la percepción de otros conflictos de escala menor (nacional y local) e impedir el diálogo que se podría generar a partir de éstos. Un importante tema de investigación es analizar hasta qué punto el conflicto silencia el conflicto.

En tercer y último lugar, vale considerar la necesidad de una descripción más detallada de los actores del debate. Los actores del ámbito político institucional adquieren el papel tanto de actores del conflicto, como de elementos del entorno político. El entorno político permite introducir a su vez el concepto de Estructuras de Oportunidades Políticas, que definen la relación entre los movimientos sociales y el sistema político institucionalizado (Mc Adam et al., 1999: 21-46). En otros términos, estas estructuras limitan o determinan la presencia, la magnitud y las peculiaridades de los movimientos sociales a partir de la interacción entre actores no institucionales y actores políticos institucionales. Existe, de hecho, una ida y vuelta donde los actores colectivos influyen las estructuras de oportunidades políticas y a su vez son influenciados por estas estructuras. El estudio de los movimientos sociales representa un enfoque interesante para identificar las potencialidades de los actores no institucionales. La variedad de organizaciones formales y redes informales que se movilizan de manera organizada o que actúan en la cotidianidad de la cancha forestal, representan un sustrato útil para generar repertorios de acciones colectivas que generen una perspectiva de cambio. La búsqueda y la definición de estas experiencias macro o microscópicas y de su relación con el entorno político representarán un paso adelante hacia la comprensión de la interacción social.

Este trabajo representa un esfuerzo analítico para contribuir a la producción de una síntesis representativa de la realidad social construida a través de múltiples discursos, valores, ideas y percepciones sobre la relación entre modelo forestal y medioambiente en Uruguay. Asimismo, este esfuerzo puede contribuir a la construcción de algunas herramientas para la resolución de conflictos socioambientales. Lo que es cierto es que la resolución de conflictos no se logra a través de la elección del camino más eficiente, sino más bien a través de un camino compartido por todos los actores en juego.

**Bibliografía**

- ABOUD, L. Y MUSERI, A.** (2007) "En caída libre. Del diferendo al conflicto". En Palermo, V. y Reboratti, C. (compiladores) *Del otro lado del río. Ambientalismo y política entre uruguayos y argentinos*. Edhasa. Buenos Aires.
- ALVARADO, R.** (2007) Política forestal, plantas de celulosa y debate ambiental. Uruguay tras un nuevo modelo de desarrollo. En Palermo, V. y Reboratti, C. (compiladores) *Del otro lado del río. Ambientalismo y política entre uruguayos y argentinos*. Edhasa. Buenos Aires.
- BECK, U.** (2008). *Conditio Humana. Il rischio nell'età globale*. Editori Laterza. Roma-Bari.
- BERGER, P. L. y LUCKMAN, T.** (1972). *La construcción social de la realidad*. Amorrortu editores. Buenos Aires.
- CARAMBULA, M. Y PIÑEIRO, D.** (2006) "La forestación en Uruguay: cambio demográfico y empleo en tres localidades". En *Agrociencia*, vol. X N 2: pp. 63-73. Montevideo.
- COMISIÓN NACIONAL DE FOMENTO RURAL (CNFR)** (2007) *Declaración Final de la 92ª asamblea anual*. 30 de octubre.
- ESPOL, CENTRO LINDA VISTA, UBA, UCAB, UNAM:** "Prevenición de Conflictos y Cooperación En la Gestión de los Recursos Hídricos en América Latina". Serie PCCP UNESCO. Montevideo, Uruguay, 2006.
- FALERO, A.** (2008) *Las Batallas por la Subjetividad: Luchas Sociales y Construcción de Derechos en Uruguay*. CSIC, UDELAR, Fanelcor editorial. Montevideo.
- FREY, F.** (1993): "The political context of conflict and cooperation over international river basins". *Water international*, 18(1).
- GIDDENS, A.** (1994). *Consecuencias de la Modernidad*. Alianza Universal. Madrid.
- GIDDENS, A.** (1967) *Las nuevas reglas del método sociológico*. Amorrortu. Buenos Aires.
- GOHN, M.** (1997) *Teorías dos Movimientos Sociais. Paradigmas clássicos e contemporâneos*. Loyola. São Paulo.
- GRAÑA, Francois** (2007): "Botnia, actores sociales y gobernanza", en Vicente Palermo y Carlos Reboratti: *Del otro lado del río. Ambientalismo y política entre argentinos y uruguayos*, (comp.), Edhasa, Bs. Aires 2007, pp. 93-127
- KVALE, S.** (1996) "The 1,000-Page Question". En *Qualitative Inquiry*. 2-275.
- MALAMUD, C.** (2006). *Pulp Mills Divide the River Plate*. ARI n. 33.
- LEITE LOPES, J.S.** (coord) (2004). *A Ambientizacao dos Conflictos Sociais*. Relume Dumará. Río de Janeiro.
- MC ADAM D., MC CARTHY J. Y ZALD M. N.** (1999) "Oportunidades, estructuras de movilización y procesos enmarcadores: hacia una perspectiva sintética y comparada de los movimientos sociales", en *Movimientos Sociales: perspectivas comparadas*, McAdam, McCarthy y Zald (comp.), Madrid, Istmo pp. 21.-46.
- MIRZA, C. A.** (2006) *Movimientos sociales y sistemas políticos en América Latina: la construcción de nuevas democracias*. Programa Regional de Becas CLACSO, Buenos Aires, Argentina.
- OFFERLÉ, M.** (2004) *Los partidos Políticos*. LOM ediciones. Santiago de Chile
- OLCA** (Observatorio latinoamericano de Conflictos Ambientales) (2005) *Justicia Ambiental un derecho irrenunciable*. Santiago de Chile.
- ORMAN, M. C.** (2003): *Conflictos Ambientales y Participación*. Trabajo realizado en el marco de la Maestría en Gestión Pública y Desarrollo Sustentable. Universidad Autónoma de Barcelona.
- PAKKASVIRTA, J.** (2008). *Media War or Environmental Conflict?* Fray Bentos Pulp Investment Dispute in the Finnish Media. Este artículo ha sido presentado para su publicación a la revista *Cooperation & Conflict*, Sage.
- PALERMO, V.** (2007) *Sacando las castañas del fuego*. En Palermo, V. y Reboratti, C. (compiladores). *Del otro lado del río. Ambientalismo y política entre uruguayos y argentinos*. Edhasa. Buenos Aires.
- PIÑEIRO, D.** (2004): "En Busca de la Identidad. La acción Colectiva en los Conflictos Agrarios de América Latina". Clacso. Buenos Aires, Argentina.
- SANTOS, C., VALDOMIR, S., IGLESIAS, V. Y RENFREW, D.** (2006) *Agua en movimiento. La resistencia a la privatización del agua en Uruguay*. Ediciones de la Canilla. Montevideo, Uruguay.
- SARTORI, G.** (1992) *Partidos y sistemas de partidos*. Alianza. Madrid.
- SPOTURNO, ROBERTO** (2008) *Forestación. Lo que se exporta supera todas las previsiones*. En *Revista de la Asociación Rural del Uruguay*. Abril de 2008.
- TÁBARA, J.D.** (1996) *La percepció dels problemes del medi ambient*. Beta Editorial. Barcelona.
- TARROW, S.** (1997) *El poder en movimiento*. Alianza. Madrid.
- TILLY, C Y TARROW, S.** (2008). *La política del Conflicto*. Bruno Mondadori. Torino.
- VILLALBA, DELIA** (2007) *Haciendo camino*. El tomate verde ediciones- REDES-Amigos de la Tierra Uruguay. Montevideo.

### **Resumen**

En los últimos años en Uruguay se ha incrementado el debate sobre el modelo forestal, debido a la construcción de industrias productoras de celulosa. El tema se puede abarcar desde el punto de vista de la Ambientalización de los conflictos sociales, caracterizando los actores que toman parte en el debate y diferenciándolos entre actores institucionales y no institucionales. Asimismo, a través del análisis del discurso se presenta la polisemia de la cuestión ambiental, causada por la variedad de percepciones de los actores en juego. Esta polisemia sugiere que los conceptos de riesgo, peligro, impacto ambiental deben ser construidos socialmente. Esta construcción social representa, a su vez, una herramienta de resolución de conflictos.

**Palabras claves:** Modelo Forestal / Medio Ambiente / Polisemia / Conflictos.

### **Abstract**

In the last years in Uruguay the debate on forestry model increased, due to the construction of pulp mills. The topic can be analyzed from the point of view of the Environmentalization of social conflicts, by describing the actors that take part in the debate and by classifying them as institutional and no-institutional. Through the technique of discourse analysis, the topic of environment is presented as a polysemy, due to the variety of perceptions of the actors involved. This polysemy suggests that the concepts of risk, danger, environmental impact must be socially constructed. In turn, this social construction represents an instrument for conflicts resolution.

**Keywords:** Forestry Model / Environment / Polysemy / Conflicts.