

# **MOVIMIENTOS SOCIALES, PARTICIPACION Y AMBIENTE: El rol de la Asamblea Ciudadana en el conflicto Gualeguaychú - Fray Bentos.**

Olga Wainstein Krasuk, Mariana Cavalieri y  
Alicia Gerscovich.

Cita:

Olga Wainstein Krasuk, Mariana Cavalieri y Alicia Gerscovich (2011). *MOVIMIENTOS SOCIALES, PARTICIPACION Y AMBIENTE: El rol de la Asamblea Ciudadana en el conflicto Gualeguaychú - Fray Bentos. IX Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-034/821>

ARK: <https://n2t.net/ark:/13683/e9Wr/fvG>

## **MOVIMIENTOS SOCIALES, PARTICIPACION Y AMBIENTE: El rol de la Asamblea Ciudadana en el conflicto Gualeguaychú - Fray Bentos.**

Autoras: Olga Wainstein Krasuk, Mariana Cavalieri, Alicia Gerscovich

Centro de Estudios del Hábitat y la Vivienda. Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo. Universidad de Buenos Aires

olgawa@ciudad.com.ar

mariana.cavalieri@gmail.com

agersc@gmail.com

### **RESUMEN**

Partiendo del vecinalismo de Gualeguaychú como movimiento social, este trabajo analiza la inclusión del ambientalismo en la agenda pública local y su politización como nuevo valor. En términos de identidad de la ciudadanía local, el ambientalismo surge como un nuevo elemento a considerar a raíz de la aprobación de la instalación de dos pasteras en Fray Bentos, (Botnia y Ence) sobre las márgenes del Río Uruguay. Se analiza el conflicto desde el punto de vista de los movimientos sociales, reflexionando sobre roles y responsabilidades.

El trabajo tiene dos objetivos; por un lado analizar el origen y accionar de la Asamblea Ciudadana de Gualeguaychú, hoy Asamblea Ciudadana Ambiental Gualeguaychú, cuáles son sus instrumentos participativos, su representación y legitimidad. Por el otro, indagar acerca del componente político local y su rol como dinamizador de procesos participativos.

Gualeguaychú cuenta con una sociedad civil organizada (más de 400 organizaciones comunitarias) y participativa en temáticas de interés colectivo, destacándose las mejoras de la calidad de vida en áreas de infraestructura y ambiente.

El gobierno local se considera escenario privilegiado para desarrollar experiencias de participación ciudadana convirtiéndose en el nivel de gobierno más avanzado en esta línea. En ese sentido, Gualeguaychú es paradigmática ya que definió la situación ambiental existente y su objetivo de ser referente como ámbito de sostenibilidad basándose en el contexto local a nivel de estructuras socioeconómicas y ambientales.

Palabras clave: procesos participativos, planificación estratégica, ambientalismo, gobierno local, desarrollo sustentable.

# **MOVIMIENTOS SOCIALES, PARTICIPACION Y AMBIENTE: El rol de la Asamblea Ciudadana en el conflicto Gualeguaychú - Fray Bentos.**

## **1. INTRODUCCIÓN Y CONTEXTO**

El conflicto ambiental es un tipo de conflicto social donde la temática en disputa se refiere a aspectos ambientales o de calidad de vida de las personas. Estos conflictos son procesos de desarrollo temporal, con modificaciones y cambios. Se desarrollan en el ámbito público e involucran acciones colectivas donde son grupos de personas las que llevan adelante las disputas.

La problemática socioambiental implica la necesidad de administrar en forma integral el medio ambiente. Uno de los elementos a incluir en la toma de decisiones debería ser la participación ciudadana. Sin embargo, en muchos casos, los gobiernos no incorporan este recurso en el desarrollo e implementación de las políticas públicas, dando lugar, a que la ciudadanía se organice y configure movimientos ambientalistas en defensa de lo que consideran impactos negativos sobre el medio y riesgos para la salud. Estos grupos pueden ser asociaciones civiles, comisiones barriales, empresas comerciales, otros.

Durante el conflicto, tiene lugar una dinámica de oposición, controversia, disputa o protesta entre los actores, los que terminan siendo reconocidos como tales, más allá que se consideren legítimos sus reclamos (Santandreu A. y Gudinas E. 1998).

“No basta que un actor provoque algún deterioro ambiental para que se origine el conflicto de contenido ambiental, sino que es necesario que otro actor tome conciencia de la existencia de ese daño ambiental en su entorno y esté dispuesto a defender y proteger el ambiente afectado” (San Martín, P. 1997: 12).

Las fábricas de pasta de celulosa han sido centro de conflicto en diversas partes del mundo. Es una de las industrias más altamente afectada por movimientos sociales ambientales con gran dispersión alrededor del planeta.

Las empresas europeas ENCE de España y BOTNIA de Finlandia (dos de las más grandes papeleras del mundo, con una extensa historia de contaminación, fuerte rechazo de comunidades vecinas a sus fábricas y severos problemas con la ley), obtuvieron del gobierno uruguayo en 2003 y 2004 la aprobación definitiva para la inversión más grande de la historia de ese país (1.800 millones de dólares) para la construcción de dos fábricas de procesamiento de pulpa de papel a ubicarse sobre las márgenes del río Uruguay, a la altura de la localidad de Fray Bentos (23.000 habitantes) y en el margen opuesto a la ciudad Argentina de Gualeguaychú con un Municipio con un total de 101.000 habitantes de los cuales, casi 76.000 residen en la ciudad.

Mientras que en los países desarrollados y en la unión Europea, los gobiernos presionan fuertemente para que las empresas dejen de contaminar, en los países menos desarrollados la tensión entre atracción de inversiones y control ambiental de la producción hace que el tema ambiental sea sólo declamatorio.

En América Latina muchas veces los estudios de impacto ambiental son meros requisitos formales para obtener créditos o la aprobación de proyectos. La realidad es que no parece comprenderse la verdadera magnitud del problema ya que se habla sólo de sustentabilidad ambiental y no del peligro para el desarrollo sustentable.

Desde la óptica del gobierno argentino, por la proximidad de las plantas a centros poblados y de producción, el proyecto de las pasteras sobre la margen del Río Uruguay, afectará la sustentabilidad de la región comprometiendo no sólo la industria del turismo, sino también distintas formas de producción (ganadera, apícola, agrícola, avícola y toda producción local alimenticia). La posición uruguaya en cambio, se centra en el crecimiento económico de la zona que, históricamente, giró en torno un modelo de crecimiento concentrado.

El gobierno argentino denunció incumplimiento de los tratados binacionales asegurando que se violó el protocolo de San Salvador y la convención sobre los Derechos del Niño y, que la tecnología industrial y los modelos productivos autorizados por el estado uruguayo, están expresamente prohibidos en la Unión Europea.

A partir del conflicto provocado por la instalación de plantas de pasta de celulosa en la localidad de Fray Bentos frente a la costa argentina de Gualeguaychú, y a los efectos de situarnos en el contexto de los acontecimientos, analizaremos el caso considerando las posiciones adoptadas por las dos localidades. En el caso de Gualeguaychú, tomando en cuenta el proceso participativo ciudadano en el Plan Estratégico Gualeguaychú (PEG) y desde la óptica de Fray Bentos, a partir de una aproximación de su conformación histórica y su constitución socio-económica.

Centramos el análisis del caso en el período que comprende los años 2003-2009, por tratarse de la etapa más representativa del conflicto. Para la recolección de los datos se usaron técnicas cualitativas como la entrevista y la revisión documental.

La organización del documento contiene un breve apartado con los aspectos metodológicos, para luego adentrarnos en el análisis general del contexto social, económico y político de las dos localidades en las que se desarrolla el conflicto. Seguidamente presentamos una caracterización del caso, tomando en cuenta el proceso participativo en el Plan Estratégico de Gualeguaychú y la visión de Fray Bentos, a fin de entender las posiciones adoptadas por cada localidad. La siguiente sección introduce el tema de los nuevos actores y las nuevas prácticas sociales, los procesos participativos en Gualeguaychú y las asambleas ciudadanas en relación al conflicto junto con una cronología de los hechos más relevantes. A continuación, desarrollamos los antecedentes del ambientalismo en la Argentina y su accionar en relación al conflicto; el impacto

de la empresa Botnia sobre las dos localidades y por último algunas conclusiones.

## **2. ASPECTOS METODOLÓGICOS**

En este trabajo se utilizó un enfoque cualitativo relacionado con la adquisición de información, su procesamiento, y finalmente el análisis para llegar a las conclusiones.

La revisión bibliográfica se relacionó con textos de Bourdieu y amplias lecturas sobre principales teorías de los movimientos sociales. Las teorías de la identidad, movilización de recursos, acción colectiva, nuevos movimientos sociales, serían algunos de los enfoques que se estudiaron para obtener insumos utilizables en el trabajo.

La revisión hemerográfica se desplegó a lo largo de numerosas publicaciones locales, nacionales e internacionales que reflejaron el conflicto en su máxima expresión. Se dividió la información según su temática y potencial aporte a la investigación. A partir de un recorte temporal se establecieron indicadores de frecuencia, tendencia e impacto relacionados con la efectividad del movimiento ambientalista.

La sistematización de la información de prensa nos permitió acceder a una identificación primaria de los actores directa o indirectamente involucrados en la temática en cuestión, así como también aquellas personas que podrían officiar de informantes calificados. A partir de allí, fue posible seleccionar para entrevistar a actores directos partícipes del mismo, especialistas de disciplinas diversas y la presentación del tema –a fin de confrontar ideas- a través de ponencias en seminarios y congresos nacionales e internacionales.

Respecto al trabajo de campo, se entrevistó a agentes clave de los campos académico, económico, político y social (activismo), derechos humanos, entre otros. Las entrevistas fueron de carácter semi-estructurado y se desarrollaron a partir del diseño de cuestionarios según las características del agente entrevistado, lo cual tenía como principal función generar información específica para reconstruir los hechos.

Las entrevistas se planificaron para responder a temáticas centradas en los campos económico, político –administrativo y socio ambiental. Algunos de los entrevistados formaban parte de varios de los campos establecidos.

En el recuento de los hechos se articularon secciones referentes a política ambiental, los conflictos sociales, discusiones técnicas sobre el impacto de las plantas y la construcción del movimiento ambientalista ACAG (Asamblea Ciudadana Ambientalista de Gualeguaychú).

## **3. ACERCA DEL PROCESO PARTICIPATIVO EN EL PLAN ESTRATÉGICO GUALEGUYCHÚ: SUS ANTECEDENTES**

Situada al Sudeste de la provincia de Entre Ríos dentro del área de la Cuenca del Plata, una de las cuencas hídricas más importantes del mundo, la ciudad de Gualeguaychú está localizada a orillas del río de igual nombre distante 22 Km. de su desembocadura en el Río Uruguay, en la cabecera sur del sistema turístico-ambiental denominado Corredor del Uruguay.

El Municipio tiene una población de 101.149 habitantes, mientras que en la ciudad de Gualeguaychú es de 76.220 habitantes (INDEC Censo 2001).

Se destaca la organización de la sociedad civil de la ciudad, que se refleja en más de 400 organizaciones comunitarias cuyo objetivo común es la capacidad de sobreponer el interés colectivo al interés individual constituyendo así la base para la creación del bien común. Esta densa red de organizaciones sociales da cuenta de una ciudadanía activa haciendo posible la participación.

Con una muy baja tasa de analfabetismo (2,3%) y con buena provisión de servicios de infraestructura, Gualeguaychú se caracteriza por ser una ciudad que siempre ha demostrado gran preocupación por parte de sus habitantes en búsqueda de una mejor calidad de vida y preservación ambiental<sup>1</sup>

Hoy, la ciudad cuenta con una cobertura de agua potable disponible cercana al 100% y de saneamiento del 90%, cobertura que se da en muy pocos municipios del país.

Desde 1999, el Municipio ha desarrollado el Plan Estratégico Gualeguaychú (PEG) que le ha valido numerosos premios nacionales e internacionales<sup>2</sup>. Cuenta con algunos de los más modernos mecanismos de democracia directa y semidirecta como la Consulta Popular y la Audiencia Pública. Promueve la Participación Ciudadana a través del Plan Estratégico por medio de la Corporación del Desarrollo, gran variedad de Comisiones, Consorcios, Cooperativas, Foros temático, entre otros.

Es de destacar que con anterioridad al conflicto de las papeleras se percibía cierta apatía en la participación y baja cohesión de objetivos. A partir del 2003, y frente a la amenaza de alta contaminación que podría afectar la región a raíz de la instalación de las pasteras en la margen oriental del Río Uruguay, se retomaron las prácticas participativas presentando un frente de lucha altamente cohesionado, verdadero ejemplo de civilidad.

La ciudad de Gualeguaychú comenzó a desarrollar una estrategia de desarrollo, antes que el Planeamiento Estratégico se transformara en el camino hacia el crecimiento y desarrollo. Ya en 1974 se conformó la Corporación de Desarrollo de Gualeguaychú, institución civil sin fines de lucro, que impulsó un Parque Industrial de gestión comunitaria en la que están representados todos los sectores socioeconómicos de la ciudad y que aún hoy continúa vigente.

El PEG es un instrumento de planificación y gestión integral para la promoción económica y social del territorio. Es una nueva forma de administración de gobierno basada en el consenso y la participación colectiva, que se plantea como herramienta para promover acciones para el logro de objetivos colectivos

desde una mirada endógena del desarrollo. Aprobado en 1999, el PEG propone lineamientos generales desarrollando los siguientes ejes: Social, Turismo, Economía y Empleo, Cultura, Educación, Salud, Desarrollo Urbano y Medio Ambiente.

La etapa 2001 consistió en la elaboración del diagnóstico que consta de tres momentos: Participación masiva con metodología genuina, con talleres en los barrios y talleres temáticos, sistematización de los talleres y análisis de los escenarios futuros. A los efectos de esta presentación, nos interesa desarrollar sólo el primero.

### **Los Talleres participativos**

Se dividió la ciudad en 17 zonas teniendo en cuenta las organizaciones que operan en cada una y los posibles lugares de realización. La convocatoria se realizó a través del Capital Social de cada zona acordando la forma de comunicar y comprometer a todos los vecinos del sector.

Además de la visión de ciudad, manifestada en los talleres de diagnóstico barrial, se realizó la consulta de opinión en los medios de comunicación durante dos semanas en programas de diferentes audiencias.

Siguiendo el camino de mejoramiento permanente de la calidad de vida, el Municipio de Gualeguaychú planteó en el marco de las estrategias de la Organización territorial, el desarrollo de los distritos mediante la concreción de las políticas de descentralización de servicios y la organización de las redes sociales a nivel comunitario. **El punto de llegada, la madurez del proceso participativo, es que cada Distrito pueda decidir el destino de los recursos en su propio territorio.**

Gualeguaychú ha mostrado a lo largo de su accionar una verdadera vocación por la sostenibilidad de su territorio que se visualiza a través de todas y cada una de las acciones del quehacer de los distintos actores constituyéndose en verdadero paradigma de gobernabilidad.

## **4. FRAY BENTOS. UNA VISIÓN DIFERENTE**

Fray Bentos, Capital del departamento de Río Negro con una población de 23.000 habitantes, está situada a orillas del Río Uruguay, en el litoral oeste de la República Oriental del Uruguay, a 305 kilómetros del Departamento de Montevideo y a similar distancia de Buenos Aires.

El puente internacional que une Uruguay con Argentina vía Fray Bentos, es punto de ingreso al país tanto de pasajeros, como de carga. Próximo al puerto se encuentra el Puente Internacional Gral. San Martín que le permite ampliar su influencia a una importante región productiva de la República Argentina. Este puerto ha venido adquiriendo gran trascendencia al agregarse, a su actividad en manejo de cargas cerealeras, cítricas y la transferencia de graneles madereros.

La corriente exportadora de descortezado de eucaliptus, ha venido creciendo y se supone que Fray Bentos será una de las principales bases de salida, al encontrarse en una zona de alta productividad forestal y disponer de puerto. La realización del Plan Maestro del Puerto, con proyección a 30 años y el creciente incremento de la explotación maderera de la región prevén un aumento considerable de las cargas.

Casi el 50% de la población del departamento de Río Negro se ubica en la capital, en la ciudad de Fray Bentos. Su economía está dominada por la agricultura, la forestación, servicios, comercio, turismo y algo de industria manufacturera. Comparado con los Departamentos adyacentes, presenta un PBI per cápita relativamente bajo.

Fray Bentos es una ciudad que tiene muy ligado su proceso de construcción histórica a la producción local. En 1924, sobre la orilla oriental del Río Uruguay, se erigió una industria que marcaría definitivamente a la ciudad, el Frigorífico Anglo, piedra angular de la vida económica y social de la ciudad.

En 1926 se convirtió en la industria más grande del país. Entre 1926 y 1956 llegaron a exportarse doscientos veinte subproductos. La plantilla laboral promedio era de cuatro mil trabajadores llegando a siete mil quinientos contratados en los años más productivos de las guerras, en los que Anglo exportaba oxo a los frentes de batalla.

El Anglo tuvo una larga vida productiva, que se extendió desde 1924 a 1967. Antes y después, la industria vinculada al procesamiento de la carne estuvo presente como un factor importante en la vida del Departamento. Aún hoy, llegando a Fray Bentos, impacta la presencia viva de esa historia, que involucra aspectos económicos, sociales, culturales, simbólicos y hasta afectivos en la población local.

Según datos del Instituto Nacional de Estadística (INE), Río Negro muestra en el 2000, el índice más alto de desocupación del país, con un 40% en la capital Fray Bentos y un 25% en todo el Departamento.

El frigorífico Anglo fue una marca muy fuerte en la construcción de identidad de los fraybentinos, si consideramos que la identidad se forja como un conjunto de procesos de contrastación con lo diferente y de afirmación de las formas de lo propio.

En la "sociedad del trabajo", la desocupación se convirtió en sinónimo de exclusión social. Los procesos de constitución de la identidad social pasaron de manera privilegiada por el mundo del trabajo. Es bien conocido el mecanismo de pertenencia que consistió en generar universos de socialización en el trabajo, aun cuando la actividad laboral no fuera portadora en sí misma de reconocimiento social. Para el hombre de la sociedad industrial, la proximidad generadora de identidad era la que se construía en el trabajo.



Una importante atracción en Fray Bentos, son las playas de arenas límpidas y aguas claras de poca profundidad, de fácil acceso con entretenimientos para niños, restaurantes, canchas de voley y otras.

A escasos kilómetros de la ciudad de Fray Bentos, el gobierno uruguayo autorizó la instalación de dos plantas de producción de celulosa, Ence y Botnia, base del conflicto entre Argentina y Uruguay.

## **5. NUEVOS ACTORES, NUEVAS PRÁCTICAS SOCIALES. PROCESOS PARTICIPATIVOS. ASAMBLEAS CIUDADANAS**

Las últimas décadas han contemplado una creciente participación ciudadana en el destino de las políticas públicas en relación con lo local, a partir de una estrategia tendiente a mejorar la eficacia de la gestión, e incrementar la legitimidad de las instituciones o los gobiernos electos, o tratar de responder a una demanda social<sup>3</sup>.

“La participación es sobre todo el encuentro entre las instituciones representativas, los partidos políticos y la Administración por una parte, y los movimientos y organizaciones sociales que existen de manera autónoma de los partidos políticos y de los mecanismos participativos” (Borja, 1987:155). Los interlocutores colectivos para hacer posible la participación deben surgir del interior de la sociedad civil. Optar por la participación significa aceptar la diversidad y el conflicto, así como asumir la pluralidad de intereses legítimos y contrapuestos. En este sentido la participación ciudadana cumple una doble función, es crítica a las instituciones y a la vez es expresión y defensa de intereses particulares legítimos de los grupos sociales. (Borja, 1987)

El gobierno local se ha considerado siempre como el escenario privilegiado desde el cual pueden desarrollarse experiencias de participación ciudadana y se ha convertido en el nivel de gobierno más avanzado en esta línea. El espacio local opera en la construcción y reconstrucción de identidades colectivas, donde se consolidan recursos políticos, institucionales y sociales, que luego serán canalizados en la arena nacional y provincial (Pinillos, Sassaroli, 2005). Las asociaciones o movimientos sociales permiten, a través de su práctica participativa, reconstruir identidades colectivas y fortalecer el tejido social.

Se analiza la importancia de la participación en las políticas públicas, el accionar de la Asamblea Ciudadana en Gualeguaychú, hoy Asamblea Ciudadana Ambiental Gualeguaychú (ACAG), cuales son los instrumentos participativos posibles, su representación y legitimidad.

### **¿Por qué la necesidad de participación?**

Mientras la sociedad y los contenidos de la política se renuevan constantemente, las formas y las instituciones políticas varían más lentamente en su funcionamiento provocando un desfase entre la realidad socio - política

y los mecanismos representativos. Tanto la sociedad como la política actual difieren sustancialmente de aquellas que le dieron origen.

Con la crisis de representación de los partidos políticos, el desarrollo de la democracia hoy va estrechamente ligado al desarrollo de formas y procedimientos de participación popular (Borja, 1987: 170). Los nuevos ciudadanos constituyen el Capital Humano que está dando lugar a otro tipo de organizaciones de funcionamiento más horizontal, con una voluntad de actuación más parcial, movimientos sociales, ONGs, otras. Estos ciudadanos ansían encontrar sus espacios participativos y el actual desajuste entre realidades y expectativas, les hace optar a menudo por la protesta como mecanismo para explicar dicho descontento.

La participación ciudadana cumple también una función educadora al desarrollar conciencia cívica de los vecinos, reforzar los lazos de solidaridad y hacer más comprensible el concepto de interés general (Borja 1987).

### **¿Qué ocurre cuando algunos actores no están representados?**

Se trata que la participación sea considerada como una verdadera escuela de democracia. Los problemas de falta de representatividad de los participantes constituyen un tema clásico de los estudios sobre participación. Las Asambleas permiten escuchar la voz de un tipo de ciudadano que tradicionalmente se margina de los procesos de participación basados en la auto selección de los participantes. Permiten encontrarnos con un conjunto más o menos plural de ciudadanos caracterizados por su interés, su disposición y su capacidad para participar en la discusión de determinadas políticas públicas.

### **¿Son las Asambleas Ciudadanas espacios de decisiones o son sólo espacios rituales donde se escenifica el diálogo entre el poder político y los ciudadanos?**

Las respuestas son diversas y se vislumbra la necesidad de mecanismos concretos adecuados para encauzar la búsqueda de soluciones. Se torna necesario definir claramente temas como en quien recae la toma de decisión, la cuestión de la representatividad, la legitimidad de los mecanismos de participación, la continuidad de los procesos participativos, entre otros.

### **¿Quién toma la decisión?**

La voz que debe ser escuchada es la de los ciudadanos o los grupos que manifiestan un interés en expresarla. Ligado a los déficit de participación de base asociativa, en los últimos años se ha abierto una tendencia a buscar nuevas fórmulas de participación que confieren protagonismo a los ciudadanos no organizados, ya sea a través de un modelo de participación mixta o bien de base exclusivamente personal.

La cuestión de la representatividad de los participantes no es de fácil solución, porque los mecanismos para conseguir esa representatividad exigen esfuerzos organizativos y estratégicos considerables. Buena parte de la **legitimidad de**

**los instrumentos participativos** dependerá de que exista una percepción generalizada de que los intereses de una determinada política pública estén representados en el proceso de participación. Respecto a la **legitimidad de los mecanismos de participación**, dependerá de su capacidad de representación del conjunto de intereses y sensibilidades relevantes en el conjunto de la población.

**El volumen de los participantes** es otro criterio que puede condicionar el poder legitimador de un instrumento participativo.

Los efectos legitimadores de los procesos participativos serán mayores si se constata la capacidad educadora de los ciudadanos en los valores y prácticas democráticas y la implicación de los ciudadanos en temas colectivos. No sólo se espera que los ciudadanos lleguen a formarse una opinión informada y reflexiva sobre los temas en discusión, sino que ellos mismos puedan constituirse en fuente básica de información para la toma de decisiones. La legitimidad de los mecanismos participativos dependerá de que éstos sean percibidos como neutrales y no como instrumentos a disposición de los intereses de los políticos.

Se hace necesario potenciar la visibilidad de los mecanismos participativos, difundiendo su realización más allá de los colectivos participantes a través de los medios de comunicación dando continuidad a los procesos participativos, de forma que los efectos educadores puedan tener un carácter acumulativo a través de experiencias diversas.

Respecto al tipo de participación en las asambleas, no existen formas rígidas, la mejor manera de abordar el proceso participativo, será negociar desde un principio las propias reglas de juego que deberán ser respetadas por todos los participantes, fijando claramente el rol de los organizadores del proceso.

## **6. EL PROCESO PARTICIPATIVO EN GUALEGUAYCHÚ EN RELACIÓN AL CONFLICTO. CRONOLOGÍA DE LOS HECHOS**

Si bien inicialmente varios actores locales uruguayos se opusieron a la instalación de las dos plantas de celulosa sobre las márgenes del Río Uruguay alegando defender la sustentabilidad ambiental del territorio, la revisión de esta línea de tiempo pone en evidencia las diferentes percepciones de los ciudadanos de Gualeguaychú y de Fray Bentos a partir de su propia conformación como sociedades locales y de la construcción de identidad ciudadana forjada en cada caso.

Mientras que en Gualeguaychú, los antecedentes participativos y de promoción por el cuidado del medio ambiente son dos banderas que se defienden a lo largo de todo el conflicto; en Fray Bentos, la inicial protesta social en defensa del cuidado del medio ambiente por parte del Frente Amplio (que por entonces formaba parte de la oposición al gobierno), la Central Sindical Uruguaya (el PIT-CNT), organizaciones ambientalistas (Grupo Guayubira y Greenpeace), y que fuera acompañada por la ciudadanía fraybentina, pronto comienza a perder

posiciones en pos del lema *“en defensa del trabajo, el Uruguay productivo y la soberanía nacional”*.

Entre los años 2003-2007 el conflicto por las pasteras fue cobrando cada vez mayor envergadura, sobrepasando las fronteras locales para instalarse en la agenda pública de ambos gobiernos nacionales, el argentino y el uruguayo.

Hacia fines de 2004 el presidente electo Tabaré Vázquez anuncia que las plantas se van a construir tal como estaba planeado, llevando a que el Frente Amplio y la central sindical del PIT-CNT cambiaran su posición y comenzaran a apoyar la instalación de las plantas de celulosa a las que se habían opuesto con anterioridad.

En abril de 2005 se produjo una marcha de 40.000 personas sobre el puente internacional General San Martín en el marco de una masiva protesta contra la instalación de las pasteras. La movilización incluyó el encuentro de los manifestantes argentinos con ambientalistas uruguayos con quienes intercambiaron banderas y dieron lectura a un documento único donde expresaron: *“venimos a abrazarnos sobre las aguas del río Uruguay para manifestar la decisión de tomar en nuestras manos su defensa”*.

Sin embargo, la mayoría de la población uruguaya ve con optimismo la instalación de las plantas de celulosa, porque percibe que las mismas implican excelentes oportunidades de empleo y desarrollo industrial. Más adelante la población uruguaya de Fray Bentos realizó una marcha masiva, encabezada por los trabajadores de ambas plantas, en el que estaban presentes todos los sectores, apoyando la construcción de las plantas, bajo el siguiente lema: *“en defensa del trabajo, el Uruguay productivo y la soberanía nacional”*.

Hacia fines de 2005, el conflicto trasciende por primera vez las fronteras de ambos países y llega a la Corte Interamericana de Derechos Humanos y Ambiente en Washington y a la Corporación Financiera Internacional (CFI) del Banco Mundial, con una demanda firmada por 39.000 ciudadanos de Gualeguaychú, y avalada por el entonces gobernador de Entre Ríos Jorge Busti. No sería la única vez por la que tendría que intervenir un tribunal internacional.

En su informe de Evaluación Preliminar, el CFI señala importantes carencias en los procedimientos, por lo que el Banco Mundial solicitó la conformación de un Grupo de Trabajo de Alto Nivel Conjunto para realizar los estudios de impacto ambiental. Vencido el plazo, a fines de enero de 2006, técnicos de ambos países mantuvieron posiciones encontradas presentando informes por separado con visiones diametralmente opuestas.

Mientras tanto, los reclamos de la ciudadanía de Gualeguaychú se canalizan a través de la Asamblea Ciudadana y Ambiental de Gualeguaychú (ACAG), y se caracterizan por su gran capacidad de movilización y por la horizontalidad de su propia organización. Sus reuniones, dos veces a la semana más las extraordinarias mueven entre 100 a 800 personas (llegaron a tener más de

2000), entre comerciantes, gente de campo, obreros, profesionales, empresario, políticos, jóvenes, todos con igualdad de voz y voto.

Hacia fines de 2005, la ACAG inició una acción sistemática de bloqueo del paso de vehículos hacia Uruguay afectando seriamente la economía de Uruguay. El *NO A LAS PAPELERAS* llevó a los assembleístas a los cortes de rutas de acceso a Uruguay que se mantuvo, por decisión casi unánime, a lo largo de 47 días. Desde entonces se han sucedido innumerables intentos por parte de la ciudadanía de Gualeguaychú para frenar la construcción de las pasteras que desembocaron en el corte de rutas entre Gualeguaychú – Fray Bentos y entre Colón- Paysandú en diferentes oportunidades por distintos lapsos de tiempo.

En contrapartida en marzo de 2006, miles de personas se movilizaron en Fray Bentos en apoyo a las plantas de celulosa asegurando que apoyan la propuesta nacional por un Uruguay productivo “al que aspiran y necesitan para que todos puedan trabajar”. La convocatoria fue realizada por el Sindicato de la Construcción, metalúrgicos, centros sociales y empresariales y por la Alcaldía de Río Negro, 4 días después la Asamblea votó por levantar el bloqueo.

En mayo de 2006 el Gobierno Nacional Argentino nacionaliza la disputa bilateral y realiza la presentación ante la Corte de Justicia Internacional de La Haya.

El movimiento ambientalista tuvo la capacidad de magnificar su capital simbólico y proyectar sus argumentos como los más sólidos ante la opinión pública, inclusive, al grado de alterar la percepción del gobierno nacional en torno a un proyecto que en principio no fue cuestionado.

En julio se conoce el fallo del tribunal internacional donde se expresa el rechazo a la medida cautelar pedida por el gobierno argentino, fallando por la continuación de las obras de las plantas de las papeleras.

Uno de los fuertes de la Asamblea fue el uso de los medios de comunicación considerando la diversidad de espacios donde se difundieron las demandas, siendo uno de los principales factores, los recursos legales que fueron utilizados como factor de presión.

En septiembre de 2006 la empresa ENCE anunció que trasladaría la planta que proyectaba construir en Fray Bentos hacia Punta Pereyra en el departamento de Colonia, sobre el Río de la Plata. Este fue uno de los grandes logros del movimiento ambientalista.

El 6 de noviembre de 2006 en el marco de la XVI Cumbre Iberoamericana realizada en Montevideo se informó que el Rey Juan Carlos I de España comenzaría a actuar como facilitador del diálogo entre Uruguay y Argentina. Sin embargo, tras un año de gestiones infructuosas, ambos gobiernos dieron por terminada la gestión del Rey de España a la espera del fallo del Tribunal de La Haya.

Hacia el mes de noviembre y tras la aprobación por parte del Banco Mundial de un crédito de 170 millones de dólares a la empresa Botnia, la ACAG dispuso el corte por tiempo indeterminado de la ruta 136 que conecta la Argentina y el Uruguay, endureciendo su posición contra ambos gobiernos. En respuesta, Uruguay reclamó medidas cautelares contra la Argentina ante el Tribunal Internacional de La Haya por los cortes de ruta realizados por la Asamblea de Gualeguaychú, en el juicio que allí tramita por la cuestión.

Durante el año 2007 las posiciones de ambos países se endurecen aún más. Tras el rechazo del Tribunal de La Haya de la medida cautelar de Uruguay, el presidente Tabaré Vázquez ordena la movilización del ejército para custodiar la planta de Botnia contra eventuales ataques que pudiera sufrir (pocos días después la propia empresa pide que retiren las tropas).

El 30 de abril de 2007 se realiza la mayor marcha contra Botnia paralizando la provincia de Entre Ríos. Unas 130.000 personas volvieron a reclamar la relocalización de la pastera después de reanudarse el diálogo. Familias enteras, prácticamente todo Gualeguaychú formó parte de la protesta realizada por la Asamblea Ambiental del pueblo. A la luz de los hechos, el reclamo parece haber cobrado un nuevo impulso.

Argentina logra el derecho a réplica en el Tribunal de La Haya, pudiendo complementar la argumentación presentada con nuevos hechos y documentos que avalan la posición argentina en la controversia.

Finalmente, el 20 de abril de 2010, el fallo de la Corte Internacional de La Haya reconoció que Uruguay no cumplió con el acuerdo sobre el Río Uruguay, no se expidió respecto a la toma del acceso al puente pero definió la necesidad de un monitoreo conjunto que finalmente se está realizando con resultados diversos. En un determinado momento la planta se paralizó porque el gobierno de Uruguay aplicó una medida de cierre momentáneo por haber superado la producción anual acordada originalmente.

A raíz del fallo de la Corte de la Haya, FARN (Fundación Ambiente y Recursos Natural) expresa "la necesidad de abordar con una mirada superadora la conflictividad socio-ambiental, rescatando y valorando el hito de la movilización de Gualeguaychú. Debemos aprender a exigir a nuestros gobernantes que actúen con prudencia, que generen y proporcionen información ambiental de manera oportuna y que incorporen instancias de participación ciudadana en los procesos de toma de decisiones públicas".

## **7. ANTECEDENTES DEL AMBIENTALISMO EN ARGENTINA Y SU RELACIÓN CON EL CONFLICTO. La Asamblea Ciudadana Ambiental de Gualeguaychú (ACAG)**

En Argentina podemos distinguir al menos tres clases de ambientalismo: el que se desarrolla en el ámbito estatal, el no estatal pero institucionalizado y el espontáneo (Reboratti, C. 2007).

*El ambientalismo estatal* fue tomado formalmente por el gobierno nacional en la década del 70 cuando se creó la Secretaría de Medio Ambiente que se mantuvo en actividad hasta el golpe de 1976. De allí en más casi no tuvo actuación hasta el gobierno de Carlos Menem, cuando se volvió a crear la Secretaría de Medio Ambiente pensando más en su utilidad económica que en la protección o regulación. Gobiernos posteriores incorporaron la Secretaría de Medio Ambiente en el Ministerio de Salud, reduciendo así su ámbito de actuación.

Recién en 2006, cuando el conflicto por la instalación de las plantas de celulosa sobre la costa del Río Uruguay tomó envergadura, el Gobierno Nacional nombró como nueva Secretaria de Medio Ambiente a la Dra. Romina Picolotti, prestigiosa abogada de reconocimiento internacional, muy ligada a la ACAG. A partir de ese momento, la Secretaría de Medio Ambiente retomó con fuerza su papel e hizo visible la postura del Estado Nacional frente a la problemática ambiental.

*Ambientalismo no estatal.* Está concentrado especialmente en “organizaciones no gubernamentales profesionales” como: Fundación Vida Silvestre (FVS), Fundación Argentina de Recursos Naturales (FARN), Centro de Derechos Humanos y Ambiente (CEDHA), Greenpeace (Oficina nacional de una ONG internacional) entre otras.

*Ambientalismo espontáneo.* La Asamblea Ciudadana Ambiental de Gualaguaychú es un movimiento de vecinos, institucionalizada en 2005 como una sociedad sin fines de lucro. Su particularidad es que las decisiones se toman en asambleas generales y no se designan representantes, autoridades ni voceros. Aparece como un movimiento horizontal, no contaminado políticamente, conformado por diversos sectores sociales con un fuerte componente de la clase media local<sup>4</sup>.

Algunos miembros de la ACAG detentaban posiciones dominantes en sus respectivos campos, por lo cual aportaron vínculos “naturales” con actores del sector del gobierno local, ámbito académico, empresas locales, y las organizaciones sociales. La confluencia de actores sociales aportó capital cultural útil para el movimiento. Así, capital social generaría capital cultural.

La movilización permitió poner al descubierto otro problema totalmente silenciado ¿cuál es el modelo de crecimiento que simbolizan las pasteras? Gualaguaychú develó la paradoja europea: los mismos países que aseguran que las pasteras no contaminarán, a su vez, no compran productos que se produzcan hasta 50 km. a la redonda de plantas de celulosa.

Si nos preguntamos cuál es la significación de los grupos afectados, veremos que cuanto mayor sea su fuerza, organización o capacidad de movilización mayor será la necesidad del análisis del tema.

## **8. SITUACIÓN ACTUAL: BOTNIA Y SU IMPACTO SOBRE AMBAS LOCALIDADES.**

## **8.1. IMPACTO EN GUALEGUAYCHÚ**

Actualmente el mayor impacto negativo se da en el área productiva ligada a la alimentación aunque aún no se han podido medir los perjuicios en la producción agrícola, ganadera y otros. Todo continúa teñido por la incertidumbre. En febrero de 2008, la empresa alimenticia y de productos bebibles Baggio (de capitales argentinos) ya habría decidido irse de Gualeguaychú frente a la instalación de la planta de celulosa, lo que sería un fuerte impacto local económico y social, por las 600 familias que quedarían afectadas. La preocupación es que se repita lo recientemente sucedido en Suecia por el rechazo de dicho país a un embarque de 80 mil litros de vino de la región del Itata, por proceder de una zona cercana al funcionamiento de una pastera.

Para los empresarios del rubro alimenticio de Gualeguaychú la situación es compleja, porque muchos de ellos utilizan materia prima en base de leche y citrus. De existir contaminación ambiental en Gualeguaychú impactará sobre la producción, sobre las empresas y el personal afectado a ellas.

En ese sentido, varios empresarios del rubro alimenticio han expresado que se retirarían de la ciudad por la presencia de Botnia en las cercanías. Esto adelanta un porvenir complicado para los entrerrianos, para los productores de miel, los ganaderos, la pesca artesanal, el turismo costero, entre otros.

## **8.2. IMPACTO EN FRAY BENTOS.**

### **AUMENTO DE DESEMPLEO EN EL DEPARTAMENTO DE RÍO NEGRO.**

Tras la finalización de las obras de construcción de la planta de Botnia en Fray Bentos, en septiembre de 2007, el Departamento comienza a sufrir el llamado "Efecto Botnia" que consiste en la suba de la tasa de desempleo de 5,7 puntos para el segundo y tercer trimestre de ese año. Según cifras divulgadas por el INE, la desocupación pasó del 8,3% al 14,0% en sólo cuatro meses.

Durante el 2004 el Departamento lograba el registro en la tasa de desempleo más bajo a nivel nacional (3,5%) pero al año siguiente, cuando se iniciaron las actividades en la planta, la tasa se había duplicado llegando al 7,9% como resultante de la migración interna en busca de un nuevo puesto de trabajo. En 2006 el INE reveló una nueva suba del 12,1%, esta vez producto de los cortes de ruta.

El caso de "Fray Bentos competitivo"<sup>5</sup> apunta al fomento de una economía local de forma más amplia. A partir de la existencia de la planta de celulosa se quiere apoyar que los emprendedores locales y la población fraybentina se beneficien de las oportunidades derivadas de la gran inversión. Lo cierto es que el programa no tuvo mayor respuesta de convocatoria ya que no pareció contemplar dos aspectos cruciales: el carácter poco emprendedor de la población y su falta de capacitación.



Con la puesta en marcha de la planta, los hechos mostraron a las claras el impacto mutuo entre territorio, medio ambiente y convivencia, marcando la necesidad de disponer en la región, no sólo de una reflexión teórica conjunta, sino contar con verdaderos acuerdos de sustentabilidad.

Como sostiene Borja (2003: 321), “en el derecho a la calidad de vida y al medio ambiente, se promueve la calidad de vida integral y la preservación del medio ambiente para las generaciones futuras. Este derecho incluye el uso de los recursos naturales y energéticos, el patrimonio histórico-cultural y la protección frente a las agresiones a la calidad del entorno”.

## **9. A MODO DE CONCLUSIÓN**

Respecto al impacto sobre ambas ciudades podemos concluir que existe una polarización asimétrica en términos identitarios. Por un lado una fuerte identidad en torno a lo vecinal-ambiental por parte de los entrerrianos y, por otro, una fuerte cohesión como causa nacional de los uruguayos frente a la problemática de las pasteras, vista como una posibilidad de crecimiento y apertura para entrar competitivamente en la globalización. Dos apuestas diferentes: ¿Desarrollo Local o sólo Crecimiento?

Gualeguaychú es paradigmática ya que, a través de su Plan Estratégico en el marco de la Agenda 21, definió claramente los ejes del plan, con una fuerte impronta participativa, priorizando calidad de vida, demostrando su capacidad de ser referente de sustentabilidad en el territorio, basándose en el Desarrollo Local.

Fray Bentos cuenta con la desventaja de un enorme anclaje histórico dado por la fuerte presencia durante 40 años del frigorífico ANGLO. Esto se traduce en una identidad nostálgica que convierte a los fraybentinos en actores pasivos en los procesos de desarrollo. Se los ve poco emprendedores y básicamente dependientes de los emprendimientos dominantes del momento (Informe Pacpymes 2006). La llegada de las pasteras permitió a la población local vislumbrar un renacer de la ciudad para volver a recuperar un carácter identitario, esta vez a través de una nueva industria, Botnia, que al igual que en la oportunidad anterior centralizaría y regiría el destino de la ciudad.

Fray Bentos parece inmersa en lo que Vázquez Barquero (2005: 43) ha dado en llamar “una política de desarrollo regional tradicional, con una visión de oferta basada en el modelo de crecimiento concentrado, que favorece la distribución espacial de la actividad productiva e incentiva a las empresas a localizarse en las áreas objeto de ayuda”.

Gualeguaychú, por su parte, estaría aplicando la nueva política de desarrollo (Vázquez Barquero, A. 2005: 43) “con una visión de demanda que pretende satisfacer las necesidades de los ciudadanos y las empresas mediante el fomento del desarrollo de los territorios con potencialidad de desarrollo competitivo”.

Los cambios políticos que se vienen dando en las dos últimas décadas a favor de las regiones y los actores locales, han favorecido un activo papel de estos actores que trascienden la esfera económica y financiera y representan un factor de presión real, estableciendo como reto del futuro inmediato, la necesidad de readecuar a los tiempos actuales formas y modelos de organización territorial que incluyan el desarrollo de las regiones en concordancia con las dinámicas de la globalización en medio de procesos eminentemente participativos.

“Combinar el desarrollo de la democracia representativa con el de la democracia de participación directa supone legitimar el conflicto y estar abierto al cambio, puesto que se abren cauces a la intervención de grupos opuestos en el marco de estructuras flexibles y diversas” (Borja, 2003: 169).

La ACAG tuvo la capacidad de ser efectiva en su heterogeneidad, es decir, era una estructura compleja que pendía de un delicado equilibrio. Sin embargo, el movimiento ambientalista mostró flexibilidad al dar cabida a agentes de múltiple campos y al estructurar un sentido relativamente homogéneo a sus objetivos y demandas.

Un abordaje moderno de Políticas Públicas en Temas y Conflictos Ambientales, supone desarrollar iniciativas que permitan mejorar las relaciones entre tomadores de decisiones y las comunidades locales.

En esa línea, creemos en la importancia de promover mecanismos de participación popular en el marco de las políticas públicas ya que esa construcción de ciudadanía traerá efectos muy positivos para la sociedad en su conjunto; por un lado favoreciendo un tejido social activo y por el otro acostumbrando a los agentes públicos a articular con otros actores de la sociedad (Poggiese, 2008).

El desarrollo de experiencias sostenidas de Monitoreo Ambiental Ciudadano, permitiría elaborar un informe Ambiental de la Comunidad de carácter público, conteniendo información relevante de áreas críticas, que permita evaluar las políticas públicas de gestión, planificación y control.

Una sociedad civil cada vez más articulada y participativa y una opinión pública crecientemente activa, demandan la incorporación a la agenda pública de los grandes desafíos éticos pendientes de la región.

## **BIBLIOGRAFIA**

- AROCENA, J; BERVEJILLO, F; De Barbieri, M. (1994) *Fray Bentos: Antes y después de la crisis del ANGLO*. CLAEH, Montevideo.
- BORJA, J. (1987) *Descentralización y participación ciudadana*. (Instituto de Estudios de Administración Local), Madrid. España
- BORJA, J.: (2003) *La Ciudad Conquistada*. (Alianza Editorial) Madrid
- CASTELLS, M. (1981) *Crisis urbana y cambio social*. (Siglo Veintiuno Editores), Segunda Edición, México, D.F.

CHIHU AMPARÁN A. *La teoría de los campos en Pierre Bourdieu*. Disponible en [www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/polis/cont/.../pr8.pdf](http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/polis/cont/.../pr8.pdf)

GUDYNAS, E. (2002) Comps. *Sustentabilidad y regionalismo en el Cono Sur*. (Ediciones Coscoroba). Montevideo

Inda N. (2006) *Gestión territorial y participación Ciudadana. El caso Gualaguaychú*. 1as Jornadas de reflexión sobre “Sustentabilidad del territorio y su relación con Planes Estratégicos de Desarrollo Local”. Bs. As. Mayo 2006

INDEC *Censo Nacional de Población y Vivienda 2001*. Censo de Entre Ríos.

POGGIESE, H. (2008 4-7 noviembre) Participación popular en políticas públicas y transformación del Estado en Argentina. En CLAD, *XIII Congreso Internacional sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*.

REBORATTI, C. (2007) *Ambientalismo y conflicto ambiental en el Río Uruguay* en Vicente Palermo y Carlos Reboratti (compiladores) “Del otro lado del río”. (Buenos Aires. EDHASA)

SAN MARTÍN, P. (1997) *Conflictos ambientales en Chile*. Observatorio Latinoamericano de conflictos ambientales. Santiago de Chile 1997

SANTANDER, A. y GUDYNAS, E. (1998) *Ciudadanía en movimiento. Participación y conflictos ambientales* (CLAES, FESUR y TRILCE) Montevideo.

SVAMPA, M. (2000) *Desde abajo. La transformación de las identidades sociales* Editorial Biblos. Universidad Nacional General Sarmiento

VAZQUEZ BARQUERO, A. (2005) *Las nuevas fuerzas del desarrollo* (Antonio Bosh Editor) Madrid.

WAINSTEIN-KRASUK, O. (2007) Regiones Asociativas fronterizas, sustentabilidad del territorio. *Anales*, Sociedad Chilena de Ciencias Geográficas. Santiago de Chile.

<sup>1</sup> Ejemplo de ello son los programas y proyectos: Programa “Río Vida” de educación ambiental con prácticas de limpieza de costas y playas; la recolección de aceites en restaurantes y estaciones de servicio para la elaboración de jabones y reciclado de papel; la construcción del nuevo establecimiento de tratamiento de efluentes cloacales, el programa “Municipio saludable”, entre los más destacables.

<sup>2</sup> Premio Fundación Grupo Innova 2002 al “**Mejor Municipio del País**” y Premio Naciones Unidas 2003 “**Modelo de Buenas Prácticas Municipales**”. En 2005 fue seleccionado para formar parte del programa de **Auditoría Ciudadana sobre “Calidad de las Prácticas Democráticas”** y también fue seleccionado como ejemplo de “**Buenas Prácticas 2005**” por la Secretaría de Interior del Ministerio de Interior de la Nación y PNUD.

<sup>3</sup> Algunos antecedentes de participación importantes a considerar son las *Asambleas ciudadanas de Presupuesto Participativo de Porto Alegre (1997) y los consejos ciudadanos del Área Metropolitana de Barcelona*. En España habría que retroceder a 1979 para encontrar programas de gobierno municipal en los que la participación tuviera la importancia que ha adquirido en las elecciones municipales de 1999. La política amplía su campo de actuación, dando lugar a una mayor dificultad de canalizar las demandas sobre temas diversos a través de los instrumentos tradicionales, creando una mayor oportunidad y motivación para participar.

<sup>4</sup> Sus logros más importantes fueron: transformarse en un medio social de comunicación; lograr movilizar al gobierno nacional y provincial, aprender a convivir con las diferencias, crecer en la fuerza de su demanda, demostrar la importancia que hubiera tenido actuar en tiempo.

<sup>5</sup> “**Fray Bentos Competitivo**” es un programa que forma parte de la Cooperación Bilateral Unión Europea- Uruguay. Promueve la competitividad de la economía uruguaya a través del fortalecimiento de mecanismos de clusterización, capacidad exportadora e internacionalización de sus Pymes. Plantea posicionar a “Fray Bentos competitivo” como una iniciativa relevante para el desarrollo económico de la micro región.