

Análisis de coyuntura sobre el ALCA y el MERCOSUR Nº XXVII Enero a Marzo de 2006

Autor: **Rafael Gentili** (con la colaboración de **Lucila Rosso**).

Nota: A partir del presente, nuestros Informes contendrán un análisis en profundidad de dos o tres temas trascendentes que han estado en debate en el período analizado. Asimismo, su frecuencia de publicación ya no será mensual sino bimestral o trimestral, según lo requieran los temas en análisis.

I. Introducción

Pasada la resaca producida en diciembre por el acuerdo de los países de la región en torno al ingreso –aún protocolar- de Venezuela como socio pleno del Mercosur, el bloque volvió a mostrar sus luces y sombras.

La “luz”, sin duda, fue el acuerdo arribado entre Brasil y Argentina para hacer frente a las asimetrías comerciales existentes entre ambos países, que mantuvieron tensas las relaciones bilaterales durante el último año y medio, pese a –como señalamos reiteradamente- la insignificancia porcentual en el comercio bilateral de los sectores en disputa.

Se trata sin duda de un hecho altamente positivo, cuyos detalles analizaremos detenidamente en el presente informe.

La “sombra”, por su parte, es el delicado contencioso entre Argentina y Uruguay por la instalación de dos plantas de celulosa en la margen oriental del fronterizo río Uruguay, al cual ya nos referimos en nuestro Informe Nº 24, y al que nos volveremos a referir aquí dado la grave dimensión que ha adquirido el asunto en estos meses.

II. Mecanismo de Adaptación Competitiva, MAC

II.1. Como habían acordado el presidente de Argentina, **Néstor Kirchner**, y su par de Brasil, **Luiz Inácio Lula Da Silva**, durante el encuentro conmemorativo del Día de la Amistad argentino-brasileña en noviembre del 2005, el 1º de febrero de este año se firmó el “PROTOCOLO ADICIONAL AL ACE 14, ADAPTACIÓN COMPETITIVA, INTEGRACIÓN PRODUCTIVA Y EXPANSIÓN EQUILIBRADA Y DINÁMICA DEL COMERCIO”, que regula la aplicación de las llamadas “salvaguardas”.

Originalmente, el ahora llamado Mecanismo de Adaptación Competitiva (MAC) –eufemismo de las salvaguardas–, fue una propuesta de la Argentina como mecanismo permanente de solución de controversias, para evitar que las exportaciones de Brasil afectaran la producción de la Argentina por invasión del mercado interno. Es por ello que se plantea como un acuerdo de solución de desequilibrios comerciales y de fortalecimiento del desarrollo industrial. La primera formulación fue realizada por el ex Ministro de Economía argentino, Roberto Lavagna, y no fue bien recibida en Brasilia por lo que quedó congelada varios meses (ver informe diciembre 2004). En enero del 2005 se retomaron las negociaciones hasta llegar al recientemente firmado Protocolo.

II.2. El MAC será aplicado para reparar el daño o prevenir la amenaza de daño ocasionado por un aumento sustancial de las importaciones del país vecino a la rama de producción nacional del Estado importador. Dicho mecanismo, además, será articulado por un Programa de Adaptación Competitiva (PAC) cuyo objeto será la integración productiva y adaptación competitiva de la rama de producción nacional afectada. Este programa de reindustrialización complementario fue uno de las principales contraprestaciones exigidas por el Ministro de Desarrollo brasileño, **Luiz Fernando Furlan** y los sectores empresarios que representa.

Según reza el Protocolo, el MAC podrá consistir en: “a) un contingente arancelario anual con preferencia plena para las exportaciones del producto considerado del otro Estado; b) un arancel para las exportaciones del producto considerado del otro Estado que superen el nivel del contingente arancelario anual, igual al Arancel Externo Común con una preferencia del DIEZ por ciento (10%)”, o sea, un 90% de la TEC; pero para que comience a aplicarse deberán cumplirse varias etapas. Veamos.

Como pretendía Brasil, el MAC no podrá aplicarse automáticamente. El proceso se iniciará a partir de una solicitud realizada por la industria afectada (que deberá representar no menos del 35% de la producción nacional del producto similar o directamente competidor del que se importa –en este punto Brasil pretendía que el porcentaje fuera más cercano al 50%) a su “Autoridad nacional”. Si el Estado importador considera procedente la solicitud, se dará inicio a una serie de consultas entre los sectores privados involucrados de ambos Estados a fin que adopten alguna medida para resolver el desequilibrio.

No habiendo llegado a un acuerdo o, habiéndolo logrado, si una de las partes no cumpliera, la Autoridad Nacional del estado importador, luego de una investigación que deberá arrojar indicios “objetivos” y comprobar el aumento sustancial de las importaciones, el daño o la amenaza de daño y su relación de causalidad, podrá solicitar nuevamente el inicio de consultas.

De no arribarse a una solución, recién ahí se podrá aplicar un MAC, que podrá tener una vigencia de tres años, prorrogable por uno más.

No obstante lo indicado, existe la posibilidad de aplicar el MAC sin que se hayan concluido estos pasos y en paralelo a la finalización del proceso: en caso de existir una situación de urgencia que requiere de una acción inmediata del Estado importador. Esto es, ante una "evidencia de daño importante o amenaza de daño importante que ante cualquier demora ocasionaría un daño difícilmente reparable", la Autoridad Nacional importadora podrá aplicar provisoriamente un MAC una vez finalizado el primer ciclo de consultas entre los sectores privados afectados.

Pero con la entrada en vigor del mecanismo no se termina el proceso. Paralelamente, el Estado importador deberá poner en marcha un Programa de Adaptación Competitiva (PAC) en la rama de producción nacional beneficiada por el MAC, cuyo objeto será contribuir "a la integración productiva y adaptación competitiva". El PAC podrá ser consensuado entre los sectores público y privado de ambos estados y deberá contener: "a) la inclusión de la mencionada rama de producción nacional en los Foros de Competitividad MERCOSUR o, en su defecto, en los foros o programas nacionales de competitividad correspondientes; b) los compromisos del Gobierno del Estado Importador respecto del uso de los instrumentos disponibles, dentro del alcance de sus competencias, para coadyuvar a la adaptación competitiva y la integración productiva de la mencionada rama de producción nacional (promoción comercial, apoyo financiero, programas de diseño, de promoción científico-tecnológica); c) los compromisos del sector privado del Estado Importador sobre inversiones, desarrollo científico-tecnológico, reorganización productiva y otros, inclusive metas cuando sea el caso sobre producción, productividad, ventas internas, entrenamiento de empleados, entre otros indicadores que se estimen necesarios". En caso de no lograrse el consenso, el PAC será fijado por el Estado importador y no podrá contener compromisos para el Estado exportador.

En síntesis, el PAC obliga al gobierno importador a monitorear y estimular la industria local. Nótese que la "reindustrialización" fue el principal argumento utilizado por Argentina para defender la creación de este mecanismo de salvaguardas. Sin embargo, este puede ser considerado un punto frágil del acuerdo ya que su establecimiento dependerá de la inversión tecnológica y de una política industrial definida, cuestiones que no son fáciles de lograra en Argentina.

Asimismo, el Estado importador deberá tomar las medidas de monitoreo necesarias para evitar que se produzca un desvío del comercio pero, de ocurrir, el Protocolo tan sólo establece que la Autoridad Nacional importadora "adoptará las medidas tendientes a corregir dicha situación" sin

dejar en claro cómo, en cuánto tiempo y cuáles deberán ser, lo cual aumenta la posibilidad de que la obligación se vuelva papel mojado.

Por iniciativa brasileña (Argentina resistió la creación del Grupo y prefería otorgarle una función netamente fiscalizadora), en caso de que el Estado exportador considere que el MAC no ha sido adoptado de conformidad con el Protocolo, podrá poner la cuestión inconsideración de un Grupo de Expertos formado por tres integrantes -uno de cada Estado Parte y un tercero de un tercer Estado- cuyas decisiones serán inapelables. Si la cuestión es resuelta favorablemente al Estado Exportador, se deberá dejar al MAC sin efecto y la rama de producción nacional beneficiada no podrá presentar una nueva solicitud hasta tanto hayan transcurrido seis meses o un año si se aplicaron medidas provisorias.

Los gobiernos no pusieron fecha de vencimiento al controvertido mecanismo, algo fuertemente cuestionado por el empresariado brasileño. Sólo convinieron revisarlo cada 4 años y dejarlo sin efecto en caso de que se adoptara uno similar en el marco del MERCOSUR.

II.3. Una vez firmado el protocolo el mandatario argentino se comunicó con su par brasileño. Kirchner "elogió a las dos delegaciones, que demostraron capacidad para trabajar juntas en favor de objetivos comunes". Lula, por su parte, manifestó satisfacción y le pidió que saludara en su nombre a las delegaciones que negociaron el acuerdo (Argentina, Clarín, "Sellan un acuerdo para limitar las importaciones brasileñas" 02/02/2006).

En los sectores empresarios argentinos, como era de esperarse, la noticia se recibió con entusiasmo. En Brasil, en cambio, el Protocolo fue duramente criticado. La poderosa central fabril paulista, **FIESP**, lo calificó de "un grave error" y declaró en un comunicado que el texto del acuerdo "viola los intereses de nuestro país" y no respetó las condiciones mínimas exigidas por los empresarios. Las principales objeciones realizadas por su Director apuntaron a que el Protocolo no previera como medida automática que el MAC se suspendiera en caso de eventuales desvíos del comercio para terceros países y el plazo máximo pedido para las salvaguardas, que en su opinión debía ser de un año. Asimismo, criticó que el acuerdo no incluyera un dispositivo que restringiera la vigencia del MAC, lo cual, según su visión, no impide que en la práctica se vuelva permanente. En el mismo sentido se manifestó la **Confederación Nacional de Industria** brasileña (CNI). Criticó el acuerdo como algo "contrario al espíritu de integración del Mercosur" que "genera un clima de retroceso en el desarrollo regional" (Folha de São Paulo, "Fiesp critica acuerdo e ameaça "reação radical"" y Argentina, Clarín, "Sellan un acuerdo para limitar las importaciones

brasileñas" 02/02/2006, Argentina, Clarín, "Protesta de la industria brasileña" 03/02/2006).

El gobierno brasileño consideró que la firma de este acuerdo era un "gesto político" hacia el MERCOSUR y, particularmente, hacia su principal socio regional. El canciller **Celso Amorim**, uno de los artífices del pacto, respondió a los empresarios. Dijo que Brasil no tenía motivos para negarse al pedido argentino debido a que el MERCOSUR es un proyecto político, además de comercial, y porque Brasil tiene un superávit que equivale al 30% de las exportaciones para la Argentina (el saldo del 2005 fue positivo para Brasil totalizando una suma de US\$ 3,6 billones). Para Amorim, el beneficio de Brasil con el Protocolo está en la previsibilidad que el MAC dará al comercio bilateral, evitando decisiones y soluciones intempestivas para los desequilibrios comerciales: "Primero, el mecanismo de adaptación competitiva se usará con moderación. Segundo, le interesa a Brasil tanto como a Argentina, que haya un crecimiento equilibrado. Y tercero, puedo afirmar que el acuerdo incorpora todas las observaciones realizadas desde un principio por nuestros propios negociadores" (*Folha de São Paulo*, "Mercosul pode ampliar mecanismo" y Clarín, "Protesta de la industria brasileña" 03/02/2006).

Del lado argentino, el mecanismo fue recibido con optimismo y un fuerte apoyo de los distintos sectores industriales. La **Unión Industrial Argentina** (UIA) emitió un comunicado donde se expresó conforme con el acuerdo logrado y destacó "la importancia del protocolo suscripto para lograr mayores niveles de estabilidad y consolidación" en el comercio entre ambos países. Para el gobierno argentino, es considerado estratégico para intentar trabar el déficit con Brasil y dar tiempo a la industria nacional para recuperar competitividad. "Estamos muy satisfechos, alegres y optimistas porque hoy se plasmó un resultado muy favorable para el desarrollo del Mercosur", consideró la Ministra de Economía argentina, Felisa Miceli (Argentina, Clarín, "Sellan un acuerdo para limitar las importaciones brasileñas" 02/02/2006).

II.4. Queda claro que el acuerdo no fue para beneficio de la industria brasileña y sí para calmar los ánimos de los industriales argentinos. Mirándolo con ojos brasileños, es dable afirmar que ceder a las pretensiones comerciales de la Argentina fue una manera de intentar salvar al MERCOSUR de una crisis y un posterior estancamiento (cerca de lo que estuvo a principios del año pasado). Pero, por otro lado, Brasil debe tener en claro que esto forma parte de los costos que tiene que afrontar, si pretende ser un líder regional con un bloque que lo respalde y legitime.

Sin embargo, hay dos cuestiones a tener en cuenta. Por un lado, que el mecanismo haya excluido a los dos socios menores del Mercosur, en un

momento en que el bloque está afrontando fuertes reclamos de Uruguay y Paraguay por la falta de beneficios a sus economías, puede sumergir al MERCOSUR en un conflicto mayor que el que se pretendió evitar con la firma del Protocolo; lo cual obliga a poner una mayor atención a las pretensiones de los socios menores del bloque si se quiere hacer avanzar el proceso de integración regional.

Por el otro, si bien en este momento el MAC resulta útil para mantener las buenas relaciones entre Argentina y Brasil, restricciones comerciales como las que plantea el Protocolo no resultan muy compatibles con una unión aduanera como pretende ser el MERCOSUR, por lo que la aplicación de estas medidas debería ser excepcional, lo cual significa que ambos gobiernos deben ser muy rigurosos con sus respectivos empresarios a fin de que no lo utilicen para sacar ventajas coyunturales, en desmedro de una mayor y más profunda integración. Lo dicho es especialmente importante en el caso del empresariado argentino, que tiene sobrados antecedentes de haber utilizado los mecanismos de protección o de incentivos fiscales para engordar sus bolsillos y no para mejorar su competitividad.

Al momento, el proceso de integración regional sigue vivo, y este acuerdo parece haberle dado oxígeno. Estará en la habilidad de los socios mayores del bloque y la voluntad política de los Estados miembro que ese oxígeno se transforme en un fuerte empujón que saque, de una vez por todas, al MERCOSUR de esta meseta. Sin embargo, el diablo neoliberal logró, una vez más, meter su cola envenenada. Y la satisfacción por haber concluido positivamente una negociación complicada, se transformó rápidamente en preocupación.

III. ¡No a las Papeleras!

III.1. Durante todo el verano, la tensión entre Argentina y Uruguay por la instalación y puesta en funcionamiento de dos plantas procesadoras de celulosa en el margen oriental del Río Uruguay fue incrementándose al punto de dominar la agenda cotidiana de ambos países en un sentido poco constructivo para el proceso de integración.

Un factor que contribuyó al aumento de la tensión fueron los constantes –y a partir de febrero– ininterrumpidos cortes de los pasos fronterizos realizados por los ciudadanos de las ciudades argentinas de Gualeguaychú y Colón, que serán los principales perjudicados por los efectos contaminantes de estas plantas.

Otro factor fue el desenlace negativo que tuvieron las reuniones del **Grupo Técnico de Alto Nivel Argentino Uruguayo (GTAN)**, instancia de negociaciones técnicas directas entre ambos países, cuya tarea consistía en

realizar un estudio académico sobre el impacto ambiental que tendrá el funcionamiento de las plantas.

El propósito de los cortes de ruta convocados por la Asamblea Ciudadana Ambiental de Gualagaychú (www.noalapapelera.com.ar) fue instalar el tema en el primer plano de la agenda política de ambos gobiernos, y forzar a la Administración Tabaré a que ordenara la suspensión de las obras de construcción de ambos emprendimientos, particularmente el de Botnia que es el más adelantado.

En cuanto al GTAN, su creación fue acordada en mayo de 2005 por Kirchner y Tabaré. Se reunió por primera vez el 3 de agosto de 2005 y a partir de allí mantuvo encuentros regularmente, en forma alternada en Montevideo y Buenos Aires, con el cometido de acordar un informe para el 30 de enero. Sin embargo, las diferencias resultaron imposibles de resolver.

Los delegados argentinos ante el GTAN justificaban las pocas perspectivas de acuerdo en que Uruguay no aportaba suficiente información sobre el impacto ambiental que podría tener la instalación de las plantas de celulosa, demoraba la entrega de la información requerida por la Argentina o no la presentaba. En tanto, la delegación oriental sostenía estar proporcionando todos los reportes que se le solicitaban e incluso algunos adicionales.

Así las cosas, después de 12 reuniones, el 30 de enero llegó sin que el Grupo lograra un acuerdo. Argentina y Uruguay, entonces, presentaron cada uno su informe fundamentando su posición respecto al conflicto.

III.2. La posición Argentina. El informe de 33 páginas presentado por la Delegación Argentina abunda en detalles técnicos y descripciones de tratamientos de efluentes líquidos, emisiones gaseosas y residuos, resultantes del tratamiento de la pasta celulósica. Con base en la documentación aportada por la Delegación Uruguaya, entre ella las Evaluaciones de Impacto Ambiental (EIA) presentadas por las empresas Botnia y ENCE, concluye que:

- "Al autorizar unilateralmente las plantas proyectadas, la República Oriental del Uruguay vulneró las obligaciones asumidas en virtud del derecho internacional y el Estatuto del Río Uruguay de 1975. Por otra parte, las empresas que proponen los proyectos [Botnia (Finlandia) y ENCE (España)] no cumplieron con los recaudos jurídicos requeridos en sus países en el caso de proyectos que puedan tener efectos ambientales transfronterizos".
- "Tanto los Estudios de Impacto Ambiental de las empresas proponentes de estos proyectos como el Borrador de Estudio de Impacto Ambiental acumulado presentado por la Corporación

Financiera Internacional [CFI, del Banco Mundial] carecen de la explicitación de los criterios para la selección de la localización de las plantas, de un análisis de las alternativas y de la correspondiente justificación del sitio elegido para la instalación de los proyectos, tema que es requerido por la práctica internacional en la materia. Cuando el asunto fue planteado por la parte argentina, la Delegación Uruguay respondió que "el motivo por el cual la planta se instaló en determinado lugar es ajeno al Grupo y que no es una de sus competencias ya que además de ser una decisión anterior al actual gobierno, ya es un hecho".

- La Delegación del Uruguay se negó a considerar la propuesta argentina de que se suspenda la construcción de las plantas proyectadas a fin de poder determinar, de manera objetiva y fehaciente, el impacto acumulado transfronterizo de dichos emprendimientos sobre el ecosistema asociado al río Uruguay. Cuando la Delegación Argentina hizo llegar esta propuesta, su contraparte manifestó que "el Uruguay ha respondido negativamente tanto a la solicitud de imponer una medida de 'no innovar' por un plazo de 180 días y/o a la eventual relocalización de las plantas".
- "La calidad informativa sobre el diseño y operación de las plantas contenida en los EIA de las empresas es insuficiente". Asimismo, "se ha completado el semestre sin que se conozca con precisión el cronograma de construcción y avance del proyecto... el balance de masa y las consideraciones de diseño de cada una de las plantas propuestas, lo que no permite realizar una evaluación completa de los factores de emisión". Las empresas ajustan sus EIA a lo que definen como "mejoras técnicas disponibles", las cuales "no son precisadas".
- "El proceso "kraft" propuesto [para la producción de la pasta celulósica] en los proyectos es intrínsecamente contaminante, por lo que requiere la adopción de medidas para prevenir el impacto ambiental que pueden producir los efluentes líquidos, las emisiones gaseosas y los residuos sólidos. En este sentido, uno de los principales defectos de la información disponible es la ausencia de medidas concretas y específicas para prevenir la liberación de elementos contaminantes en los efluentes líquidos y las emisiones gaseosas, mitigar el impacto ambiental de los contaminantes que resulten liberados a pesar de esas medidas de prevención, y establecer un sistema de gestión ambiental que garantice el cumplimiento de las medidas de prevención, mitigación y monitoreo de las emisiones, así como crear adecuados sistemas de control de las contingencias que puedan suscitarse".
- "Teniendo en cuenta el carácter contaminante del proceso llamado "kraft", la magnitud y concentración geográfica de los emprendimientos que se consideran; su proximidad con centros urbanos y zonas de producción agrícola ganadera; las características del cuerpo hídrico receptor, que es en general limpio pero frágil, que

conserva un grado de calidad que es posible y necesario proteger; y los usos del agua para consumo, uso recreativo y pesca; la Delegación Argentina con todo fundamento concluye que las propuestas para las plantas Orion y M'Bopicuá no permitirán alcanzar el objetivo de preservar el medio ambiente en el ecosistema del río Uruguay "al más alto nivel de exigencia en el mundo contemporáneo", lo que fuera acordado en la primera reunión del GTAN".

- "En el área se concentra más del 90 % de la producción pesquera del tramo compartido... La zona es también área de cría de las poblaciones de peces migratorios, propias del río Uruguay, con rutas de deriva de larvas que pasan por las zonas de descarga de efluentes de las dos plantas proyectadas para la elaboración de pasta de celulosa. El área puede sufrir el impacto en la biota acuática de descargas de alta concentración y poca duración de sustancias contaminantes".
- "El monitoreo limitado de los gases que emitirían las plantas propuesto por las empresas es insuficiente. Además, los modelos de dispersión de gases utilizados no pueden ser aceptados como bases válidas por falta de datos meteorológicos, errores en las distancias geográficas y en los cálculos, y por no contemplar la influencia del Río".
- "La evaluación del tratamiento de residuos sólidos carece de precisiones sobre aspectos básicos como la caracterización, cuantificación y destino de los residuos generados, localización de los eventuales vertederos/rellenos, falta del proyecto ejecutivo de esos vertederos/rellenos y los elementos para su construcción (taludes, membranas, colección de lixiviados y gases), y un plan de gestión que incluya procedimientos de separación, transferencia y monitoreo. Debe tenerse en cuenta que los lixiviados de los rellenos son de alta toxicidad y una fuga de los mismos al río provocaría un daño considerable".
- "La eventual operación de las plantas proyectadas impactará negativamente en el territorio de la provincia de Entre Ríos, afectando las condiciones de productividad, las actividades industriales y comerciales, particularmente con respecto al turismo, los valores de los inmuebles urbanos y rurales, y la salud de los habitantes, los animales y los vegetales de la zona".

III.3. La posición Uruguaya. A diferencia del informe argentino, el de la Delegación uruguaya casi no tiene consideraciones técnicas volviéndose menos detallado y preciso. Contiene un listado de las reuniones mantenidas por el GTAN y de la documentación presentada por la Delegación, respecto de lo cual aclara que "la Delegación Uruguaya ha entregado toda la información requerida por la Delegación Argentina que se hallaba disponible.

Aquella información solicitada por la Delegación Argentina que no estaba disponible, por no haber sido necesaria para la evaluación de impacto ambiental previamente realizada por Uruguay, fue solicitada a las empresas, las cuales han ido respondiendo en función del grado de avance que tienen sus proyectos”.

El informe uruguayo concluye que:

- “El tema ‘Emisiones líquidas’ fue el que tuvo mayor grado de desarrollo, dado que incluso se conformó una subcomisión a la cual se encomendó elaborar un informe conjunto”.
- “En el tema ‘Emisiones gaseosas’, más allá de que los resultados a los que se arribó muestran que no existirá impacto sobre la zona de Gualaguaychú, se acordó ampliar la modelación matemática originalmente presentada por la Delegación Uruguaya, como forma de tener un instrumento que pudiera utilizarse posteriormente para valorar la calidad de aire en toda la región. En tal sentido se planteó incorporar una grilla de mayor tamaño que incluya la ciudad de Gualaguaychú, considerar los registros meteorológicos de esa ciudad e incorporar además otras fuentes puntuales y difusas presentes sobre la margen derecha del río Uruguay a partir de la información que suministrase la Delegación Argentina”.
- “En lo que refiere al Proceso de Producción [“kraft”] en diversas ocasiones se intercambió documentación e información sobre este tema. La Delegación Uruguaya incluso propuso a los técnicos de la Delegación Argentina mantener una reunión de trabajo conjunta con los técnicos proyectistas de las propias empresas, a fin de poder evacuar en forma más directa las dudas que la Delegación Argentina aun mantenía. Vale consignar que esta propuesta no fue finalmente aceptada por la Delegación Argentina”. Asimismo, en el informe se manifiesta que con relación a este punto, “quedaron temas en proceso”, igual que en lo relativo a las “emisiones aéreas”.
- En cuanto a los programas de monitoreo y los planes de contingencia, el informe manifiesta que “por razones de tiempo aún no han sido trabajados en profundidad en el colectivo del GTAN”.
- Por último, reza el informe, “la Delegación Uruguaya extendió invitación a la Delegación Argentina para la participación dentro de la comisión de seguimiento de los proyectos, prevista por las resoluciones ministeriales que otorgaron las autorizaciones ambientales a ambos proyectos. Hasta el momento la Delegación Argentina no ha accedido a dicha invitación”.

III.4. Vencido el plazo de trabajo del GTAN sin haberse arribado a un acuerdo, el gobierno argentino resolvió someter a consideración del Parlamento su voluntad de plantear la controversia ante la Corte

Internacional de Justicia (CIJ) con sede en La Haya. El ministro de Relaciones Exteriores, **Jorge Taiana**, fue el encargado de presentar la propuesta del Poder Ejecutivo ante el Congreso.

Taiana comenzó su exposición enfatizando que Uruguay “violó en reiteradas ocasiones el Estatuto del Río Uruguay y preceptos básicos del derecho internacional ambiental afectando los derechos e intereses de la Nación Argentina, y poniendo adicionalmente en riesgo el bienestar y la salud de una parte de su población”. “Estas violaciones -agregó- se produjeron ignorando los múltiples requerimientos realizados por la Argentina y los sucesivos esfuerzos encarados por nuestro país para obtener el cumplimiento de las citadas normas internacionales”.

El Estatuto del Río Uruguay fue firmado por ambos países en 1975 con el fin de “establecer los mecanismos comunes necesarios para el óptimo y racional aprovechamiento del Río Uruguay”. Según establece el mencionado tratado, cuando una de las Partes proyecte la realización de una obra que pueda “afectar la navegación, el régimen del Río o la calidad de sus aguas”, deberá comunicarlo a la Comisión Administradora del Río Uruguay (CARU) -entidad binacional responsable de la administración del Estatuto-, la cual determinará si el proyecto puede producir un perjuicio a la otra Parte. Si así se resolviera o no se llegara a una decisión, el Estatuto establece que “se deberá comunicar a la otra parte del proyecto aportando los datos técnicos necesarios que permitan que ésta determine el efecto ambiental” transfronterizo que la obra podrá tener. En caso de que la Parte notificada llegare a la conclusión de que la ejecución de la obra o el programa de operación puede producir “perjuicio sensible a la navegación, al régimen del Río o a la calidad de sus aguas”, lo comunicará a la otra Parte por intermedio de la CARU precisando qué aspectos de la obra o del programa de operación podrán causar el perjuicio y las modificaciones que sugiera al proyecto o programa de operación. Si, aún después de esto, las partes no llegaran a un acuerdo sobre el impacto de la obra proyectada sobre el ecosistema asociado al Río Uruguay, la cuestión sale de la órbita de competencias de la Comisión y pasa a ser considerada al nivel de los Gobiernos por un plazo de 180 días, el cual, finalizado sin acuerdo, deja habilitadas a las partes para plantear la cuestión ante la CIJ.

En base a este marco regulatorio y al informe que la Argentina presentó en el marco del GTAN, Taiana detalló las tres violaciones en las que habría incurrido Uruguay:

- “El primer incumplimiento se produce el 9 de octubre del 2003, cuando Uruguay autorizó a la empresa española ENCE la construcción de una planta industrial de producción de celulosa sobre el Río Uruguay sin respetar el mecanismo de consulta e información previas previsto en el Estatuto del Río Uruguay”. Al respecto, “la

- Delegación Argentina en la Comisión requirió expresamente que el Uruguay dé cumplimiento al mecanismo de información y consultas previas previsto en el Estatuto”, reclamo ante el cual Uruguay “mantuvo silencio”.
- La segunda violación tuvo lugar “el 14 de febrero del 2005, cuando el país vecino autorizó la construcción de la segunda planta, proyectada por la empresa finlandesa Botnia S.A”. Como segundo intento de reencauzar la controversia y ante la asunción de un nuevo gobierno, manifestó Taiana, ambos estados resolvieron la creación del conocido GTAN.
 - La tercera violación se configuró a mediados del 2005 “al autorizar la construcción de una terminal portuaria que sería utilizada para la construcción y operación de una de las plantas proyectadas [Botnia], sin respetar el mecanismo de consulta e información previas previsto en el Estatuto del Río Uruguay”. “Ante el pedido reiterado de la Delegación Argentina en la CARU, en octubre de 2005, de que suspendiera la construcción de dicho emprendimiento a fin de que pudiera ponerse en práctica el mecanismo de consulta e información previas la Delegación del Uruguay se limitó a responder lacónicamente: “con respecto a eso, no se procede a la suspensión””.

“Cada vez que estuvimos a la espera o con un mecanismo para encauzar el conflicto, se produjo un hecho unilateral. Son más de dos años de frustraciones, de agotamiento de todos los esfuerzos negociadores constantemente impulsados por la Argentina. Mientras tanto, los hechos: las plantas proyectadas se materializan, día a día”, afirmó Taiana.

“Nuestra voluntad de diálogo tiene un límite, que, ante la continuada negativa del Uruguay a cumplir con sus obligaciones internacionales, nos obliga a plantearnos el recurso al mecanismo apropiado para la solución pacífica de controversias de esta naturaleza, la Corte Internacional de Justicia”, agregó el canciller argentino.

Finalmente, el gobierno argentino logró el apoyo del Congreso a la presentación judicial, aunque con críticas por parte de legisladores de la oposición que coincidían en que el Gobierno debía agotar todas las instancias de negociación bilateral antes de recurrir a la CIJ.

Argentina, según afirmó su canciller, también planea solicitarle a la CIJ como medida provisional, la suspensión de la construcción de las plantas proyectadas hasta que pueda determinarse, “de manera objetiva y fehaciente”, el impacto ambiental acumulado de las mismas sobre el ecosistema asociado al Río Uruguay. De todas maneras, Taiana insistió en que “las negociaciones directas no están cerradas”.

La apuesta argentina, no obstante, parece dirigirse a agotar las instancias de negociación política con el gobierno de Tabaré para encontrar una solución que beneficie a ambas partes y evitar la demanda ante el tribunal internacional. La aceleración de los trámites internos para formalizar el reclamo ante la CIJ pudo leerse como parte de una estrategia para apaciguar los ánimos de los vecinos de Gualguaychú y así lograr disuadirlos de suspender los cortes de los puentes transfronterizos, principal requisito de Uruguay para sentarse a negociar (suspensión que ya había sido solicitada por el gobernador de la provincia de Entre Ríos, Jorge Busti, y por el mismísimo Kirchner).

En tanto, Uruguay entregó a **José Miguel Insulza**, secretario general de la Organización de Estados Americanos (OEA), una carta en la que solicita que, ante los daños que considera que le ocasionó el bloqueo de los puentes binacionales (estimado en varios millones de dólares), interponga sus buenos oficios a fin de que el bloqueo "cese lo antes posible". Al parecer, la medida fue tomada como consecuencia del malestar provocado por la ausencia de respuesta a una carta que –con copia a los mandatarios de los países del MERCOSUR– el presidente Tabaré Vázquez envió a Néstor Kirchner reclamando que, en su carácter de jefe del Estado argentino y de la presidencia pro-témpore del bloque, actúe para despejar las rutas de ingreso y salida de Uruguay con la región para cumplir con la libre movilidad de bienes, servicios y personas previsto en el Tratado de Asunción. Sin embargo, al no solicitar su mediación, la OEA no puede intervenir formalmente por lo que la carta no actuaría más que como una forma de presión internacional.

Uruguay sostiene que los cortes de rutas, organizados en dos de los tres puentes binacionales han sido promovidos por autoridades provinciales y nacionales de la Argentina y son tolerados por las fuerzas de seguridad, que no garantizan la libre circulación.

Consecuente con la intención de llevar el conflicto al ámbito regional, la canciller interina uruguaya, **Belela Herrera**, también entregó al embajador Juan Carlos Olima, representante de la Argentina ante la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) y miembro del Comité de Representantes Permanentes ante el MERCOSUR, una carta dirigida al canciller argentino. En la misma, Uruguay "solicita el inicio de negociaciones directas de acuerdo con las disposiciones previstas en el Protocolo de Olivos para la solución de Controversias en el Mercosur, con el propósito de expresarle la más alta preocupación del gobierno uruguayo" por lo que considera "omisión por parte del gobierno de la República Argentina en asegurar la plena vigencia de un principio fundamental de derecho internacional": "el de la libre circulación de las personas, consagrado en el sistema interamericano de la Convención Interamericana de los Derechos

Humanos" (Argentina, La Nación, "Uruguay envía una carta a la OEA en señal de presión" 23/02/2006).

Argentina rechazó la propuesta: el canciller **Jorge Taiana** argumentó en su presentación ante el Congreso, que "el asunto que ha suscitado esta controversia es de naturaleza bilateral, no hace al esquema de integración con nuestros socios del MERCOSUR. Es una controversia que se basa en una norma jurídica específicamente aplicable al Río Uruguay -el Estatuto del Río Uruguay- no una norma jurídica general como el Tratado de Asunción, que versa sobre los más diversos aspectos que hacen a nuestra integración regional... Fundamentalmente por estos motivos, la instancia arbitral prevista en el Protocolo de Olivos no resulta aplicable".

En tanto, los vecinos de Gualeduaychú mantenían cerrado el paso fronterizo desde el 3 de febrero y, hasta tanto Uruguay y las empresas constructoras no se comprometieran a paralizar las obras, el puente permanecería cerrado. Uruguay continuaba enarbolando la misma bandera: hasta tanto no cesaran los cortes, no se sentaría a negociar.

Marzo se inauguró con un inesperado gesto del presidente argentino que causó agrado al otro lado del río y comenzó a distender el conflicto. En su discurso de apertura del 124º período de sesiones ordinarias del Congreso, Kirchner invitó a su "amigo el presidente Vázquez a suspender las obras por un período de 90 días a los efectos de que durante ese plazo recibamos una opinión autorizada e independiente que nos establezca con claridad los criterios y exigencias que se deben adoptar para asegurar que la calidad de vida de argentinos y uruguayos vecinos del río Uruguay no se vea afectada". Uruguay reaccionó bien. Belela Herrera dijo, en nombre de Tabaré, que el presidente se había sentido "conmovido por las palabras de Kirchner", las que agradeció, aunque reiteró: "Lo que se está pidiendo es que el gobierno argentino intervenga para que se levanten los cortes de ruta" (Argentina, La Nación, "Kirchner pidió parar las papeleras" 02/03/2006 y "Optimismo en el Gobierno por gestos desde Montevideo" 03/03/2006).

De esta manera comenzó a reabrirse el canal de diálogo entre los dos gobiernos, el cual estuvo a cargo de "los Fernández", el jefe de Gabinete argentino, Alberto, y el secretario general de la Presidencia de Uruguay, Oscar.

Con todo, el 13 de marzo, en la asunción de la nueva presidente de Chile, Michelle Bachelet, Tabaré y Kirchner anunciaron que habían llegado a un acuerdo: "Hemos resuelto en conjunto solicitar un gesto a las empresas que están construyendo las plantas y a los ciudadanos argentinos que están cortando los puentes que unen a los dos países, que las primeras detengan por un tiempo máximo de 90 días la construcción de las plantas y que inmediatamente se levanten los cortes de los puentes a los efectos de que

podamos reunirnos a negociar ambos presidentes una solución definitiva”, dijo Tabaré en la conferencia de prensa que dio junto con el presidente Kirchner.

El acuerdo preveía que en ese plazo, Kirchner y Tabaré mantuvieran dos reuniones, una en Colonia y otra en Mar del Plata, en las que buscarían una salida a la controversia. Allí avanzarían en una etapa posterior del entendimiento: se crearía una comisión de expertos, imparcial e incuestionable, conformada por técnicos ajenos a ambos países, que definiría el impacto ambiental y recomendaría medidas para neutralizar la potencial contaminación de la región del río Uruguay.

El anuncio, a pesar del optimismo que se vivía en las áreas gubernamentales, no fue recibido con los festejos esperados y las medidas a las que se comprometieron los presidentes tardaron en llegar.

El 20 de marzo, casi 10 días después de la reunión presidencial en Chile, y en una apretada votación, los assembleístas de Gualeguaychú decidieron levantar, por tiempo indeterminado y “sin condicionantes”, el corte de ruta que venían manteniendo hace 45 días. El fundamento era contribuir al espacio de diálogo entre ambos presidentes latinoamericanos, a pesar de la desconfianza que mantuvieron en un inicio hacia el acuerdo. Dos días después, el 22 de marzo, se levantó el corte que hace 34 días mantenían los vecinos de Colón.

Cumplimentada la condición exigida por Uruguay para retomar las negociaciones y superar el conflicto diplomático, el gobierno oriental anunciaba la realización de la primera cumbre presidencial para el 29 de marzo en Colonia, Uruguay. En tanto, Botnia informaba a través de un comunicado de prensa que estaba “dialogando” con el gobierno uruguayo y que estaba “dispuesta a realizar sus mayores esfuerzos en apoyo a la línea de entendimiento establecida por los presidentes” (Argentina, La Nación, “Kirchner y Vázquez se reunirán el próximo miércoles en Uruguay” 23/03/06).

Sin embargo, la condición puesta por Argentina para retomar el diálogo seguía sin cumplimentarse, por lo que el gobierno de Néstor Kirchner supeditó la realización de la anunciada cumbre a su cumplimiento. “Si no se da ‘el gesto’ de las papeleras, no están dadas las condiciones que los presidentes plantearon y en ese caso la reunión no existirá”, dijo el jefe de gabinete argentino, Alberto Fernández. (Argentina, La Nación, “Las papeleras, cerca de un gesto para el acuerdo” 26/03/06)

Finalmente, el 26 de marzo Botnia anunció la suspensión por 90 días los trabajos de instalación de la planta de celulosa. Asimismo, comunicó al sindicato de obreros que se iba a emitir la correspondiente declaración de

suspensión de trabajos, pero que, en tanto, deberían concurrir normalmente para realizar tareas de acondicionamiento de los materiales para así poder volver a utilizarlos cuando se retomen las obras. Por su parte, ENCE manifestaba al gobierno oriental su voluntad de no comenzar con el montaje de la fábrica hasta que se cumplieran los 90 días solicitados por Tabaré y Kirchner en Chile.

Los asambleístas tomaron con agrado el anuncio de las papeleras, sin embargo, ambas localidades coincidieron en pedirle a Kirchner que le transmita a su par uruguayo la postura de sus asambleas: **el rechazo absoluto a la instalación de ambas plantas sobre las costas de Fray Bentos.**

Con las condiciones aparentemente cumplidas, las negociaciones bilaterales continuaban con vistas a la preparación del encuentro Kirchner-Tabaré. El jefe de Gabinete argentino, Alberto Fernández, y el secretario de la Presidencia del Uruguay, Gonzalo Fernández, comenzaron a definir la conformación del equipo técnico que debería realizar el estudio de impacto ambiental.

Cuando todo parecía listo para el "Gran encuentro", sorpresivamente se anunció su postergación. El motivo: Argentina y Uruguay no habían llegado a un acuerdo sobre la definición de los puntos del impacto ambiental sobre los cuales la comisión técnica debería trabajar.

La declaración política bilateral para la cumbre estaba acordada, pero el "anexo técnico" generaba divergencias. Kirchner pretendía un documento "preciso, exhaustivo y desglosado" de los ítems sobre los cuales trabajaría la comisión técnica a confirmarse y cómo se evitaría la posible contaminación (detalle de los gases, sólidos y líquidos que emanarán de las plantas y el posterior tratamiento que corresponda para evitar el impacto ambiental). Tabaré se inclinaba por un documento más genérico y abstracto, amparado en que cumple con las normas impuestas por la Unión Europea y que incluya un monitoreo conjunto. Pero para la Argentina, lo primero era definir la comisión técnica, sus alcances, el informe de impacto ambiental y determinar el modo de evitarlo o neutralizarlo; luego, acordaría un monitoreo conjunto. Kirchner también buscaba definir un protocolo bilateral con condiciones de financiamiento de las obras que eviten el impacto ambiental y garanticen que se cumpla el dictamen de la comisión técnica. Uruguay sólo aceptaba condiciones más flexibles.

Para la Casa Rosada, la resistencia de Montevideo a aceptar un estudio de impacto ambiental tan puntilloso radica en que puede arrojar indicios de contaminación y obligar a Uruguay a cambiar las pautas originales de las inversiones, lo que le acarrearía demandas internacionales. En este punto, **el principal problema para Uruguay radica en un tratado de**

protección de inversiones (TPI) firmado entre Uruguay y Finlandia en el 2002. Este TPI le da un conjunto de salvaguardas a los finlandeses que los vuelven “soberanos” y casi “intocables” dentro del territorio uruguayo: si ocurriera un pleito entre Botnia y Uruguay, por ejemplo, la empresa tendrá derecho a decidir si el caso es dirimido en los tribunales locales o los internacionales; asimismo, la empresa podrá reclamar una indemnización si hay manifestaciones que la perjudiquen (iaunque las protestas se produzcan porque está contaminando!).

Conocida la decisión de suspender la cumbre, los assembleístas no retomaron los cortes de rutas ya que entendieron que eso serviría de excusa a Tabaré Vázquez para cortar la negociación con Kirchner. En tanto, Botnia confirmaba la fecha de paralización de las obras: 7 de abril. Los sindicatos continuaban reclamando que se les pague la totalidad de los sueldos por los 90 días de suspensión y que se restituya a todos los empleados una vez que se vuelva a construir.

Sin fecha fija el postergado encuentro, el jefe de Gabinete argentino envió una propuesta de “anexo técnico” al secretario de la Presidencia uruguaya, que a su vez la remitió a Botnia. La empresa finlandesa rechazó la propuesta argumentando que la misma significaría modificar las condiciones originales de producción de pasta celulosa y así vulnerar el TPI que Uruguay firmó con Finlandia en el 2002.

En tanto, el 2 de abril, “ante la falta de acuerdo de los gobiernos”, los assembleístas anunciaron que la suspensión de los cortes se terminaría el 6 de abril, momento en que volverían a reunirse en la ruta para decidir las acciones a seguir en su plan de lucha (Argentina, La Nación, “Los assembleístas anunciaron que el miércoles termina la tregua” 02/04/06).

El **3 de abril** el gobierno uruguayo respondió afirmativamente a la propuesta argentina sobre el documento técnico y empezó a barajarse la posibilidad de concretar el postergado encuentro presidencial el 5 ó 6 de abril.

Pero cuando los problemas técnicos estaban solucionados, Botnia anunció que paralizaría las obras sólo por 10 días, del 8 al 18 de abril, plazo que coincidía con la “semana de turismo” uruguaya, lo que significa que en los hechos no habría más suspensión que la obligada por los feriados.

Ante el anuncio de Botnia, la cumbre presidencial volvió a postergarse, mientras que los vecinos de Gualaguaychú anunciaron que el 5 volverían a cortar el puente internacional San Martín, en una medida aprobada por unanimidad. Habían dado todo lo que se les pidió para que Kirchner y Tabaré pudieran retomar las negociaciones.

“Quien no puede lo menos, no puede lo más. Si no consigue suspender la construcción por noventa días, ¿cómo va a parar las fábricas cuando estén funcionando, si demostramos que contaminan?”, se preguntaron. En un primer momento, la asamblea de vecinos de Colón no coincidió con la posición de Gualaguaychú y decidió no retomar el bloqueo, sin embargo, días después decidieron retomar los cortes, quedando de esta manera habilitado solo un paso fronterizo al norte de la provincia de Entre Ríos (el que une las ciudades de Concordia y Salto).

El **8 de abril**, el **Foro de Asambleas Ciudadanas Ambientales** de la cuenca del río Uruguay (que agrupa a las asambleas de Gualaguaychú, Colón y Concepción del Uruguay), emitió una declaración titulada **“Consenso de Concepción del Uruguay”**, en la que manifiesta:

“a- que este conflicto se enmarca dentro del modelo económico neoliberal vigente y profundamente violatorio de los derechos humanos.

“b- que el problema ambiental no está incorporado en la Agenda Política de nuestros gobernantes.

“c- que juzgamos necesario exigir de nuestros gobernantes la fijación de posiciones y acciones claras con respecto a la instalación de estas plantas, así como el cumplimiento irrestricto del artículo 41 de nuestra Constitución Nacional.

“d- que en general los grandes medios de comunicación masiva, nacionales, provinciales y locales no tienen una posición clara, ni un compromiso asumido en relación a nuestra lucha.

“e- que repudiamos la acción de toda empresa contaminante cuyo único fin es el lucro, con desprecio de la vida y del ambiente.

“f- que coincidimos en que es necesaria la toma de conciencia colectiva y la lucha en conjunto de todas las comunidades de la cuenca del río Uruguay para identificar a los responsables de este grave conflicto político con enorme impacto social y ambiental.

“g- que rechazamos categóricamente el presente llamado a plebiscito por considerarlo evidente intromisión del poder político partidario en las decisiones de las asambleas democráticas y un intento de dividir y manipular la opinión pública.

“h- que estos proyectos insustentables han generado la crisis del agua en la Argentina y el Uruguay.

“i- que rechazamos enérgicamente cualquier expresión xenófoba dirigida directa o indirectamente al pueblo uruguayo.

Por lo que proponen: “a- Fomentar el protagonismo popular en sus diversas expresiones.

b- La realización de acciones de hecho y de derecho (dictado de leyes, acciones

de amparo, demandas de daños y perjuicios, movilizaciones, acciones de protesta sobre rutas nacionales, boicot a cualquier empresa e institución que apoye de alguna forma a las pasteras, etc). c- Que las reuniones de los

gubernantes tendientes a la resolución de este conflicto se realicen en el lugar geográfico donde se desarrolla. d- Afianzar las relaciones con el hermano pueblo uruguayo. e- Emplazar a nuestro Presidente a que expida por escrito su postura en relación a todo emprendimiento contaminante sobre la cuenca del río Uruguay. f- En el mismo sentido nos dirigimos a todas las instituciones, entidades intermedias y partidos políticos. g- Incluir en la agenda del Mercosur un proyecto de desarrollo sustentable no contaminante. h- Boicot a las empresas que apoyan a las pasteras.”

Concluyen invitando a toda la población al abrazo al puente San Martín, a realizarse el día 30 de abril de 2006.

De esta manera, la resolución del conflicto volvía a estancarse, aunque en esta oportunidad quedaba claro que ello se debía a la intransigencia adoptada por la empresa Botnia. Ahora bien, ¿cuál era la razón por la cual Botnia había cambiado de opinión sobre la suspensión de las obras?

La respuesta tardaría unos días en llegar, de la mano de la **Corporación Financiera Internacional**, CFI, brazo del Banco Mundial para el financiamiento de proyectos privados de inversión, que tiene comprometido un financiamiento de hasta U\$S 170 millones para esta planta y otro de U\$S 250 millones para la planta de ENCE, los cuales se habilitarían una vez superados satisfactoriamente los estudios de impacto ambiental.

El **11 de abril**, la CFI dio a conocer el **informe del panel de expertos independientes**, integrado por los canadienses **Wayne Dwernychuck** y **Neil McCubbin**, que revisaron los comentarios recibidos durante el proceso de consultas en torno al borrador del estudio de impacto acumulado de las dos plantas.

Según el comunicado emitido por la Corporación, los expertos hicieron notar que, aunque el diseño, los procesos operativos y el monitoreo ambiental pueden ser mejorados, la preocupación sobre la posibilidad de que las plantas de celulosa causen daños generalizados en el medio ambiente son infundadas. Sin perjuicio de ello, resaltaron la clara necesidad de dar a conocer información y análisis adicionales para determinar con precisión los impactos ambientales de las plantas, así como varias mejoras técnicas que optimizarían la operación ambiental de ambas plantas.

También recomendaron la necesidad de dar a conocer más información para responder a las preguntas con respecto al impacto en la salud y en el turismo, ampliando a tal fin el área de estudio ya que los estudios realizados no midieron -¡oh casualidad!- el impacto que estas plantas tendrían en la margen argentina del río.

Por último, recomendaron que los planes para responder a emergencias, de control medioambiental y de monitoreo necesitan ser desarrollados en su totalidad, lo que significa que nada se ha hecho al respecto.

Siendo que una de los fundamentos más fuertes del gobierno uruguayo en defensa de estos proyectos ha sido justamente el riguroso control al que sometería estas plantas, llama poderosamente la atención este señalamiento de los expertos.

En un claro reconocimiento de la gravedad del conflicto, la CFI se encargó de destacar que apoya la necesidad de información y análisis adicionales que los expertos recomiendan y lo considera como un paso esencial para asegurarse que cumple con sus propias políticas ambientales, al tiempo que le permitirá tener suficiente información al momento de decidir si brinda el financiamiento solicitado por las empresas.

El mismo día, el **banco holandés ING Group**, que tenían en consideración un préstamo para Botnia, informó que "el equipo asesor y coordinador relativo a este proyecto concluyó y el ING cesó su consideración de aportar fondos a este proyecto".

III.5. A modo de conclusión provisoria. Sin exagerar, la situación en torno a este conflicto es muy, muy delicada y de no encontrarse una solución que conforme a todos (hoy no la hay), el futuro es muy sombrío.

De un lado, todo un pueblo movilizado en contra de la instalación de estas plantas aun cuando se les garantice controles exigentes (lo cual – convengamos- es poco creíble en estas tierras). Del otro, un gobierno popular (el uruguayo) confrontando con ese reclamo y defendiendo a como dé lugar su instalación, contando con el apoyo político de la oposición, de la abrumadora mayoría de su pueblo y de los trabajadores que construyen las plantas. En el medio, otro gobierno popular (el argentino) que se siente navegando entre dos aguas: estaría dispuesto a aceptar la instalación de las plantas si las empresas garantizaran la utilización de los métodos de tratamiento contra contaminaciones previstos por la Unión Europea, pero al mismo tiempo, es consciente que el pueblo movilizado no acepta esa solución, quiere que las papeleras directamente no se instalen allí.

Delante de todos, dos empresas europeas movilizadas por el ánimo de lucro y la necesidad de huir de sus países de origen, debido a que sus habitantes comenzaron a exigir condiciones de protección medioambiental muy onerosas, que –pensaron- podían eludir si migraban al sur del mundo.

Eso sí, previo a ello se garantizaron un tratado entre Estados que protegiera sus inversiones contra todo tipo de riesgo. Y adicionalmente, están gestionando ante la Agencia de Garantía de Inversión Multilateral (MIGA, por sus siglas en inglés), del Banco Mundial, un seguro por U\$S 300 millones contra riesgos políticos potenciales, como ser restricciones a la transferencia de divisas, incumplimiento de contrato, expropiación, guerra y disturbios civiles, etc.

Sin duda, se trata de un excelente caso testigo del **estrago que nos ha dejado el neoliberalismo** en la región: dos pueblos hermanos y dos gobiernos del mismo color político, enfrentados como si fueran enemigos de toda la vida por diferencias irreconciliables en torno a un negocio de y para dos empresas extranjeras (con condiciones leoninas -como las que suelen tener los negocios que plantean por estas comarcas los inversores extranjeros de esta envergadura).

¿Cómo pudo darse este escenario tan nefasto? ¿Acaso el pensamiento neoliberal ha dejado sus marcas incluso en aquellos que luchamos contra él durante años? ¿Hay una salida racional para este entuerto? Nos confesamos incompetentes para responder estos interrogantes, por lo que nos limitaremos a desagregar algunas cuestiones, con apasionada racionalidad.

A) En este tema -como en tantos otros donde lo que se discute son intereses- no se trata de buenos y malos; corruptos e ímpolitos, etc; aunque los haya en los diferentes lados. Hay simplemente intereses contrapuestos. Ni los que en Uruguay defienden la instalación de las papeleras (empezando por su gobierno) son asesinos y/o corruptos ni los vecinos de Gualaguaychú y su intendente irracionales de la causa verde.

Sin duda de ambos lados habrá quienes se suman para sacar provecho - político, económico- propio, pero eso es secundario al nudo del problema.

Del lado uruguayo, nadie puede negar que hace años ellos eligieron -al igual que buena parte de las provincias de litoral mesopotámico argentino y más allá de las fundadas críticas en contrario- fomentar la explotación forestal, otorgando diferentes ventajas fiscales. Esto ha llevado a que Uruguay sea exportador neto de esta materia prima (los rollizos de árboles en bruto). La instalación de una fábrica de celulosa era solo cuestión de tiempo, sobre todo en un país que necesita agregar valor a su producción primaria para salir de su atraso tecnológico y de desarrollo.

Sin embargo, hay sectores que opinan -con buenos fundamentos empíricos- que la opción forestal no ha traído demasiados beneficios para los uruguayos ni ha contribuido a mejorar la vida de los que trabajan ligados a esta actividad, por el contrario, se la han empeorado. Incluso ha tenido efectos nocivos para el suelo utilizado. De acuerdo a esta visión, la

industrialización solo va a intensificar estos rasgos, produciendo además una importante contaminación en las zonas aledañas a estas empresas.

Lo cierto es que el mundo cada día consume más papel y por lo tanto, en algún suelo se tienen que plantar árboles y a la rivera de algún río-mar se habrá de instalar una fábrica para transformar esos árboles en celulosa para hacer papel.

De lo que se trata entonces es de ponernos de acuerdo sobre cuánto y cuál suelo vamos a destinar a estos fines y qué nivel de contaminación toleraremos. Y en un segundo nivel, quiénes son las voces más autorizadas para opinar sobre todo esto, fundamentalmente sobre el nivel de contaminación.

B) A esta situación se llegó porque hay un pueblo (el de Gualaguaychú) que está convencido de que este asunto pone en juego su futuro económico, social y cultural y su calidad de vida, basándose para ellos en datos que nadie ha negado, como ser los efectos cancerígenos de las dioxinas que produce el tratamiento con cloro que en principio utilizarían estas plantas o el olor a huevo podrido que se produce en las inmediaciones de estas fábricas (léase Gualaguaychú).

Y del otro lado, hay un gobierno (el Uruguayo, el de antes y el de ahora) que se muestra indiferente a esta preocupación y que parece no haber tomado debida nota de hasta dónde es capaz de llegar un pueblo con ese grado de convencimiento. Conducta ésta que no sorprendería de un gobierno blanco o colorado, pero sí frenteamplista.

¿Qué puede hacer que un gobierno de base popular se muestre tan inflexible incluso para dialogar con los vecinos y sacarle un poco de densidad fundamentalista al debate?

Sorprende su intransigencia. Ellos también tienen responsabilidad en encauzar el conflicto hacia una solución amigable, a menos que piensen realmente que Argentina les es –económica, política, social y culturalmente– indiferente. Y su contribución no puede ser no ceder nada.

¿Acaso creen que dejando que avance la construcción de las papeleras van a vencer la resistencia de los entrerrianos? Y aún cuando así fuera, ¿no están pagando un precio muy alto?

La reciente negativa de la empresa Botnia a acatar el pedido de suspender la construcción de la planta por 90 días, muestra la debilidad de la Administración Tabaré para romper el cerco que le han tendido las empresas.

C) Es cierto, el sistema de tratamiento de desechos planteado para estas plantas es el mismo –y seguramente mucho más seguro y controlable- que el utilizado por las papeleras en suelo argentino y en las mayores partes del mundo. Es cierto, los entrerrianos están pidiendo un sistema menos contaminante que recién se está comenzando a implementar en Europa. Es cierto, los mismos entrerrianos contaminan el río Uruguay y no se produce un escándalo nacional por ello.

Pero nada de todo esto le quita pertinencia a la pretensión gualeguaychesca. Al contrario, se trata de una excelente oportunidad para ir a por más. Para exigir que todas las fábricas de celulosa del Mercosur cambien su sistema de tratamiento de desechos por uno menos contaminante y que paguen el costo de hacerlo. Para exigir a nuestros gobiernos un adecuado control medio ambiental en todas las industrias e incluso en los hogares y en las ciudades. Para tomar conciencia de que todos debemos respetar y hacer respetar el medio ambiente.

Existe una idea muy difundida –y reaccionaria- de que el hecho que en otros lados del país se toleren papeleras u otras industrias tan o más contaminantes que estas, transforma al reclamo de los entrerrianos como excesivo y hasta caprichoso. Parece una idea muy pobre que no merece mucha argumentación en contrario. **Los pueblos avanzan según su grado de conciencia y maduración, como mejor pueden. Y está bien. En todo caso, debemos bregar por contaminar a nuestros vecinos de ese grado de conciencia y maduración.**

D) De continuar, los cortes de rutas y pasos transfronterizos pueden traer complicaciones legales a Argentina, pero **su legitimidad y masividad son incuestionables**, sobre todo para gobiernos populares que –como la Administración Tabaré- han llegado al poder luego de años de luchar activamente en el espacio público contra las políticas neoliberales. Por lo tanto, la mejor manera de terminar con los cortes es asumir que se deben buscar soluciones que respondan satisfactoriamente cada uno de los interrogantes de los habitantes de Gualeguaychú.

En ese sentido, el informe de los expertos canadienses a la CFI confirma que **la información disponible no permite despejar las dudas sobre los efectos contaminantes que estas plantas tendrían sobre la región ni sobre los perjuicios para ciertas actividades económicas del lado argentino, como ser el turismo.** Este reconocimiento es un duro revés para el gobierno uruguayo que, sin esa información, afirmó que no iba a haber contaminación ni perjuicios económicos.

En este contexto, la **única solución** que hasta ahora aparece con la virtualidad de conformar a todas las partes (asumiendo cada una su costo), sería trasladar las dos plantas 50 kilómetros al sur de Fray Bentos,

exigiendo además que adopten los parámetros medioambientales definidos por la Unión Europea, tanto en el proceso de producción como en el de tratamiento de desechos. De esta manera, se estaría dando el primer paso para extender esa exigencia a todo el Mercosur, transformando un hecho negativo en uno positivo para el proceso de integración regional.

¡Confiemos en la voluntad y templanza de los hombres y mujeres de bien que habitan y gobiernan nuestras tierras!

Buenos Aires, 15 de abril de 2006