

Papeleras uruguayas y ONGs. Un análisis de un conflicto ambiental visto desde la *Advocacy Coalition Framework*

Ignacio García Pereda

Ignacio García Pereda es Ingeniero de Montes (UPM de Madrid-España y ENGREF-Francia), investigador asociado de la ONG Euronatura (Lisboa) en temas de Historia y Política Forestal.

ignnaccio@hotmail.com

resumen

El artículo explica cómo el “enfoque de la coalición de apoyo”(Advocacy Coalition Framework, ACF), puede ser utilizado como base teórica para estudiar conflictos ambientales a través de un análisis de los sistemas de actores. El análisis ACF destaca las dinámicas dentro de los sistemas de actores, que están motivados por sistemas de creencias, estructuran sus relaciones dentro de coaliciones de causa, e intentan influenciar la política a través de múltiples recursos y medios. El artículo ilustra el estudio de un sistema de actores a través del ACF, a través de un conflicto internacional sobre la construcción de dos fábricas de pasta de papel.

summary

This article explains how the advocacy coalition framework (ACF) can be used as a theoretical basis for understanding political context via a stakeholder analysis. An ACF analysis widens the attention toward subsystem-wide dynamics with multiple actors who are motivated by their beliefs, structure their relationships into advocacy coalitions, and try to influence policy through utilizing multiple resources and venues.

The article illustrates the ACF approach to stakeholder analysis in an international conflict, over the construction of two pulp paper mills in Uruguay.

palabras claves

política / plantaciones forestales / pasteras / advocacy coalition framework / Uruguay / Argentina

keywords

trpolicy / forest plantations / paper mill / advocacy coalition framework / Uruguay / Argentina

Este artículo trata de abordar un conflicto ambiental como estudio de caso de la construcción de una política, teniendo en cuenta que la base de la política ambiental uruguaya ha sido una política nacional que se ha internacionalizado a través de los recursos movilizadas por una “coalición de causa”.

Por “internacionalización” de una política entendemos no sólo el diseño del desarrollo de políticas transferidas a la responsabilidad de dos países y de mecanismos intergubernamentales de toma de decisiones, sino de la articulación más estrecha entre políticas nacionales (o locales) con orientaciones y normas adaptadas a la escala internacional (Gaudin, 2004).

El enfoque de la coalición de apoyo (*ADVOCACY COALITION FRAMEWORK*)

“One of the most important tasks facing social science research in the early 21st century is to understand better the processes through which environmentally sensitive policy choices are taken and encouraged. Recognition of this has led a great number of scholars, operating from a wide variety of theoretical approaches, frameworks, and epistemologies, to analyse the policy making process and how policy choices are made. The Advocacy Coalition Framework (ACF) developed by Paul Sabatier has been one such approach that has caught the attention of a number of scholars worldwide” (Cashore, 2001).

En muchas ocasiones, a los investigadores que analizan los conflictos ambientales les faltaron elementos para dar cuenta de fenómenos de interacciones complejos que caracterizan la construcción de ciertas políticas públicas y en consecuencia, es válido recurrir a otros enfoques –el análisis de políticas públicas o el análisis en términos de la ACF– que permitan abordarlos.

El enfoque de la “coalición de apoyo” (*Advocacy Coalition Framework*, de ahora en más ACF), concebido durante la década de los ochenta por Paul Sabatier y Hank Jenkins-Smith², tiene un puesto de considerable relevancia dentro de las teorías de las políticas públicas actualmente en boga, sobre todo entre aquellas que tratan de explicar los procesos de cambio.

A continuación presentamos sus rasgos principales. Cinco son las premisas de las que parte este enfoque (Dato, 2002). En primer lugar, la idea de que las teorías del cambio en las políticas públicas han de dar cuenta del papel desempeñado por la información de

carácter técnico. Una segunda premisa es que la comprensión del proceso de cambio requiere una perspectiva temporal de una década o más. Tercero, la unidad de análisis básica son los subsistemas (o dominios) de políticas públicas, consistentes en aquellos actores públicos y privados que están activamente interesados con un problema o *issue*. En cuarto lugar, la concepción de los subsistemas debe ampliarse respecto a la tradicional de los “triángulos de hierro”, ampliando las categorías de actores comprendidos para incluir así a dos nuevos grupos: periodistas, investigadores y analistas de políticas públicas, y a los actores en cualquier nivel de gobierno con un papel activo en la formulación e implementación de políticas. Por último, la quinta premisa, es que las políticas públicas incorporan teorías implícitas sobre cómo alcanzar sus objetivos, pudiendo así ser concebidas como sistemas de creencias (Sabatier & Jenkins-Smith, 1999).

Una política pública, como la ambiental uruguaya, constituida por sistemas de acción específicos, va a ser transformada por el conjunto de actores que componen una “coalición de causa” (Sabatier, 1998).

Actores, coaliciones y sistemas de creencias

Nuestra investigación tiene en cuenta el conjunto de actores con una relación con las plantaciones forestales o las fábricas de pasta de papel. Los actores, tal como los definimos, son grupos, asociaciones u organizaciones (Mermet, 1991). La razón de ser de un actor procede del conjunto de roles que asume. Para alcanzar los objetivos que persigue, el actor necesita de medios y de recursos de autoridad (Giddens, 1987) que intentará alcanzar, de ahí sus estrategias y razones de acción. Esta lógica nos hace plantearnos nuestro conflicto como un proceso dinámico, animado constantemente por las interacciones entre los actores. Otras investigaciones más cercanas a la sociología de las organizaciones, permitirían captar mejor las sutilezas de la biografía de los actores (origen, historia...) y así explicar su dinámica interna, pero ese no es nuestro objetivo en este artículo.

El concepto de “*Advocacy Coalition*” lo constituyen los actores provenientes de una variedad de instituciones públicas y privadas, que comparten un conjunto de creencias básicas (metas políticas y otras percepciones) y que buscan manipular las reglas, presupuestos y al personal de las instituciones gubernamentales, a fin de alcanzar esas metas a tiempo (Sabatier & Jenkins-Smith, 1993).

Actores de diferentes coaliciones pueden interpretar una misma

realidad de manera muy diferente y, de esta forma, incrementar su desacuerdo con respecto a sus adversarios. En el esquema de la ACF, “*la toma de decisiones en materia de política pública puede comprenderse mejor como una competencia entre coaliciones de causa. Cada una se encuentra constituida por actores provenientes de una multitud de instituciones (líderes de grupos de interés, instituciones administrativas del Estado, legisladores, investigadores, periodistas) que comparten un sistema de creencias*” (Sabatier & Schlager, 2000).

La visión de las coaliciones como “sistemas de creencias” es especialmente importante a la hora de explicar la elaboración de las políticas públicas y su cambio. Cada sistema de creencias está dividido en tres niveles. Existe, por un lado, un “núcleo duro” (*deep core*) formado por las nociones ontológicas y normativas básicas. En un segundo nivel están las “creencias políticas básicas” (*policy core beliefs*) donde se incluyen los compromisos normativos básicos de la coalición y sus percepciones causales dentro del subsistema. Y en un nivel más superficial se encuentran los “aspectos secundarios” (*secondary aspects*), que comprenden un amplio conjunto de creencias concernientes a la gravedad del problema, medidas específicas a adoptar en la política, etc. (Sabatier & Jenkins-Smith, 1999).

En función de su sistema de creencias, cada coalición de actores adopta una estrategia propia con el fin de convertirse en la "coalición dominante" del proceso o, al menos, influir en su resultado final.³

Factores y procesos

La ACF da mucha importancia a los factores cognitivos, como el papel de las ideas en el *policymaking* o las creencias de los miembros de una coalición, y también a los factores no cognitivos, como los sucesos socioeconómicos, culturales e institucionales o los efectos de otras políticas, que limitan el proceso de elaboración de la política *concernée*. Ese proceso que tiene que ver con **cambios externos** en el subsistema, como las condiciones socioeconómicas, las coaliciones gubernamentales y los elementos de otros subsistemas, proporciona oportunidades u obstáculos a las coaliciones competidoras.

Entre estos factores hay que considerar especialmente el apoyo del público, las actitudes y recursos de los grupos de ciudadanos y el apoyo de las autoridades. Los actores deben aprender a anticipar-

se y a responder de manera coherente con su manera de pensar. Según Sabatier no sólo hay que identificar los actores involucrados, sino también los potenciales o latentes. La estabilidad de las estrategias está sometida a un proceso de continua revisión por parte de los actores, fruto de la retroalimentación producida por la experiencia acumulada o del acceso a nueva información, fundamentalmente técnica. La importancia de este tipo de información hace que el papel desempeñado por los científicos y los analistas de políticas públicas sea considerado fundamental en este enfoque (Sabatier & Jenkins-Smith, 1999).

Este **aprendizaje** (*policy-oriented learning*), dentro de la propia coalición, o entre coaliciones, puede resultar en un cambio en las políticas, fruto de la modificación producida en el sistema de creencias de la coalición. No obstante, los autores advierten que dicho proceso suele afectar únicamente a los “aspectos secundarios” del sistema de creencias, mientras que los cambios sustanciales en los otros dos niveles hay que explicarlos por la influencia de variables exógenas al subsistema, fundamentalmente cambios en el “mundo real” (es decir, el entorno físico o socioeconómico). En relación con el comportamiento de las coaliciones, los autores señalan estabilidad en torno a los núcleos duros y de creencias políticas básicas (dicha estabilidad suele abarcar períodos de diez o más años), mientras que los aspectos secundarios son más maleables. También se admite la diferencia de comportamiento entre distintos tipos de actores: así, los actores gubernamentales tienden a defender posturas más moderadas que las ONGs y, dentro de éstos, aquellos que representan intereses no económicos suelen estar más limitados en la expresión de sus creencias y posiciones políticas. Otra pauta interesante en las interacciones dentro de una coalición es que sus miembros mostrarán mayor tendencia a colaborar si sus oponentes son poderosos y pueden imponerles costes sustanciales en caso de derrota. Por último, en la interacción entre coaliciones es frecuente que cada una trate de compensar el control que las otras tienen de determinadas rutas de acceso y/o influencia (ejemplo, una agencia gubernamental) mediante el control de otras rutas alternativas (ejemplo, grupo parlamentario o comisión legislativa), con lo cual es posible que se den situaciones de estancamiento o “tablas” (*stalemate*).

El conflicto de las papeleras visto desde la *Advocacy Coalition Framework*

Para el análisis en términos de la ACF, partimos de la base de que dos tipos ideales de coaliciones de causa polarizan el “conflicto de las papeleras”.⁴ En el ámbito de sus núcleos centrales, ambas cuentan con sistemas de creencias generales opuestos que tienden a marcar las distintas políticas públicas.

Por un lado, hay una coalición donde el sistema de creencias se apoya sobre el libre mercado y el libre desarrollo forestal e industrial; por el otro, una coalición de tradición más reguladora, que quiere controlar lo que se planta en el agro uruguayo, y lo que se construye en la margen de los ríos de su país.

En el ámbito del núcleo propio del conflicto, el primer tipo de coalición favorece el desarrollo industrial que debía lógicamente seguir a 20 años de plantaciones forestales de crecimiento rápido. Por lo tanto, era coherente que llegara el momento para la construcción de plantas como las de Fray Bentos.

Esta coalición es un conjunto muy heterogéneo de actores que potencialmente confluyen en ella. El sector forestal predominante se presenta en el ámbito de grandes corporaciones transnacionales. Sus niveles productivos, la tecnología utilizada o la integración vertical más allá de las fronteras definen un rol protagónico central dentro del sector. La producción está dirigida a la exportación. A estas empresas les debemos sumar los cuatro gobiernos que se sucedieron desde el restablecimiento de la democracia en 1985, incluyendo el actual. Estos gobiernos siempre han logrado obtener una unanimidad⁵ con respecto a la defensa del proyecto forestal, lo cual ha llevado a hablar de la existencia de una “coalición dominante” en Uruguay, que defiende activamente los intereses del sector. La Corporación Financiera Internacional del Banco Mundial ha financiado parcialmente, hasta ahora, los emprendimientos.

Considerando que en el núcleo de la política uruguaya existe un mínimo consenso respecto al modelo forestal y a la clase política y teniendo en cuenta el activo papel de estos actores en el plano nacional, en adelante, para referirnos a esta coalición de causa hablaremos de “coalición forestal”. Existe un consenso lo suficientemente amplio en cuanto al núcleo de la política forestal y de los aspectos secundarios, para sobrepasar el clivaje derecha-izquierda representado por los distintos partidos políticos.

En el polo opuesto, encontramos otro grupo heterogéneo liderado por un representante de la sociedad civil uruguaya (*Guayubira*), que

se va a unir más tarde a otros movimientos sociales uruguayos y argentinos que le ayudarán a lograr apoyos muy importantes dentro de la política regional y nacional vecina.

El grupo *Guayubira*, fue creado en mayo de 1997, para nuclear a personas y organizaciones preocupadas por la conservación del monte indígena y por los impactos socioeconómicos y ambientales del modelo de desarrollo forestal impulsado desde el gobierno. *Guayubira* fue capaz de nuclear a una gran cantidad de personalidades (periodistas, economistas, intelectuales, académicos, etc.) y ha actuado muy efectivamente a la hora de movilizar esos recursos. La coalición cuestionaba las bases del modelo que se impulsaba, y criticó los eventuales impactos de las plantaciones por la afectación de la biodiversidad y los recursos naturales sobre otras actividades del sector agropecuario tradicional, y en la sociedad nacional.

A partir de los momentos de confluencia de estos diversos actores, llamaremos **“coalición ambientalista”** a este grupo de actores, liderado por *Guayubira*, contrario a la política de fomento de las plantaciones forestales y de las industrias de pasta de papel.

La emergencia de la política forestal en la agenda institucional uruguaya

En los años ochenta, determinadas condiciones de naturaleza jurídica y técnica provocaron la aparición de una Ley Forestal nueva e innovadora en Uruguay, consecuencia simultánea de factores nacionales e internacionales. Organismos internacionales como la FAO y el Banco Mundial fueron elementos fundamentales para la aparición de esta nueva actividad.

En diciembre de 1987 una nueva Ley Forestal –N° 15.939– inició el proyecto de plantaciones forestales que está en curso. Si bien esa es la ley catalizadora de las plantaciones, existe otra ley de 1968 que no funcionó por falta de medios puestos a su disposición (García Pereda, 2005). A partir del año 1951, cuando se realizó una misión FAO/Banco Mundial, comenzó a introducirse el tema de la política forestal en la agenda política uruguaya. Esta misión dejó una serie de recomendaciones que pasaron a convertirse en la base de las dos leyes forestales posteriores.

A esto debemos sumar el efecto de unos estudios de la Agencia de Cooperación Internacional del Japón (JICA)⁶ que publicaron un informe en 1987, denominado “Informe para el estudio del plan maestro para el establecimiento de plantaciones y la utilización de madera plantada en Uruguay”. El trabajo incluía un plan nacional

de forestación que preveía plantar 420.000 hectáreas de eucalipto y pino en 30 años. La JICA continuó posteriormente con una misión de asistencia técnica (Pérez Arrarte, 2000).

Unos meses más tarde el gobierno promulgó la ley, y es evidente que estos estudios internacionales cooperaron a que la ley contara con más credibilidad para los uruguayos y para los inversores extranjeros. En 1989, el Banco Mundial firmó un préstamo de 65 millones de dólares (Segundo proyecto de Desarrollo agrícola de Uruguay), de los cuales 27 millones fueron para el sector forestal (Carrere, 1993).

Uruguay, un país cuyo territorio se identificaba con la pradera pampeana, comenzó a ver como su paisaje se transformaba. La vegetación clímax de esta región es de una pradera dominada por gramíneas cespitosas y rastreras, altamente compleja y biodiversa. Aunque el pastoreo combinado de ganado vacuno, ovino y equino durante tres siglos ha impactado y posiblemente deteriorado en forma significativa el paisaje climácico previo a la colonización española, el tapiz natural ha mostrado una notable capacidad de adaptación a los sistemas de explotación imperantes, y de sustentabilidad biológica y económica. Aún hoy, el tapiz natural –con diversos grados de modificaciones– da cuenta de más del 80% del uso del territorio y mantiene plena vigencia como base alimenticia de su sector ganadero (Pérez Arrarte, 2000b).

En la década de los noventa se produjo la gran expansión de las plantaciones, proceso que se desaceleró con la crisis de principios del año 2000, y que retomarí­a vigor posteriormente. Las 14.000 has. de plantaciones existentes en 1980, alcanzaron 45.000 has. en 1990, 565.000 has. en 2000, 640.000 has. en 2003; la Dirección Forestal pronostica 827.000 has. para el fin de este decenio. Estas plantaciones son principalmente del género *Eucalyptus*, y en menor proporción de *Pinus*. Más de 100.000 has. de estas plantaciones han sido certificadas de acuerdo a las normativas internacionales. Aunque a nivel nacional la proporción de la superficie forestada es muy pequeña, en las regiones donde se concentran los suelos “de aptitud forestal”, la forestación emergente se vuelve el uso principal del suelo.

Desde los primeros años, la “cuestión forestal” fue objeto de controversias y pujas de poder a fin de definir sus contenidos. Los efectos eran de signos diferentes según la evaluación de los distintos protagonistas: se incrementó el precio de la tierra, se concentró notablemente la propiedad de los recursos productivos, se produjo

un aumento inicial de la demanda de empleo y de la provisión de servicios (fletes, viviendas, etc.), en particular se incrementó la demanda de empleo femenino para trabajar en viveros, se dejó de percibir impuestos territoriales por parte de las intendencias, se desplazaron algunas producciones que anteriormente se realizaban en esas tierras o se limitó su desarrollo futuro, se afectaron caminos departamentales por el transporte de las nuevas cargas con repercusiones sobre los vecinos y las intendencias que estaban a cargo del mantenimiento. En términos del poder local, la antigua sociedad ganadera ve surgir nuevos actores con gran capacidad económica (Pérez Arrarte, 2007).

Para la coalición ambientalista, “*el reducido rango de genes y especies utilizados en plantaciones industriales, así como los casi idénticos planes de desarrollo forestal que las promueven, reflejan un ya antiguo y profundamente enraizado imperialismo forestal*” (Carrere & Lohmann, 1996). Desde su inscripción en la agenda hasta la actualidad, las dos coaliciones se han enfrentado, redefinido y reconfigurado en distintas oportunidades y en diferentes escenarios. Ambas coaliciones marcaban presencia haciendo sentir fuertes presiones⁷ sobre la clase política uruguaya.

Los actores incluidos dentro de la coalición ambientalista emprendían diversas acciones de confrontación directa, como *Guayubira*, expresando su clara oposición a través de representantes en distintos foros internacionales.⁸ La coalición ambientalista siempre contó con el apoyo de algunos investigadores de la Facultad de Ciencias de Montevideo, y de algunos economistas (que se alejaron un poco del debate cuando comprendieron que en efecto habría una transformación de los productos en Uruguay, años más tarde).

Por otra parte, la coalición forestal, siempre con el apoyo sólido del Ministerio de Agricultura uruguayo y del gobierno, enarbolaba como bandera la defensa de su desarrollo económico.

En 2005, en un momento en que todavía no había estallado el conflicto diplomático, tal vez había un candidato a posible *Policy Broker*. Se trataba de la certificación forestal,⁹ principalmente a través del sello FSC.¹⁰ Un actor que proponía una solución intermedia a través de controles de calidad en la gestión de las plantaciones. Sabatier considera que este *Broker* debe proponer compromisos factibles (Sabatier, 1993) y el FSC parecía un candidato muy serio, desde el momento en que era una idea original del mundo de las grandes ONGs internacionales como Greenpeace o WWF, y permi-

tía un mejor control de temas polémicos en Uruguay como las condiciones de trabajo¹¹ o la falta de control en el impacto ambiental. La certificación debe ser un proceso participativo y debe cumplir el equilibrio de intereses (social, económico y ambiental) en la toma de decisiones. Los auditores intentaron consultar a los ‘stakeholder’, y por supuesto quisieron hablar con Guayubira. Carrere nunca los recibió (García Pereda, 2005). “*El control debe ser hecho por el Estado, para nosotros es inadmisibles aceptar una privatización de los controles*”.

Las elecciones de octubre de 2004

Hablamos al principio de este artículo de la importancia de los **cambios externos** en el subsistema, que proporcionan oportunidades u obstáculos a las coaliciones competidoras para cambiar el equilibrio establecido. Las elecciones de 2004 constituyeron un terreno político de confrontación de estas coaliciones irreconciliables.

En ese momento se empezaron a conocer detalles sobre el desarrollo industrial que dos empresas europeas, ENCE y Botnia, estaban preparando. Se trataba de dos megaproyectos para la construcción y operación de dos plantas industriales de pasta de papel, localizadas en la ribera del Río Uruguay –que constituye el límite con la República Argentina en esa región– a 6 km. una de otra, en las inmediaciones de las ciudades de Fray Bentos y Gualeguaychú, en Uruguay y Argentina, respectivamente.

El 31 de octubre de 2004, una coalición de partidos de centro y de izquierda reunidas en el *Frente Amplio-Encuentro Progresista-Nueva Mayoría*, ganó las elecciones. Fue el fin de 150 años de gobiernos de los partidos conservadores más viejos del continente. Sin duda, la crisis económica fue muy importante para explicar este cambio.¹² La esperanza para encontrar soluciones a los problemas más urgentes era muy grande entre los uruguayos, fenómeno imperceptible poco tiempo antes (García Pereda, 2005).

Durante todo el proceso electoral, el tema de las papeleras fue muy incómodo dentro de la izquierda. En el comité del partido “Encuentro Progresista” de Río Negro, todos los diputados firmaron un pacto para evitar ese tema durante las elecciones. Tabaré Vazquez evitó abordar la cuestión. “El tema está siendo estudiado por la Comisión del Partido” decía él, cada vez que los periodistas le preguntaban sobre el asunto.

Si bien “la cuestión de las papeleras” fue siempre evitado,

Mariano Arana, futuro Ministro de Medio Ambiente, permanentemente trató la pobreza como el principal problema medio ambiental del país. Algunos investigadores comentaron que las inversiones en temas medio ambientales eran reducidas a algunos dominios críticos (Gudynas, 2002), y periodistas consideraron que los políticos uruguayos pertenecían a una generación donde los temas relacionados con el medio ambiente fueron siempre pospuestos con relación a otros considerados “más urgentes” (Israel, 2005).

Los candidatos también sufrieron un *lobby* intenso durante esos meses. Que entrase un nuevo gobierno de izquierda, era una oportunidad única¹³ para cambiar la situación, desde el punto de vista de *Guayubira*. *Todo de acuerdo con la propuesta de la ACF de que las coaliciones incluirán participación de todos los niveles del gobierno*.¹⁴

Sin embargo, *Guayubira* no encontró esa respuesta ni en José Mujica, que sería Ministro de Agricultura, ni en Mariano Arana. *“Los técnicos asesores del Frente Amplio son todos agrónomos. Quizás no trabajamos lo suficiente antes de las elecciones, había políticos que dudaban sobre qué postura tomar sobre el tema. Después de la victoria electoral, el equipo de gobierno se volvió intocable. El lobby pasó a ser mucho más difícil, solo nos queda continuar a trabajar sobre la presión social, sobre todo en lo referido a las plantas de pasta de papel”*.¹⁵ La presión mediática que *Guayubira* ya sabía utilizar muy bien, no había sido suficiente.

La construcción de las papeleras¹⁶

El enfrentamiento se endurecería todavía más, cuando se acercó el momento de la construcción de las plantas de Botnia y de ENCE.¹⁷ Las fábricas debían ser construídas en el borde del río Uruguay¹⁸, en la frontera con Argentina, una al lado de la otra. El conflicto podía internacionalizarse y el mapa de los actores crecer bastante. La coalición ambientalista tenía otra oportunidad.

El área de influencia de los proyectos se radicaba, por una parte, en la ciudad uruguaya de Fray Bentos, un puerto fluvial sobre el Río Uruguay, de 23.000 habitantes, marcado históricamente por la presencia de un gran frigorífico exportador de carnes, propiedad de capitales ingleses (Anglo), que a finales de los años cincuenta clausuró sus operaciones en el país. Desde entonces la ciudad languideció sin poder reconvertir su base económica; solamente un turismo local y estacional se perfiló como alternativa. Del otro lado del Río Uruguay, la ciudad argentina de Gualeguaychú (75.000 habitantes),

perteneciente a la provincia de Entre Ríos, basa su economía en una fuerte actividad turística dependiente de sus balnearios sobre el río y en la actividad agropecuaria de su área de influencia. Un puente internacional sobre el río conecta los dos países y ciudades, estableciendo una fuerte relación entre las poblaciones locales.

Una cuestión que hasta entonces estaba prácticamente encapsulada en las burocracias y una morosa negociación bilateral de índole técnica se convirtió en un problema político en una escena pública, y en un conflicto de índole internacional (Palermo, 2007).

Guayubira encontraría nuevos apoyos¹⁹, como un plenario sindical regional, y otros grupos vinculados a la enseñanza, o algunos pequeños productores rurales. En la ciudad argentina de Gualeguaychú, desde el año 2004 se ha ido incrementando la preocupación por las noticias de la instalación de las dos plantas, y comenzó a surgir progresivamente con mayor actividad la Asamblea Ciudadana Ambiental de Gualeguaychú, que se convirtió en una entidad de protagonismo principal.

A finales de 2004, Gualeguaychú comenzó a recriminar al gobierno de Argentina por su falta de respuesta.²⁰ A partir del segundo semestre de 2005 la Asamblea se volvió muy activa, con reuniones diarias de 700 personas, y acciones permanentes de protesta que se concentraron en el Puente Internacional General San Martín.²¹

Aparecen dos nuevos y poderosos aliados, **Romina Picolotti**²² presidenta de FCDHA y **Jorge Busti**²³, gobernador de Entre Ríos. Las autoridades públicas argentinas, regionales y nacionales, comenzaron a hacer caso a la indignación vecinal de Gualeguaychú, llegando a convalidar²⁴ las medidas de fuerza de los vecinos y a colaborar con ellas. Ahora ya había fuerza suficiente como para reforzar una verdadera estrategia jurídica. No es que sin el apoyo del Estado²⁵ sea difícil llegar a la Corte Internacional de Justicia, o a negociar con el Banco Mundial, pero eso ayuda mucho.²⁶

El gobierno argentino, anunció Picolotti, jugaría todas sus cartas para que Botnia relocizara su planta, después de haberlo conseguido con ENCE.²⁷ Con esta entrada del gobierno argentino²⁸, se pasó de un conflicto ambiental a un conflicto diplomático²⁹ (Geary, 2006).

En una primera instancia los gobiernos discutieron el polémico proyecto en el interior de las instituciones políticas formales.³⁰ Kirchner y Vázquez acordaron crear una nueva instancia de discusión: el llamado Grupo Técnico de Alto Nivel Argentino-Uruguayo (GTAN) que durante seis meses (agosto de 2005 a enero de 2006)

convocaría a expertos, técnicos y especialistas, evaluando en qué medida el proyecto podría tener efectos ambientales transfronterizos.

Sin embargo, el gobierno entrante uruguayo decidió autorizar oficialmente a la empresa Botnia (julio 2005) la concesión para construir y operar una terminal portuaria para actividades específicas de la planta de celulosa. El Estado uruguayo notificó expresamente que daba por terminadas las negociaciones bilaterales. *Lo que en Fray Bentos comienza como un problema ambiental se transforma en un conflicto* (Geary, 2006).

Los recursos de la coalición de causa

Durante la lucha contra las plantaciones forestales, así como en la batalla por detener la construcción de las fábricas, los actores integrantes de la coalición ambientalista llevaron a cabo extraordinarias movilizaciones de recursos.

Los media

Fundamentalmente, y en un principio, los recursos fueron orientados sobretodo a atraer la atención de los observadores privilegiados que son los periodistas de los distintos medios de comunicación.

En este sentido, como diría Edelman (1991), no cabe duda de que el periodismo ha participado de “la construcción del espectáculo político”. Con el conflicto internacional, la publicidad mediática que se logró fue tanta que se llegó a captar la atención de conocidos representantes de la política argentina, provocando así una fuerte identificación de la ciudadanía con la coalición en cuestión que los media supieron explotar (Champagne, 1990). Es de esta manera evidente el alcance multiplicador de los medios de comunicación, si bien puede ser un elemento de manipulación, puede también relevar a través de la opinión pública nuevos discursos de los movimientos sociales y de la sociedad civil, nuevos temas y problemas (Wolton, 1992).

Los cortes de los puentes

La asamblea de Gualaguaychú y *Guayubira* apostaron fuerte a la movilización social como una herramienta dentro de la estrategia.

La estrategia de los cortes de ruta muestra formas organizadas de acción colectiva, que si bien algunos visualizan como *exceso de ambientalista o fundamentalismo ecológico*³¹, pueden en la práctica,

transformarse en nuevas formas de control social organizado y selectivo, o lo que Peruzzotti y Smulovitz (2002) definen como “*accountability social*”, o nuevas formas de control³² de las autoridades políticas (Geary, 2006).

Los cortes eran una medida de desobediencia civil muy fuerte, en este caso más por ser tomada en un marco internacional, una minoría que influenciaba así de manera poderosa, no solamente la política doméstica en materia ambiental, sino también la política exterior argentina. El capital de confianza internacional podía ser dañado por eso (Palermo, 2006). El recurso de afectar derechos ajenos fue utilizado para ganar capacidad de presión, y conseguir así el apoyo de los poderes estatales.

Otra consecuencia de esta oposición frontal y agresiva, ha sido la de transformar el conflicto en “causa nacional”, convocando a un nacionalismo extremadamente peligroso para la relación histórica de dos países limítrofes con una larga tradición de convivencia.

Aunque la capacidad de movilización de los distintos actores no tiene una correlación precisa con la capacidad de influenciar en las decisiones en el ámbito político uruguayo, las diferentes acciones emprendidas por la coalición de causa en el interior del subsistema político lograron, de hecho, paralizar durante un tiempo la construcción de las fábricas, y provocar un malestar político muy grande en los dos países.

Reflexiones finales

El bloqueo momentáneo de la construcción de las fábricas, y el conflicto diplomático, fue posible gracias a la movilización de numerosos y originales recursos de diferentes actores que confluyeron en una coalición de causa, la coalición ambientalista. En principio, con una estrategia basada principalmente en los medios de comunicación, esta coalición no logró detener el desarrollo forestal. Pero cuando el asunto pasó a tocar “aguas internacionales”, conseguiría trabar el desarrollo industrial pastero.

Lejos de haber concluido, esta confrontación entre las coaliciones parece volverse crónica o al menos recurrente. El caso continúa sin solución. Respecto al *policy core*³³ de Sabatier, la coalición liderada por *Guayubira* aparentemente ha encontrado el consenso necesario que sobrepasa las fronteras de Uruguay y que le ha permitido hacer frente a diversos intereses nucleados en torno a la idea del desarrollo de las plantaciones forestales y las plantas industriales.

En líneas generales, este conflicto constituye el resultado de la confrontación entre las coaliciones aludidas, cada una buscando preservar su sistema de creencias, por lo que el enfoque de la ACF resulta válido para dar cuenta de las interacciones complejas entre los distintos actores que integran estas coaliciones confrontadas en distintos escenarios.

Referencias

1. Este artículo recoge muchos de los elementos de análisis del rapport (tesina) de Stage de Escuela de Ingenieros (Master) en Foresterie Rurale et Tropicale de l'ENGREF de Montpellier, defendida en septiembre de 2005 y citada en la bibliografía.
2. Sobre el proceso de gestación de este enfoque, véase Sabatier/Jenkins-Smith 1999: 117-118.
3. Los autores subrayan la importancia del papel desempeñado en muchas ocasiones por los “mediadores” (*policy brokers*). Este “*policy broker*”, intercede en general en las estrategias de conflicto de las diferentes coaliciones. Intenta mantener el conflicto en límites aceptables y alcanzar soluciones razonables al problema.
4. El “conflicto de las papeleras” es un heredero de la “cuestión forestal”. Como sostiene Mirta Geary, la diferencia sustantiva entre un problema y un conflicto ambiental es que en el primer caso no existen acciones por parte de los afectados (Geary, 2006). El conflicto conlleva acciones de los potencialmente afectados, y como veremos ahora, el corte de rutas es una acción sin lugar a dudas conflictual y fuerte.
5. Esa unanimidad no fue tan constante en el comportamiento del sector laboral. El entusiasmo inicial por las fuentes de trabajo dio lugar a una cierta decepción (Pérez Arrarte, 2005).
6. La agencia japonesa JICA ha financiado investigación, planificación y ensayos para el desarrollo de plantaciones, con el objetivo de “promover las plantaciones industriales” en Chile, Uruguay, Paraguay, Indonesia, Tailandia, Malasia y otros países, en tanto que su *Overseas Economic Cooperation Fund* subsidió a los consorcios japoneses vinculados al comercio de astillas de madera (JICA, s.d.).
7. Las empresas no ahorran en invitaciones a viajes pagados a España y Finlandia para periodistas y políticos, creación de reservas naturales, patrocinio de escuelas y clubes de fútbol. *Las operaciones de seducción por parte de las grandes multinacionales eran numerosas, y casi siempre eficaces* (Israel, 2005).
8. *Guayubira* es la antena uruguaya del *World Rainforest Movement*. WRM fue fundado en 1986 e inició sus actividades con el objetivo de luchar contra los errores que presentaba el Plan de Acción Forestal Tropical de la FAO y del Banco Mundial. Se movilizó contra el exceso de comercio de madera tropical y por problemas generados por la Organización Internacional del Comercio de Madera Tropical (ITTO). En 1998, WRM lanzó una campaña internacional contra las plantaciones forestales (WRM, 2003).
9. La Certificación Forestal es un instrumento de mercado que garantiza y demuestra al consumidor que la madera o cualquier otro producto forestal (corcho, resinas, etc.) procede de un bosque gestionado de manera responsable y sostenible.
10. El Forest Stewardship Council (FSC) o Consejo de Manejo Forestal es una organización internacional, que tiene un sistema y una etiqueta de producto reconocidos para promover el manejo responsable de los bosques del mundo.
11. Según Francisco Pierelet, de la Asociación de Inspectores de Trabajo del Uruguay, más

de 6.000 trabajadores forestales estaban en condiciones penosas, casi de esclavitud (Amorim, 2004). Los auditores de FSC podían asumir un papel para el cual el Ministerio de Trabajo no tenía las mínimas condiciones.

12. El *timing* no es menos importante. Uruguay sufrió bastante la crisis argentina de 2001-2002 y si bien fue menos profunda, fue la mayor que sufrió el país en el último siglo, un 27% de la población económicamente activa se encontraba desocupada. Dentro del mundo rural se sumó un problema de fiebre aftosa en las vacas, que cerró durante casi dos años la mayor parte de los mercados de exportación de un sector muy importante para el país (Larrobla, 2004).

13. El Frente Amplio no votó en el Parlamento un convenio de Protección de Inversiones con Finlandia, que se establecía como un requisito para la concreción de uno de los dos proyectos industriales.

14. *Consistent with the ACF proposal that coalitions will include participation from all levels of government* (Sabatier, 1993).

15. Entrevista a Ricardo Carrere, agosto de 2005 (García Pereda, 2005).

16. Si bien se conoce popularmente como el caso de las papeleras de Fray Bentos en realidad debe hablarse de plantas de celulosa o “pasteras”, ya que estas empresas no producirán papel sino pasta de celulosa. El papel se producirá fuera del país.

17. La producción acumulada de la decena de plantas existentes en Argentina, es la mitad de la producción del proyecto acumulado de Botnia y ENCE. En Argentina hay diez plantas de celulosa, ocho de las cuales deberían estar cerradas por contaminar (Geary, 2006).

18. El marco jurídico establece cómo Argentina y Uruguay han decidido compartir el uso del río Uruguay. Ante cualquier emprendimiento sobre ese río se debe implementar el proceso previsto en el estatuto, de consulta e información entre los países. Esta discusión puede situarse no sólo en esa referencia a los acuerdos bilaterales de ambos países, sino también en el marco de conocidos compromisos ambientales firmados por los gobiernos a nivel mundial.

19. No toda la sociedad civil estaba de su parte. También surge una ONG local de apoyo a las futuras plantas.

20. Ya en 2003 el gobierno argentino había solicitado información al uruguayo sobre la entidad del proyecto y una primera aproximación sobre el posible impacto ambiental de la obra (Taiana, 2006). Un mes antes de la asunción del gobierno de Tabaré Vázquez (febrero de 2005) el gobierno saliente otorgó la autorización ambiental preliminar a la empresa Botnia para su proyecto de planta de pasta, terminal portuaria y zona franca. Tomó una decisión unilateral que no sólo materializó el inicio de la construcción de las obras de las papeleras, sino que rompió el diálogo y los términos de cooperación, estableció reglas propias con efectos distributivos, y reactivó las discusiones en el marco de los diversos grupos y actores que interactúan en el espacio público (Geary, 2006).

21. A fines de abril de 2005 se organizó un “abrazo” de 40 mil personas (número de Greenpeace), que unió las dos orillas del puente que comunica Gualaguaychú con Fray Bentos, en las cercanías donde se están estableciendo las plantas.

22. La carrera de Picolotti explica bien la evolución del conflicto. Hasta julio de 2006 Picolotti presidía la Fundación Centro de Derechos Humanos y Ambiente, ONG argentina, y era asesora de la asamblea de Gualaguaychú. En julio de 2006 fue nombrada titular de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación, puesto que desempeña en la actualidad.

23. Jorge Busti, gobernador de la provincia de Entre Ríos, declaró en periódicos nacionales que “*se está jugando con el futuro de nuestros hijos: no queremos que vivan contaminados*”, o que “*el modo de protesta de Gualaguaychú, no contemplativo y no condescendi-*

ente de ejercer sus derechos de una manera edificante y comprometida, le parecía ejemplar” (*La Nación*, 7 de octubre). La movilización de la Asamblea se vio favorecida por el soporte del gobierno provincial, que entre otros apoyos no utilizó nunca la fuerza pública para despejar los bloqueos de rutas y puentes.

24. Busti le pidió a Kirchner que lo apoyara, el Presidente le dijo que no, que eso había que frenarlo, pero Busti ya no los pudo parar. Kirchner tuvo que recibir a los ambientalistas y el canciller argentino Bielsa, que también estuvo con ellos, los felicitó diciendo que eran un ejemplo para emular (Palermo, 2006).

25. Las gestiones de la Argentina ante la Corporación Financiera Internacional son muy anteriores a la aparición de Romina Picolotti: en junio de 2005 la cuestión fue planteada por el Embajador argentino en Washington siguiendo instrucciones de la Cancillería.

26. El gobierno argentino era accionista del Banco Muncial, y este Banco podía suspender los créditos prometidos a las empresas. *Picolotti* tuvo reuniones con el nuevo director por Argentina en el Banco Mundial, mandaron cartas a Paul Wolfowitz, fueron al Banco. Botnia había solicitado créditos también a bancos europeos, incluso a la agencia de exportación de Finlandia, y desde que Argentina obstaculizó el financiamiento Botnia podía no recibir ni un dólar.

27. El 12 de diciembre de 2006, ENCE anuncia que su planta pasará a construirse en Conchillas (Colonia, Uruguay). El anuncio se hace en la Casa Rosada (Buenos Aires).

28. Argentina, si bien se quejaba de la posible contaminación de las plantas de Fray Bentos, tenía fábricas de papel contaminantes en las mismas aguas.

29. Durante los gobiernos de Alfonsín y Menem, Argentina había desmontado hipótesis de conflicto con los países limítrofes; pero varios problemas, entre ellos el del gas con Chile y ahora el de las papeleras con Uruguay marcaba un retroceso.

30. Se trata de la Comisión Administradora del Río Uruguay (CARU). Es el instrumento internacional para la administración de un recurso hídrico compartido. Es creado a partir del Estatuto del Río Uruguay (1975). Esta Comisión es un mecanismo de consulta que pretende guiar la relación y el diálogo entre ambos países para el óptimo y racional aprovechamiento del río, consideran las regulaciones jurídicas en pesca, navegación, subsuelo, etc, donde la preservación de la calidad ambiental del Río Uruguay es el marco que las contiene.

31. Sin necesidad de esos cortes, hacía ya muchos años que los miembros de *Guayubira* eran considerados por una parte de la sociedad uruguaya como “fundamentalistas de la ecología” (García Pereda, 2005).

32. Si bien los efectos espectaculares de los cortes solo parecían tener ventajas para la coalición ambientalista, los efectos a largo plazo no parecieron tan claros. Picolotti reconoce en una entrevista en septiembre de 2006 que, “*Era necesario evaluar con mucha seriedad cuál debía ser la modalidad que tendría la movilización social. Un corte de ruta perjudica la estrategia jurídica. Como representante legal que fui de la asamblea, tengo la obligación de ser sincera. Ningún tribunal del mundo ve con buenos ojos los cortes de ruta. Y nosotros estamos intentando convencer a una corte internacional de que Argentina tiene derecho y su reclamo es legal. El corte favorece a Botnia y al Uruguay*”.

33. Recordemos: “creencias políticas básicas” (*policy core beliefs*) donde se incluyen los compromisos normativos básicos de la coalición y sus percepciones causales dentro del subsistema.

Bibliografía

C. AMORIM (2004), “Trabajo esclavo en las plantaciones forestales”, *Semanario Brecha*, 19 de noviembre.

- R. CARRERE (1993), "El bosque natural uruguayo: un recurso aprovechable", en C. PÉREZ ARRARTE (comp.), *Desarrollo forestal y medio ambiente*, Montevideo, Editorial Hemisferio Sur.
- R. CARRERE & L. LOHMANN (1996), *El papel del Sur. Plantaciones forestales en la estrategia papeleras internacional*, Montevideo, Red mexicana frente al libre comercio y Instituto del Tercer Mundo, <http://www.wrm.org.uy/plantaciones/material/PapelSur.pdf>
- B. CASHORE (2001), *Response to 'Global Governance and Forest Certification: A Fast Track Process for Policy Change' by Chris Elliott and Rodolphe Schlaepfer*. http://www.yale.edu/forestcertification/pdfs/1998-01/01_new_int_and_pol_dim.pdf
- P. CHAMPAGNE (1990), *Faire l'opinion. Le nouveau jeu politique*, Paris, Les Éditions de Minuit.
- J. DATO (2002), *Visiones sobre el papel de los actores no gubernamentales en las políticas públicas*, VIII Congreso Internacional del CLAD. <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0044417.pdf>
- M. EDELMAN (1991), *La Construcción del Espectáculo Político*, Buenos Aires, Manantial.
- I. GARCÍA PEREDA (2005), *La Politique Forestière Uruguayenne: Logiques d'Acteurs et Perspectives*, Mémoire de fin d'études FRT-FIF-ENGREF. Nancy. <http://usuarios.lycos.es/practicasetforet/corrig%E914.8.pdf>
- J-P. GAUDIN (2004), *L'Action publique. Sociologie et Politique*, Paris, Presses de Sciences Po et Dalloz.
- M. GEARY (2006), "El conflicto de las Papeleras", *Revista Otro Sur*, N° 5, Rosario, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, UNR.
- A. GIDDENS (1987), *La Constitution de la Société*, Paris, Presses Universitaires de France.
- E. GUDYNAS (2001), *Políticas ambientales en Uruguay*, Montevideo, Coscoroba.
- S. ISRAEL (2005), "El caso de las Plantas de celulosa de Botnia y ENCE. Visiones del desarrollo", *Semanario Brecha*, 24 de marzo, Montevideo.
- Japan International Cooperation Agency (JICA) (1981), *Study Report on the Pulp and Paper Industry Development Program of the Oriental Republic of Uruguay*, Tokyo, JICA.
- JAPAN INTERNACIONAL COOPERATION AGENCY (JICA) (1987), Informe para el estudio del plan maestro para el establecimiento de plantaciones de árboles y utilización de la madera plantada en la República Oriental del Uruguay, Tokio, JICA.
- JAPAN INTERNACIONAL COOPERATION AGENCY (JICA), s.d., For Our Green Earth, Tokyo, JICA.
- R. LARROBLA (2004), Uruguay: Alternativas de Financiamiento para un Manejo Forestal Sustentable, FAO-FONP.
- Y. MENY; P. MULLER; J. L. QUERMONNE (1995), *Politiques Publiques en Europe*, Paris, L'Harmattan.
- L. MERMET (1991), "Dans quel Sens pouvons-nous Gérer l'Environnement?", *Gérer et Comprendre, Annales des Mines*, 22.
- V. PALERMO (2006), "La Política exterior la manejan los vecinos de Gualaguaychú", Entrevista con Hugo Gambini, *La Nación*, 15 de abril. http://www.lanacion.com.ar/Archivo/nota.asp?nota_id=797709
- _____ (2007), "Quítame de allá esas Papeleras", *Revista Debate*, 9 de febrero, Buenos Aires. http://www.lainsignia.org/2007/marzo/econ_002.htm
- C. PÉREZ ARRARTE (2000), "Impacto de las Plantaciones Forestales en Uruguay", *Revista Biodiversidad*, octubre, <http://www.ecoportal.net/content/view/full/15929>
- _____ (2000b), *Plantaciones Forestales en la Pradera Uruguaya*

<http://www.wrm.org.uy/guayubira/plantaciones/CP/pradera.htm>

_____ (2005), "Plantas de celulosa: ¿Cuánto valor agregado suman a la vida nacional?", *Semanario Brecha*, 24 marzo.

<http://www.uruguayambiental.com/articulos/ArrartePlantasCelulosa.html>

_____ (2007), *Plantaciones forestales e impactos sobre el ciclo del agua*.

Grupo Guayubirá. Montevideo, <http://www.guayubira.org.uy/>

E. PERUZZOTTI & C. SMULOVITZ (2002), "Accountability Social, la otra cara del control", en E. PERUZZOTTI & C. SMULOVITZ (ed.), *Controlando la política. Ciudadanos y Medios en las Nuevas Democracias Latinoamericanas*, Buenos Aires, Editorial Temas.

B. ROSENGURTT (1946), *Estudios sobre Praderas Naturales del Uruguay*, Montevideo, Contribución.

P. SABATIER & H. JENKINS-SMITH (1993), *Policy Change and Learning an Advocacy Coalition Approach*, Boulder Westview Press.

_____ (1999), *The Advocacy Coalition Framework: An Assessment. Theories of the Policy Process*, Boulder Westview Press.

P. SABATIER & D. A. MAZMANIAN (1993) "La implementación de la política pública: un marco de análisis", en L. F. AGUILAR VILLANUEVA, *La implementación de las Políticas*, México, Porrúa.

P. SABATIER (1998), "The Advocacy Coalition Framework: Revisions and Relevance for Europe", *Journal of European Public Policy*, N° 5.

P. SABATIER & E. SCHLAGER (2000), "Les Approches Cognitives des Politiques Publiques: Perspectives Américaines", *Revue Française de Science Politique*, Vol. 50, N° 2, Paris, Presses de Sciences Po.

J. TAIANA (2006), *Informe oficial del Canciller Taiana a la Presidencia de la Comisión de Relaciones Exteriores y Culto en el Congreso de la Nación*, 14 de febrero.

<http://www.cancilleria.gov.ar/portal/index.html>

D. WOLTON (1992) "La Comunicación política: Construcción de un modelo", en J. FERRY y D. WOLTON, *El nuevo espacio público*, Barcelona, Gedisa.

World Rainforest Movement (WRM) (2003), *Certificando lo incertificable*, Montevideo.

Recibido: diciembre 2007. Evaluado: abril 2008.