

TRIBUNAL PERMANENTE DE LOS PUEBLOS
Audiencia sobre
Políticas Neoliberales Y Transnacionales Europeas
En América Latina y el Caribe
Viena, Austria
10-12 de Mayo del 2006

Informe de Caso
Cadena Agroalimentaria
Botnia y ENCE en Uruguay
Presentado por
REDES-Amigos de la Tierra Uruguayal
Uruguay Sustentable

Botnias y ENCE en Uruguay

**Presentado por: REDES-Amigos de la Tierra Uruguayal
Uruguay Sustentable
Preparado por: Carlos Santos**

Informe de caso: **Botnia y ENCE en Uruguay**
Sector de actividad: **Producción de celulosa**
Elaboración: **REDES-Amigos de la Tierra Uruguay.**

Resumen

El proyecto de instalación de dos plantas de elaboración de celulosa en el río Uruguay en las proximidades de la ciudad de Fray Bentos, en el límite entre Argentina y Uruguay ha generado un fuerte conflicto entre los gobiernos de ambos países.

Más allá del debate sobre la contaminación propia de las dos instalaciones industriales, propuestas por las transnacionales europeas Botnia (Finlandia) y ENCE (Empresa Nacional de Celulosa, España), su concreción consolidaría un modelo de desarrollo sumamente perjudicial para la región.

Este modelo, que se podría caracterizar como "monocultivo forestal para la producción de pasta de celulosa" viene generando una situación adversa para el país en materia económica, social, ambiental y de soberanía.

Estas empresas han puesto en juego derechos humanos, como el derecho a la salud y el derecho al trabajo, y obligaciones del Estado, como la obligación del estado de producir y difundir información y de promover la participación, así como la obligación de proteger los derechos frente a la acción de terceros.

Las empresas han hecho valer la existencia de Tratados de Protección de Inversiones entre Uruguay con España y Finlandia, respectivamente, para consagrar la defensa de sus intereses y pasar incluso por encima de decisiones del propio gobierno de Uruguay, profundizando el conflicto que se viene registrando entre ambos países. La amenaza que se ha esgrimido es la llevar al Estado uruguayo a un juicio ante el CIADI, Centro Internacional de Arreglo de Diferencias relativas a Inversiones, del Banco Mundial.

Ante la demanda inicial del gobierno argentino y de organizaciones uruguayas de que se realizara un estudio de Impacto Ambiental acumulativo de ambas plantas, fue la Corporación Financiera Internacional (CFI) quién contrató el estudio. Ocurre que la CFI del Banco Mundial será una de las socias de las empresas en estos emprendimientos.

Por otra parte, la Unión Europea, a través de sus representantes comerciales, ha jugado el rol de defender las empresas europeas, asegurando que son "víctimas inocentes" de un conflicto entre los gobiernos de Argentina y Uruguay.

Índice

Resumen	<i>pág. 2</i>
1. Introducción	
1.a. Caracterización general de Uruguay	<i>pág. 4</i>
1.b. Datos generales de las empresas: Botnia	<i>pág. 5</i>
1.c. Datos generales de las empresas: ENCE	<i>pág. 5</i>
1.d. Datos generales de las empresas: Empleo y tecnología	<i>pág. 6</i>
2. Derechos Humanos y Obligaciones en juego por la presencia de Botnia y ENCE	
2.a. El derecho a la salud y el derecho al trabajo	<i>pág. 8</i>
2.b. Obligación de producir y difundir información y de promover la participación	<i>pág. 9</i>
2.c. Obligación de proteger frente a la acción de terceros	<i>pág. 9</i>
3. Los eventuales riesgos de las plantas de celulosa	
3.a. Posibilidad de derrames o accidentes	<i>pág. 10</i>
3.b. Problemas de salud pública	<i>pág. 10</i>
4. Acciones legales generadas ante la presencia de Botnia y ENCE	<i>pág. 10</i>
5. Vinculación con Instituciones Financieras Internacionales: BM, CFI, CIADI.	
5.a. Banco Mundial	<i>pág. 10</i>
5.b. Corporación Financiera Internacional	<i>pág. 10</i>
5.c. Centro Internacional de Arreglo de Diferencias relativas a Inversiones.	<i>pág. 11</i>
6. El “papel” de la Unión Europea: “Botnia, una víctima inocente”	
7. El conflicto binacional con Argentina	<i>pág. 12</i>
8. Plantas de celulosa y modelo forestal: limitantes para el desarrollo sustentable del Uruguay	<i>pág. 13</i>

1. Introducción

El proyecto de instalación de dos plantas de elaboración de celulosa en el río Uruguay en las proximidades de la ciudad de Fray Bentos, en el límite entre Argentina y Uruguay ha generado un fuerte conflicto entre los gobiernos de ambos países.

Más allá del debate sobre la contaminación propia de las dos instalaciones industriales, propuestas por las transnacionales europeas Botnia (Finlandia) y ENCE (Empresa Nacional de Celulosa, España), su concreción consolidaría un modelo de desarrollo sumamente perjudicial para la región.

Este modelo, que se podría caracterizar como “monocultivo forestal para la producción de pasta de celulosa” viene generando una situación adversa para el país en materia económica, social, ambiental y de soberanía.

1.a. Caracterización general de Uruguay

Uruguay tiene una superficie de 18,7 millones de hectáreas y un poco más de 3 millones de habitantes, de los cuales apenas 190.000 viven en las zonas rurales. Más del 80% de la población vive en los principales centros urbanos; sólo la capital, Montevideo, y su zona metropolitana concentra más de la mitad de la población nacional.

Históricamente Uruguay ha sido es un país exportador de alimentos. En los últimos años, y con mayor incidencia desde la crisis económico-financiera del Río de la Plata en 2002, cientos de miles de uruguayos no reciben buena alimentación. La desnutrición infantil en los hijos de los trabajadores y asalariados rurales ha aumentado, llegando incluso a registrarse varias muertes por esta causa.

En 30 años han desaparecido 20.000 establecimientos rurales y 128.000 personas han sido obligadas a abandonar el campo. Del total de la población activa, el 20% se encuentra totalmente desocupado. De estos desocupados permanentes, 22.000 corresponden a ciudades con menos de 5.000 habitantes.

En el medio rural hay 57.000 explotaciones y apenas 157.000 trabajadores rurales en total (o sea, un promedio de 2,75 trabajadores por establecimiento). Existen unos 55.000 trabajadores asalariados que carecen de sindicato y derechos laborales; su jornal promedio es de 80 pesos (poco más de 3 dólares americanos).

Como no se dispone de información sobre las Sociedades Anónimas propietarias de tierra, entre las que se encuentran la mayoría de las forestales, se estima que la extranjerización de la tierra alcanza el 17% de la superficie rural del país.

Un total de 647.680 hectáreas están dedicadas al monocultivo de eucaliptos y pinos; 385.000 de ellas son propiedad de 9 Sociedades Anónimas extranjeras, que a su vez pertenecen a grandes empresas multinacionales (Mesa de Reforma Agraria, 2005).

Entre 1988 y 2000 las empresas plantadoras forestales recibieron 500 millones de dólares de subsidios de parte del Estado, gracias a la llamada “Ley de Promoción Forestal” (N. 15939) del año 1987.

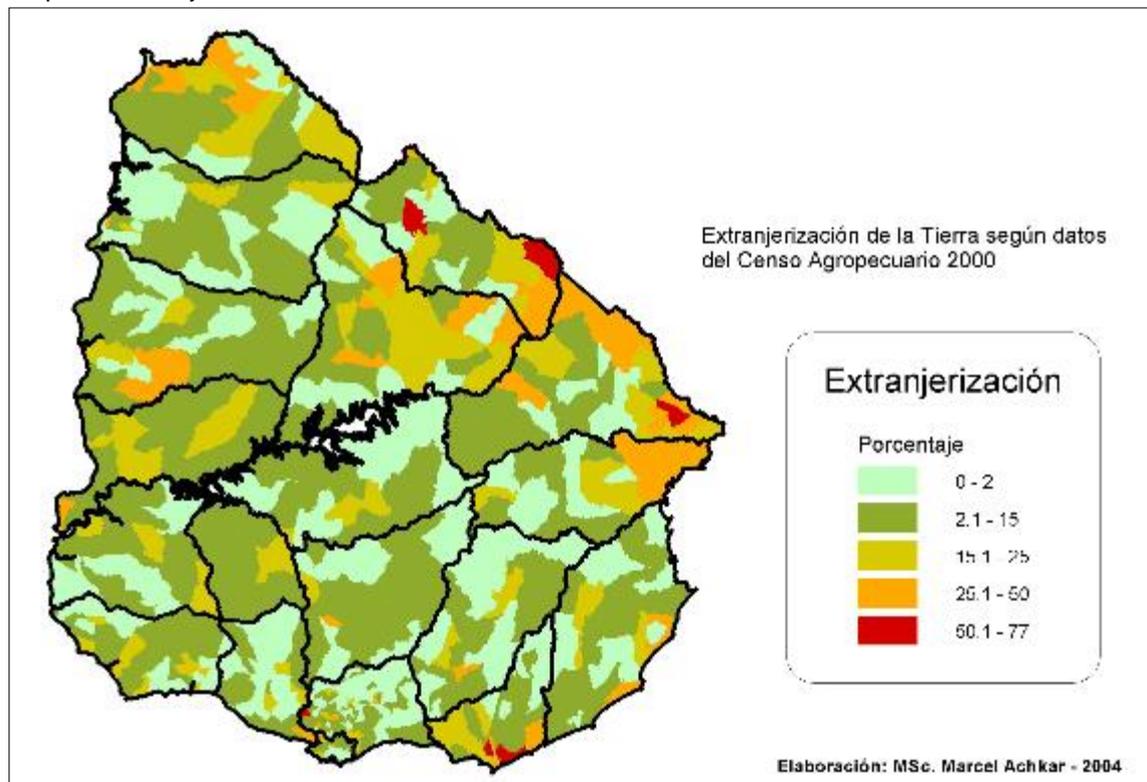
Los subsidios planteados en esta Ley Forestal tienen diferentes mecanismos: a) la exoneración impositiva, b) el reintegro del 50% del costo fijo si al año de plantado el cultivo forestal alcanza el 75% del rendimiento, c) proporciona líneas de crédito a largo plazo y a bajas tasas de interés anual y d) la libre importación de insumos y maquinarias que se necesiten para la instalación y el funcionamiento de las empresas forestales (Achkar et. al, 2005).

Según investigadores de Uruguay Sustentable “en los últimos 18 años la forestación ha sido la actividad del sector primario de la economía con mayor impulso en el país, abarcando 19.402 explotaciones e incrementándose a un ritmo de 70.000 hectáreas anuales” (Achkar et. al, 2005: 48).

A este respecto Achkar, Domínguez y Pesce han planteado que los económicos no son los únicos subsidios que el país da a este tipo de producción: “este aspecto que refleja ausencia de un ordenamiento ambiental del territorio basado en principios de sustentabilidad, evidencia otra modalidad de subsidios que es la concerniente a las ventajas ambientales y geográficas para la introducción de los emprendimientos forestales, como son la cercanía a los principales centros de consumo y de exportación (por abaratamiento de fletes) y la alta capacidad productiva de los suelos más fértiles del país. Y estas ventajas comparativas, en los hechos, resulta más rentable que el conjunto de subsidios económicos propuestos” (Achkar et. al, 2005).

Esta realidad es indicativa de la preferencia por parte de los empresarios forestales de gozar de los subsidios ambientales más que de los estrictamente proporcionados por el estado uruguayo a los efectos de dinamizar el sector. Se localizan en las tierras con mayor fertilidad natural, que garantizan un mayor rendimiento por hectárea y mayor tasa temporal de crecimiento vegetal y próximos a zonas portuarias, para hacer más competitivos los precios en el mercado internacional como producto en el abaratamiento de los fletes.

Mapa 1: Extranjerización de la Tierra



Fuente: Achkar et. al. 2004.

Esta situación compromete la seguridad y soberanía alimentaria de la sociedad uruguayo, hecho por demás preocupante ya que resta grados de libertad para la creación de escenarios sustentables.

Las empresas Botnia y ENCE son dos de estas multinacionales extranjeras que poseen enormes extensiones de tierra, que pasó de utilizarse para la producción de alimentosa utilizarse para el monocultivo de árboles, con el subsidio de toda la sociedad uruguayo.

1.b. Datos generales de las empresas: Botnia

Botnia es una corporación finlandesa transnacional (grupo Metsa Botnia), fundada en el año 1973. Tiene 5 plantas de celulosa en Escandinavia y es la segunda empresa a nivel mundial en producción de celulosa.

En Uruguay esta empresa cuenta, desde el 14 de febrero de 2005, con una Autorización Ambiental Previa, para la implantación y operación de una terminal portuaria y de una planta para la fabricación de aproximadamente 1.000.000 de toneladas de pulpa de celulosa al año. El emprendimiento, bajo el régimen de Zona Franca, se ubica a 4 kilómetros al este de la ciudad de Fray Bentos. El costo total del proyecto es del orden de 1.200 millones de dólares americanos. Además, Botnia opera en Uruguay como empresa forestal a través de Forestal Oriental Sociedad Anónima, que es propietaria a título propio de 120.000 hectáreas.

1.c. Datos generales de las empresas: ENCE

ENCE (Empresa Nacional de Celulosa de España) es una transnacional española que opera en Uruguay desde 1990, como EUFORE, en el monocultivo de árboles en diferentes zonas del país. Es propietaria de esta manera de unas 100.000 hectáreas cultivadas.

La empresa cuenta con una Autorización Ambiental Previa, de 9 de octubre de 2003, para la implantación y operación de una planta para la fabricación de celulosa en la Terminal Logística de M'bopicuá.

Esta planta produciría 500.000 toneladas de pulpa de celulosa al año y esta ubicada a 12 kilómetros al este de la ciudad de Fray Bentos, contiguo al puerto de la que ya funciona. La inversión total prevista por Celulosas de M'bopicuá es de aproximadamente USD 500 millones.

1.d. Datos generales de las empresas: Empleo y tecnología

De acuerdo a los datos censales aportados por el Instituto Nacional de Estadística, en el año 1996 la actividad del sector forestal ocupaba 5.000 trabajadores en total, de los cuáles 2.962 (59%) son permanentes y los restantes safrales. El número promedio de trabajador por explotación es de 3 asalariados rurales en forma permanente (Achkar et. al, 2005).

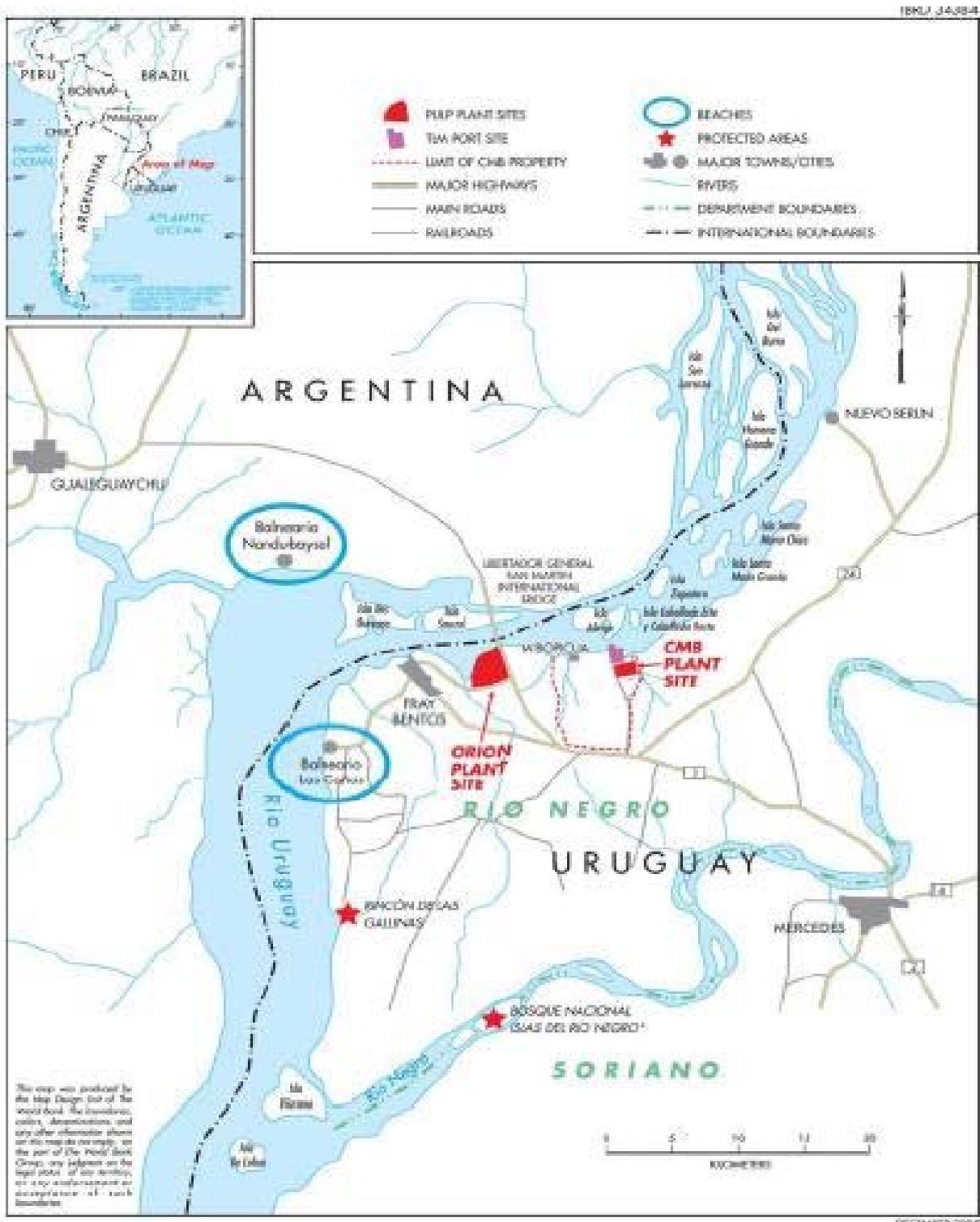
En los picos de la construcción de las obras, se prevé la ocupación directa de 1.600 personas para M'bopicuá y 4.000 para Botnia. Una vez que las plantas estén operando, se estima que demandarán (cada una de ellas) 300 trabajadores en forma permanente además de empleos indirectos.

La tecnología adoptada por ambas plantas permite separar la celulosa de los restantes componentes presentes en la madera mediante un tratamiento fisicoquímico denominado KRAFT, que consiste en la digestión de la madera utilizando calor, presión y productos químicos.

Luego la celulosa es lavada y blanqueada utilizando dióxido de cloro. Esta tecnología se denomina ECF (*Elemental Chlorine Free*, Libre de Cloro Elemental) para diferenciarla de la TCF (que *Total Chlorine Free*, Totalmente Libre de Cloro) no utiliza cloro en ninguna de sus formas, y de la que utiliza cloro elemental.

Ambas plantas requieren procesos auxiliares, como el tratamiento efluentes, la fabricación de insumos químicos (p.e. el dióxido de cloro, que se realiza en la propia planta), y la disposición final de los residuos sólidos.

Mapa 2: Emplazamiento de las plantas de celulosa Botnia (Orion) y ENCE (CMB)



Fuente: Plantas de Celulosa en Uruguay - Estudios de Impacto Acumulativo, Corporación Financiera Internacional, 2006.

2. Derechos Humanos y Obligaciones en juego por la presencia de Botnia y ENCE¹

Aplicando un enfoque de derechos humanos a este caso, surgen una serie de obligaciones que el Estado debe asumir y que podrían concluir en la prohibición de la instalación de las plantas o en su autorización en el marco de determinadas condiciones (Willat, 2005).

En este nivel debemos aclarar que partimos de una conceptualización que nos permite visualizar a las corporaciones (y no sólo a los estados) como responsables de las violaciones a los derechos humanos. (FIAN-Pan Para el Mundo, 2005).

2.a.El derecho a la salud y el derecho al trabajo

El **derecho a la salud** y el **derecho al trabajo** son derechos que están claramente involucrados en este caso y que han sido consagrados en el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales (PIDESC) y en otros documentos de derecho internacional ratificados por Uruguay.

El derecho a la salud está comprometido por el vertido o emisión de desechos industriales contaminantes que generarían concentraciones de productos tóxicos en el medio, entrarían en contacto con las personas y tendrían incidencia directa o indirecta en la salud de las mismas.

Existen diversas opiniones respecto a la producción de dioxinas en el proceso de blanqueo que utilizarán las plantas Botnia y ENCE, libre de cloro elemental. Mientras las empresas señalan que los niveles de cloración permanecen por debajo de niveles en los que se producirían sustancias tóxicas, otras organizaciones señalan que la aparición de dioxinas no sólo ocurriría en el proceso de blanqueo sino también en la fabricación de dióxido de cloro que se realizaría in situ.

El derecho a la salud también estaría involucrado con relación a la posible contaminación de fuentes de agua que provocaría una regresión en el acceso al agua potable o en la potabilidad del agua. Esta situación se plantea porque la toma de OSE (Obras Sanitarias del Estado) para el suministro de agua potable a la ciudad de Fray Bentos, se encuentra aguas abajo del lugar en el que se instalarán las plantas.

El **derecho al trabajo** estaría involucrado en cuanto a la creación o pérdida de puestos de trabajo como consecuencia del funcionamiento de las plantas. La empresa Botnia afirma que se generarán más de 8000 puestos de trabajo en Uruguay para el año 2016 entre empleos directos e indirectos; 2000 empleos serían en el sector forestal a partir de 2009, alcanzándose una cifra cercana a los 1500 ya en el año 2007. El personal que trabajará directamente en la fábrica comprendería según la empresa, 300 personas. ENCE por su parte señala que durante el funcionamiento normal de la fábrica el personal será de unas 305 personas y el empleo indirecto de entre 1000 y 1200 puestos de trabajo. En los momentos de mayor actividad de la obra de construcción de la planta serán 1600 los puestos de trabajo. Por su parte, las organizaciones sociales que se oponen a la instalación de las plantas sostienen que serán menos los puestos creados, muchos de ellos trabajos de mala calidad como el empleo forestal, se perderán puestos de trabajo vinculados con el turismo y se perjudicará la calidad ambiental de quienes viven de la pesca del río.

El Estado tiene la **obligación de proteger** a las personas frente a la acción de terceros actores que provoquen mediante su acción o la omisión de sus obligaciones, un retroceso en la satisfacción de los derechos. En este caso debería exigir a las empresas que cumplan con todas aquellas condiciones y que adopten todas las medidas necesarias para que no se produzca un retroceso en la satisfacción de derechos. En caso de que sea imposible evitar la violación de derechos mediante la adopción de medidas por parte de las empresas o de que estas se rehusaran a adoptarlas, el Estado debería impedir la instalación de las plantas y decretar su clausura en caso de que ya estuvieran funcionando.

El Estado tiene la **obligación de progresividad y de no regresividad** respecto a la satisfacción de derechos. Por ejemplo, en caso de que se produzcan sustituciones de unos puestos de trabajo por otros, para evaluar la progresividad o regresividad respecto a este derecho debería compararse las condiciones de dignidad de los empleos creados respecto de los perdidos. En el caso de los puestos que se pierdan está involucrada la situación de vulnerabilidad en la que quedan las personas que pierden su empleo, que deberá ser contemplada por mecanismos de protección.

¹ Reproducimos aquí la elaboración de **Fernando Willat, coordinador** del SERPAJ (Servicio Paz y Justicia) Uruguay y del capítulo uruguayo de la PIDHDD (Plataforma Interamericana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo). En "Instalación de plantas de celulosa en Fray Bentos: un enfoque de derechos", publicado en el "Informe Derechos Humanos en Uruguay 2005", Montevideo, SERPAJ, 2005.

2.b. Obligación de producir y difundir información y de promover la participación:

La ley prevé un mecanismo de participación popular mediante la realización de una audiencia pública cuando el MVOTMA (Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente) considere que el proyecto implica repercusiones graves de orden cultural, social o ambiental.

El 21 de diciembre de 2004 se realizó la audiencia pública relativa al proyecto de la empresa Botnia. El documento de la División de Impacto Ambiental de la DINAMA (Dirección Nacional de Medio Ambiente) señala al respecto que “las inquietudes planteadas en la Audiencia Pública ya habían sido mayoritariamente analizadas por la DINAMA y ninguna de las preguntas realizadas por los asistentes originó una nueva solicitud de información complementaria”.

Asimismo, señala: “Durante el período de puesta de manifiesto del Informe Ambiental Resumen, y luego de realizada la Audiencia Pública, se recibieron una declaración pública de la Asociación de Maestros de Río Negro, un documento del Grupo Guayubira y una solicitud de información de parte de OSE.” Con respecto a las inquietudes planteadas por los asistentes a la Audiencia Pública, así como por los otros actores mencionados, si bien la DINAMA afirma haber tenido en cuenta todos los aspectos contenidos en ellas, esto no se desprende en forma evidente del documento. No conocemos ningún otro documento que presente específicamente las respuestas a las inquietudes planteadas.

2.c. Obligación de proteger frente a la acción de terceros

La DINAMA ha seguido los pasos formales que la ley establece y que constituyen mecanismos de protección de los derechos que pudieran estar amenazados en emprendimientos que implican riesgo ambiental. La autorización previa otorgada impone a las empresas una serie de obligaciones relativas a la presentación de planes de implementación de medidas de mitigación y compensación; de monitoreo y seguimiento; de contingencias y de prevención de accidentes, entre otros. La autorización definitiva estará supeditada al cumplimiento de las condiciones que se imponen en la resolución ministerial que incluyen los parámetros a los que deberá ajustarse el funcionamiento de las plantas.

El daño que pudieran ocasionar las fábricas de Celulosa, corresponden tanto a los efectos de su accionar normal, como a aquellos que pudieran derivarse de eventuales accidentes. La aceptación de riesgos de accidentes, puede ser considerada como una característica inherente a cualquier emprendimiento. Pero la aceptación también implica una opción política en tanto los riesgos se asumen en función de otras consideraciones. Esta opción política debe ser asumida evaluando el efecto sobre la situación de conjunto de la totalidad de los derechos humanos involucrados, considerando la gravedad de los riesgos y el perjuicio de no asumirlos. También entre las consideraciones, se encuentra la de que se hayan adoptado las medidas, que constituyan obligaciones que los actores involucrados deben asumir para minimizar los riesgos. En este caso, entre las obligaciones que condicionan la autorización definitiva y que se establecen en la autorización previa otorgada, se encuentra la de presentar un plan de prevención de accidentes.

Con respecto a los riesgos de accidentes, el informe final de la DINAMA señala: “La identificación de riesgos e impactos potenciales por accidentes presentada en el Estudio de Impacto Ambiental es muy liviana. Preocupa especialmente la ausencia de consideración de eventuales accidentes en el transporte fluvial y del análisis de sus efectos sobre el agua que OSE utiliza en su toma de Fray Bentos. Se entiende que estos aspectos deberán considerarse dentro de los planes de prevención de accidentes, que Botnia debiera presentar, incluyendo la propuesta de acciones de mitigación o compensación. Dada la magnitud de la afectación que podrían generar los accidentes en el transporte fluvial de productos químicos, se considera que DINAMA no debiera autorizar el inicio de las obras del proyecto hasta que sean satisfechas todas las inquietudes acerca de las consecuencias que podrían generar tales situaciones.”

3. Los eventuales riesgos de las plantas de celulosa

Una de las consideraciones fundamentales a realizar en este respecto es que, en el caso de la planta de celulosa de la empresa finlandesa Botnia, el emprendimiento funcionará en un régimen de “zona franca”. Esto es, una zona donde, además de las exoneraciones fiscales, los regímenes de derechos laborales, sociales y ambientales no queda claro a que legislación nacional corresponden.

Un informe elaborado por el Grupo Ambiental del CADESYC² plantea que “el establecimiento de este tipo

² El Centro Artiguista por los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, CADESYC, es un instituto de investigación y formación política del Movimiento de Participación Popular (MPP), sector mayoritario del Frente Amplio (actual partido de gobierno). Este sector está integrado, entre otros, por el Movimiento de Liberación Nacional (MLN) grupo guerrillero de la década del 60. De éste grupo forma parte el ex guerrillero y ex senador José Mujica, actual Ministro de Ganadería, Agricultura y Pesca. A pesar de este informe, sumamente crítico con la instalación de las plantas de celulosa, el Ministro Mujica ha sido uno de los defensores de los emprendimientos desde el gobierno.

de emprendimientos en una zona bajo régimen de zona franca, genera una pérdida de recaudación fiscal para el país muy importante; esta resignación de soberanía, se transforma de hecho en un tipo de subsidio, que otorga a este proyecto productivo una ventaja adicional incontestable frente a otros modelos productivos de derivados de la madera" (CADESYC, 2005).

Este informe, además, señala que "las dos fábricas son verdaderamente muy grandes, grandes a escala mundial. Esto significa que cuando la empresa dice "pequeños derrames" o "eventuales fugas", el uso de los adjetivos no debe cegarnos: se trata de cantidades muy importantes" (CADESYC, 2005).

La experiencia de la planta de celulosa de Celco en Valdivia, Chile (Cuenca, 2005) de dimensiones similares a la de Botnia en Uruguay, mostró que el volumen real de producción superó ampliamente las toneladas para las cuales la planta había sido habilitada. Un ejecutivo de Celco, Ronald Beare, ha pasado a ser gerente general de Botnia-Uruguay.

3.a. Posibilidad de derrames o accidentes

En el documento elaborado por CADESYC plantea la no contemplación, en los informes de impacto ambiental, de los posibles derramos o accidentes que pudieran ocurrir en el interior de las plantas : "hay una realidad de cambio climático que puede llevar a lluvias e inundaciones repentinas –o a fenómenos que no podemos imaginar– en los 40 años de explotación de la planta. La eventualidad de que efluentes venenosos lleguen a contaminar el río Uruguay debe contemplarse, y no hay que olvidar que media docena de pequeños cursos de agua surcan el terreno de la propiedad de Botnia" (CADESYC, 2005).

3.b. Problemas de salud pública

La población de varios pueblos cercanos a la planta de Celco en Valdivia, que comenzó a operar en febrero de 2004, padecieron de problemas respiratorios, irritaciones en los ojos y dolores de cabeza, entre otras afecciones: No había otra causa palpable para esto que posibles emisiones inadvertidas de gases tóxicos de la planta, el único elemento nuevo en la zona. (Cuenca, 2005).

4. Acciones legales generadas ante la presencia de Botnia y ENCE

En setiembre de 2005, un Fiscal de la justicia uruguaya presentó una demanda ante el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente exigiendo la prohibición de la instalación de la empresa Botnia por "la omisión en su deber de cumplimiento con la protección del medio ambiente".

El fiscal considera que los derechos ambientales de los uruguayos serían violados por la que será la fabrica de celulosa de mayor volumen de producción en el mundo" (Zibechi, 2005).

La posición del fiscal, además, estuvo basada en el nuevo texto constitucional (aprobado en plebiscito el 31 de octubre de 2004) según el cual debe priorizarse el uso social del agua sobre el económico (Santos, 2005).

Como lo ha planteado el informe del CADESYC "el enorme consumo de agua que este proceso conlleva (90.000 m3 por día, solo la planta de Botnia) debería revisarse, en vista de que desde el 31 de octubre de 2004 el agua es un recurso consagrado por la voluntad popular como de dominio público, a través de un referéndum". Al mismo tiempo, dice el informe, la "alteración del ciclo hidrológico superficial, dada la excesiva forestación sobre la zona de recarga de las cuencas hídricas, la desecación de los pozos de riego (descenso de napas), en zonas aledañas a la forestación con eucaliptos, y una disminución en la disponibilidad del recurso agua, para la recarga de acuíferos y en el volumen de las aguas superficiales (ríos y arroyos)" también entra en contradicción con la nueva norma constitucional, ya que plantea un uso no sustentable del agua (CADESYC, 2005).

5. Vinculación con Instituciones Financieras Internacionales: BM, CFI, CIADI.

5.a. Banco Mundial

Las estrategias y programas internacionales de forestación impulsados por los organismos financieros internacionales se justifican no sólo por el incremento en la demanda de madera y papel en el mercado global, sino que también actúan la necesidad de preservar los bosques denominados "ecuatoriales y tropicales" como reservas de "materias primas" (germoplasma e información genética) para las grandes empresas trasnacionales farmacéuticas y biotecnológicas y la preservación de los llamados "bosques templados y fríos" dadas las presiones ejercidas por la sociedad civil organizada en grupos ambientalistas, en los países del denominado "Norte" (Achkar et. al, 2005).

La promulgación de la Ley Forestal de 1987 recibió el beneplácito del Banco Mundial: “El Uruguay estaría demostrando de esta manera al mundo, que hacer bosque donde antes no los hubo es inscribir su nombre en aquella reducida lista de países que efectivamente contribuyen al mejoramiento ambiental mediante un desarrollo productivo sostenido”, declaró en aquel entonces el portavoz del Proyecto de Desarrollo Forestal del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (del Banco Mundial) para Uruguay (Achkar et. al, 2005).

Para el financiamiento de su planta industrial en Fray Bentos, Botnia ha solicitado asistencia financiera al Banco Mundial a través de la Corporación Financiera Internacional y el Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones.

5.b. Corporación Financiera Internacional

La Corporación Financiera Internacional (CFI) del Banco Mundial es una de las posibles financiadoras de ambos emprendimientos industriales, aunque se encuentra bastante más definida la participación de la CFI en el proyecto de Botnia.

Ante la demanda de las organizaciones sociales y ambientalistas de la no existencia de una Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) combinada de ambos proyectos (Botnia y ENCE) el gobierno de Uruguay solicitó al Banco Mundial, a través de la propia CFI, la posibilidad de realizar este informe.

Como ha ocurrido en otros casos, es el futuro “socio” de la empresa quien realiza el informe de impacto ambiental. En este caso, el informe claramente fue beneficioso para la empresa, reafirmando los conceptos del primer informe de EIA de Botnia (CFI, 2006).

5.c. Centro Internacional de Arreglo de Diferencias relativas a Inversiones.

La existencia de Acuerdos Bilaterales de Protección de Inversiones (BPI) entre Uruguay con España y con Finlandia, respectivamente, ha hecho que las empresas utilicen como mecanismo de presión la eventual recurrencia ante el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias relativas a Inversiones (CIADI) del Banco Mundial. Este supuesto tribunal es la instancia en que se dirimen las “diferencias” entre los inversores y los estados, de acuerdo al texto de los BPI firmados.

En una reunión realizada a principios de abril de 2006 en Montevideo entre los principales directivos de la empresa finlandesa Botnia y el presidente de Uruguay, Tabaré Vázquez, los representantes de la empresa manifestaron que de continuar los problemas e incertidumbres respecto a su inversión para construir una planta de celulosa, estarían en situación de “denunciar los términos del Tratado de Protección de Inversiones entre Uruguay y Finlandia” y eventualmente exigir resarcimientos económicos.

La reunión fue convocada a los efectos de destrabar las negociaciones con Argentina por la construcción de las plantas de celulosa en la localidad uruguaya de Fray Bentos, y concretamente era la instancia en la cual el gobierno uruguayo informaría a la empresa sobre el curso de las negociaciones binacionales. El principal pedido a la empresa era que detuviera la construcción de la planta por un plazo razonable para que en ese período ambos gobiernos pudieran negociar una salida al conflicto. Al final del encuentro, la empresa informó que la detención de obras sería solamente por 10 días.

El gobierno uruguayo lamentó tal decisión, a la que calificó de “inflexible” y el desconocimiento de “las verdaderas dimensiones y alcances del conflicto binacional que en este momento enfrentamos” los gobiernos argentino y uruguayo.

Sin embargo, un detalle que no es menor -y que fue desmentido por el gobierno de Uruguay- fue que en la reunión con Botnia, los empresarios habrían dado a entender que de continuar los problemas para la construcción de la planta de celulosa, recurrirían a los términos del Tratado de Protección de Inversiones ratificado en el 2004.

El Tratado de Inversiones garantiza los derechos de los inversores privados y fue negociado expresamente a pedido de Botnia antes de oficializar su decisión de radicar la inversión para la planta de celulosa. Ahora queda claro que fue una perfecta estrategia para sus intereses (RadioMundoReal, 2006).

6. El “papel” de la Unión Europea: “Botnia, una víctima inocente”

La Unión Europea se involucró oficialmente en el conflicto generado entre Uruguay y Argentina por la instalación de las plantas de celulosa, en defensa de la empresa finlandesa Botnia. El representante europeo de Comercio Exterior, criticó la posición de la Argentina en la discusión con Uruguay y “advirtió” que las inversiones en la región podrían comprometerse si la Argentina y Uruguay no encuentran una

solución (La Nación, 2006).

El representante europeo de Comercio, Peter Mandelson, planteó esa posición en la sede de Botnia (Helsinki, la capital de Finlandia). "No creo que los intereses económicos de nadie ganen con un contencioso que plantea el tema de si las inversiones europeas en esa parte de América del Sur estarán garantizadas o no en el futuro. Nadie saldrá ganando", dijo Mandelson.

"Botnia es una víctima inocente del conflicto entre los dos países" manifestó en esa oportunidad Mandelson, agregando que "La compañía tiene la mejor reputación posible y no utiliza dobles estándares para sus inversiones según se realicen en Europa o fuera de Europa" (La Nación, 2006).

Estas declaraciones fueron publicadas en Finlandia el mismo día que la ministra finlandesa de Comercio Exterior, Paula Lehtomäki, suspendió su visita a Argentina en el marco de una gira por los países del Cono Sur, en claro "reproche" a la posición de ese país en el conflicto.

Por su parte, el encargado de Negocios de la Unión Europea en la Argentina, Matthias Jorghensen, defendió a Botnia por considerar que tiene "excelentes" estándares de calidad en defensa del medio ambiente. "Finlandia es parte de la UE. Hay una preocupación general y es deseo de ver este conflicto resuelto lo más rápido posible", dijo Jorghensen (La Nación, 2006).

7. El conflicto binacional con Argentina

El conflicto entre Uruguay y Argentina se inició a raíz de la movilización de organizaciones ciudadanas de Gualeguaychú, ciudad argentina enfrentada a Fray Bentos en la ribera argentina del Río Uruguay. Las organizaciones reclaman la no construcción de las plantas de celulosa por la contaminación que éstas producirían (con efectos sobre la salud y la producción) pero sobre todo por los efectos sobre el turismo, verdadero motor de la economía local.

Estas organizaciones, nucleadas en la Asamblea de Gualeguaychú, conforman un movimiento de base organizado contra los dos proyectos de las plantas de celulosa. Relacionada con las organizaciones uruguayas que se oponen a las plantas de celulosa a través de Red Socioambiental Uruguay-Entre Ríos, convocaron a una de las mayores movilizaciones realizadas contra estos emprendimientos.

En abril de 2005, más de 30,000 personas tanto de Argentina como de Uruguay participaron en una movilización de protesta, "El abrazo en el puente" (el puente sobre el Río Uruguay, RadioMundoReal, 2005).

Luego de esta medida, las organizaciones de la Asamblea de Gualeguaychú adoptaron, como medida de lucha, la realización de "piquetes" (cortes de tránsito) sobre los puentes que cruzan el río Uruguay y unen a ambos países. El gobierno argentino ha respondido a la movilización en esta zona, reclamando al gobierno uruguayo la suspensión de las obras para la realización de nuevos estudios de impacto ambiental. Para ello, el gobierno argentino se basó en la violación del Estatuto del Río Uruguay, convenio que preveía el informe previo del gobierno uruguayo a su par argentino.

Ante una reunión entre los presidentes de Argentina, Néstor Kirchner, y de Uruguay, Tabaré Vázquez, se logró el acuerdo de suspensión de las obras (por el lado de Uruguay) y levantamiento de los cortes de ruta (por el lado de Argentina) como señales hacia la apertura de instancias de diálogo que encaminaran una salida al diferendo.

Sin embargo, el anuncio del gobierno de Uruguay de llamar a una suspensión de las obras por 90 días para la realización de los estudios que demandaban las autoridades argentinas no fue acatado por la empresa finlandesa, que propuso una suspensión de sólo 10 días en sus obras.

El directorio de Botnia, al decidir no suspender las obras como se había comprometido, mostró clara de la independencia de acción de la transnacional con respecto al gobierno uruguayo, al argentino y a la opinión de la ciudadanía, y de la relevancia que otorga en cambio al mantenimiento de su imagen frente a los mercados internacionales.

La acción de Botnia anticipa la nula capacidad de control que el gobierno de Uruguay tendrá frente a estos emprendimientos una vez entren en funcionamiento. El Estado no sólo no posee personal idóneo para la tarea de control estrictamente tecnológico, sino que a nivel jurídico encuentra un margen muy estrecho para obligar a la empresa a cumplir con lo pactado. Los últimos acontecimientos son una prueba en este sentido.

El gobierno argentino entendió insuficiente este plazo propuesto por la empresa para que el equipo compuesto por tres técnicos de cada país llevara a cabo los análisis pertinentes, y por tanto anuló la reunión presidencial que permitiría alcanzar un acuerdo.

8. Plantas de celulosa y modelo forestal: limitantes para el desarrollo sustentable del Uruguay

Claramente la instalación de las plantas de celulosa de Botnia y ENCE en Uruguay generaría serias limitantes para alcanzar un desarrollo sustentable en el país, afectando no sólo el ambiente y las relaciones sociales y futuras del país, sino su propia soberanía.

Tratando de resumir estas limitantes, reproducimos alguna de las consideraciones planteadas en el Informe ya citado del CADESYC³ sobre las implicancias de estos emprendimientos:

- 1) "Con las herramientas técnicas que disponen los organismos estatales responsables de efectuar el contralor de los productos contaminantes derivados de estos emprendimientos, no existe la posibilidad de realizar un control eficiente y riguroso de efluentes y emanaciones de las plantas de celulosa".
- 2) "Existen mejores técnicas disponibles para el procesamiento de celulosa desde el punto de vista de la preservación de los recursos naturales renovables, como las plantas de ciclo cerrado (sin efluentes o mínimos) y de producción de celulosa totalmente libre de cloro (TCF)".
- 3) "El establecimiento de este tipo de emprendimientos en una zona bajo régimen de zona franca, genera una pérdida de recaudación fiscal para el país muy importante; esta resignación de soberanía, se transforma de hecho en un tipo de subsidio, que otorga a este proyecto productivo una ventaja adicional incontestable frente a otros modelos productivos de derivados de la madera".
- 4) "El modelo de monocultivo forestal de eucaliptos, enfocado hacia la producción de materia prima para abastecer las plantas pulperas, propende a la despersonalización, extranjerización y concentración en el régimen de tenencia de la tierra. Las multinacionales papeleras tienden a captar en los países del tercer mundo todas las fases de los procesos productivos (tierras, plantaciones, desarrollos genéticos, cosecha, transporte, producción de insumos, terminales portuarias, etc.)".
- 5) "La afectación ambiental derivada de estos emprendimientos, no solo repercutirá en la calidad de vida de los pobladores de nuestro país, sino también de los vecinos que comparten el Río Uruguay con nosotros, aspecto que no ha sido tenido en cuenta convenientemente, en la etapa previa al otorgamiento de la Autorización Ambiental Previa, lo cual ha provocado un contencioso internacional en el que estamos inmersos hoy en día".
- 6) "Los vertidos de la planta, generan un riesgo potencial de contaminación de los acuíferos, ya que la zona está asentada sobre una formación geológica sedimentaria, la cual favorece los procesos de infiltración en profundidad".
- 7) El modelo productivo de monocultivo forestal y los emprendimientos industriales de producción de celulosa en conjunto, causan una afectación importante en los siguientes aspectos:
 - alteración del ciclo hidrológico superficial, dada la excesiva forestación sobre la zona de recarga de las cuencas hídricas, la desecación de los pozos de riego (descenso de napas), en zonas aledañas a la forestación con eucaliptos, y una disminución en la disponibilidad del recurso agua, para la recarga de acuíferos y en el volumen de las aguas superficiales (ríos y arroyos).
 - El enorme consumo de agua que este proceso conlleva (90.000 m³ por día, solo la planta de Botnia) debería revisarse, en vista de que desde el 31 de octubre de 2004 el agua es un recurso consagrado por la voluntad popular como de dominio público, a través de un referéndum.
 - La concesión de la posibilidad de utilizar el Río Uruguay como vertedero de efluentes industriales (en el entorno de 75.000 m³ por día, solo la planta de Botnia), por lo menos durante 40 años, condiciona una eventual política de mejoramiento del estado actual del curso del agua, por ejemplo mediante la construcción de saneamiento adecuado en las poblaciones costeras, o cambios en las prácticas agrícolas que disminuyan la contaminación por agrotóxicos, en los cursos de agua".

³ El Centro Artiguista por los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, CADESYC, es un instituto de investigación y formación política del Movimiento de Participación Popular (MPP), sector mayoritario del Frente Amplio (actual partido de gobierno).

Referencias y documentos:

Achkar, Marcel; Domínguez, Ana y Pesce, Fernando; "Diagnóstico Socioambiental Participativo en Uruguay", Uruguay Sustentable, Montevideo, 2004.

Achkar, Marcel; Domínguez, Ana y Pesce, Fernando; "Los cultivos forestales en Uruguay. Subsidios para la destrucción de paisajes", en Ortiz, et. al. "Entre el Desierto Verde y el País Productivo, REDES-AT – Casa Bertolt Brecht, Montevideo, 2005.

CADESYC, "Informe del Grupo de Medio Ambiente relativo a forestación y plantas de celulosa", Montevideo, 2005. Acceso: www.cadesyc.org.uy

Corporación Financiera Internacional, "Plantas de Celulosa en Uruguay - Estudios de Impacto Acumulativo", 2006.

Cuenca, Lucio "Celulosa Arauco en Valdivia. El desastre ambiental en el río Cruces, resultado del modelo forestal chileno" en Ortiz, et. al. "Entre el Desierto Verde y el País Productivo, REDES-AT – Casa Bertolt Brecht, Montevideo, 2005.

FIAN-Pan Para el Mundo, "¿Cómo identificar y tratar las violaciones del derecho humano al agua? Aplicación del enfoque de derechos humanos", Stuttgart, Alemania, 2005.

"Multinacional le "recuerda" a gobierno uruguayo que podría aplicar cláusulas del Tratado de Inversiones para exigir resarcimientos económicos", RadioMundoReal, 2006, acceso: <http://www.radiomundoreal.fm/modules.php?op=modload&name=News&file=article&sid=9204>

"Razones para la Reforma Agraria en Uruguay", Mesa de Nacional de Reforma Agraria y Soberanía Alimentaria, Montevideo, 2005.

Santos, Carlos, "Agua Derecho Humano. Nuevo marco jurídico a partir de plebiscito constitucional", en "Informe Derechos Humanos en Uruguay 2004", Montevideo, SERPAJ, 2004.

"Todas las mentiras que dijeron no se han cumplido todavía", RadioMundoReal, 2005, acceso: <http://www.radiomundoreal.fm/modules.php?op=modload&name=News&file=article&sid=5478>

"UE advierte que peligran inversiones", diario La Nación, 22 de abril de 2006, página 5, Buenos Aires. Acceso: http://www.lanacion.com.ar/politica/nota.asp?nota_id=799599

Willat, Fernando, "Instalación de plantas de celulosa en Fray Bentos: un enfoque de derechos", publicado en el "Informe Derechos Humanos en Uruguay 2005", Montevideo, SERPAJ, 2005.

Zibechi, Raúl, "Celulosa y forestación, dos caras de un modelo depredador" en Ortiz, et. al. "Entre el Desierto Verde y el País Productivo, REDES-AT – Casa Bertolt Brecht, Montevideo, 2005.