

# Conflictividad y desarrollos de contingencia en la sociedad del riesgo: el conflicto de la celulosa

Luis Barrios\*

## Resumo

Los días 19 y 20 de noviembre de 2007, en el Paraninfo de la Universidad de la República, en Montevideo, se realizaron las IV Jornadas Uruguayo Santafecinas de la Facultad de Derecho de UdelaR y la Universidad Nacional del Litoral de Santa Fe, Argentina. El presente artículo es una versión revisada y actualizada de la ponencia *“Coordenadas teóricas y desarrollos políticos en el caso del diferendo entre Argentina y Uruguay por la fabricación de pasta de celulosa a orillas del Río Uruguay”*, presentada en ese evento.

## 1 Un caso típico de conflicto ambiental en el marco de la Teoría de la Sociedad del Riesgo

Por su naturaleza de carácter ambiental, el conflicto originalmente gestado en torno a la instalación de dos plantas de pasta celulósica en las cercanías de Fray Bentos, en el departamento uruguayo de Río Negro, es una manifestación singular de una larga serie de episodios globales que involucran a múltiples protagonistas en diferentes escenarios. Como en otros casos de la saga, el reparto estable de los principales actores de este drama de la segunda modernidad, es múltiple y variado.

No se trata de una controversia singular, irrepetible y confinada a los límites espaciales, económicos, sociales, políticos y jurídicos del litoral uruguayo y argentino sino que, estructuralmente, desborda las fronteras nacionales y regionales. En su complejo desarrollo de cuatro largos años, intervienen directa y formal-

---

<-> El Magíster Luis Barrios es Prof. Adjunto del Instituto de Sociología Jurídica de la Facultad de Derecho de Udelar. Es también Prof. de Teoría del Estado, de Estado y Sociedad en el MERCOSUR, y de Análisis de Coyuntura en la Maestría en Relaciones Internacionales de la Escuela de Posgrado de la Facultad de Derecho.

mente una larga lista de actores de primer nivel. Los dos Estados parte, empresas transnacionales que arriesgan inversiones superiores al billón de dólares, gobiernos europeos y americanos que se involucran con gestiones de buenos oficios o que se ven obligados a pronunciarse sobre la naturaleza del diferendo en foros regionales. También organizaciones no gubernamentales de acción global, consultores especializados que son llamados a avalar los proyectos desde el punto de vista ambiental, y organismos multilaterales de crédito que contratan esas evaluaciones de impacto y deben resolver los financiamientos bajo presiones antagónicas, manifiestas y publicitadas. Universidades que emiten pronunciamientos científicos contrapuestos, órganos jurisdiccionales, regionales e internacionales, que reciben pedidos de medidas cautelares y denuncias por violaciones de tratados y por daños potenciales al ambiente y a la economía, además de grupos locales con ánimo beligerante que bloquean el acceso a puentes internacionales y desafían a su propio gobierno. Los acontecimientos imprevistos -contingencias, en lenguaje académico<sup>1</sup>, que este conflicto genera a diario llegan a tener cobertura mediática global en la que siempre se descubre la inflexión de opiniones comprometidas con algún matiz de posiciones antagónicas. Una primera comprobación que no requiere más análisis que esta breve cuenta de hechos y protagonistas, es que en casi dos siglos de historia independiente, **Uruguay nunca estuvo involucrado en un conflicto de estas dimensiones y complejidades.**

En otros trabajos ya publicados nos hemos dedicado a examinar y diagnosticar la notoria insuficiencia de los marcos normativos internos e internacionales de que disponemos para ordenar situaciones de este tipo.<sup>2</sup> En esta breve intervención nos dedicaremos a los aspectos más teóricos y a algunos de los factores coyunturales gravitantes. *Sostengo que la doble ignorancia generalizada de la teoría de la Sociedad del Riesgo y de las distintas contribuciones académicas tendientes a consolidar un cuerpo útil de conocimiento para el Gobierno de los Riesgos y para el manejo*

---

<sup>1</sup> LUHMANN, Niklas. *Observaciones de la modernidad*. Barcelona: Paidós, 1992

<sup>2</sup> ARBUET-VIGNALI, Heber; BARRIOS, Luis. *La soberanía, los Estados y un mando coordinado u ordenado mundial*. Montevideo: FCU, 2003. Idem. *Chimeneas en Fray Bentos: de un ámbito local a una proyección globalizada*. Montevideo: ARCA, 2006. Idem. *Papeleras en la Región. ¿Qué hacemos con los Riesgos?*. Ed. Carlos Alvarez. Montevideo: [s.n.], 2007. BARRIOS, Luis. *Estratificación y riesgo: red latino euro americana para el Gobierno de los Riesgos*. Florianópolis: UFSC, 2006. Idem. *Aportes para una crítica de la gestión del riesgo*. In: *El Gobierno de los Riesgos* Universidad Nacional del Litoral. Santa Fé, Argentina, 2007.

*prudente de los conflictos surgidos de esta nueva realidad global*, es responsable en gran medida de los desaciertos, de la incomprensión y de los magros resultados obtenidos en el tratamiento del problema.

## **2 La segunda modernidad como Sociedad del Riesgo**

Como herencia civilizatoria positiva de la Ilustración, la modernidad proyectó un futuro en que se cumpliría la profecía del bienestar humano. El conocimiento científico acumulativo, el desarrollo industrial, el importante incremento de la productividad agrícola, más y mejor salud, educación y vivienda, entre otros avances, fueron algunos de los estímulos que, en general, le imprimieron un signo de optimismo al pensamiento occidental de fines del siglo XIX. Las buenas perspectivas contribuyeron a obscurecer otros aspectos negativos y deficitarios de la modernidad. Así las cosas, a mediados del siglo XX, en medio del optimismo de posguerra se imponía la imagen de un futuro mejor, que por vías diversas la humanidad parecía encaminada a conquistar.

Esta percepción comenzó a diluirse en el tramo final del siglo pasado y mientras muchos celebraron el advenimiento de la “aldea global” y de una “segunda modernidad”, sombras de incertidumbre hoy traducidas a datos, pautaron el advenimiento de un pesimismo civilizatorio que parece haberse instalado en gran parte de la producción académica y del sentir colectivo. La posmodernidad “es un discurso sin futuro” que legitima la difusión de la ignorancia, sentenció Niklas Luhmann<sup>3</sup> La comunicación, potenciada por el desarrollo tecnológico “persigue cada vez más aumentar la incertidumbre del receptor”, opinó el autor de “Observaciones de la modernidad”.

Riesgos, globalización e individualismo constituyen, según el análisis reciente<sup>4</sup> las principales fuentes del pesimismo como sentir de época. Los riesgos como producto de una ciencia fuera de control,<sup>5</sup> la globalización como causal de pérdida de las seguridades del Estado nacional,<sup>6</sup> y el “nuevo individualismo”, o sea la ruptura con todo

---

<sup>3</sup> LUHMANN, Niklas. *Observaciones de la modernidad*. Barcelona: Paidós, 1992.

<sup>4</sup> BECK, Ulrich. *La Europa cosmopolita*. Barcelona: Paidós, 2006.

<sup>5</sup> BECK, Ulrich. *La sociedad del riesgo*. Barcelona: Paidós, 1986.

<sup>6</sup> HABERMAS, J. *La constelacion posnacional*. Barcelona: Paidós, 2000.

sentimiento de solidaridad y responsabilidad colectiva,<sup>7</sup> en buena parte como consecuencia de una nueva subjetividad desprovista “de un sentido activo de la historia”.<sup>8</sup>

Se comparta o no en su totalidad pesimista este diagnóstico del segundo capítulo de la modernidad, es difícil negar que el presente estadio de nuestras civilizaciones interdependientes no inspira confianza ni goza de buena salud. Como han destacado varios autores, por un lado, es paradójico que ello ocurra al mismo tiempo en que el conocimiento científico y sus aplicaciones tecnológicas alcanzan logros sorprendentes en plazos cada vez menores. No obstante, *alguna lógica que escapó a la percepción del inventor estaría señalando que los efectos de lenta pero segura gestación de daños letales, fue activada por la evolución vertiginosa del conocimiento y sus aplicaciones* en la segunda modernidad. Los recursos naturales en vías de agotamiento por alteración, destrucción o contaminación irreversible;<sup>9</sup> el trabajo humano sustituido por la eficiencia de la informatización, la digitalización y la robotización;<sup>10</sup> las desigualdades sociales que crecen en competencia alarmante con la creación de riqueza para los incluidos en la “sociedad en red”;<sup>11</sup> en fin, un panorama difícil de ignorar.

En el plano estrictamente ambiental, la situación del planeta es evaluada en forma permanente desde 1988 por el Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático (PICC) de la ONU, integrado por unos 3 000 expertos pertenecientes a 150 países. El primer informe, presentado en 1990, fue el antecedente inmediato de la Cumbre de la Tierra (Río de Janeiro, 1992); el segundo, entregado en 1995, aportó nuevos datos sobre el origen antropogénico del calentamiento global y motivó la redacción del Protocolo de Kyoto dos años después.

El tercer informe se conoció en 2001 y además de las mediciones del cambio abarcó sus impactos más previsibles sobre el planeta y sobre la sustentabilidad de la vida en el mismo. Como se sabe, más allá de las dudas acerca de la efectividad de los mecanismos de Kyoto para controlar y reducir las emisiones de gases inver-

---

<sup>7</sup> GIDDENS, Anthony. *La tercera vía. La renovación de la socialdemocracia*. Mexico: Taurus, 1998.

<sup>8</sup> JAMESON, Frederic. *Ensayos sobre el posmodernismo*. Buenos Aires: Imago Mundi, 1991.

<sup>9</sup> BROWN, Lester. *Un mundo sustentable*. Buenos Aires: Planeta, 1994.

<sup>10</sup> RIFKIN, J. *El fin del trabajo*. Barcelona: Paidós, 1996.

<sup>11</sup> Veja, em especial os trabalhos de CASTELLS.

nadero, faltando cinco años para que expire el plazo de vigencia del mismo, los principales países responsables de las emisiones dañinas se resisten a admitir el origen humano de los desequilibrios ambientales y no han adherido al protocolo ni muestran intención de limitar sus aportes al desequilibrio atmosférico. Como era de esperar dada la falta de respaldo a las medidas correctivas, el cuarto informe del PICC, recién emitido, confirmó la profundización del deterioro y dibujó escenarios de catástrofe a corto plazo.

Podríamos seguir enumerando datos para el diagnóstico confirmatorio de que participamos de una civilización del alto riesgo. Terrorismo político religioso y contraterrorismo de Estado y multinacional; descrédito de la política nacional y de la institucionalidad internacional; indicios de una carrera armamentista nuclear; crisis energética global; inestabilidad financiera recurrente, y efectos cada vez más perceptibles del calentamiento global sobre la vida cotidiana. Todo contribuye a crear y a acentuar la sensación de riesgo permanente y transforma esta percepción en otra de peligro inminente, muchas veces injustificada por la ausencia de una amenaza real en el entorno más directo.

En este contexto, la atribución de riesgo a algunas iniciativas industriales se basa en el cuestionamiento general a la capacidad humana para diseñar y operar instalaciones de alta tecnología potencialmente contaminantes, sin causar daños importantes a las poblaciones adyacentes. Esta percepción social, está sustentada en experiencias catastróficas como el accidente de escape de gas tóxico en la planta de pesticidas de la Union Carbide en India, Bhopal, en 1984, y el accidente nuclear en la planta de Chernobyl, en Bielorrusia, en 1986. No es ocioso recordar que el gas de los pesticidas en Bhopal fulminó a 14 000 víctimas en el acto y que desde entonces unas 10 000 más han muerto por las consecuencias de lenta gestación. En Bielorrusia, Ucrania y Rusia, la radiación diseminada por la explosión de un reactor de la central nuclear de Chernobyl lleva hasta ahora, veinte años después, una cuenta de 200 000 muertes conocidas.

Los efectos potenciales de los desarrollos industriales de alta tecnología y alto riesgo poco tienen que ver con los riesgos clásicos de la primera modernidad, para cuyos daños existe el cálculo estadístico, la norma preventiva, la cobertura del seguro y la reparación jurídica. La crónica reciente de los nuevos riesgos transformados en daños al ambiente, a las personas físicas y a sus bienes, abunda en episo-

dios trágicos de menor o mayor entidad en Estados Unidos, en Italia, en España, en Chile, en Argentina y en Brasil, por mencionar solamente casos muy conocidos.<sup>12</sup> Consecuentemente, además de un corpus teórico de los nuevos riesgos, han surgido en décadas recientes organizaciones ambientalistas de distinta magnitud y características que se dedican al seguimiento y eventualmente a la oposición activa hacia industrias, cultivos, tecnologías y políticas que consideran peligrosas para los ecosistemas y la gente.

No obstante, es menester tener presente que existen también muchos ejemplos en que el desarrollo de este tipo de iniciativas no ha causado trastornos graves, más allá de parámetros “aceptables”, en las variables ambientales que afectan la salud humana y los equilibrios ecológicos. Optar por el riesgo o abstenerse por precaución no es una decisión fácil en estos tiempos. Tal vez los juicios más frecuentes se formen en base a confianza subjetiva y a urgencias económicas, dos variables de escasa fiabilidad pero de gran peso en la toma de decisiones públicas y privadas.

### **3 La perspectiva del riesgo, la precaución, y la competencia por inversiones en el subdesarrollo**

Como hemos señalado en otras ocasiones,<sup>13</sup> nuestros países de menor desarrollo relativo enfrentan el desafío de la sociedad del riesgo en circunstancias agravantes desde el punto de vista económico, social y político. Sin haber logrado las metas clásicas de la modernidad, y luego de haber transitado por períodos de graves trastornos políticos y sociales, hemos ingresado abruptamente en la incertidumbre propia del riesgo posmoderno. Esa condición común, que debería impulsar nuestra cohesión interna y nuestra unión en la adversidad, sin embargo, con demasiada frecuencia conspira contra nuestros mejores objetivos y nos divide en bandos falazmente antagónicos.

Si bien todos perseguimos fines de estabilidad y progreso, aquellos sectores e individuos que creen experimentar la inminencia del peligro, o que objetan con

---

<sup>12</sup> BARRIOS, Luis. *Estratificación y Riesgo: red latino euro americana para el gobierno de los riesgos*. Florianópolis: UFSC, 2006.

<sup>13</sup> ARBUET-VIGNALI, Heber; BARRIOS, Luis. *Chimeneas en Fray Bentos: de un ámbito local a una proyección globalizada*. Montevideo: ARCA, 2006.

más convicción precautoria las opciones de riesgo que podrían comprometer el presente y el futuro cercano, con frecuencia actúan reactivamente en lo que consideran su defensa legítima e inmediata. Estas conductas los distancian seriamente de quienes pretenden hacer uso de toda oportunidad posible para mitigar las privaciones que sufren por otras tantas manifestaciones de los riesgos civilizatorios, como por ejemplo, la falta de trabajo o la insuficiencia de ingresos para solventar necesidades básicas.

Salvando distancias obvias por tratarse de Estados y no de individuos o grupos, en el plano internacional estas opciones también están presentes y parten aguas, aún entre los más desarrollados. En el bando de los cautos, en general encontraremos a los firmantes del Protocolo de Kyoto y a los que respaldan la tesis del PICC acerca del origen antropogénico del deterioro ambiental. Los otros, es conocido quienes son y cual es la causa de la ceguera voluntaria que padecen. Para ellos, cuestiones como el deshielo de los casquetes polares y de las altas cumbres son procesos naturales y recurrentes. Detrás de esa argumentación insostenible asoma la resistencia a asumir los costos financieros de la adecuación industrial y las restricciones necesarias en su estilo de vida depredador.

Entre los países que compartimos la penalización por menor desarrollo relativo en la cruda era de la información, la comunicación, y la hipertecnología, es frecuente que aparezcan también otras diferencias. Como ya señalé, éstas son fomentadas por la urgencia de atraer inversiones y nos llevan fatalmente a competir entre pobres, rebajando a un mínimo nuestras expectativas de beneficio al otorgar al inversor ventajas de exoneración fiscal en régimen de zona franca, al renunciar a la jurisdicción nacional para los casos de conflicto, a ser excesivamente permisivos con las empresas, o al admitir, en los acuerdos de protección de inversiones, responsabilidad por pérdidas que en el orden interno nunca darían lugar a reclamos o indemnizaciones.

En este último aspecto, seguramente Uruguay ha innovado en forma lamentablemente negativa al incluir en el artículo 6º de su tratado con Finlandia a las “manifestaciones en el territorio” (junto a “revueltas e insurrecciones”) entre las causales de pérdidas que permiten al inversor exigir indemnizaciones. Como bien

señala Daniel Vignali<sup>14</sup>, esta situación “no se encontraba prevista en el Acuerdo de Inversiones suscrito anteriormente entre España y Uruguay”. Considerando que el Acuerdo fue suscrito en 2002, cuando la inversión de Botnia todavía estaba en gestación, y cuando aún no se había producido ninguna exteriorización de rechazo en Entre Ríos hacia la industria celulósica, no hay que ser un lince para advertir que los finlandeses sabían de antemano hacia qué tipo de situación se encaminaba su plan de inversión. Lo mismo cabe decir de los legisladores que discutieron y ratificaron el Acuerdo en 2004, ya con las cartas sobre la mesa.

Combinaciones diversas de todos o de algunos de estos factores pueden generar disputas con riesgos de desarrollo imprevisibles entre vecinos del subdesarrollo, sumando así nuevas contingencias a las ya abundantes que son propias del marco de época. Este es precisamente el caso del conflicto que Uruguay y Argentina vienen sosteniendo por la instalación de industrias celulósicas sobre el recurso compartido del río Uruguay.

#### **4 Conflicto y contingencia del Riesgo a orillas del río Uruguay**

Como hemos visto, la teoría y los registros empíricos señalan que la localización de cualquier emprendimiento industrial de riesgo es susceptible de despertar justificadas resistencias locales y sociales, así como diferencias previsibles entre Estados que compiten por inversiones. También, como es notorio, estas inversiones despiertan expectativas de empleo e ingreso entre la población residente en la zona de asentamiento, y perspectivas de mejor desempeño para las cuentas nacionales de los gobiernos que las acogen.

Por estas y otras razones, es necesario estimar con anticipación los riesgos potenciales de conflictividad implicados en la localización de una de estas inversiones. En el caso original de la localización de dos plantas europeas de industria celulósica en Uruguay, caso que venimos siguiendo desde hace unos tres años, **las autorizaciones dadas a las pasteras para su instalación sobre el Río Uruguay y frente al balneario entrerriano de Ñandubaysal, fueron errores estratégicos,**

---

<sup>14</sup> ARBUET-VIGNALI, Heber; BARRIOS, Luis. *Chimeneas en Fray Bentos: de un ámbito local a una proyección globalizada*. Montevideo: ARCA, 2006.

causantes de múltiples desarreglos en los tradicionales vínculos de buena vecindad, de comercio y de aprovechamiento mutuo en la frontera fluvial de Uruguay y Argentina, y en las relaciones bilaterales entre los gobiernos nacionales. Nada permite sostener que ese era el sitio más adecuado, ni uno de los mejores, y menos aún el único para localizar las industrias. Todo permite sostener que **era el peor** de todos los posibles.

Como podría haber concluido fácilmente un análisis anticipatorio basado en los postulados del **Gobierno del Riesgo**, la probabilidad de que el proyecto industrial celulósico enfrentara una oposición activa de pobladores y autoridades municipales de Gualaguaychú, era muy alta. Menos alentadora aún era la posibilidad de negociar medidas de contención con el sistema político argentino, el cual transitaba en ese entonces por la peor crisis de legitimidad del convulsionado período post dictadura. Esta percepción seguramente no escapó a la previsión del inversor finlandés ni a las autoridades del gobierno nórdico que negociaron el acuerdo de inversiones.

Recapitulando brevemente: en julio de 2002, la empresa española ENCE presentó al gobierno uruguayo su proyecto para instalar una planta procesadora de pulpa de madera, para la fabricación de celulosa. Se trataba de la **radicación de una industria de alta tecnología y de riesgo ambiental**, en la localidad de M<sup>o</sup>Bopicuá, 10 kilómetros al norte de Fray Bentos, sobre el río Uruguay, muy cerca de un sitio de explotación turística, aguas abajo, en la orilla de enfrente. Esta localización convertía al proyecto en un punto de contacto directo entre lo global y lo local, con toda la proyección conflictiva que estas vecindades artificiales han generado. Parafraseando a Bauman, equivalía a un probable escenario de enfrentamiento “entre pobres localizados y ricos globalizados”<sup>15</sup> o **entre lo local y lo global**. En la perspectiva teórica de la Sociedad del Riesgo, en particular en contextos de subdesarrollo, la lectura correcta de este principio significa que es previsible que la **iniciativa global de riesgo** siempre genere adhesiones fuertes en un grupo y rechazos fuertes en otro.<sup>16</sup> Invariablemente, las simpatías del gobierno sede de la inversión, y las de los medios nacionales, se alinearán con la iniciativa de la inversión global.

---

<sup>15</sup> BECK, Ulrich. *La sociedad del riesgo*. Barcelona: Paidós, 1986. p. 88.

<sup>16</sup> ARBUET-VIGNALI, Heber; BARRIOS, Luis. *Chimeneas en Fray Bentos: de un ámbito local a una proyección globalizada*. Montevideo: ARCA, 2006.

El proyecto recibió una habilitación provisional en octubre de 2003. Ese mismo mes se produjo la primera movilización de vecinos de Gualaguaychú en la cabecera del puente internacional, manifestando su rechazo a la instalación de la pastera. Informado sobre la intranquilidad creciente en esa localidad, el presidente Kirchner instruyó a su canciller Rafael Bielsa para que tomara contacto con la Comisión Administradora del Río Uruguay (CARU) a fin de informarse sobre las condiciones técnicas de la iniciativa y su potencialidad innovadora en las aguas del río internacional.

El acuerdo casi inmediato de los dos cancilleres para quitar el caso de la órbita de la CARU y llevarlo al trato directo de las cancillerías terminó por oficializar la tercera característica de potencialidad conflictiva desde sus orígenes. Al hecho de ser *una inversión global en la proximidad de dos localidades* y al hecho de tratarse de *una industria de riesgo*, se sumó el agravante de que su *situación debía ser regulada por el Derecho Internacional Público* en base a los acuerdos existentes. Escapaba por eso a la órbita estricta del derecho interno y de las decisiones unilaterales. Nada más que con los tres elementos reseñados a la vista, el escenario configurado hubiera sido suficiente para persuadir a cualquier decisor informado y prudente, de la conveniencia de negociar la temprana relocalización del proyecto. Si le agregamos *la inestabilidad institucional argentina*, gravemente afectada por el desborde incontrolable de movilización social, cualquier expectativa de certeza terminaba por disolverse.

A partir de la autorización de un segundo proyecto análogo (2003), el de la finlandesa Botnia, a medio camino entre Fray Bentos y M' Bopicuá, y directamente enfrentado al balneario Ñandubaysal en la costa argentina, la cuestión adquirió una complejidad inusitada, dado que no se recuerdan casos de ubicación tan cercana de dos industrias de esta naturaleza y dimensión, cuya potencialidad de daño acumulativo se duplica mecánicamente en razón de la cercanía y del vertido de efluentes a un mismo curso de agua.

Cuando Argentina objetó formalmente la localización de las plantas y no hubo acuerdo entre las cancillerías, la negociación entablada por los gobiernos para solucionar las diferencias según lo previsto por el Estatuto del río Uruguay se encaró como discusión técnica sobre el impacto ambiental de las instalaciones proyectadas. Esta estrategia reveló, en el plazo de seis meses, la **inutilidad y la**

**inconveniencia del abordaje escogido**, un abordaje que hubiera sido desestimado a priori desde una lectura de conflicto de sociedad del riesgo y hubiera evitado el desgaste y las distorsiones que desde ese momento aparecieron en el escenario del diferendo.

Como se sabe, una de las columnas de apoyo de la Sociedad del Riesgo es que en la segunda modernidad la confianza en la certeza de la ciencia se ha sustituido por un cuestionamiento sistemático a casi todos sus diagnósticos. Actualmente, una discusión planteada en términos técnicos acerca de si una industria de alta tecnología contamina o no, sólo puede ser laudada por una decisión política que asuma el riesgo. Nunca por la certeza de un diagnóstico científico aprobatorio, contra el cual habrá siempre otro adverso. Y dado que los efectos de la contaminación sutil, de manera análoga a los del calentamiento global, son de lenta gestación, de emergencia esporádica, y de atribución causal incierta, también resulta sencillo argumentar que ningún monitoreo de efluentes podría determinar en forma inapelable y en plazos razonables, la inocuidad de los efectos acumulativos del funcionamiento de una industria de riesgo. Eso, descontando la ocurrencia de fallas de funcionamiento, que en este tipo de instalaciones suelen tener efectos dramáticos.

De hecho, si exceptuamos a los ingenuos, a los desinformados y a los interesados, ni aún los más optimistas parten de la hipótesis de contaminación cero, sino de la afectación ambiental dentro de parámetros tolerables. Nuestros países no tienen parámetros propios. Los que usamos, son parámetros y normas tomados de otros entornos climáticos y geográficos. Como advierte expresamente el informe de mayo de 2006 de "Hatfield Consultants", estas coordenadas técnicas están sujetas a revisión constante porque la innovación tecnológica, la investigación científica y la variación climática las tornan obsoletas año a año. Adicionalmente, existe el peligro constante del error humano en la operación de los sistemas.

Un error, "accidente" o "falla" en la operación de los complejos equipos y las peligrosas sustancias involucradas en el proceso de producción, por pequeño e involuntario que sea, siempre tiene una potencialidad dañosa difícil de estimar. Este es el estigma de la contingencia del Riesgo. El error de operación del 14 de agosto pasado en la planta Orión ya dio lugar a la primera acción judicial por daños contra Botnia, y la "falla" en un filtro admitida por la empresa, que causó el escape de efluentes gaseosos el 21 de noviembre, afectó fuertemente a por lo menos

seis niñas de una escuela cercana a la planta y a su maestra. Un equipo de la cátedra de neumología de la Facultad de Medicina de UdelaR recogió muestras en el área hace pocos días. ¿Qué dirán los resultados de un monitoreo sistemático de esta población infantil luego de varios años de “fallas” recurrentes? El discurso político de inmediato puso paños fríos a estos acontecimientos, y las ofensivas declaraciones del viceministro de Vivienda llegaron al extremo de intentar la descalificación emocional de la maestra y de las niñas afectadas. Este episodio corrobora de qué lado están las sensibilidades del controlador oficial. La empresa, por un lado diluyó el hecho en excusas y explicaciones que la gente sólo puede creer o resignarse a soportar, y por el otro advirtió que las emanaciones serán recurrentes.

## 5 Riesgos de desarrollo del conflicto

Se entiende por *riesgos de desarrollo* aquellos que solo emergen en el transcurso de un proceso. Un conflicto como este los tiene en abundancia. El fracaso de la estrategia de negociación técnica acotó mucho el margen de opción de las partes. Expirado el plazo de 180 días para la solución negociada de controversias, tal como está previsto en el Estatuto del Río Uruguay, Argentina decidió acudir a la Corte Internacional de La Haya, y Uruguay al Tribunal Arbitral del MERCOSUR. Estos pasos le dieron un giro de “vía jurídica” a la búsqueda de una solución a la controversia y oficializaron su carácter de diferendo en el marco del Derecho Internacional, colocándolo en la órbita de sus instancias jurisdiccionales máximas para las partes, la CIJ y el Tribunal Arbitral del MERCOSUR.

Segundos y terceros errores, eslabones de una cadena distorsiva que pasó a gobernar con autonomía propia los pasos de los protagonistas. Circo del caro pero con poco pan. Uno solo de los estudios extranjeros contratados por Uruguay cobró más de cuatro millones de dólares. El conflicto alcanzó la primera plana de muchos medios de circulación global pero, como sabemos, ninguna de las acciones emprendidas ha logrado hasta el momento resolver la controversia o mitigar la virulencia y los efectos del distanciamiento, cada vez más perjudiciales. Sobre la inoperancia de la “vía jurisdiccional”, el profundo análisis del Dr. Arbuet<sup>17</sup> es escl-

---

<sup>17</sup> ARBUET-VIGNALI, Heber; BARRIOS, Luis. *Chimeneas en Fray Bentos: de un ámbito local a una proyección globalizada*. Montevideo: ARCA, 2006.

recedor y contundente, y a él me remito. Si la sentencia de la CIJ sobre la demanda argentina, cualquiera que sea el veredicto, no logra que cesen los actos hostiles de una y otra parte, o bien llega demasiado tarde para tener un efecto benéfico sobre las diferencias de fondo, la respuesta normativa en el marco del Derecho Internacional Público nos dejará muchas dudas acerca de su pertinencia para arbitrar exitosamente un diferendo con este perfil.

Ya tenemos datos de la realidad que alimentan la hipótesis escéptica. El fallo de julio de 2006 de la CIJ, que desestimó la adopción de medidas cautelares y exhortó a las partes para que se abstuvieran de actos que agravaran la situación, fue objeto de una lectura uruguaya y otra argentina, distintas por el obvio resultado negativo de la aspiración del denunciante, pero igualmente entusiastas con respecto a sus razones sobre el fondo del asunto. Con el laudo arbitral del Tribunal del MCS, de septiembre de 2006, se repitió el escenario de lecturas de conflicto. Sirvió para exaltar los ánimos del lado argentino mientras en Uruguay, por un lado se celebraba la pírrica victoria y por otro, se lamentaba la inaplicabilidad del dictamen.

En cuanto al impacto en la beligerancia fronteriza, no cabe duda de que, contrariamente a lo pedido por la Corte y contrariamente al laudo del Tribunal del MCS, la situación de amenazas y bloqueo se agravó al punto que a fines de noviembre de 2006 el gobierno uruguayo le puso custodia militar a la planta Orión y decidió solicitar medidas cautelares a la CIJ a fin de desbloquear los puentes. Sin embargo, el 24 de enero de 2007, cuando la Corte desestimó el pedido, la divulgación del fallo fortaleció el respaldo interno a la decisión del gobierno argentino de no desalojar los piquetes de corte y reforzó la convicción de los asambleístas acerca del acierto de su estrategia. Con estos resultados a la vista, no se comprende que haya mucha expectativa puesta en un veredicto que no conoceremos hasta principios de 2009, que con mucha probabilidad no solucionará el conflicto, y ojalá que no lo agrave.

En cuanto al camino de la negociación directa, éste se encuentra cerrado y en un punto de difícil retorno después del fracaso de la facilitación española. Recordemos que luego del desistimiento de ENCE anunciado en septiembre de 2006, quedó el camino abierto para la oferta de buenos oficios de Juan Carlos de Borbón, que se hizo efectiva el 2 de noviembre en Montevideo, durante la XVI Cumbre Iberoamericana. La iniciativa pareció abrir una vía de acercamiento esperanzadora.

Tardía pero bienvenida, cuando menos como ejemplo de que hay otras estrategias que distinguen a la negociación de la confrontación con objetivos de victoria. El trabajo del facilitador se realizó en tres rondas de ping pong diplomático entre Montevideo y Buenos Aires, desde el 16 de noviembre de 2006, hasta el 1º de enero de 2007.

Apesar de ser un período de agudización de las tensiones, Yánez Barnuevo logró bajar los decibeles del discurso oficial y hasta obtuvo alguna concesión como el anuncio del presidente Vázquez, el 6 de febrero, de que no autorizaría más pas-teras sobre el río Uruguay. No obstante, las posiciones de los gobiernos seguían muy distantes, el argentino anteponiendo la “relocalización” de la planta Orión a cualquier acuerdo, y el presidente Vázquez exigiendo el levantamiento de los cortes de ruta antes de encarar una negociación. Mientras tanto, la beligerancia de la “tercera parte”, los asambleístas entrerrianos, había logrado “provincializar” la estrategia de cortes y “nacionalizar” la causa contra Botnia. En ese difícil contexto, los buenos oficios españoles alcanzaron su mejor momento en abril de 2007, cuando la insistencia de Yánez Barnuevo y la decisión de Moratinos forzaron a las partes a reanudar el diálogo directo en España. Como sabemos, el paréntesis de distensión política que se abrió con la Declaración de Madrid, se fue cerrando gradualmente en el curso de dos reuniones técnicas posteriores en Nueva York, tras las cuales debió quedar claro para aquellos que aún no lo sabían, que ni lo técnico jurídico ni lo técnico ambiental podrán ser áreas de acuerdo hasta que no exista una definición política de la controversia. Y más claro aún, que es decepcionante dejarse llevar por las crónicas fantasiosas, sensacionalistas, repetitivas, y muy sospechosas, de algún periodista argentino y del medio que las amplifica.

Entre cumbre y cumbre se desvaneció la fugaz esperanza creada por la facilitación. La XVII Cumbre Iberoamericana de Santiago de Chile significó, entre otros episodios desgraciados para la corona y la diplomacia española, el fracaso del diálogo directo y de los buenos oficios reales en el conflicto rioplatense de la celulosa. Otra vez solos frente a frente, encaramos el comienzo de un nuevo capítulo del desarrollo conflictivo con el inicio de la producción de celulosa en Fray Bentos y la intensificación de la movida entrerriana contra la planta. La confirmación del canciller Taiana y del jefe de gabinete Alberto Fernández en el nuevo elenco de gobierno equivale a la clausura de expectativas ingenuas e infundadas con respecto al

cambio en la jefatura de Estado argentina. Cristina Fernández está en una posición mucho más sólida que su antecesor y será mucho más dura. No haberlo sabido fue ceguera voluntaria o, una vez más, incapacidad de ver lo obvio.

Cada vez más acorralados y con menos tiempo por delante, es casi la última hora para replantearse la desastrosa gestión del diferendo. Esperar el fallo de la CIJ alentando esperanzas de que la buena señora Higgins pueda reglarnos un final feliz, no es sensato. Mirar para el costado y pretender que esto puede continuar agravándose sin mayores consecuencias, es menos sensato aún. El cierre de los tres puentes por parte del gobierno uruguayo es la consumación acabada de este desacuerdo. Tal vez lo próximo en ese camino sea clausurar los puertos de Buenos Aires y Colonia porque De Angelis y Fritzler sacaron pasaje. ¿Y después qué? Porque son ellos los que tienen la iniciativa. Ni siquiera el Estado argentino con el que supuestamente mantenemos un diferendo.

Digo esto porque sería conveniente entender que la voluntad, los objetivos y la estrategia de los asambleístas por un lado, y del gobierno argentino por otro, son independientes, han sido muchas veces antagónicas y en otras ocasiones coincidentes. Considerarlos como una sola voluntad ha sido una simplificación inexcusable en el discurso y en el análisis oficial y mediático uruguayo, que solo favorece a quienes pretende neutralizar. Y deducir de esa presunción, que las decisiones del gobierno nacional argentino se expresan en la acción de los asambleístas en la provincia y en la frontera, o viceversa, es una peligrosa confusión, derivada del primer error.

Sin embargo, no obstante la independencia ideológica y la autonomía funcional que los asambleístas desarrollan exitosamente, y sin menoscabo de las diferencias internas entre ellos y el gobierno argentino, toda agresión discursiva extranjera o, peor aún, la insistencia uruguaya en que se los reprima para levantar los bloqueos, tienden a acortar las distancias entre la política del Estado argentino y la acción y exigencias de los asambleístas entrerrianos, fortaleciendo un frente que el gobierno uruguayo quisiera ver debilitado. Dados los muy conocidos antecedentes de nacionalismo argentino, y las peculiaridades de su sistema político, éste ha sido un error estratégico de primer orden. Contrariamente a los objetivos perseguidos por la presidencia uruguaya y su cancillería, las conductas señaladas han contribuido decisivamente a que el gobierno argentino asuma la causa asambleísta

provincial como “causa nacional” en la versión Kirchner. O la defensa de “los intereses de los argentinos y fundamentalmente el cumplimiento de los tratados” en la versión de Cristina Fernández.

Estas son, a mi modo de ver, algunas de las conclusiones primarias que se extraen de la observación analítica de este conflicto tan inútil y dañino. Parece inobjetable que la cuenca del Uruguay necesita nuevos instrumentos normativos con un componente claro de supranacionalidad regional para su gestión armónica. Pero la adecuación de los instrumentos de respuesta normativa nunca se abrirá camino y de poco servirá si nuestra jerarquía política y técnica no actualiza su vetusta formación teórica, y si las técnicas de negociación diplomática practicadas por sus cancillerías mantienen los actuales rasgos de obsolescencia, tosquedad e improvisación. Pero sobre todo, el mayor bloqueo se origina en una manifiesta incompreensión de que éste es un conflicto en el que los Estados son sólo una parte de los actores, y que no fueron precisamente beneficiados en el libreto de época con los roles protagónicos.

## Abstract

The IV Uruguayan and Santa Fe Journey of the Facultad de Derecho de UdelaR and of the Universidad Nacional del Litoral de Santa Fe, occurred during November 19 and 20, 2007, in the Universidad de la República auditorium, in Montevideo, Argentina. This article is a reviewed and updated version of the lecture “Theoretical coordinates and political development in the Argentina and Uruguay dispute for cellulose paste manufacture at the Uruguay River borders” presented in this event.

**Keywords:** Cellulose. Risk Society. Law.

## Referências

ARBUET-VIGNALI, Heber; BARRIOS, Luis. *La soberanía, los Estados y un mando coordinado u ordenado mundial*. Montevideo: FCU, 2003.

ARBUET-VIGNALI, Heber; BARRIOS, Luis. *Chimeneas en Fray Bentos: de un ámbito local a una proyección globalizada*. Montevideo: ARCA, 2006.

ARBUET-VIGNALI, Heber; BARRIOS, Luis. *Papeleras en la Región. ¿Qué hacemos con los Riesgos?*. Ed. Carlos Alvarez. Montevideo: [s.n.], 2007.

BARRIOS, Luis. *Estratificación y riesgo: red latino euro americana para el Gobierno de los Riesgos*. Florianópolis: UFSC, 2006.

BARRIOS, Luis. *Aportes para una crítica de la gestión del riesgo*. In: El Gobierno de los Riesgos Universidad Nacional del Litoral. Santa Fé, Argentina, 2007.

BALLESTEROS, Jesús; PÉREZ ADÁN, José. *Sociedad y medio ambiente*. Madrid: Trotta, 1997.

BECK, Ulrich. *La sociedad del riesgo*. Barcelona: Paidós, 1986.

BECK, Ulrich. *La Europa cosmopolita*. Barcelona: Paidós, 2006.

BROWN, Lester. *Un mundo sustentable*. Buenos Aires: Planeta, 1994.

GIDDENS, Anthony. *La tercera vía. La renovación de la socialdemocracia*. Mexico: Taurus, 1998.

JAMESON, Frederic. *Ensayos sobre el posmodernismo*. Buenos Aires: Imago Mundi, 1991.

LUHMANN, Nikkas. *Observaciones de la modernidad*. Barcelona: Paidós, 1992.

LUJÁN, José Luis; ECHEVERRÍA, Javier (Ed.). *Gobernar los riesgos*. Madrid: OEI, 2004.

RIFKIN, J. *El fin del trabajo*. Barcelona: Paidós, 1996