

Ponencia preparada para el XIV Congreso Nacional de Ciencia Política “La política en incertidumbre. Reordenamientos globales, realineamientos domésticos y la cuestión de la transparencia”

organizado por la Sociedad Argentina de Análisis Político y la Universidad Nacional de San Martín, San Martín, 17 al 20 de julio de 2019

Impacto político del conflicto argentino-uruguayo por la instalación de dos plantas de celulosa en el Río Uruguay

Mijailoff, Julian Daniel; Burns, Sarah Lilian

Laboratorio de Investigación de Sistemas Ecológicos y Ambientales (LISEA) – Facultad de Ciencias Agrarias y Forestales, Universidad Nacional de La Plata, Diagonal 113 y 61 s/n, La Plata, Buenos Aires, Argentina. e-mail: julymihail@hotmail.com

Área temática: Política y ambiente

Introducción

En un mundo caracterizado por una globalización asimétrica en un marco geopolítico de polaridad difusa, procesos de descentralización de los recursos, incrementos demográficos y demanda creciente de bienes primarios debido a la expansión de los mercados entre otros factores, los conflictos inevitables sobre el uso de la tierra y los recursos naturales evidencian y pueden augurar una tendencia creciente en su intensificación. Por este motivo los estudios sobre conflictos por el uso de la tierra y los recursos naturales, y entre ellos los referidos a conflictos relacionados a los bosques, han experimentado un notable crecimiento como campo de investigación en las ciencias sociales (Segado Castro y Zamora Díaz, 2016; Gonzalez-Hidalgo & Zografos, 2017; Yusran et al., 2017) a la vez que ganan espacio como tema relevante en la agenda de Estados y organizaciones internacionales. De acuerdo con diferentes autores, este tipo de conflictos se ha vuelto efectivamente más frecuente y esto no se debe meramente a una ilusión generada por la expansión del conflicto como tema de investigación (Koning et al., 2008).

Los conflictos por el uso de los recursos pueden ir desde situaciones de conflicto armado con extrema violencia hasta conflictividades carentes de violencia y embebidas en actividades de rutinas que se mantienen en un estado suspendido de variación en la intensidad de la conflictividad. Sin embargo, aún ante la heterogeneidad de intensidad en la cual pueden expresarse las fuerzas presentes en el conflicto, el mismo es por esencia un espacio transformador que motoriza cambios e impacta en la realidad. Un caso particular de conflicto por el uso de la tierra y los recursos naturales son los conflictos relacionados con los bosques. Debido a su asiduidad y a la magnitud de los impactos económicos, ambientales y sociales que lo caracterizan los mismos tienen una relevancia significativa (Gritten et al., 2013). Este tipo de conflictos puede presentarse en múltiples formas y esto se debe principalmente al carácter diverso de los bienes que resultan de los bosques así como de la presencia de múltiples actores con distintos intereses, e incluso diferentes sistemas de valores, que se disputan por estos usos.

Aquellos conflictos relacionados a los bosques que ocurren durante los procesos de deforestación de los bosques naturales o nativos con el propósito de alterar radicalmente el uso del suelo son los que encuentran mayor difusión porque generalmente se asocian a instancias de conflictividad con mayor grado de violencia y de impacto social y ambiental directo. Sin embargo, son menos difundidos aquellos conflictos surgidos a raíz del desarrollo de proyectos foresto-industriales, los cuales tienen por lo general un alto impacto económico y que se encuentran en aumento a lo largo y ancho del mundo (Gerber, 2011). El desarrollo de plantaciones forestales con especies exóticas de rápido crecimiento con destino industrial, principalmente en el hemisferio sur, son una de las principales causas de un gran número de conflictos entre distintos actores, e involucran por lo general burocracias estatales, empresas y poblaciones locales (Gerber, 2011; Gonzalez-Hidalgo & Zografos, 2017). Estos procesos de cambio en el uso de los suelos mediante el desarrollo de plantaciones forestales y los conflictos que traen aparejados ha suscitado un importante número de estudios que se han enfocado en describir el origen y los resultados de los mismos. Sin embargo no son tan numerosos los estudios que se enfocan en la conflictividad en torno a las industrias mismas que se abastecen del recurso forestal generado en las

plantaciones forestales (Kröger & Nylund, 2012; Kröger, 2013) y el grado de impacto político que pueden tener los mismos.

Hacia fines de la década de 1980 un fuerte proceso de expansión de plantaciones forestales se evidenció en la región sur de América Latina. Este proceso geopolítico de localización de un polo celulósico en el Sur de América fue impulsado tanto mediante apoyo técnico como financiero por actores internacionales catalizadores de las políticas acordadas globalmente y que se expresan en un conjunto de principios, normativas y reglas que abordan la temática de los bosques y que en su conjunto se considera Complejo Régimen Forestal Internacional (IFR-C) (Burns & Giessen, 2016).

A raíz de la concertación entre actores internacionales y burocracias nacionales se vivenció una veloz expansión en superficie de las plantaciones forestales en América del Sur, principalmente en el Sur de Brasil, el Noreste de Argentina, el Uruguay y el Sur de Chile, la cual fue acompañada por el desarrollo de actividades foresto industriales relacionadas a estas plantaciones. Entre la multiplicidad de impactos y cambios profundos que generó este proceso, uno de ellos fue la convergencia en la República del Uruguay de dos proyectos de instalación de fábricas celulósicas (Carrere. & Lohmann, 1996; Panario & Gutierrez, 2007). El primer proyecto presentado en el 2002 por la empresa de capitales españoles ENCE y el segundo de ellos en 2003 por la empresa Botnia S.A. subsidiaria de Oy Metsa Botnia.

La confluencia de estos proyectos generó una instantánea reacción de rechazo por parte de la ciudadanía vecina a los sitios donde se llevarían a cabo las fábricas. Finalmente, las estrategias tomadas por estos actores locales en rechazo a estas industrias logró visibilizar el conflicto, el cual alcanzó un escalamiento geográfico y aumentó en intensidad, convirtiéndose en un conflicto de escala internacional (Luchi & Llorente, 2008) que enfrentó principalmente a los poderes ejecutivos de los Estados de Argentina y Uruguay pero que también involucró múltiples actores de niveles locales, provinciales, nacionales e internacionales, entre ellos movimientos ambientalistas, organizaciones internacionales y agencia estatales.

El objetivo de este trabajo es contextualizar el conflicto, identificando los distintos actores involucrados, caracterizando sus intereses y estrategias a través del desarrollo de una cronología del conflicto, y analizar el impacto político a corto y mediano plazo de las estrategias implementadas por los actores.

METODOLOGÍA

Marco Teórico

Numerosos autores y autoras han ensayado definiciones sobre el concepto de conflicto de forma general, y otros tantos sobre los conflictos sobre recursos naturales y el uso de la tierra. Entre ellos, De Jong et al (2006, 448) definió a los conflictos como la existencia de "una incompatibilidad de intereses sobre el mismo territorio o recursos entre al menos dos individuos o grupos interdependientes que hacen esfuerzos para que la otra parte no logre sus objetivos". De acuerdo con el enfoque de las teorías de marcos (*framing theories approach*), utilizado en el análisis de conflictos ambientales (Shmueli, 2008; Buijs & Lawrence, 2013), los conflictos pueden describirse como "disputas en las que las partes

contendientes sostienen marcos en conflicto" (Schön & Rein, 1994), donde los marcos operan como un dispositivo cognitivo a través del cual el actor interpreta situaciones complejas desde su subjetividad, construyendo significado y generando una racionalidad que justifica sus acciones a la vez que le permite construir coaliciones con otros actores (Shmueli, 2008).

Es importante resaltar que ambas definiciones, así como muchas otras, no establecen un vínculo de sinonimia entre conflicto y violencia, aun cuando sí puedan existir conflictos violentos. De esta forma se considera al conflicto como un estado prácticamente elemental de cualquier territorio en el que convivan diversos dos o más individuos o grupos que sostienen diferentes intereses, o marcos interpretativos, sobre el uso de la tierra o los recursos, y que confronten mediante acciones, validadas por marcos de subjetividades, contienden y disputan estratégicamente. Por lo consiguiente, se entenderá también al conflicto como un estado necesario para el de desarrollo de políticas a raíz de la interacción entre distintos actores interesados, en sintonía con autores que consideran que a pesar de la posibilidad de efectos negativos de un conflicto, el mismo también pueden funcionar como un medio para el cambio social (Yasmi et al., 2009).

Los conflictos, así como los impactos que estos generan, solo pueden explicarse si las posiciones y las actividades de los actores políticos también se toman en consideración. De acuerdo con Krott (2005) los intereses de los actores determinan las acciones que ellos toman, y es por esta razón que constituyen uno de los factores más importantes en los procesos políticos. Estos intereses, sin embargo, no siempre suelen ser expresados abiertamente, pero a pesar de ellos quedan expuestos parcialmente de acuerdo a las posiciones que toman los actores en torno a un conflicto. Las posiciones pueden definirse como las preferencias públicamente establecidas hacia políticas específicas u opciones de políticas, y estas mismas se basan en los intereses de los actores (Wibowo & Giessen 2012).

Al definir posiciones los actores establecen confrontaciones a la vez que tienden a consolidar estrategias de coalición con actores que identifican pueden complementarse para alcanzar sus intereses. A raíz de los mecanismos de acción que emprenden los actores para concertar coaliciones y alcanzar sus intereses se derivan las diferentes causalidades que alteran la estructura en la relación de fuerzas del conflicto pero que a su vez generan distintos impactos en la realidad.

Métodos

Para este trabajo se utilizó la metodología del trazado de procesos causales (conocida en inglés como *process tracing*) que intenta rastrear los vínculos entre las posibles causas y los resultados observados. Collier (2011) lo define como el examen sistemático de la evidencia diagnóstica seleccionada y analizada a la luz de las preguntas e hipótesis de investigación planteadas por el investigador. El análisis de los mecanismos causales, llevado a cabo mediante el examen de historias, material de archivo, transcripciones de entrevistas y otras fuentes, que en principio requiere consistencia con el mejor nivel de detalle observable, proporciona una fuente poderosa de inferencia causal cuando se lleva a cabo a través del método de trazado de procesos causales, que examina los procesos dentro de casos

individuales en detalle (George & Bennett, 2005). Esta metodología representa una herramienta de amplio uso para el análisis cualitativo de casos (*within-case*), incluyendo el análisis de conflictos de índole política y social. Dentro del marco de esta metodología se recomienda comenzar el análisis con una línea de tiempo que permita visualizar la lista de eventos importantes y luego ahondar en los detalles. De esta forma se posibilita un entendimiento global del conflicto de forma cronológica a la vez que permite identificar los principales actores.

Para realizar la recolección de datos que permitiesen realizar una cronología e identificación de los actores involucrados en conflicto por la instalación de las fábricas de celulosa a orillas del Río Uruguay se remitió a dos tipos de fuentes, clasificadas de acuerdo al grado de penetración sectorial, considerando dos tipos de fuentes principales.

El primer tipo de fuentes se consideró *fuentes abiertas*, haciendo referencia a aquellas que no requieren conocimientos previos sobre la temática y se caracterizan por una distribución al público en general, como por ejemplo los artículos periodísticos. A partir de este tipo de fuentes se llevó a cabo una revisión y estudio de las noticias concernientes al conflicto que se han publicado en los medios de comunicación delimitando temporalmente el período transcurrido entre 2002 y 2010, que va desde la presentación del primer proyecto celulósico en 2002 hasta la resolución diplomática binacional del conflicto en 2010. Este material consistió en artículos de investigación dedicados a la problemática, notas de opinión y diferentes archivos disponibles en internet que abordasen el conflicto. Para este tipo de fuentes se eligió utilizar diarios de distribución nacional, haciendo hincapié en el Diario La Nación. Se eligió a este periódico a razón del carácter constante que tuvo en el seguimiento del conflicto desde el comienzo del mismo; por su reputación de utilizar información verificada; por su postura explícita dentro del espectro político e ideológico; y por la accesibilidad de sus archivos fácilmente rastreables en su buscador en línea.

La metodología de recolección de datos se llevó a cabo seleccionando como parámetro la búsqueda de la palabra “BOTNIA”, sinónimo del conflicto en la población, en la página web del diario “La Nación” y se realizó la lectura de todas las notas periodísticas desde el período establecido. En total se analizaron 2800 artículos. En sintonía con la metodología de trazados de procesos causales, esa información nos permitió tener una concepción general de la problemática y realizar una línea de tiempo con los principales sucesos del conflicto. La lectura de los artículos referidos al conflicto permitió identificar los principales eventos del mismo. Una vez identificados se realizó de forma complementaria la consulta a otros diarios nacionales de líneas ideológicas editorial diferentes, especialmente el diario Pagina12, como así también a distintas fuentes periodísticas internacionales, principalmente uruguayas (El País, El Observador) pero también de terceros países (BBC, Libération).

Una segunda etapa de consulta a fuentes de tipo abiertas se realizó para el período 2010-2019, en el cual se consideró rastrear mediante la metodología del trazado de procesos causales los impactos a mediano plazo del conflicto.

El segundo tipo de fuentes, denominadas *fuentes cerradas*, fueron aquellas consideradas de naturaleza técnico-científica que requieran un entrenamiento en la temática por parte del

lector, como también a aquellos espacios de difusión institucional de actores que son partícipes del sector forestal, como por ejemplo el caso de los comunicados emitidos por la Asociación Forestal Argentina, o las notas de opinión en distintos foros especializados. Esta tipo de fuentes nos permitió una aproximación a los impactos políticos del conflicto en los distintos sectores forestales y en el área de políticas medioambientales, en un nivel de carácter nacional para Argentina y Uruguay, así como de grado provincial para la provincia de Entre Ríos y Corrientes. Se realizó una consulta a trabajos científicos que abordasen los conflictos relacionados a los bosques, el desarrollo de los sectores forestales argentinos y uruguayos y el conflicto en particular, a la vez que un seguimiento de los comunicados de distintos actores del sector forestal fue realizado tanto para el período del conflicto como para la etapa consiguiente.

Esta información recabada en los primeros pasos fue complementada con entrevistas. Las mismas se desarrollaron metodológicamente mediante formato de entrevista abierta y desestructurada, en las cuales se preponderó la confortabilidad de los entrevistados utilizado como único disparador los puntos clave del tema de estudio y permitiendo que el entrevistado pueda explayarse libremente sobre el mismo como así también en los campos aledaños que consideré relevantes. Las entrevistas tuvieron una duración de entre 30 minutos y 2 horas. Uno de los principales objetivos buscados en estas entrevistas fue ampliar el panorama muestral en la búsqueda y recolección de datos e información, utilizándose para un proceso de triangulación de datos. En total se realizaron 6 entrevistas a diferentes actores del sector forestal argentino, provenientes del area ambiental (ONGs ambientalistas), de administraciones públicas (INTA) y del area productiva (consultores forestales) así como 4 entrevistas a actores del sector forestal de Finlandia, provenientes del sector academico y del area productiva (consultores forestales).

Resultados

Cronología del conflicto

En julio de 2002, la empresa española ENCE presentó el Estudio de Impacto Ambiental para el desarrollo del proyecto celulósico llamado M'Bopicuá (CMB) de instalación de una planta de celulosa kraft de eucalipto sobre el río Uruguay en el distrito de Río Negro, a 12 km de la ciudad de Fray Bentos. El proyecto y sus instalaciones tenían, en ese entonces, un costo estimado de US \$ 660 millones y una capacidad anual estimada de 400.000 toneladas de pulpa secada al aire (FARN, 2006).

Para llevar a cabo el proyecto, ENCE contaba con fondos del Instituto de Crédito Oficial (ICO), un banco de propiedad estatal dependiente del Ministerio de Economía, Industria y Competitividad de España, y financiamiento de la Corporación Financiera Internacional (CFI), institución perteneciente al Grupo Banco Mundial. En octubre de 2003, el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente del Uruguay (MVOTMA) otorgó, mediante la Resolución Ministerial No. 342/2003, la Autorización Ambiental Previa al Proyecto M'Bopicuá (CMB).

Esta autorización al proyecto de ENCE suscitó la primera intervención de la Delegación Argentina ante la Comisión Administradora del Río Uruguay (CARU, organismo binacional con el propósito de gestionar conjuntamente el Río Uruguay en la sección compartida por ambos países) que mostró preocupación por el incumplimiento del Estatuto del Río Uruguay suscripto bilateralmente por ambas naciones en febrero de 1975 (Wehbe, 2008). El estatuto estipulaba un mecanismo de información y consulta mutua previa a cualquier intervención en el río. Por otra parte, la Autorización Ambiental Previa otorgada por el MVOTMA al proyecto dio paso a las primeras manifestaciones de movimientos ciudadanos en el lado argentino de la frontera.

Al mismo tiempo que se aprobaba el proyecto de ENCE, la compañía finlandesa Oy Metsa Botnia (Botnia) comunicó públicamente el proyecto Orión. El mismo contaba con desarrollar una planta de celulosa kraft a partir de madera de eucalipto 4 kilómetros al este de la ciudad de Fray Bentos, a tan sólo 7 kilómetros de la planta de celulosa de ENCE. En marzo de 2004, Botnia presentó el Estudio de Impacto Ambiental para la construcción de la planta así como una terminal portuaria. El mismo fue aprobado por el MVOTMA, mediante la Resolución Ministerial No. 63/2005, en febrero de 2005. Esta planta de celulosa también tenía el objetivo de producir la materia prima necesaria para la producción de papel y productos relacionados con el papel con una capacidad de 1 millón de toneladas de pulpa secada al aire (ADP) por año representando la “mayor inversión extranjera en la historia de Uruguay” hasta ese momento (Libération, 2006). El proyecto contaba con un costo previsto de US \$ 1.200 millones, de los cuales el 40% tendría financiamiento de bancos privados (ING Group, BBVA y Calyon principalmente), incluida la contribución de un préstamo A de US\$ 100 millones otorgado por la CFI y un préstamo sindicado B de otros US\$ 100 millones. Adicionalmente el proyecto contaba con un seguro contra riesgo político otorgado por MIGA por un monto de US\$ 300 millones (CAO, 2005; CEDHA & BancTrack, 2005; Vara, 2007). Además del seguro contra riesgo político otorgado por MIGA, el proyecto Orión tenía el seguro legislativo previsto por la ley No. 17.759 de acuerdo sobre la promoción y protección de inversiones entre Uruguay y Finlandia, ratificado por el parlamento uruguayo en mayo de 2004, el mismo que garantizaba que en caso de controversias entre las partes el organismo debe recurrir al Centro Internacional de Arreglo de las Diferencias relativas a Inversiones (CIADI), institución perteneciente al Banco Mundial (La Diaria, 2017). Este acuerdo compromete a Uruguay a garantizar protección y seguridad constantes para las inversiones finlandesas, otorgándole las mismas prioridades que cualquier otra inversión uruguaya, no estando las mismas sujetas a expropiación o nacionalización de ninguna manera directa o indirecta, y siendo Uruguay responsable de indemnizar o compensar la inversión en caso de pérdidas económicas por guerra, revuelta, insurrección o manifestaciones. Por otra parte la empresa Botnia, así como su par ENCE, funcionarían en Zona Franca por un período de 30 años de acuerdo a la ley No 15.921, lo cual le remitiría entre numerosos beneficios la exención al pago de impuestos nacionales (Dufey, 2009).

Para el blanqueo de la pasta celulósica ambas empresas consideraban utilizar en primera instancia la tecnología de blanqueo libre de cloro elemental (“EFC” de acuerdo a sus siglas en inglés) la cual reduce la utilización de cloro, siendo menos contaminante que otros procesos productivos que si lo utilizan. Este proceso “Kraft” es muy expandido en los países europeos donde se encuentra presente en el 80% de las plantas celulósicas del

continente, sin embargo la presencia de un impacto en el ambiente mayor que los procesos totalmente libres de cloro (“TCF” de acuerdo a sus siglas en inglés) que no utilizan dioxina de cloro, fueron la razón por la cual estas tecnologías de producción celulósica han sido foco de atención en la misma Unión Europea quien decidió prohibirla progresivamente (Libération, 2006).

En abril de 2005, aproximadamente 40.000 manifestantes civiles bloquearon el Puente Internacional Libertador General San Martín que une las localidades fronterizas de Fray Bentos y Gualeguaychú en reclamo contra la autorización para la construcción de ambas plantas de celulosa (La Nación, 2005a). Esta manifestación sin precedentes dio espacio a la creación de la Asamblea Ciudadana Ambiental de Gualeguaychú, una ONG que agrupó a ciudadanos de la localidad de Gualeguaychú y que tenía como objetivo primordial confrontar con la instalación de los proyectos celulósicos. Sin embargo, este no fue el primer precedente de participación de actores civiles frente a este tipo de emprendimientos, sino que puede explicarse por la existencia de grupos ambientalistas previos. Tal es así que gran responsabilidad en alertar a la comunidad civil sobre la posibilidad de estos emprendimientos celulósicos surge de ciudadanos de Fray Bentos, que ya en el año 1996 habían interpuesto la instalación en el mismo lugar de una fábrica de celulosa perteneciente a la empresa Transpapel de capitales austríacos y estadounidenses y que se agrupaban desde entonces en el grupo ambientalista Movitdes (Movimiento por la Vida, Trabajo y Desarrollo Sostenible).

Las distintas manifestaciones previas al gran acto de abril de 2005 sobre el puente internacional, que también realizaban los movimientos ambientalistas alcanzaron rápidamente la agenda de los medios locales (Merlinsky, 2008). Sin embargo fue a partir de la impresionante manifestación que la temática alcanzó los titulares de los medios de comunicación de tirada nacional, quienes brindaron una gran cobertura. La visibilización del conflicto generó una presión sobre el gobierno provincial de Entre Ríos así como sobre el gobierno nacional argentino que comenzó a asumir las demandas de la ciudadanía.

El gobierno nacional que había ganado las elecciones presidenciales del 2003, solo dos años después del estallido de una de las crisis económicas y sociales más importantes de la historia argentina, estaba comenzando a consolidar poder en un país aun institucionalmente convulsionado. El recuerdo reciente de la represión a masivas movilizaciones sociales en las calles y la consolidación de estos movimientos sociales como actores de poder en el esquema político significaban un factor de peso en las decisiones del poder ejecutivo. En ese contexto, el gobierno nacional argentino no podía correr el riesgo de emprender grandes conflictos a escala doméstica y someterse a la potencialidad de disturbios por un tema forestal y ambiental, al que consideraba de escala menor en términos políticos. Por otra parte, se aproximaban las elecciones legislativas programadas para octubre de 2005 y tanto el gobierno nacional como provincial presintieron en las movilizaciones una buena oportunidad para ganar poder doméstico y empatía con la población al apoyar un reclamo social que había alcanzado extrema visibilización a escala nacional.

Por otra parte, esta manifestación dio lugar a la apertura de un período de protesta social que se mantendría constante durante todo el conflicto siendo el elemento de protesta fundamental el bloqueo del Puente Internacional Libertador General San Martín. A la vez

que esto era la expresión de la consolidación organizativa de distintos actores civiles que ya se encontraban agrupados para manifestarse en causas ambientalistas, a través de un proceso de estructuración de mayor concentración y peso político que consolidó la visibilización de un actor social con referencias ambientalistas en la región. El surgimiento de estas organizaciones significó la presencia de un actor con perspectiva de confrontar frente a los proyectos foresto-industriales, especialmente aquellos ligados a la actividad celulósica, que no tenía precedentes en la región.

Para dar respuesta a las manifestaciones y contener la disidencia existente en el marco de la Comisión Administrativa del Río Uruguay en mayo de 2005, los Presidentes de Argentina y Uruguay decidieron la creación de una comisión conjunta denominada “Grupo Técnico de Alto Nivel Argentino-Uruguayo” (La Nación, 2005b) con el objetivo de generar estudios e intercambios de información y monitoreo de las consecuencias sobre el ecosistema del río Uruguay que tendrían el funcionamiento de las plantas de celulosa (Colacrai, 2008).

Sin embargo, ambos gobiernos continuaron actuando sin consentimiento mutuo. En junio de 2005, a solicitud del Gobierno Nacional argentino, el embajador argentino en los Estados Unidos envió una carta al Banco Mundial, financiador de los proyectos, en la cual se solicitaba la suspensión de los préstamos hasta que se llevara a cabo una evaluación de impacto ambiental independiente que considerase el impacto transfronterizo de los emprendimientos (La Nación, 2005c). Este gesto inauguró la estrategia del gobierno nacional argentino de focalizar los esfuerzos para detener la instalación de las fábricas mediante la presión al Banco Mundial para frenar el financiamiento a los proyectos (Colacrai, 2008) y la coalición con ONGs ambientalistas.

Ante este reclamo del gobierno nacional argentino, en julio de 2005, la CFI anunció la suspensión del financiamiento de las plantas de celulosa hasta que se realicen evaluaciones de impacto ambiental acumulado de ambas fábricas (IFC, 2005; Dufey, 2009). Tras esta decisión, los bancos del sector privado que participaron en la financiación de los proyectos (Nordea, BBVA, ICO, CESCE y Finnvera), también presionados por diferentes presentaciones de la ONG Centro de Derechos Humanos y Ambiente (CEDHA), decidieron ampararse en la decisión tomada por el Banco Mundial y anunciaron que se decidirían sobre el financiamiento a las obras una vez que se haya verificado que no hubiese impacto en la sociedad y el medio ambiente (La Nación, 2006a). Por su parte, en julio de 2005, el Ministerio de Transporte y Obras Públicas de Uruguay otorgó la autorización a la empresa Botnia para la construcción y operación de una terminal portuaria en Fray Bentos (Resolución N° 831/005), ignorando nuevamente las obligaciones suscritas en el Estatuto de 1975.

En este marco de tensión y conflicto diplomático, las comisiones de ambos países que integran la Comisión Binacional no lograron un acuerdo una vez finalizado el plazo de sus funciones (La Nación, 2006b). Este hecho refuerza el grado de desentendimiento entre ambos países evidenciado por la presentación en el marco de la comisión de dos informes separados (Luchi & Llorente, 2008).

El gobierno argentino envió a su canciller a la provincia de Entre Ríos para dialogar con los distintos grupos ciudadanos (Página 12, 2005a) y luego fue el propio presidente quien

recibió en la casa de gobierno a los manifestantes (Página 12, 2005b) declarando la causa como de “interés nacional” (Infobae, 2005). Motivado por esta alianza con el gobierno nacional, el gobierno de Entre Ríos decretó en septiembre de 2005 la ley provincial No 9.644, cuyo artículo primero declara “a la Provincia de Entre Ríos libre de Plantas Procesadoras de Pasta Celulósica”. Por otra parte en su artículo tercero deja sin efecto en el Anexo del Decreto N° 2254/90 de disposición sobre el régimen de promoción industrial referido a la industria de la celulosa y el papel. Esta ley significaba un viraje en términos políticos al proceso sostenido de desarrollo forestal en la provincia, como así también la región. A su vez, la provincia de Entre Ríos presenta una queja ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y luego lleva el reclamo ante la Oficina del Asesor en Cumplimiento del Banco Mundial (Compliance Advisor Ombudsman –CAO-) acompañado con alrededor de cuarenta mil firmas exigiendo una evaluación de los riesgos ambientales, sociales y económicos (Hernández Belouqui, 2013). El informe no vinculante realizado por la CAO confirma las irregularidades en las Evaluaciones de Impacto Ambiental de las empresas y las deficiencias en el manejo de proyecto por parte de la CFI, lo que suscita la decisión del Grupo Banco Mundial de encargar una serie de estudios, informes y análisis a distintas consultoras en un proceso largo de intermediación entre las presiones del Estado argentino, las ONGs y las empresas.

Ante la escalada del conflicto, el presidente argentino y su homólogo uruguayo anunciaron en marzo de 2006 un acuerdo para suspender las obras de las plantas de celulosa y levantar los bloqueos de puentes durante 90 días con el objetivo de generar un clima de diálogo diplomático en el que buscar soluciones al conflicto (La Nación, 2006c). Sin embargo, el acuerdo no logró proliferar y tanto las obras de construcción de las fábricas como las manifestaciones ciudadanas se reanudaron y las reuniones acordadas entre ambos presidentes no se llevaron a cabo. En mayo de 2006, Argentina presentó una demanda de introducción de instancia contra Uruguay en la Corte Internacional de Justicia de La Haya, alegando una violación del tratado fronterizo de 1975 conocido como el Estatuto del Río Uruguay, confirmando una decisión que venía siendo considerada desde principios de 2006 (BBC, 2006). En instancias de la demanda, Argentina presenta una solicitud de medidas cautelares para detener la construcción de la planta de celulosa de Botnia, que recibe una decisión negativa de la Corte Internacional de Justicia el mes siguiente (Corte Internacional de Justicia, 2010).

En ese momento, los bloqueos en el puente internacional por parte de las asambleas ciudadanas se convirtieron en un acto de reclamo sistemático, al cual se agregaron de manera intermitente el bloqueo de otros puentes internacionales en diferentes lugares de la provincia de Entre Ríos. El gobierno uruguayo interpretó estos bloqueos como un mecanismo extorsivo tendiente a impedir el derecho a la libre circulación comercial y con fuerte efecto en la economía uruguaya, por lo que en abril de 2006 presenta una demanda contra Argentina ante el Tribunal Arbitral del MERCOSUR (Página 12, 2006) y en noviembre de 2006 presenta a su vez una demanda con solicitud de medidas cautelares ante la Corte Internacional de Justicia de La Haya contra Argentina, la cual fue rechazada en enero de 2007 (López Escarcena, 2012).

En relación al reclamo uruguayo frente al Tribunal Arbitral del MERCOSUR, el fallo del mismo establece que la denuncia por parte del Uruguay se debe a los cortes en la Ruta 136,

de acceso al puente internacional Gral. San Martín (que comenzaron el 19 de diciembre de 2005 y, con suspensiones, se extendieron hasta el 2 de mayo de 2006); los cortes en la Ruta 135, de acceso al puente internacional Gral. Artigas (que comenzaron el 30 de diciembre de 2005 y con suspensiones, se extendieron hasta el 18 de abril de 2006); las interrupciones en la circulación en el puente que une a las ciudades de Concordia y Salto; que “le ocasionaron importantes daños y perjuicios así como también a sectores y agentes económicos de este país, fundamentalmente vinculados a negocios de exportación e importación, turismo y transporte terrestre de pasajeros y mercaderías”. El Tribunal Arbitral por su parte concluye a pesar de que “los cortes de ruta producidos por la población y la actitud permisiva del Gobierno argentino produjeron innegables inconvenientes que afectaron tanto al comercio uruguayo como al argentino” no ha habido en el Gobierno argentino intencionalidad discriminatoria para perjudicar el tráfico comercial con Uruguay, decidiendo que “no resulta procedente en derecho que este Tribunal Ad Hoc adopte o promueva determinaciones sobre conductas futuras de la Parte Reclamada (Argentina)”.

También en noviembre de 2006, el órgano rector del Banco Mundial, a quien la CFI y MIGA habían delegado la última palabra, decidió suspender los préstamos a ENCE y otorgar, luego de analizar los diferentes impactos de los estudios ambientales y generar un estudio final de impacto acumulativo, los créditos correspondientes a la empresa Botnia (Dufey, 2009).

En junio del 2006 el presidente argentino designa como nueva secretaria de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable a la abogada Romina Picolotti, abogada ambientalista que presidía el Centro de Estudios de Derechos Humanos y Ambiente (CEDHA) y que asesoraba al gobierno de Entre Ríos y a la Asamblea Ciudadana Ambiental de Gualguaychú (Gutiérrez & Isuani, 2014). Al oficializarse este nombramiento también se toma la decisión de jerarquizar a la Secretaria de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable, transfiriéndola de su dependencia al Ministerio de Salud al ámbito de la Jefatura de Gabinete de Ministro a través del Decreto 830/2006, con lo cual volvía a tomar rango de secretaria de estado, y otorgándole nuevos objetivos, mayores fondos y grado de influencia mediante el Decreto 1919/2006.

Mientras tanto, desde mediados de 2006 diferentes instancias de mediación promovidas por la corona española se llevan a cabo. Las mismas se oficializan durante la XVI Cumbre Iberoamericana de noviembre de 2006 en la cual el Rey Juan Carlos de España se compromete a ser el "facilitador" de un acuerdo entre los países en conflicto (La Nación, 2006d). Estos múltiples encuentros entre el gobierno argentino y el gobierno uruguayo mediados por representantes españoles, e incluso con participación de las autoridades de la compañía ENCE, son uno de los múltiples factores que explican por qué la empresa española anunció oficialmente en enero de 2007 el traslado de su fábrica de celulosa a la localidad de Conchillas, un área alejada de la zona inicial de conflicto (comunicado oficial ENCE; Página 12, 2007)

En marzo de 2007, la provincia de Entre Ríos decreta la ley No 9.759, conocida como ley de la madera, que prohíbe la exportación de materias primas a las empresas de celulosa en Uruguay. En su artículo primero la ley declara que “la venta y/o salida de rollizos (Madera sin procesos industriales proveniente de bosques implantados) y chips (Madera fraccionada

para facilitar y abaratar el transporte) destinada a la exportación como materia prima para empresas fabricantes de pasta celulósica que generan residuos contaminantes, lesiona los derechos de los ciudadanos entrerrianos consagrados en los arts. 41 de la Constitución Nacional y 5 de la Constitución Provincial”; y prohíbe la venta directa o indirecta por parte de empresas entrerrianas a las industrias establecidas o que se establezcan en Uruguay, a la vez que la madera proveniente de plantaciones en la provincia no puede abandonar esa jurisdicción “sin previo procesamiento y/o transformación que le genere valor agregado” ante riesgo de decomiso, multas o clausuras temporales o definitivas de los establecimientos que así lo hiciesen.

Al otro lado del río, después de la aprobación definitiva de los créditos del Banco Mundial, la empresa Botnia inaugura su puerto en agosto de 2007 (La Nación, 2007) y luego, después de las fallidas mediaciones españolas y bajo la presión de los directores de la compañía finlandesa, el gobierno uruguayo autoriza la inauguración de la planta de celulosa que comienza a funcionar en noviembre de 2007.

La ineludible puesta en marcha de la planta de celulosa Botnia, la confirmación de la reubicación de la planta de celulosa ENCE, los cambios de autoridades en el poder ejecutivo del gobierno argentino y el desgaste inevitable de la capacidad de movilización de las asociaciones civiles hacen que el conflicto comience a derivar exclusivamente en los procedimientos de la Corte Internacional de Justicia de La Haya. Finalmente, en abril de 2010, la Corte Internacional de Justicia anuncia su veredicto en el que señala que Uruguay no cumplió con su obligación de informar a la Argentina sobre los planes para construir las plantas de celulosa, de conformidad con las disposiciones del Estatuto de 1975, pero rechaza la demanda argentina de reubicar la planta de celulosa.

Por otro lado, en mayo de 2009, la compañía ENCE, afrentando problemas financieros y buscando una reconversión total de la empresa hacia la producción de energía renovables, vende su proyecto a un consorcio formado por la compañía sueco-finlandesa Stora-Enso y la compañía chilena Arauco y Constitución (Reuters, 2009). El proyecto de construcción de una fábrica de celulosa sobre el Río de La Plata en conjunto entre las dos empresas llamado “Montes del Plata” estaría sujeto a una serie de negociaciones entre el estado uruguayo y las empresas multinacionales con el Banco Mundial como organismo mediador. Similar a las operaciones de la compañía Botnia, el consorcio Stora-Enso-Arauco se beneficiaría de una serie de acuerdos al establecer en un contrato firmado con el estado uruguayo que la interpretación y ejecución de su proyecto se regirá por los Tratados de Protección de Inversiones suscritos con Finlandia y con Chile (este último dentro del marco de la ley No 18.639), en los cuales el gobierno uruguayo renuncia a la jurisdicción nacional en la resolución de posibles controversias con la empresa extranjera, en favor de mecanismos de arbitraje como el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI) que es un organismo privado dependiente del Banco Mundial. Por otra parte, entre numerosas concesiones y compromisos acordados por Uruguay en favor al consorcio Stora-Enso-Arauco pueden destacarse el otorgamiento de mayor celeridad en la faja de dominio público, el mantenimiento en condiciones de redes viales, el dragado y la accesibilidad de la zona portuaria, la garantía de respaldo frente a la Comisión Binacional del Río Uruguay, beneficios extraordinarios incluso dentro del marco normativo de la Ley de Zona Franca dentro de la cual operaría la empresa, entre otras. Cabe destacar que en esta ocasión la

financiación del proyecto por USD 900 millones vendría de un crédito a la exportación con un plazo de doce años, mediante de un préstamo A de USD 200 millones con un plazo de doce años otorgado esta vez no por el Banco Mundial, sino por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), y por un préstamo B de USD 254 millones de nueve años de vencimiento de bancos comerciales a través del BID, entre ellos Finnvera, Finnish Export Credit (FEC), Swedish Export Credit (SEK).

Por otra parte, el consorcio Stora Enso-Arauco compraría el 50% de las operaciones forestales de ENCE en Uruguay, convirtiéndose de esa forma ambas empresas en “los mayores propietarios de hectáreas en el país” con un total de 250.000 hectáreas en el país (El Observador, 2011).

A su vez, en diciembre de 2009, Metsä-Botnia vendió a UPM sus operaciones en Uruguay por 1.600 millones de euros (La Nación, 2009). Estas incluyen la planta de celulosa ubicada en la ciudad de Fray Bentos y la compañía Forestal Oriental, propietaria de plantaciones de eucalipto distribuidas en doce departamentos de Uruguay, que alcanzan aproximadamente 215.000 hectáreas.

En junio de 2010, después del veredicto de la Corte Internacional de Justicia, los presidentes de Argentina y Uruguay acordaron establecer criterios para el monitoreo ambiental en la frontera. Tal y como publica el diario La Nación en noviembre de este año “los gobiernos de la Argentina y Uruguay lograron un acuerdo para el control de la planta de celulosa de UPM (ex Botnia) y la supervisión conjunta de las aguas del río Uruguay” dando paso a un principio de acuerdo de monitoreo conjunto que sellaría las instancias diplomáticas de pacificación del conflicto. Por otra parte la Asamblea de Gualeguaychú decide en votación asamblearia negociar con el gobierno y suspender el bloqueo del puente, la minoría dispuesta a continuar con los mecanismos de protesta enfrentaría consiguientemente denuncias civiles y penales por parte del gobierno argentino.

Las posturas de distintos actores, como por ejemplo el gobierno nacional argentino o el poder ejecutivo y legislativo de la provincia de Entre Ríos que respondieron ante la presión de los actores sociales que reclamaban contra la instalación de los proyectos celulósicos, conllevaron a una serie de medidas que impactaron fuertemente en el sector forestal argentino, particularmente en las provincias de Entre Ríos y Corrientes.

La provincia de Entre Ríos es la tercera provincia forestal en relación a porcentaje de plantaciones forestales en el país, y se encuentra ubicada en una región forestal estratégica establecida por las provincias argentinas de Misiones y Corrientes, Uruguay y el Sur de Brasil. Contaba de acuerdo con el Censo Nacional Agropecuario realizado en 2008 con una superficie aproximada de 122.681 hectáreas de plantaciones forestales, ubicadas en su gran mayoría en la cuenca del Río Uruguay al este de la provincia, y principalmente al noreste. Estos valores duplican las superficies existentes en la década de 1990, años a partir de los cuales las políticas orientadas al sector, en particular a partir de la ley nacional 25.080/1998 cuando comienzan a generar una expansión de la plantaciones. Sin embargo la superficie se ha mantenido relativamente estable luego del conflicto, de acuerdo con el Inventario Nacional de Plantaciones Forestales realizado entre 2015 y 2016, que indica valores de 126.158 ha de plantaciones forestales en total, de las cuales el 70,6% responden a

plantaciones de *Eucalyptus grandis*, 18,8% a otras especies de *Eucalyptus* spp., y un 10,6% a *Pinus* spp. Su matriz foresto-industrial se compone principalmente por la industria del aserrado que consume la madera tanto para transformación primaria como para remanufactura y al cual es destinado la mayor parte del volumen de las plantaciones. Este esquema está compuesto en gran parte por pequeñas industrias.

Estos valores en superficie no indican necesariamente una relación directa del conflicto con la tendencia creciente que mantenía el desarrollo de las plantaciones en la región, pero sí puede entenderse a partir de otros factores. La promulgación de leyes que afectaban directamente a la actividad comercial de la industria de la madera, como la ley provincial No 9.759 (llamada “la ley de la madera”) que impedía la exportación de madera con destinos celulósico, o que impedían la instalación de proyectos celulósicos en la provincia, como la ley provincial No. 9.644 que declaraba a Entre Ríos como provincia libre de Plantas Procesadoras de Pasta Celulósica, generaron un fuerte impacto en la actividad forestal de la provincia de Entre Ríos. Estas leyes de marcada hostilidad a la industria de la celulosa y el papel representaron una ventaja competitiva para el sector foresto-industrial de las industrias del aserrado, debido a que fueron responsables de que gran parte del volumen producido en la provincia tuviese, por defecto, ese destino. Este sector a diferencia del celulósico encuentra restricciones debido a que por naturaleza depende de las variaciones del mercado interno. Por otra parte, si bien fueron decisiones políticas tomadas a raíz de la efervescencia del conflicto y la demanda de gran parte de la sociedad, las mismas no contaron con el apoyo de la estructura dura del sector forestal entrerriano el cual se opuso en ámbitos de debate especializado a estas medidas. Gran parte de los actores del sector forestal argentino no hicieron declaraciones públicas a instancias del conflicto, la Asociación de Fabricantes de Celulosa y Papel (AFCP) se caracterizó por un fuerte mutismo, mientras que la Asociación Forestal Argentina (AFoA) también mantuvo un silencio público aunque suscribió a las declaraciones de la Fundación Ambiente y Desarrollo que se oponían a la postura del gobierno provincial de Entre Ríos.

Fruto de la presión ejercida por distintos actores del sector forestal hacia el gobierno provincial y en consonancia con el desgaste de la expresión social que se hubiese manifestado durante el conflicto, finalmente, en diciembre de 2017, la legislatura de la provincia de Entre Ríos sanciona la Ley No 10.551 de Actividad foresto industrial, denominada ‘Plan Maderero Entrerriano’. Este “Plan Maderero Entrerriano” tiene como propósito la promoción, desarrollo y sostenimiento de la actividad foresto industrial, colocando como autoridad de aplicación al Ministerio de la Producción con objetivo de incentivar la implantación de materia prima, su procesamiento y/o transformación, la generación de valor agregado. A su vez en su artículo cuarto la ley expresa la derogación de la Ley N° 9759, y sus reglamentaciones.

Por otra parte, la presión social en áreas vinculadas al medio ambiente fueron canalizadas en el desarrollo de estrategias políticas de consolidación del ambientalismo estatal en la Argentina, a la vez que puntualmente la conformación de un cuerpo social reticente a la instalación de proyectos celulósicos en la región que fueron de relevancia en los obstáculos durante las negociaciones con emprendimientos de estas características con intenciones de establecerse en otras provincias de Argentina como Corrientes, incluso en el contexto de

que las condiciones forestales de la provincia así como la predisposición política de las misma parecían ser ideales.

En este aspecto es importante resaltar que la provincia de Corrientes concentra más del 30% de las plantaciones forestales del país (Slutzky, 2013), estimándose que es la principal provincia en materia de volumen forestal. De acuerdo con las estimaciones provenientes de la actualización hecha en 2015 del Inventario Forestal de la Provincia de Corrientes solicitada por la Dirección de Recursos Forestales de la Provincia (DRF) al Consejo Federal de Inversiones (CFI), la provincia de Corrientes cuenta con superficies de plantaciones forestales de un total de 473.983,41 ha, de las cuales 345.965,05 ha pertenecen a plantaciones del género *Pinus spp.* (*Pinus elliotti*, *Pinus taeda* y *Pinus caribea var. hondurensis*.) y otras 121.857,80 a plantaciones del género *Eucalyptus sp.* (principalmente *Eucalyptus grandis* y *Eucalyptus saligna*). Datos del 2017, como los informados en la cámara de senadores de la Provincia de Corrientes, ubican a la provincia con 550.000 hectáreas de plantaciones forestales, donde las plantaciones de *Pinus spp.* representan el 73% del total, en un proceso de plantación con un ritmo de 20.000 has/año. A pesar de ello, la mayor parte del volumen de madera (11.000.000 m³/año) que produce la provincia anualmente se vende a otras provincias o países, en particular a Misiones donde se dirige el grueso de la producción primaria, y solo el 39% del mismo se industrializa dentro de los 756 establecimientos foresto industriales que según el Relevamiento Foresto-industrial del año 2018 se encuentran en Corrientes, relacionados principalmente a la industria del aserrado y laminado.

Desde principios de la década del 2000 la idea de desarrollar la actividad celulósica en la provincia es una constante, y fueron numerosas las declaraciones de funcionarios públicos, las noticias o los rumores que versan sobre la posibilidad del establecimiento de proyectos celulósicos en la provincia. En relación a ello pueden encontrarse en orden cronológico referencias tales como: la adquisición de la multinacional Shell en 1997 de 1000 hectáreas con destino a forestación cerca de Santo Tomé (Corrientes) que se encontraban en el marco de su coalición empresarial con la empresa finlandesa UPM; el comunicado de la empresa chilena Compañía Maderera de Papeles y Cartones (CMPC) con propósito de plantar 6000 hectáreas por año en el nordeste de Corrientes y llevar a cabo inversiones por más de 700 millones de dólares para la construcción de una planta de pasta celulósica para exportar al mercado internacional (La Nación, 2001); las expresiones del gobernador correntino Colombi, a instancias del conflicto, en las cuales manifiesta públicamente la intención de Corrientes de establecer ese tipo de industria en la provincia y la posibilidad de que un holding chileno construya una papelera en el departamento correntino de Santo Tomé (La Nación, 2005) que luego sería Bosques del Plata la filial del Grupo CMPC Chile (Compañía Manufacturera de Papeles y Cartones) que proyectaba una planta greenfield de pulpa de pino de 400 mil toneladas; la existencia de las tratativas con la consultora finlandesa Jaakko Pöyry, expresadas en múltiples ocasiones en distintos medios; las firmes recomendaciones del Banco Mundial en su informe final de consultoría, Propuestas para la Consolidación del Plan Estratégico de la Provincia de Corrientes del año 2009, en el cual identifica al sector forestal como aquel de mayor potencialidad y recomienda la incorporación de industrias tales como la celulósica y la de bioenergía (Banco Mundial, 2009); la comunicación del Proyecto Isyry Cuatiá de producción de una planta de celulosa de capitales extranjeros (estadounidenses, europeos o chinos) con una inversión de entre

US\$800 millones y US\$1000 millones y con capacidad de producción de 500.000 toneladas de pasta o papel kraftliner (Boerr, 2018); la comunicación del gobernador Gustavo Valdés en 2019 del deseo de instalar una planta de celulosa en Ituzaingó con inversión de la compañía brasilera Kablin de 900 millones de dólares; entre otras.

Esta decisión política sostenida por parte de la provincia de Corrientes de promover la presencia de industrias celulósicas y de papel en su territorio, se ha visto indefectiblemente afectada por los eventos acontecidos a raíz del conflicto por las fábricas de ENCE y Botnia. Distintos factores parecen indicar que la existencia de un cuerpo social reticente a este tipo de emprendimientos significó un factor de peso en la decisión de las empresas de dilatar las condiciones del establecimiento de sus proyectos.

En este sentido no han sido pocos los esfuerzos realizados por la provincia para consolidar un marco propicio que diese garantías a estas inversiones.

El día 8 de Mayo de 2019 el poder legislativo de la provincia de Corrientes sancionó simultáneamente dos leyes complementarias que se encuentran en relación directa con el establecimiento de proyectos industriales en la provincia. En primer lugar la Ley No 6.495, que tiene como objetivo establecer parámetros ambientales en torno a este tipo de actividades. En concreto modifica en su artículo primero a la Ley No 5.067 de “Evaluación de impacto ambiental” incorporando en su anexo a las actividades industriales celulósica y papelera, a la industria de tableros y pellets, y a la actividad industrial de biomasa para la generación de energía; en su artículo segundo modifica el artículo 6 y 14 de la Ley No 212/2001, incluyendo que el Instituto Correntino del Agua y del Ambiente (ICAA) canalizará su gestión al Ministerio de Coordinación y Planificación en el caso de la industria celulósica y papelera, de tableros y pellets y de biomasa para generación de energía, y modificando la proveniencia de sus recursos, respectivamente.

La segunda ley sancionada corresponde a la Ley No 6496 que declara de interés provincial a la industria celulósica y papelera, la industria de tableros y pellets, y la actividad industrial de biomasa para la generación de energía, a la vez que compromete al Estado provincial a promover, a través de incentivos y regulaciones, la inversión de origen nacional y extranjera para la instalación de plantas industriales celulósica y papelera, la industria de tableros y pellets, y la actividad industrial de biomasa para la generación de energía. Por otra parte, un dato no menor de esta ley corresponde al artículo cuarto, en el cual adecua el marco de tenencia extranjeras de acuerdo a lo establecido por el artículo tercero de la Ley Nacional No 26.737 (Ley de Tierras Rurales), modificada en agosto de 2016 por el Decreto 820/2016 con el propósito de volver más laxa las restricciones a las ventas y la tenencia de la titularidad de tierras rurales por parte de extranjeros, con un máximo de 20.000 hectareas. A este motivo, distintos actores consideran que aún persiste resquemor en los emprendimientos transnacionales debido al artículo 61 de la Constitución de Corrientes que declara “El Estado Provincial propenderá a establecer incentivos con el fin de mantener la propiedad de los bienes inmuebles ubicados en zonas de seguridad o en áreas protegidas o que constituyan recursos estratégicos, en manos de habitantes argentinos nativos, o del propio Estado Provincial o de los municipios”.

En relación a los impactos políticos a nivel nacional argentino son muchos los factores que pueden destacarse. El costo político de sostener una confrontación diplomática con un Estado vecino no puede desmerecerse. Las distintas instancias de tensión en el marco del órgano de los Estados sudamericanos por excelencia, como es el MERCOSUR, significó un traspie en las políticas a nivel regional que había tomado el gobierno argentino. Por otra parte, también tuvo un costo político interno en tanto confrontó con actores locales que tenían otra visión sobre el sector forestal.

De forma más concisa se puede destacar también el proceso de jerarquización que tuvo la Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable. Como se mencionó el nombramiento de Romina Picolotti fue acompañado por el Decreto 830/2006 que transfirió del Ministerio de Salud al ámbito de la Jefatura de Gabinete de Ministro a la SMAyDS, con lo cual el gobierno nacional tomó la decisión política de impulsar y darle más poder a esta área en la toma de decisiones. Por otra parte, reafirmando esto, mediante el Decreto 1919/2006 que reestructura los objetivos de la Secretaría y aumenta sus fondos y su influencia en los procesos de decisiones de políticas a nivel nacional.

Esta etapa de la Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable también marco un punto de inflexión entre las relaciones de las ONGs ambientalistas y la política. Al establecerse una secretaria proveniente de estos ámbitos el vínculo entre estos actores se encontró en un punto muy estrecho, que llega a un punto quiebre finalmente con la destitución de Romina Picolotti en diciembre de 2008. A su vez esto puede ser leído como el proceso de fortalecimiento de estos organismos no gubernamentales en el país, los cuales se consolidaron como actores de peso luego de la decisión política del Estado de apartarse de diferentes áreas durante la década de 1990 y la crisis institucional de la estructura estatal a principios de la década del 2000.

En relación a las repercusiones suscitadas por el conflicto en torno a la República del Uruguay, es de destacar en primer lugar los impactos directos en la actividad de las emprendimientos, constatándose la retraslocación del proyecto de ENCE en relación con su ubicación originalmente planificada; los costos políticos y diplomáticos de sostener un conflicto binacional de esa escala durante un período prolongado, tomando en cuenta las tensiones generadas en el seno del Mercosur como así también el proceso ante la Corte Internacional de Justicia; y el impacto económico directo del bloqueo de los puentes internacionales. Como contracara a ello, es de resaltar también la generación de un respaldo prácticamente unánime del arco político a los proyectos, así como la consolidación de un espacio de concertación en la opinión pública acerca de la actividad foresto-industrial, siendo que los movimientos ciudadanos que se manifestaban en contra de estos emprendimientos incluso desde la década de 1990 fueron extinguiéndose del espectro de la opinión pública. Esta dinámica de fortalecimiento de la imagen pública de la industria celulósica fue también el motivo por el cual se consolidó la posibilidad de un tercer proyecto celulósico en el país.

Entre los distintos impactos en Uruguay, uno de los más resaltados por el propio gobierno uruguayo fue el impacto directo económico por la prolongación en el corte de los puentes internacionales que afectaron de acuerdo con la denuncia que presentó el Estado uruguayo tanto al MERCOSUR como a la CIJ tanto al comercio, impidiendo la libre circulación de bienes, así como también al turismo que representa una de las grandes fuentes económicas del país. En relación al impacto en el comercio, es de destacar que las fábricas de celulosa tenían previsto en sus esquemas de abastecimiento la posibilidad de contar en parte de la materia prima proveniente de las plantaciones establecidas en el lado argentino del Río Uruguay, situación que se volvió imposibilitada a raíz de la legislación establecida por la provincia de Entre Ríos, así como por los cortes en los puentes internacionales y la presión social para impedir estos movimientos de bienes.

Conclusiones

Las estrategias de los distintos actores a lo largo del conflicto tuvieron diferentes impactos políticos en ambos países. En el caso argentino fueron relevantes la reestructuración de una política ambiental en el plano nacional, así como también los impactos políticos y económicos que se evidenciaron principalmente en los sectores forestales de las provincias de Entre Ríos y Corrientes, dos de las tres provincias de mayor relevancia forestal en relación a su superficie de plantaciones forestales y al desarrollo de la foresto-industria ligada a las mismas. En conflicto también impactó a la República Oriental del Uruguay, tanto en términos estrictamente económicos como políticos.

Bibliografía

.

Artículo 61. Constitución de la Provincia de Corrientes.

Banco Mundial. 2009. Fortaleciendo la gestión provincial: una contribución al plant estratégico de la provincia de Corrientes, Argentina.

Bigo, A. 2006. En Uruguay, la pâte à papier fait tâche, Paris, Francia, Libération, 2 de marzo de 2006. https://www.liberation.fr/terre/2006/03/02/en-uruguay-la-pate-a-papier-fait-tache_31729

Burns, S.L., & L. Giessen. 2016. Dismantling comprehensive forest bureaucracies: Direct access, the World Bank, agricultural interests, and neoliberal administrative reform of forest policy in Argentina. *Society and Natural Resources* 29(4): 493-508.

Buijs, A.E. & A. Lawrence. 2013. Emotional conflicts in rational forestry: Towards a research agenda for understanding emotions in environmental conflicts. *Forest Policy and Economics* 33: 104-111.

Carrere, R. & L. Lohmann. 1996. El Papel del Sur. Plantaciones forestales en la estrategia papelera internacional. Montevideo, Red Mexicana de Acción Frente al Libre Comercio. Instituto del Tercer Mundo.

Colacrai, M. 2008. Las plantas de celulosa sobre el río Uruguay y el rol de los actores subnacionales gubernamentales en la proyección de la Política Exterior del lado argentino. Acciones, tensiones políticas y negociaciones diplomáticas, 2003-2007. Temas y debates, agosto 2008.

Collier D. 2011. Understanding Process Tracing. APSC 44: 823–830.

Compliance Advisor Ombudsman. 2006. INFORME ANUAL 2005-06.

Corte Internacional de Justicia. 2010. Sentencia caso de las plantas de celulosa sobre el Río Uruguay (Argentina c. Uruguay), La Haya, Países Bajos, 20 de abril de 2010 <https://www.dipublico.org/cij/doc/177-full.pdf>

De Jong, W, Ruiz, S and Becker, M. 2006. Conflict and communal forest management in Northern Bolivia. Forest Policy and Economics 8: 447–457.

De Koning, R. Capistrano, D., Yasmi, Y., Cerutti, P.O. 2008. Forest-related Conflict: Impacts, Links and Measures to Mitigate. Washington DC.

Decreto 1919/2006. Boletín Oficial de la República Argentina.

Decreto 830/2006. Boletín Oficial de la República Argentina.

Decreto 820/2016. Boletín Oficial de la República Argentina

Dirección de Producción Forestal del Ministerio de Agroindustria de la Nación. 2017. Inventario Nacional de Plantaciones Forestales Inventario Forestal Permanente de los Bosques Implantados - ENTRE RÍOS - ÁREA CONTINENTAL Diciembre 2017

Dufey, A. 2009. Project finance, sustainable development and human rights. Case study 2: the Orion and Celulosas de M'Bopicua (CMB) pulp plants in Uruguay. International Institute for Environment and Development Environmental Economics Programme, p. 22. Abril 2009.

El Observador. 2011. Stora Enso y Arauco poseen mayoría de tierras. Montevideo, Uruguay, Diario El Observador, 11 de abril de 2011.

Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN). 2006. Las plantas de celulosa en el Río Uruguay: El Análisis de la normativa para una posible resolución del conflicto. Buenos Aires, Argentina, marzo de 2006.

George A.L., Bennett A. 2005. Case studies and theory development in the social sciences. MIT Press: Cambridge, MA/London, England.

Gerber, J-F. 2011. Conflicts over industrial tree plantations in the South: Who, how and why? *Global Environmental Change* 21: 165–176.

Gonzalez-Hidalgo, M. Zografos, C. 2017. How sovereignty claims and “negative” emotions influence the process of subject-making: Evidence from a case of conflict over tree plantations in Southern Chile. *Geoforum* 78: 61–73.

Gritten, D., Mola-Yudego, B., Delgado-Matas, C., Kortelainen, J. 2013. A quantitative review of the representation of forest conflicts across the world: Resource periphery and emerging patterns. *Forest Policy and Economics*, 33: 11–20.

Gutiérrez, R.A., Isuani, F.J. 2014. La emergencia del ambientalismo estatal y social en Argentina. *Rev. Adm. Pública* vol.48 no.2 Rio de Janeiro Mar./Apr. 2014.

Hernández Beloqui, J.I. 2013. El conflicto de las papeleras entre Argentina y Uruguay ¿Resolución o transformación? Institut Català Internacional per la Pau, Barcelona, Cataluña.

IFC. 2006. Action Plan to complete environmental studies on Pulp Mill Projects Addresses Recommendations from Independent Experts. Washington D.C., May 9, 2006. <https://ifcext.ifc.org/IFCExt/pressroom/ifcpressroom.nsf/0/E4E38161D7BB335085257169006B3910?OpenDocumentInfobae>, 2005

Kröger, M. 2013. Grievances, agency and the absence of conflict: The new Suzano pulp investment in the Eastern Amazon. *Forest Policy and Economics* 33: 28–35 Krott (2005)

Kröger, M. & Nylund, J. 2012. The conflict over Veracel pulpwood plantations in Brazil — Application of Ethical Analysis. *Forest Policy and Economics* 14: 74–82.

La Diaria. 2017. 97% de los acuerdos de protección de inversiones firmados por Uruguay recurren al CIADI para la solución de controversias. Montevideo, Uruguay, Diario La Diaria, 18 de diciembre de 2017. <https://ladiaria.com.uy/articulo/2017/12/97-de-los-acuerdos-de-proteccion-de-inversiones-firmados-por-uruguay-recurren-al-ciadi-para-la-solucion-de-controversias/>

La Nación. 2001. Una industria que promete US\$ 3000 millones en cinco años. 6 de mayo de 2001, Buenos Aires, Argentina, Diario La Nación. <https://www.lanacion.com.ar/economia/una-industria-que-promete-us-3000-millones-en-cinco-anos-nid302925>

Boerr, M. 2018. Proyectan instalar una planta de celulosa en la provincia de Corrientes. 5 de agosto de 2018, Buenos Aires, Argentina, Diario La Nación.

<https://www.lanacion.com.ar/economia/proyectan-instalar-una-planta-de-celulosa-en-la-provincia-de-corrientes-nid2159234>

La Nación. 2005a. Rechazaron la instalación de plantas de celulosa. Buenos Aires, Argentina, Diario La Nación, 2 de mayo de 2005. <https://www.lanacion.com.ar/700806-rechazaron-la-instalacion-de-plantas-de-celulosa>

La Nación. 2005b. Una comisión binacional analizará la radicación de dos papeleras. Buenos Aires, Argentina, Diario La Nación, 6 de junio de 2005. <https://www.lanacion.com.ar/710508-una-comision-binacional-analizara-la-radicacion-de-dos-papeleras>

La Nación. 2005c. Tensión diplomática con Uruguay por dos fábricas. Buenos Aires, Argentina, Diario La Nación, 14 de julio de 2005. <https://www.lanacion.com.ar/721265-tension-diplomatica-con-uruguay-por-dos-fabricas>

La Nación. 2005d. Papeleras: el conflicto ahora es regional. 24 de noviembre de 2005, Buenos Aires, Argentina, Diario La Nación. <https://www.lanacion.com.ar/politica/papeleras-el-conflicto-ahora-es-regional-nid758951>

La Nación. 2006a. Un banco holandés no le dará un crédito a Botnia. Buenos Aires, Argentina, Diario La Nación, 12 de abril de 2006. <https://www.lanacion.com.ar/796914-un-banco-holandese-no-le-dara-un-credito-a-botnia>

La Nación. 2006b. Fracaso un acuerdo en la comisión binacional. Buenos Aires, Argentina, Diario La Nación, 31 de enero de 2006. <https://www.lanacion.com.ar/776697-fracaso-un-acuerdo-en-la-comision-binacional>

La Nación. 2006c. Kirchner y Vázquez lograron una tregua por las papeleras. Buenos Aires, Argentina, Diario La Nación, 12 de marzo de 2006. <https://www.lanacion.com.ar/788185-kirchner-y-vazquez-lograron-una-tregua-por-las-papeleras>

La Nación. 2006d. Rey de España mediará entre Uruguay y Argentina. Buenos Aires, Argentina, Diario La Nación, 6 de noviembre de 2006. <https://www.nacion.com/el-mundo/rey-de-espana-mediara-entre-uruguay-y-argentina/O3SRWS2MYFHJBBZ4TXXWOHVDRDRA/story/>

La Nación. 2007. Tensa inauguración de un puerto para Botnia. Buenos Aires, Argentina, Diario La Nación, 30 de agosto de 2007. <https://www.lanacion.com.ar/939101-tensa-inauguracion-de-un-puerto-para-botnia>

La Nación. 2009. Anuncian cambios en el paquete accionario de Botnia. Buenos Aires, Argentina, Diario La Nación, 15 de julio de 2009. <https://www.lanacion.com.ar/1150720-anuncian-cambios-en-el-paquete-accionario-de-botnia>

Ley Nacional No 26.737. Boletín Oficial de la República Argentina. 22 de diciembre de 2011.

Ley N° 9644. Boletín Oficial de la Provincia de Entre Ríos, 13 de septiembre de 2005.

Ley N° 9759. Boletín Oficial de la Provincia de Entre Ríos, 8 de marzo de 2007. Libération, 2006

Ley No 10.551 Boletín Oficial de la Provincia de Entre Ríos . 22 de diciembre de 2017.

López Escarcena, S. 2012. El asunto de las plantas de celulosa sobre el Río Uruguay: comentario de la sentencia de la Corte Internacional de Justicia, de fecha 2' de abril de 2010. Rev. chil. derecho vol.39 no.3

Luchi, R., & A. Llorente. 2008. Rules of Entanglement: The River Uruguay's Pulp Mills International Dispute, a Case Study. IAE, Escuela de Dirección de Negocios, Universidad Austral, Argentina

Merlinsky, M.G. 2008. Nuevos repertorios de acción colectiva y conflicto ambiental: una cronología del conflicto por la instalación de las plantas de celulosa en el Río Uruguay. Nuevo Mundo Mundos Nuevos. <https://nuevomundo.revues.org/16412>

Página 12. 2005a. Bielsa en Gualeguaychú. Buenos Aires, Argentina, Diario Página 12, 29 de julio de 2005. <https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-54355-2005-07-29.html>

Página 12. 2005b. Gualeguaychú llegó hasta la Rosada con su reclamo contra las papeleras. Buenos Aires, Argentina, Diario Página 12, 24 de agosto de 2005. <https://www.pagina12.com.ar/diario/sociedad/3-55500-2005-08-24.html>

Página 12. 2006. El Banco Mundial mandó completar los estudios sobre impacto ambiental. Buenos Aires, Argentina, Diario Página 12, 27 de julio de 2006. <https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/subnotas/70545-22930-2006-07-27.html>

Página 12. 2007. Kirchner y Vázquez no mantendrán encuentro bilateral. Buenos Aires, Argentina, Diario Página 12, 17 de enero de 2007. <https://www.pagina12.com.ar/diario/ultimas/20-79222-2007-01-17.html>

Panario, D. & O. Gutierrez. 2007. La política forestal industrial del estado uruguayo. Seminario: Política y Pasteras en el Río Uruguay: Medio Ambiente, Modelos Productivos y Movimiento Social. Universidad de la República, Uruguay.

Resolución Ministerial 342/2003. Diario Oficial de la República Oriental del Uruguay, Montevideo, Uruguay, 9 de octubre de 2003.

Resolución Ministerial N° 63/2005. Diario Oficial de la República Oriental del Uruguay, Montevideo, Uruguay, 14 de febrero de 2005.

Resolución N° 831/005: Autorización a Botnia Fray Bentos S.A. la construcción de una terminal portuaria – otorgamiento a Botnia Fray Bentos S.A. la ocupación de una fracción del alveo público del Río Uruguay. Diario Oficial de la República Oriental del Uruguay, Montevideo, Uruguay, promulgación 5 de julio de 2005.

Reuters. 2009. Stora Enso buys Uruguay paper assets from Ence. Reuters, Helsinki/Madrid, 18 de mayo de 2009. <https://www.reuters.com/article/ence-stora-idUSLI62033420090518>

Schön, D.A., & Rein, M. 1994. Frame Reflection: Toward the resolution of intractable policy controversies, New York: Basic Books.

Schweimler, D. 2006. Argentina river row ends in court. Buenos Aires, Argentina, BBC News, 26 de enero de 2006. <http://news.bbc.co.uk/2/hi/americas/4651806.stm>

Segado Castro, G., Zamora Díaz, R. 2016. Forest conflicts and public intervention. The case of the forests of María and Vélez Blanco (Almeria, Spain). 1879–1901. *Forest Policy and Economics* 70: 80–90.

Shmueli, D. F. 2008. Framing in geographical analysis of environmental conflicts: Theory, methodology and three case studies. *Geoforum* 39: 2048–2061.

Slutzky, D. 2013. La foresto industria en Misiones y Corrientes impactos sociales economicos y territoriales. Doc. CIEA2013-12; (09).143:158. Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Económicas. Centro Interdisciplinario de Estudios Agrarios. Instituto de Investigaciones de Historia Económica y Social

Tribunal Arbitral MERCOSUR. 2006. Fallo del Tribunal Arbitral Mercosur sobre los cortes de ruta en Gualeguaychú. 6 de septiembre de 2006, Sede de Tribunal Arbitral de Mercosur, Montevideo, Uruguay.

Wehbe, P.M. 2008. Los Actores No Estatales y la Política Exterior Argentina: un análisis de la influencia de la Asamblea Ciudadana de Gualeguaychú en el cambio de discurso oficial. IV Congreso de Relaciones Internacionales, La Plata, Argentina, noviembre de 2008.

Wibowo, A. & L. Giessen. 2012. Identifying International Forest Related Issues in Indonesia Based on Actors' Statements in Public and Expert Deliberations. *International Journal of Social Forestry* 5: 1-30.

Yasmi, Y., 2004. Natural resource conflict management case studies: an analysis of power, participation and protected areas. FAO, Rome. *For. Ecol. Manage.* 193: 427–428.

Yasmi, Y., Guernier, J., Colfer, C.J.P., 2009. Positive and negative aspects of forestry conflict: lessons from a decentralized forest management in Indonesia. *International Forestry Review* 11 (1), 98–110.

Yusran, Y., Sahide, M.A. K., Supratman, S., Sabar, A., Krott, M., Giessen, L. 2017. The empirical visibility of land use conflicts: From latent to manifest conflict through law enforcement in a national park in Indonesia. *Land Use Policy* 62: 302–315.