RIDAA
Repositorio Institucional
Digital de Acceso Abierto de la
Universidad Nacional de Quilmes

Universidad
Nacional
de Quilmes

Vara, Ana María

# þÿ Sí a la vida, no a las papelera una controversia ambiental inédita en América Latina

Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Argentina.
Atribución - No Comercial - Sin Obra Derivada 2.5
https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.5/ar/

Documento descargado de RIDAA-UNQ Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto de la Universidad Nacional de Quilmes de la Universidad Nacional de Quilmes

*Cita recomendada:*
*þÿVara, A. M. (2007). Sí a la vida, no a las papeleras . En torno a una cont América Latina. Redes, 13(25), 15-49. Disponible en RIDAA-UNQ Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto de la Universidad Nacional de Quilmes http://ridaa.unq.edu.ar/handle/20.500.11807/542*

Puede encontrar éste y otros documentos en: https://ridaa.unq.edu.ar

Universidad Nacional de Quilmes
Roque Sáenz Peña 352 // Bernal
Buenos Aires // Argentina
t.: (+41 11) 4365 7100
f.: (+54 11) 4365 7101
info@unq.edu.ar

Redes25final 1/6/07 16:37 Página 15



# "Sí a la vida, no a las papeleras". En torno a una controversia ambiental inédita en América Latina*

Ana María Vara**


## Resumen

La movilización masiva de la población de localidades de la provincia argentina de Entre Ríos, que hizo eclosión a fines de 2004, para oponerse a la instalación de dos plantas de producción de pasta de celulosa en la vecina localidad uruguaya de Fray Bentos presenta características inéditas en la historia de la resistencia ciudadana a la tecnología en América Latina por diversas razones, entre las que se cuentan la especificidad y focalización del reclamo, la magnitud de la movilización ciudadana, la capacidad de involucrar a todos los niveles de gobierno, su alto perfil en la esfera pública, la participación de ONG locales e internacionales y por involucrar una inversión extranjera apoyada por el Banco Mundial. Este artículo examina los elementos que contribuyeron a que esta movilización se constituyera en una controversia ambiental, a través de dos líneas: el análisis de las cuestiones de percepción de riesgo en la construcción de la amenaza que la tecnología representa, y los recursos simbólicos y materiales puestos en juego para actuar en contra de la misma.


*Palabras clave: resistencia a la tecnología – controversia ambiental – América Latina – planta de celulosa – percepción de riesgo*

La movilización masiva iniciada a fines de 2004 por la población de localidades de la provincia argentina de Entre Ríos, en particular de Gualeguaychú y Colón, para oponerse a la instalación de dos plantas de producción de pasta

* Versiones preliminares de este trabajo fueron presentadas en la mesa del 15 de junio de 2006 en el ciclo "Cultura científica y sociedad", realizado en el Centro Cultural Parque de España/AECI de Rosario; así como en el panel convocado el 16 de agosto para la sección Conversaciones de la revista electrónica *Argumentos*, editada por el Instituto Gino Germani de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires. Agradezco en particular la discusión de los panelistas Antonio Elio Brailovsky, Víctor Bronstein, Patricia Digilio y Beatriz Núñez Santiago, a los coordinadores Diego Domínguez y Karina Bidaseca, y a los comentadores, María Gabriela Merlinsky y Máximo Lanzetta. La financiación para este trabajo proviene de un subsidio de la Universidad Nacional de San Martín (UNSAM) y otro de la Agencia Nacional de Promoción Científica y tecnológica (ANPCyT).

** Centro de Estudios de Historia de la Ciencia José Babini, Escuela de Humanidades, UNSAM. Correo electrónico: <amvara@unsam.edu.ar>.

Redes25final 1/6/07 16:37 Página 16



de celulosa en la vecina localidad uruguaya de Fray Bentos, y que impulsó por primera vez al gobierno argentino a tomar fuertes medidas en el ámbito internacional a partir de argumentos ambientales, representa un hito en la historia de la resistencia ciudadana a la tecnología en América Latina. Si bien se trata de un proceso reciente y en marcha, ya puede decirse que presenta características inéditas en la región, en relación con varios elementos que suelen estar involucrados en este tipo de controversias. Al hacer esta afirmación tenemos en cuenta un conjunto de aspectos, entre los cuales consideramos más relevantes: la especificidad y focalización del reclamo, que apunta centralmente a una tecnología particular en relación con la cuestión ambiental; la magnitud, diversidad social y grado de organización de la movilización ciudadana; la capacidad de involucrar a todos los niveles de gobierno, es decir, autoridades municipales, provinciales y nacionales; el alto perfil alcanzado en la discusión pública, que se refleja en una visible y sostenida presencia en los medios masivos de comunicación locales y nacionales, así como en el hecho de haberse convertido en tema de conversación cotidiano; la participación estratégica y coordinada de organizaciones no gubernamentales (ONG) locales e internacionales; todo esto en relación con dos proyectos localizados fuera del territorio nacional, desarrollados por empresas europeas, y promovidos y parcialmente financiados por el Banco Mundial, realidad que sin bien obtura o complica las alternativas de acción ciudadana clásica –reclamar a las autoridades–, abre otras nuevas, hasta este caso poco exploradas en la región y que ciertamente exceden al marco de las relaciones diplomáticas entre los países vecinos, tensionadas hasta un limite histórico por esta controversia.

La pregunta que surge inmediatamente es por qué y cómo se generó en la Argentina este masivo caso de resistencia a la tecnología que derivó en la constitución de una controversia ambiental que podríamos denominar "caso papeleras". Una primera aclaración metodológica: creemos que este caso se encuadra en el marco teórico de los fenómenos de resistencia que describe Bauer (1995a), en tanto tiene que ver con una tecnología específica, cuya adopción puede afectar a determinadas poblaciones, y apunta fundamentalmente al derecho de esas poblaciones a ser escuchadas en sus preocupaciones y reclamos, y a determinar qué actores responderán ante qué actores por las consecuencias de esa adopción:

> Artefactos tales como máquinas, centrales de producción de energía, computadoras, teléfonos, transmisiones de televisión, y tomates modificados genéticamente, y las prácticas de su producción, puesta en mercado y uso –en otras palabras, las innovaciones tecnológicas– no son los únicos factores de cambio histórico. El determinismo tecnológico parece no dar cuenta adecuadamente

> de nuestra historia. Varias actividades sociales dan forma a procesos y productos, facilitan su difusión y mitigan sus consecuencias. Sin embargo, la tecnología no es neutra. Crea oportunidades y simultáneamente limita las actividades humanas. […] La selección de opciones no es neutra: es pasible de ser contestada y necesita legitimarse. El control de la tecnología por aquellos que resultan afectados por ella es entonces una agenda deseable. A partir de aquí, comienzan los desacuerdos: ¿quién debe responder a quién, y qué procedimientos aseguran esta asunción de responsabilidad? (Bauer, 1995a: 1).

En cuanto a la noción de "controversia", introducida para describir procesos sociales en que actores no expertos cuestionan y afectan con sus acciones públicas la decisión de actores expertos en relación con la construcción de instalaciones, la incorporación de determinadas tecnologías que implican riesgos de salud o ambientales, la aplicación de normativas técnicas que suponen avanzar sobre valores tradicionales o sobre la libertad de elección de los ciudadanos (Nelkin, 1971, 1974 y 1979), consideramos en primer lugar que no todos los fenómenos de resistencia dan lugar a las mismas. La resistencia puede permanecer reducida al ámbito privado –por ejemplo, casos aislados de "tecnofobia" (Bauer, 1995b)– o encender acciones públicas de baja repercusión que resultan en un impacto relativamente bajo sobre el proceso de adopción de la tecnología considerada, como parece ser el caso en torno a la resistencia a la tecnología nuclear y los transgénicos en la Argentina –que no se transformaron en controversias ambientales, a pesar de tratarse de dos tecnologías altamente resistidas en el mundo (Bauer, 1995a). Por otra parte, como resulta evidente del anterior listado, no todos los fenómenos de resistencia tienen que ver con la cuestión ambiental. No es trivial que en el caso canónico de resistencia a una tecnología, el del ludismo en la Inglaterra de comienzos del siglo XIX, la preocupación tuviera que ver con la pérdida de puestos de trabajo (Randall, 1995).

Corresponde hacer otras tres breves aclaraciones metodológicas. En primer lugar, este artículo no pretende ser una descripción totalizadora del desarrollo de esta controversia, teniendo en cuenta las posiciones, intereses y acciones de los diversos actores involucrados en la misma. Creemos que tal pretensión resultaría vana por tratarse de un proceso en marcha, en que las posiciones estratégicas se van conformando, explicitando y transformando según la dinámica de su desarrollo. En este sentido, nuestro análisis se focaliza en los actores que dieron inicio y entidad al fenómeno de resistencia, contribuyendo decisivamente a que se desarrollara una controversia. En relación con esto, este trabajo tampoco se propone evaluar los argumentos y las acciones de los distintos actores, ni llegar a una propuesta sobre un posible desenlace "deseable" de la controversia, más allá de nuestra convicción

Redes25final 1/6/07 16:37 Página 18



–en la que seguimos a Bauer– de que los fenómenos de resistencia tienen un papel significativo en el proceso de adopción de tecnologías en la forma de un "dolor organizacional", una analogía que pone el acento en "su capacidad para cambiar la actividad en beneficio del futuro de la actividad" (1995c: 403). En tercer lugar, en nuestra exposición nos interesa establecer paralelos puntuales con los fenómenos de resistencia a la tecnología nuclear y a los transgénicos en la Argentina, en la medida en que, creemos, estos tres casos pueden iluminarse entre sí.

En el presente artículo nos proponemos, entonces, examinar algunos de los elementos que contribuyeron a que la resistencia a una determinada tecnología –la producción de pasta de celulosa– haya derivado en la constitución de una controversia ambiental, fundamentalmente a través de dos líneas. La primera tiene que ver con cuestiones de percepción de riesgo, y apunta a explorar la construcción de la amenaza que la tecnología representa para las poblaciones que se movilizaron contra ella. La segunda analiza los recursos simbólicos y materiales puestos en juego para actuar en contra de la misma. Este complejo conjunto de elementos apunta a tratar de explicar el carácter inédito de este caso en relación con los antecedentes nacionales y regionales.

## 1. CONTEXTO NACIONAL Y ANTECEDENTES

Para poner el caso papeleras en un contexto nacional que nos permita analizarlo en perspectiva, consideramos relevante recordar que dos de las tecnologías más resistidas en el mundo, tanto en los países centrales como en muchos periféricos, como son la tecnología nuclear y la biotecnología agrícola –en particular, los organismos genéticamente modificados o transgénicos (Bauer, 1995a)–, fueron introducidas tempranamente y tienen una significativa presencia en la Argentina. Así, la tecnología nuclear comienza a desarrollarse en nuestro país a comienzos de la década de 1950, y a lo largo de las décadas siguientes estuvo casi siempre bajo algún tipo de supervisión militar, aspecto que podría haberla hecho más controvertida, según argumentan incluso actores favorables a esta tecnología;[1] además, desde el comienzo de su desarrollo, Argentina es líder, junto con Brasil, en este tipo de tecnología en América Latina (Hurtado de Mendoza, 2005a, 2005b, 2005c). Por otra parte, no se

[1] Una anécdota ilustra la preocupación de actores de la industria nuclear por mantenerse alejados del sector militar ante la opinión pública. Hertsgaard (1983: 209-246) relata de qué manera el sector nucleoeléctrico norteamericano resistió un plan para convertirlo en proveedor de plutonio para miles de cabezas nucleares, promovido en la década de 1980 por el entonces presidente Ronald Reagan –por otra parte, muy cercano a esta industria, ya que convocó a puestos clave de su gabinete a personas ligadas a la misma, como George Schultz, su secretario de Estado.

trata de una tecnología marginal o meramente ligada a la investigación científica ya que, entre otros aspectos, con dos centrales de producción de energía eléctrica que proporcionan alrededor del 10% de la capacidad del Sistema Interconectado Nacional, la energía nuclear es relevante para la economía del país (IAEA, citado por Rucht, 1995: 285). A esto se agrega, significativamente por su coincidencia temporal con el aumento de la preocupación pública por los temas ambientales a la que sin dudas contribuyó la movilización contra las plantas de celulosa, los planes del gobierno nacional anunciados en agosto de 2006 de ampliar sustancialmente la capacidad instalada con dos nuevas plantas. Y hasta la intención de reanudar el programa de enriquecimiento de uranio, relanzando así proyectos que formaron parte del Plan Nuclear diseñado durante la última dictadura militar (Seitz, 2006; Hurtado de Mendoza, en prensa). En relación con los transgénicos, Argentina los adoptó a partir de 1996 simultáneamente con los Estados Unidos, y es hoy el segundo productor y exportador mundial, detrás de este país y antes de Canadá, con aproximadamente la mitad de la superficie cultivada y la mitad del volumen de producción de *commodities* dedicada a un solo cultivo, la soja resistente al herbicida glifosato, o soja RR, con una tasa de adopción que supera el 95%. Además de los otros dos transgénicos en uso, el maíz y el algodón, con una tasa del 50 y el 20%, respectivamente (Vara, 2004 y 2005).

Escapa al alcance de este artículo el análisis de las razones por las que estas dos tecnologías no fueron masivamente resistidas ni sometidas a una discusión pública de magnitud, es decir, por qué no se convirtieron en el centro de controversias ambientales como sí lo fueron en otros países. Sin embargo, es importante recordar que en ambos casos hubo y hay actores locales e internacionales –como la ONG ambientalista Greenpeace– que realizaron acciones que tuvieron relativamente alto perfil, pero cuya actuación no alcanzó a movilizar a la opinión pública en su contra –ni interpelándolos como ciudadanos ni como consumidores. Estos actores tampoco lograron modificar sustancialmente las políticas nacionales en relación con estas tecnologías, ni a desalentar a sus promotores y adoptantes, con los resultados que se acaban de comentar.[2] También, en particular en relación con los trans-

[2] Entre los actores locales más activos en contra de los transgénicos en la Argentina puede citarse al Grupo de Reflexión Rural (GRR) y al Movimiento Campesino de Santiago del Estero (MOCASE), aunque en este último caso parecemos hallarnos frente a un movimiento con reclamos socio-políticos más amplios, en particular en relación con la tenencia de la tierra. Entre los actores internacionales, como dijimos, se destacó Greenpeace, tanto en relación con la energía nuclear como con los transgénicos, la que vuelve a tener actuación en la movilización contra las plantas de celulosa. Sobre la oposición a los transgénicos en la Argentina y las posiciones del GRR, Greenpeace y asociaciones de consumidores entre otros actores, véase Vara (2005: 153-197); sobre el MOCASE, véase: Barbetta (2005).

Redes25final 1/6/07 16:37 Página 20



génicos, es importante señalar que no puede argumentarse una baja conciencia (*awareness*) acerca de la adopción de esta tecnología, o un rechazo a reconocer sus impactos negativos *tout court* para justificar esta situación, ya que ni siquiera sectores favorables a esta tecnología u oficinas de gobierno nacional niegan algunos de los importantes impactos ecológicos y sociales negativos que implicó su adopción (Vara, 2005: 15-75). Algo similar puede decirse con respecto a la tecnología nuclear, alrededor de la cual se desarrolló una discusión sobre el proyectado repositorio de Gastre entre fines de la década de 1980 y comienzos de la década de 1990 y, más recientemente, por las denuncias judiciales y el hallazgo de napas de agua contaminadas con uranio en la localidad de Ezeiza (*La Nación* 3 de diciembre de 2005, "Napas contaminadas en Ezeiza", p. 22). Es decir, no son tecnologías que estén más allá de las críticas. Pero no por eso la discusión sobre ellas ha derivado hasta ahora en una controversia.

En particular, con respecto a la resistencia a las tecnologías de producción de pasta de celulosa y de papel, se produce una situación semejante. En ningún caso, hasta ahora, se habían producido en la Argentina controversias de magnitud en torno a las mismas, si bien hubo manifestaciones de resistencia y algunos de los actores involucrados en el caso papeleras produjeron informes y organizaron acciones para exponer casos de contaminación (Greenpeace, 1997a y 1997b). Incluso hay denuncias judiciales contra las mismas. En el caso de una presentación contra la papelera Ledesma, instalada en la localidad de Libertador General San Martín, en Jujuy, la Cámara de Apelaciones de San Pedro rechazó un recurso de amparo del Comité para la Defensa de la Salud, la Ética Profesional y los Derechos Humanos (CODESEDH) en favor de una persona que alegó que su salud se vio afectada. Pero la presentación contra Papelera del Tucumán, en Tucumán, tuvo otro resultado: los directivos de la empresa fueron procesados penalmente por la Cámara Federal de esa provincia por contaminación de agua, destrucción de especies autóctonas y efectos perjudiciales para la agricultura y la salud. Y organizaciones ambientalistas han cuestionado también las plantas de Celulosa Argentina, en Santa Fe y Alto Paraná, y Papel Misionero, en Misiones. Un caso particularmente importante es Celulosa Puerto Piray, también en Misiones, que fue denunciada por Paraguay (*La Nación*, 18 de febrero de 2006, "Paraguay demanda a una empresa argentina", p. 8; Lipcovich, 2006). Entonces, tampoco se trata de una tecnología que esté protegida de las críticas.

Es en este contexto que se desarrolla en localidades entrerrianas la movilización de protesta en torno a las plantas de pasta de celulosa en Fray Bentos que derivará en una controversia ambiental. Una cronología mínima indica

que en 2002 la empresa española ENCE presentó ante el gobierno uruguayo la propuesta de construcción de una planta de pasta de celulosa con capacidad para producir 500 mil toneladas anuales cerca de Fray Bentos, por una inversión de 660 millones de dólares (aprobada en octubre de 2003). En 2004, se suma el proyecto de la empresa finlandesa Botnia para instalar una planta con el doble de capacidad, por una inversión de 1.200 millones de dólares (aprobada en febrero de 2005). El 30 de abril, unas 30 mil personas se concentran junto al puente internacional General San Martín, que une la localidad entrerriana de Gualeguaychú con Fray Bentos, para manifestar su rechazo a la construcción de las plantas. Poco tiempo antes, habían hecho llegar su reclamo al presidente argentino Néstor Kirchner, preocupados por los potenciales efectos contaminantes. Durante el resto del año, los habitantes de Gualeguaychú y Colón –otra localidad entrerriana que se siente afectada– comienzan a organizarse en asamblea y, entre otras acciones, entregan panfletos sobre la ruta 136, que da acceso al puente. No siempre son bien acogidos por los viajantes, que en ocasiones los esquivan avanzando por la banquina. Se parapetan entonces en Arroyo Verde, unos 15 kilómetros antes de la cabecera del puente, donde los automóviles no puedan sortear el paso.

En diciembre, la Corporación Financiera Internacional (CFI), organismo financiador del Grupo Banco Mundial que está detrás de los proyectos, sostiene que la construcción de las plantas cumple "los requisitos técnicos". El día 19 comienzan los cortes sistemáticos en la ruta 136 que, con suspensiones, se prolongan hasta el 2 de mayo de 2006. En Colón, sobre la ruta 135 que da acceso al puente General Artigas y la localidad uruguaya de Paysandú, los cortes comienzan el 30 de diciembre y se extienden, también con interrupciones, hasta el 18 de abril de 2006. Y hay iniciativas de cortes en Concordia, sobre el puente que une esta ciudad con la uruguaya de Salto. A un año de la primera marcha, entre 80 mil y 100 mil personas, en sus automóviles particulares y en algunas decenas de micros contratados por la municipalidad de Gualeguaychú y organizaciones civiles, vuelven a manifestarse en contra de las plantas, en un "abrazo" al puente General San Martín. Tras un frustrado intento por alcanzar un acuerdo entre el presidente argentino Kirchner y el presidente uruguayo Tabaré Vázquez que implique una moratoria en la construcción de las plantas, el 4 de mayo el gobierno de la Argentina presenta el caso ante el Tribunal Internacional de La Haya. Es la primera vez que alguno de los dos países acude a este organismo para fallar en una diferencia, según prevé el Estatuto del Río Uruguay firmado en 1975 por los dos países para coordinar el manejo del río. El Tribunal se expide el 13 julio en contra de una medida cautelar, es decir, no detiene la construcción, dado que considera que no hay pruebas de "una amenaza inmediata de

daño irreparable" (International Court of Justice, 2006). El gobierno uruguayo, en el ínterin, presenta un reclamo ante el Tribunal Arbitral del Mercosur, alegando pérdidas económicas derivadas de los cortes; el Tribunal se expide el 6 de septiembre, condenando al gobierno argentino por no haber adoptado las "debidas diligencias" para evitar o dar fin a los cortes, pero sin imponer sanciones económicas (Mingarrio, Barreira y Gamio, 2006).

El 10 de octubre se filtra a la prensa que la CFI, tras revisar un informe que analizó la nueva documentación aportada por las empresas a pedido de la propia CFI –solicitud derivada, a su vez, de un informe previo que había detectado importantes faltantes en la información aportada–, da vía libre a la construcción de las plantas considerando que no van a afectar la calidad del agua y el aire de la zona (Dwernychuk, 2006; Fernández, 2006b). Apenas diez días antes, la empresa española ENCE había anunciado su decisión de modificar la localización de su planta, considerando un "error" el emplazamiento coincidente de las dos, pero destacando que el proyecto de ENCE fue aprobado previamente al de Botnia (*La Nación*, 28 de septiembre de 2006, "ENCE desistió de construir su planta en Fray Bentos")[3]. Tras deliberar, la Asamblea Ciudadana de Gualeguaychú anunció nuevos cortes de ruta (Fiorotto, 2006c).

## 2. LA CONSTRUCCIÓN DE LA AMENAZA

¿Por qué no se desarrollaron hasta ahora en la Argentina controversias ambientales en torno a la tecnología nuclear, los transgénicos o la producción de pasta de celulosa en territorio nacional? La bibliografía internacional, desarrollada fundamentalmente a partir de la discusión sobre controversias ambientales en países centrales desde la década de 1970, ofrece líneas de análisis que permiten explorar qué cuestiones pueden haber contribuido a incrementar la percepción de riesgo en el caso papeleras.

La primera observación general que surge de la consideración de este caso es que parece resonar en él la preocupación generalizada sobre el riesgo derivado de las incorporaciones científico-tecnológicas que, desde distintas tradiciones, autores como Mary Douglas y Aaron Wildavsky (1983), Niklas Luhmann (2005) y Ulrich Beck (1992) señalan como característica distintiva de las sociedades contemporáneas. En particular, según la formulación de Beck, en las nuevas "sociedades del riesgo" la lógica de distribución de la riqueza cede paso a la lucha por la distribución de los riesgos, ya que las preocupaciones actuales no tienen que ver "[…] exclusivamente con hacer que la naturaleza resulte útil o con liberar a la humanidad de las limitaciones tra-

[3] Disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/politica/nota.asp?nota_id=842334>.

dicionales, sino también y esencialmente con los problemas que resultan del desarrollo tecno-económico en sí mismo" (Beck, 1992: 19).

No se trata, como argumentó tempranamente Beck (1992: 41) y luego revisó (1999), de una cuestión presente únicamente en los países centrales. En este aspecto, Douglas y Wildavsky (1983: 1) son bastante explícitos en cuanto a que esta preocupación está extendida entre los países occidentales, aunque haya diferencias en cuanto a las fuentes y magnitudes de los riesgos:

> La actual consideración de los riesgos tiene tres peculiaridades. La primera es que el desacuerdo acerca del problema es profundo y extendido en el mundo occidental. La segunda es que diferentes personas se preocupan por diferentes riesgos –guerra, polución, empleo, inflación. La tercera es que el conocimiento y la acción están desincronizados: no importa cuál sea el programa llevado a cabo, éstos fallan de manera evidente para seguir el principio de hacer lo máximo para prevenir el peor daño. En suma, persiste un desacuerdo sustancial sobre qué es riesgoso, la magnitud del riesgo, y qué se debe hacer (Douglas y Wildavsky, 1983: 1).

Este clima de incrementada ansiedad ante los riesgos científico-tecnológicos y la extendida percepción acerca de la incapacidad para controlarlos –otro aspecto clave en la cita de Douglas y Wildavsky– es un ineludible telón de fondo detrás de los fenómenos de resistencia a la tecnología actuales, que corresponde reconocer. Sobre el mismo se dibuja una serie de peculiaridades, que comienza a delinear el caso papeleras. La primera característica que surge es que este caso parece una instanciación de la actitud "*not in my backyard*" (NIMBY), es decir, "no en mi patio". La frase, acuñada por sectores de la industria para descalificar las protestas en contra de la localización de determinadas instalaciones (Walsh, Warland y Clayton Smith, 1993: 27), se refiere a las actitudes de poblaciones donde se planea asentar un aeropuerto, una central nuclear o una planta de tratamiento de residuos, que han descripto autores como Dorothy Nelkin ya en la década de 1970. Independientemente de la posición hacia determinada tecnología, la comunidad que se siente afectada puede manifestarse en contra de esas instalaciones; así, la primera controversia estudiada por Nelkin (1971) tuvo que ver con una instalación nuclear, pero la segunda fue simplemente en contra de la ampliación de un aeropuerto (1974). En estos casos, hay actores que promueven el proyecto, y actores que lo administran, típicamente, las burocracias de gobierno, y la controversia se suscita debido a las diferentes perspectivas sobre el problema:

> Quienes desarrollan un proyecto tienen un objetivo específico que buscan

> alcanzar de la manera más eficiente posible. De esta manera, trabajan en términos de un cálculo de eficiencia que sólo incorpora costos que pueden ser cuantificados. Las personas cuyas vidas se ven negativamente afectadas por ese desarrollo definen los costos de manera que incluyan los impactos sociales y ambientales (Nelkin, 1974: 3).

Está claro, en el caso papeleras, que no se trata de una oposición taxativa a la producción de papel: lo que está en juego sobre todo es la localización de las plantas. En esta actitud NIMBY coincide todo Gualeguaychú, pero también más de un poblador de Fray Bentos. Julia Cóccaro, del Movimiento por la Vida, el Trabajo y un Desarrollo Sustentable (MOTVIDES), creado en 1996, y Delia Villalba, ex edila del Frente Amplio en Fray Bentos, son representantes del rechazo a la política de forestación en Uruguay (*La Nación*, 20 de febrero de 2006, "La uruguaya que rechaza las fábricas de celulosa", p. 6). De hecho, fueron militantes políticos y ambientalistas del Uruguay quienes alertaron a las poblaciones tanto de Fray Bentos como de Gualeguaychú, tras haber llevado adelante diversas acciones para alertar a la población de su país, en primer lugar, acerca de los problemas de los monocultivos forestales. Entre ellos se destacaron la ONG ambientalista Guayubira y el MOTVIDES, que estuvo presente en las dos marchas multitudinarias del 30 de abril de 2005 y 2006 (*El País*, 2 de mayo de 2006, "Los que pudieron cruzar al otro lado")[4].

En consonancia con los temores de tipo NIMBY resuenan las experiencias analizadas a través del cristal de la justicia ambiental o *environmental justice*. La experiencia muestra que las instalaciones cuestionadas frecuentemente terminan localizándose cerca de poblaciones sin poder político, es decir, en los barrios de ciertas minorías –la población negra en los Estados Unidos– o en países en desarrollo.[5] Esto lo conocen todos los involucrados en temas ambientales, y no contribuye a suavizar los reclamos. De hecho, el argumento de que la Argentina tiene plantas más contaminantes que las que se van a construir –y hasta que haya sido demandada por Paraguay por una planta instalada en Misiones, como se comentó– puede funcionar en contra de los intereses argentinos en términos de diplomacia internacional, al marcar la inconsistencia de la política argentina en cuestiones ambientales.[6] Pero

[4] Disponible en: <http://www.elpais.com.auy/06/05/02/pnacio_214188.asp>

[5] La noción de *environmental justice* se desarrolló en Estados Unidos a raíz de una serie de estudios que mostraron que los depósitos de residuos peligrosos se encontraban preferentemente situados en barrios de minorías raciales y pobres. Fueron particularmente importantes un estudio del General Accounting Office de 1983 y otro de la United Church's Comisión on Racial Justice en 1987. Véase Noble-Tesh (2000: 71-72 y 150, notas 30-32).

[6] El ministro de Ambiente de Paraguay presentó una denuncia ante la Fiscalía General del Estado en febrero de 2006 por una planta instalada en Puerto Piray, Misiones. La papelera

desde el punto de vista de las poblaciones que pueden verse afectadas –es decir, desde Gualeguaychú o Colón– ciertamente contribuyen a acentuar el reclamo: el antecedente de que no se haya podido controlar las plantas ya instaladas no puede ser tranquilizador. Este tema nos reenvía al problema de la autonomía, que discutiremos más adelante.

La tercera cuestión que se dibuja sobre el telón de la sociedad del riesgo tiene que ver con la percepción de los riesgos: la discusión sobre las dificultades para estimarlos, y las discrepancias entre las estimaciones de los expertos y los legos es un tema de larga data y complejo tratamiento. Susana Horning denomina los enfoques que privilegian las estimaciones de los expertos como "racionalistas", y los enfoques que tienen en cuenta que la percepción pública del riesgo incluye otras cuestiones, además de la mera probabilidad de un daño, como "subjetivistas".

Así caracteriza los enfoques racionalistas, que representan una apuesta fuerte en relación con la comunicación del riesgo, el modo de enfrentar las discusiones públicas y el tomar en cuenta la opinión de las poblaciones afectadas: la posición racionalista sostiene que es teóricamente posible llegar a una medición absoluta del carácter riesgoso asociado con cualquier innovación tecnológica que se considere, siempre que se recolecte suficiente información y se resuelvan los varios problemas técnicos de análisis. Esta medida teórica se convierte en la vara de medida contra la que se contrasta la opinión pública y las representaciones de los medios. Los partidarios de la mirada racionalista señalan que el público no técnico tiene dificultad en entender las probabilidades, especialmente las muy pequeñas, y que sus reacciones a la información sobre riesgos están por lo tanto "distorsionadas" en relación con las "correctas". El público acepta algunos riesgos voluntariamente mientras rechaza otros que son infinitamente pequeños. Mientras que los racionalistas no son necesariamente no democráticos, se preocupan por que esas "distorsiones" sistemáticas sean corregidas a través de la educación del público, de manera que la participación de los ciudadanos en las decisiones sobre cuestiones de riesgo se basen en el conocimiento y no en la ignorancia (Horning, 1993: 96).

---

misionera "operaría utilizando una tecnología obsoleta (cloro elemental) en el proceso de blanqueo de la pasta celulósica vertiendo sus desechos sin previo tratamiento al arroyo Los Angelitos, casi en su desembocadura en el río Paraná, frontera natural entre la Argentina y Paraguay", (*La Nación*, 18 de febrero de 2006, "Paraguay demanda a una empresa argentina", p. 8). Entre otros que han hecho público este argumento se cuenta el periodista Víctor Hugo Morales (2006), quien sostiene: "Y también se cree en la sensación de injusticia fundamentalista que se le propina a Uruguay, percepción que anida en miles de argentinos que se preguntan si puede la Argentina levantar una bandera ambientalista. Y no sólo por las 11 papeleras que la habitan, algunas de ellas con tecnología más precaria y contaminante."

En oposición a los enfoques racionalistas, los "subjetivistas" –que Horning considera comienzan con Paul Slovic aunque sostiene que este autor parece fluctuar entre ambos acercamientos– tienen en cuenta que "la evaluación de la información sobre riesgo tiene lugar en un contexto social y que incluye juicios de valor y prioridades" (Horning, 1993: 96). Sin dudas, en el caso que nos ocupa, estas cuestiones de percepción de riesgo juegan un papel importante. En un interesante resumen de la literatura, un autor como Cass R. Sunstein (2006: 78-79) caracteriza el enfoque "subjetivista" como "una racionalidad más rica" –siguiendo a Slovic– y recopila características que puede ser productivo tener en cuenta en el caso papeleras. En particular, en relación con las negaciones y aclaraciones, que no necesariamente resultan finalmente tranquilizadoras, así como con respecto a la folletería y afiches que hace circular la Asamblea Ambiental de Gualeguaychú, los que presentan en general un discurso catastrofista, que incluye calaveras y paisajes devastados, entre otros tópicos visuales:[7]

> 1. Cuando la gente analiza un riesgo de escasa probabilidad, su preocupación se incrementa incluso si el análisis consiste mayormente en aseveraciones en apariencia fidedignas de que la probabilidad de daño es realmente infinitesimal. […]
> 2. La gente exhibe un sesgo "alarmista". Cuando se le presentan relatos diferentes de un peligro, generalmente se inclina por el relato más alarmante.
> 3. La visualización o la imaginería pesa mucho en las reacciones ante los riesgos. Cuando la imagen de una consecuencia mala resulta fácilmente accesible, la gente se preocupa mucho por ese riesgo y considera que la probabilidad es constante (Sunstein, 2006: 78-79).

En una línea similar, un *review* de Margolis (1997: 2) deja en evidencia que el caso papeleras tiene muchos elementos que la bibliografía sobre percepción de riesgo ha identificado como atemorizantes. Los factores cualitativos que afectan los juicios sobre riesgo pueden verse en el Cuadro 1.

[7] Por lo demás, Sunstein es un completo representante del enfoque "racionalista". Por eso sostiene, en referencia la idea de "racionalidades rivales" entre expertos y no expertos que se desprende de los trabajos de Slovic: "En el contexto de los riesgos, creo que una 'racionalidad más rica' exagera. Por cierto, algunos de esos factores justifican una preocupación especial por ciertos riesgos. Pero no existe tal 'racionalidad rival' en las mentes de la gente común" (Sunstein, 2006: 94-95). Afiches de la Asamblea Ambiental de Gualeguaychú pueden verse en el website: <http://www.noalapapelera.com.ar>.

Redes25final 1/6/07 16:37 Página 27



**CUADRO 1**

| Factores | Condiciones asociadas con una mayor preocupación publica | Condiciones asociadas con una menor preocupación publica |
|---|---|---|
| 1. Potencial catastrófico | Muertes y heridas agrupadas en tiempo y espacio | Muertes distribuidas y al azar |
| 2. Familiaridad | No familiar | Familiar |
| 3. Comprensión | Mecanismo o proceso no comprendido | Mecanismo o proceso no comprendido |
| 4. Incertidumbre | Riesgos científicamente desconocidos o inciertos | Riesgos conocidos para la ciencia |
| 5. Control (personal) | Incontrolable | Controlable |
| 6. Exposición voluntaria o involuntaria | Involuntario | Voluntario |
| 7. Efectos en los niños | Corren riesgo especial | No corren riesgo |
| 8. Manifestación de los efectos | Efectos diferiros | Efectos inmediatos |
| 9. Efectos en generaciones futuras | Corren riesgo | No corren riesgo |
| 10. Posibilidad de identificar a las victimas | Victimas conocidas | Victimas estadísticas |
| 11. Condición amedrentadora | Especialmente temido | No especialmente temido |
| 12. Confianza en las instituciones relevante | Falta de confianza | Buena dosis de confianza |
| 13. Atención de los medios | Mucha atención de los medios | Ignorado por los medios |
| 14. Historia pasada | Accidentes mayores o menores | Sin accidentes anteriores |
| 15. Equidad | Distribuido en forma no equitativa | Distribuido en forma equitativa |
| 16. Beneficios acompañantes | Beneficios claros | Beneficios no perceptibles |
| 17. Reversibilidad | Irreversible | Reversible |
| 18. Compromiso personal | Personalidad individual en riesgo | Personalidad individual en riesgo |
| 19.Origen humano | Origen humano | Creado por la naturaleza |

Está claro que las plantas de celulosa instaladas frente a Gualeguaychú tienen muchas de las características agravantes desde el punto de vista de la percepción del riesgo, tal como son reseñadas por Sunstein (2006: 94-96). En efecto, son nuevas en la zona; representan un riesgo incontrolable e involuntario para la población –nadie puede elegir cuándo ni cómo ni cuánto expo-

Redes25final 1/6/07 16:37 Página 28



nerse a la mayor o menor contaminación que producirían–; el caso fue ampliamente cubierto por la prensa; representan riesgo para el futuro de forma irreversible, y de tipo diferido. A esto se agrega que tienen algunas condiciones "amedrentadoras" particulares –las dioxinas, las chimeneas son mencionadas repetidamente por los asambleístas– y son de origen artificial; se basan en tecnología poco conocida para la gente, y hay antecedentes de "accidentes" –los asambleístas mencionan repetidamente los casos de las plantas de Pontevedra, en España, y de Valdivia, en Chile. Aunque, desde un punto de vista comparativo, corresponde señalar que la tecnología nuclear y los transgénicos comparten muchos de estos rasgos, y en forma incrementada en ciertos aspectos (Slovic, 1987; Vara, 2005: 153-197). Algo similar puede decirse con respecto a las otras plantas de producción de pasta de celulosa instaladas en la Argentina.

De manera coincidente, un problema menor pero insoslayable que complica la percepción de riesgo en el caso papeleras es la nariz. Los humanos somos muy sensibles al "olor a podrido" del ácido sulfhídrico –lo percibimos aún en muy bajas concentraciones. Y ni las propias empresas se atreven a asegurar que las plantas no van a oler feo de tanto en tanto, para desesperación de vecinos y espanto de turistas. Una presentación de Botnia (2005: 4) habla de "ocasionales problemas menores de olor". Observaciones similares se han hecho con respecto a la contaminación visual que representa la planta de Botnia, en particular. Con respecto al impacto económico en la industria del turismo no parecen datos que puedan considerarse "subjetivistas".

Finalmente, hay un elemento crucial que parece separar el caso papeleras de los otros mencionados. Es importante considerar en este caso la distribución de riesgos y beneficios; es pasible de ser analizada desde el punto de vista de dos repartos inequitativos. En primer lugar, está el hecho obvio de que los beneficios económicos serían fundamentalmente para las empresas –y las ganancias, en este sentido, son muy importantes.[8] Por otra parte, desde el punto de vista de la controversia local, está claro que la mayor o menor contaminación que producirían las plantas afectaría a ambas márgenes del río Uruguay, pero los puestos de trabajo –fueran los cientos comprometidos o los miles estimados– se concentrarían en Uruguay.[9] Esta situación se puede

[8] Según explicó a periodistas argentinos Rainer Häggblom, CEO de Jaakk Poyry, una consultora de la industria forestal: "América del sur es uno de los mejores lugares del mundo para instalar pasteras". En Finlandia, producir una tonelada de pasta de celulosa cuesta 350 dólares; en la Argentina, en promedio, apenas 150 (*La Nación*, 20 de mayo de 2006, "América del Sur es el mejor lugar para instalar pasteras", p. 9).

[9] En su sitio de internet, Botnia da cifras oficiales sobre los puestos de trabajo que se generarían de manera directa e indirecta. Con respecto a los "impactos económicos directos", señala: "[...] el mayor incremento en empleo, tiene lugar en otros sectores, dado que la planta emplea

comparar con la controversia internacional de transgénicos, en la que hay también un reparto desigual de ventajas y desventajas, sólo que la Argentina sale allí beneficiada. Coincidiendo en gran parte con la bibliografía recopilada, David Magnus y Arthur Caplan insisten en la cuestión de la asimetría en relación con esta controversia:

> Muchas de las cuestiones sobre las que la gente se preocupa al pensar en riesgos y beneficios no es el peso relativo de los factores, sino su distribución: ¿quién está expuesto al riesgo, quién se beneficia y quién decide? La gente se opone a exponerse a riesgos si no es libre para decidir, y si es el beneficio de otros (aun si la magnitud del riesgo es menor que aquel al que se expondrían rutinariamente). Estos rasgos señalan que cuestiones de justicia y equidad pueden ser más importantes que la utilidad en la evaluación que la gente hace de la tecnología (Magnus y Caplan, 2002: 84).

No es caprichoso que, en general, los países agroexportadores como la Argentina estén a favor de los cultivos transgénicos –porque esta tecnología puede facilitar el manejo de malezas y plagas, y bajar sus costos de producción (Vara, 2005: 15-76)–, mientras que los importadores están en contra, porque para ellos implica aceptar el riesgo de un alimento "nuevo".[10] Algo

solamente a 300 personas". Y más adelante: "El máximo de empleo será en el orden de los 6.000 puestos en 2007, i.e. 0,4% del empleo total en 2004. Manufactura y transporte, totalizarán juntos más de 1.000 nuevos empleos, mientras que en el sector forestal habrá un incremento de 2.200 puestos como resultado del impacto directo de la planta de celulosa. Si el incremento en los volúmenes de producción y uso de materia prima de la foresto-industria llevan a un crecimiento equitativo en la cosecha (i.e. sin mejoras en los métodos de cosecha y productividad), el empleo solamente en la forestación generará 3.080 puestos de trabajo." Con respecto al empleo indirecto, señalan: "El efecto del empleo indirecto significa una adición de aproximadamente 4.000 empleos nuevos, comparado con el efecto de empleo directo. El empleo total, es decir directo e indirecto incrementará en el 0,6%, i.e. aproximadamente 8.200 nuevos puestos de trabajo" (HCH Environment, 2004: 15 y 17).

[10] Estas posiciones quedan evidenciadas en los países que ratificaron o no el Protocolo de Cartagena, de la Convención sobre Biodiversidad. Sin embargo, las posiciones internacionales de los gobiernos de los países no son idénticas a la opinión pública en el interior de los mismos: Argentina no ratificó ese Protocolo porque se opone a lo que considera medidas restrictivas al comercio de transgénicos, pero las encuestas comparativas muestran que su opinión pública no es demasiado diferente de la de países opositores. Por ejemplo, una encuesta internacional de 1998 colocó a la de la Argentina (con el 42%), ligeramente por encima de Alemania (40%) y el Reino Unido (38%), y por debajo de Japón (44%), en la aceptación de la frase "los beneficios de la biotecnología en la alimentación son mayores que los riesgos", Environics International (1998), *The Environmental Monitor*, International Report, Toronto, Environics International (citado en Pinstrup-Andersen y Cohen, 2001: 25). Nuevamente consultados por Environics en 2000, esta vez sobre si "los beneficios de la biotecnología superan los riesgos", sólo el 44% de los argentinos asintieron, un porcentaje cercano otra vez al del Reino Unido (42%) y Alemania (41%), y lejano al 66% de los Estados Unidos y el 55% de Canadá, por entonces, primer y tercer productores de transgénicos; la Argentina es el segundo (citado en Hoban, 2004).

similar sucede al interior de los países, estableciéndose distinciones entre productores y consumidores.[11] Y el hecho de que den empleo y puedan alentar la actividad económica en su zona de influencia podría contribuir a disminuir el rechazo a las plantas de producción de pasta de celulosa en la Argentina, si bien no existen análisis al respecto. En este sentido, el caso papeleras, así como en el Uruguay hubo y hay actores que estuvieron en contra de las mismas, como comentamos, también hay en Entre Ríos actores en contra de los cortes –como los comerciantes de Colón que, al sentirse perjudicados, desalojaron por la fuerza el piquete que cortaba el puente (Fiorotto, 2006b). Sin embargo, la dinámica de la controversia, marcada por la distribución desigual de riesgos y beneficios en relación con las fronteras nacionales a la que se sumó su "nacionalización", llevó a una polarización del conflicto y a que se estableciera lo que Palermo (2006) describe como "un nacionalismo ambiental" del lado argentino y un "nacionalismo productor" del lado uruguayo.[12] Así, mientras que en los primeros meses de 2006 los asambleístas de Gualeguaychú ganaban como aliados al gobierno nacional y la opinión publica, alienaban a sus aliados uruguayos. Esta situación fue en gran medida precipitada por los cortes de rutas y puentes internacionales.[13]

Confirmando la desigual distribución de riesgos y beneficios marcada por las fronteras nacionales, ha habido propuestas concretas que tácitamente reconocen el potencial impacto de las papeleras sobre la agricultura y el turismo en Gualeguaychú –sus principales actividades económicas– y que buscan compensarlo impulsando una industrialización simétrica o complementaria de ambas márgenes. Esto implicaría compartir los beneficios y no sólo los riesgos. En esta sentido han argumentado el ministro de Ganadería del Uruguay, José Mujica, quien en declaraciones a los medios dijo estar a favor de la idea de radicar industrias de este lado del río, específicamente en Entre Ríos. [14] Y el diputado argentino Rodolfo Terragno (2006) sostuvo que

[11] En este sentido, son elocuentes los resultados de la encuesta de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Argentina realizada en 2003, dentro del UNEP-GEF Project on Evaluation of a National Biosafety Framework –siguiendo requerimientos del Protocolo de Cartagena sobre participación pública–, que muestran que el 75% de los productores creen que comer alimentos genéticamente modificados "no representa un riesgo de salud", mientras que sólo el 40% de los consumidores encuestados tienen esa opinión (Sarquis, 2003: 18).

[12] Citado en Gambini (2006). Con respecto a cómo se polarizó el debate en Uruguay, véase también la descripción que hace Carbone (2006b).

[13] Reunidos con "ambientalistas uruguayos", los asambleístas de Gualeguaychú escucharon a comienzos de marzo de 2006 que la adhesión a la protesta iba en retroceso en ese país "por el enojo ante los cortes", según el relato periodístico (Fiorotto, 2006a).

[14] Mujica hizo declaraciones en este sentido a Radio Mitre en marzo de 2006 y luego a *La Nación*, sosteniendo que esta propuesta permitiría "[...] crear intereses que unan esta contradicción. Hacer que la economía racional ayude a suturar los problemas que tenemos. Estas son

la papeleras contribuirían a delinear un *hinterland* que se beneficiaría ofreciendo servicios. En sus palabras: "Fray Bentos queda en Uruguay, pero las fábricas integrarán un *hinterland* que no reconoce fronteras. Necesitarán abastecimiento, servicios y recursos humanos que están en ambas orillas."

A estas cuestiones de percepción de riesgo, y de riesgo y equidad, que incrementaron sensiblemente la percepción de amenaza para las poblaciones afectadas, se agrega otro componente: las cuestiones de autonomía y los conflictos de interés, que tienen que ver con la credibilidad de los actores a los que se atribuye la responsabilidad de controlar la situación. En primer lugar, la escala de la inversión –originalmente, de más de 1.800 millones de dólares, la mayor en la historia del Uruguay; ahora sólo queda Botnia, pero sigue siendo una inversión significativa: la mayor inversión exterior de Finlandia– complica la percepción del problema. En las nuevas "sociedades del riesgo", en las que "la producción social de riqueza es sistemáticamente acompañada por la producción social de riesgo" en el análisis de Beck (1992: 9), los estados son percibidos muchas veces como débiles o comprometidos frente a los grandes capitales. Comparando otra vez con el caso transgénicos, la retórica de los opositores aún en Europa y Estados Unidos insiste en el poder de las compañías transnacionales para imponer mayores o menores regulaciones según su conveniencia. En la Argentina, la discusión en torno a la autonomía siguió otro eje, ya que tanto partidarios como opositores insisten en que la decisión de adoptarlos o no debe estar en manos de argentinos –y en esto se cruza la polémica por los subsidios agrícolas, en la que un actor antitransgénicos como es Europa tiene una actitud similar que uno protransgénicos como es Estados Unidos (Vara, 2005). También la cuestión de la autonomía contribuye a explicar por qué el desarrollo nuclear en nuestro país no fue fuertemente cuestionado: precisamente porque se trató de un proceso en busca de autonomía, como muestran los trabajos de Hurtado de Mendoza (2005a, 2005b, 2005c y en prensa) sobre la historia de la energía nuclear en nuestro país. Y las mayores oposiciones han tenido que ver con dónde poner los desechos de quién –de qué países– y quién decide sobre esto: éste fue un aspecto clave en las discusiones sobre el repositorio de Gastre y sobre la venta del reactor nuclear a Australia.[15] En cuanto al caso papeleras, los asambleístas de Gualeguaychú

fabricas de celulosa, no papeleras. Que en Entre Ríos funcione el otro circuito, el de la fabricación de papel, que otras plantas traten esa materia prima. Y ese puente que nos separa, que sirva para unirnos" (citado en Colonna, 2006).

[15] Es sugestivo que el artículo 41° de la Constitución Nacional de 1994 sostenga específicamente: "Se prohíbe el ingreso al territorio nacional de residuos actual o potencialmente peligrosos, *y de los radiactivos*" (las bastardillas son nuestras).

han declarado repetidamente que dudan de la capacidad de las autoridades uruguayas para parar el proyecto,[16] que en realidad empezó hace más de quince años, con el fomento de las plantaciones forestales.

Agrava también la percepción del problema de la autonomía la imagen de los organismos internacionales involucrados en el caso papeleras, en particular, el Banco Mundial. Se trata de una institución cercana al Fondo Monetario Internacional, cuyo accionar en las décadas de 1980 y 1990 es explicado por expertos como el premio Nobel Joseph Stiglitz en términos de servir al mercado financiero internacional, y que ha sido acusada de no haber favorecido a las poblaciones humildes ni al ambiente: "La globalización hoy no está funcionando para muchos de los más pobres del mundo. No está funcionando para gran parte del ambiente. No está funcionando para la estabilidad de la economía" (Stiglitz, 2003: 94). En particular, se ha cuestionado el conflicto de interés del Banco Mundial por ser al mismo tiempo financiador de los proyectos y comitente de los estudio de impacto, así como por la más amplia promoción del negocio de la forestación que llevó adelante este organismo durante varias décadas en toda la región (Greenpeace, 2006: 11). De hecho, las inversiones comenzaron hace más de veinte años cuando se intensificó en la región la promoción de la forestación con fines industriales. No sólo en Uruguay, también en Brasil, Chile y la Argentina –con la ley 25.080, que establece reintegros a plantaciones de árboles y beneficios fiscales a industrias forestales. Actualmente, Brasil tiene cinco millones de hectáreas de bosques cultivados, Chile 2,3 millones de hectáreas, la Argentina 1,2 millones de hectáreas; y Uruguay 700.000 hectáreas (Columbres, 2006; Panario *et al.*, 2006: ii). En suma, el caso papeleras exhibe una percepción de riesgo agravada por una confluencia de factores, entre los que se cuentan la preocupación por cuestiones de equidad, y de autonomía y control, confluencia que no se observa en la adopción de transgénicos, ni de la tecnología nuclear, y en relación con otras plantas de celulosa en la Argentina.

## 3. LOS RECURSOS MOVILIZADOS

"Una sensibilidad ecológica está fluyendo a través de las sociedades en todo el mundo", sostiene Paul Wapner (1996: 64-65). Y apoya su aseveración en las encuestas que muestran que ciudadanos de países desarrollados y en desa-

[16] Abundan los ejemplos para ilustrar esta creencia de los asambleístas de Gualeguaychú. Una declaración significativa es la de uno de sus líderes, Juan Veronesi, quien sostuvo, cuando parecía un hecho la paralización de las obras por 90 días en marzo de 2006: "El anuncio [de la paralización] es bueno, pero en Uruguay los amos son las empresas, y tenemos el temor de que ahora vengan con el cuento del monitoreo y no sé qué oferta para disimular" (*La Nación*, 12 de marzo de 2006, "Los asambleístas piden condiciones para acordar", p. 12).

rrollo, por igual, se muestran preocupados por el ambiente, y se manifiestan dispuestos a pagar precios más altos por los productos si eso contribuye a protegerlo. Wapner cree que esta nueva sensibilidad implica un "tipo de gobierno", en tanto "representa un mecanismo de autoridad que es capaz de dar forma a la conducta humana", y que tiene influencia tanto en el ámbito privado como en el público. Por su parte, Noble-Tesh (2000: 40-61) habla de "nuevas ideas sobre la naturaleza", que llevaron a desarrollar "principios ambientalistas", un cambio de mentalidad epocal que atribuye canónicamente a la obra de autores como Rachel Carson y Aldo Leopold, publicadas a comienzos de la década de 1960. Y coincide en que estas nuevas ideas tienen consecuencias políticas, habilitando y promoviendo acciones sociales:

> [Estos autores] tomaron el principio ecológico de que las personas no deben interferir en el balance de la naturaleza y el principio ético de que la naturaleza debe ser exaltada. Y agregaron un principio político. Sostuvieron que toda la naturaleza está seriamente en peligro y que tenemos que cambiar nuestros valores y nuestras instituciones para salvarla. Este era un nuevo concepto radical (Noble-Tesh, 2000: 43).

Desde el punto de vista de los recursos simbólicos que permitieron la movilización de las poblaciones de Entre Ríos, es sin duda la interpelación de esta nueva sensibilidad hacia el ambiente el primer factor que está en juego. Claro que, al igual que en el caso de la preocupación por el riesgo, se trata otra vez de un telón de fondo que actúa en relación con otras tecnologías que también pueden percibirse como nocivas para el ambiente. Por eso son importantes los recursos más específicos del caso papeleras, como es la identidad local reforzada por actividades comunes que los gualeguaychenses desarrollaron alrededor del carnaval. En particular, el Corsódromo se convirtió en un lugar de encuentro obligado que pronto devino emblemático. Entre varios momentos clave del desarrollo de la controversia, puede señalarse que los primeros encuentros de discusión se hicieron en el Corsódromo; que en febrero de 2006 el desfile de comparsas era abierto por el pasaje de representantes de la Asamblea Ambiental Juvenil, quienes repartían folletos sobre las papeleras antes del paso de cada comparsa, las que a su vez también desfilaban con consignas (*La Nación*, 13 de febrero de 2006, "Gualeguaychú, de las plumas a la defensa de la ecología", p. 10; Toller, 2006); del mismo modo, los micros para ir a las protestas del 30 de abril de 2005 y 2006 salían del Corsódromo. Finalmente, el encuentro con gobernadores convocado por el presidente Kirchner el 5 de mayo de 2006 también se realizó en el Corsódromo. Como hizo explícito en su discurso un gualeguaychense

entrevistado por el periodismo al vincular los núcleos significantes del carnaval y la protesta: "Nuestra ciudad es conocida principalmente por el carnaval, una fiesta que en realidad encierra mucho trabajo. Ahora el país sabe que Gualeguaychú también es sinónimo de compromiso y lucha".[17]

Queda en evidencia, entonces, que no se trata simplemente de la magnitud del riesgo percibido, ni de la magnitud del problema ambiental: infinitamente más castigados, es difícil imaginar a los habitantes de las orillas del Riachuelo con esa conciencia de sí y esa capacidad de reclamo. También en relación con la identidad, es importante recordar brevemente que Gualeguaychú tiene ciertas particularidades en cuanto a la gestión política. Hace dos años fue premiada por la Organización de las Naciones Unidas como "modelo de buenas prácticas municipales" y destacada en el programa Ciudad a Ciudad por sus proyectos innovadores de desarrollo municipal urbanístico, económico, social y ambiental (*La Nación*, 13 de febrero de 2006, "Gualeguaychú, de las plumas a la defensa de la ecología", p. 10). En este sentido, la protesta puede ir más allá de la mera percepción de riesgo y aun de la compleja cuestión de la distribución de riesgos y beneficios. Es decir, los gualeguaychenses, en particular, pueden apelar a su identidad en relación con las actividades centrales de su comunidad, como dijimos, la agricultura y el turismo, para luchar contra la instalación de las plantas de celulosa, pero también contra las propuestas de industrializar la región. Su reclamo tiene en la identidad un baluarte firme, en coincidencia con lo que muestra la bibliografía tanto en países centrales como en países periféricos (Cronklin y Grahan, 1995; Heller, 2002).

A esto se agrega la capacidad de organización facilitada por la experiencia compartida del carnaval –a la que se sumó, según declaraciones de los propios asambleístas, la temprana participación en la protesta de miembros de la Federación Agraria Argentina. Puede decirse que a medida que fue gestándose la movilización, toda la ciudad de Gualeguaychú se transformó en un *grassroot*, similar a los que caracteriza Noble-Tesh sobre el ambientalismo en los Estados Unidos y cuyos comienzos datan de la década de 1970, en particular a partir de la movilización de los vecinos del área de Love Canal, quienes crearon la Love Canal Homeowners Association en 1978. Su descripción se acerca mucho a lo que se vio en relación con la Asamblea Ambiental de Gualeguaychú:

> Los grupos de base generalmente están poco interesados en proteger los

[17] Citado en Toller (2006).

> recursos naturales. Muchos de ellos se forman para proteger a la gente de un ambiente contaminado. Típicamente, trabajan para evitar la instalación de un incinerador de residuos peligrosos o para encontrar alternativas por un problema recientemente descubierto, como agua contaminada. En su mayor parte, los miembros de estos grupos no han tenido actividad política previa, y usualmente se disgregan cuando alcanzan sus objetivos o sus miembros están demasiado cansados para seguir luchando. Sus "oficinas" están en el sótano o el comedor de la casa de un miembro; sus *staffs* están formados por los miembros más comprometidos. Sus presupuestos son minúsculos; aprenden a medida que avanzan (Noble-Tesh, 2000: 2-3).

Está claro que en particular en Gualeguaychú y más allá de la Asamblea ambientalista que se constituyó a comienzos de 2005 ("los miembros más comprometidos"), se trata de un grupo local movilizado por un reclamo específico, que atraviesa clases sociales, edades, ideologías: "prácticamente no reconoce fronteras", como resume una periodista. Entre los distintos sectores que se oponen a las plantas el periodismo ha hablado de "comerciantes", "productores agropecuarios" y "de miel", "ambientalistas", "docentes", "jubilados", "dirigentes ruralistas", "jóvenes" –no todos a favor de los cortes, pero sí contra las plantas. Desde los empresarios hasta los presos están involucrados: en la cárcel y en los supermercados se vieron carteles de "No a las papeleras".[18] Por otra parte, a los gualeguaychenses movilizados les preocupa mantenerse alejados de la política en sentido clásico, que quizás podría dividirlos o alienar el apoyo de otros sectores. Como sostiene un líder no identificado de la Asamblea, con una retórica que se quiere incluyente pero que no puede ocultar un acento clasista: "No somos piqueteros; somos gente que lo único que queremos es que sus hijos puedan disfrutar de la misma calidad de vida que tenemos hoy" (*La Nación*, 13 de febrero de 2006, "Gualeguaychú, de las plumas a la defensa de la ecología", p. 10). Y está bastante claro también que no se trata de reclamos de "*deep ecology*",

[18] Véanse las descripciones periodísticas en Carbone (2006a) y *La Nación* (13 de febrero de 2006, "Gualeguaychú, de las plumas a la defensa de la ecología", p. 10 y 8 de marzo de 2006, "Crece el apoyo a los cortes", p. 6).

[19] Andrew Dobson, entre otros autores, han caracterizado la *green ideology* o *deep ecology* como una forma extrema de ambientalismo. Dobson cita a M. Lewis para caracterizar lo que llama "*radical environmentalism*", que se basa en cuatro postulados: "[…] que lo 'primario' (o 'primitivo') ejemplifica cómo podemos vivir en armonía con la naturaleza (y con los demás); que la completa descentralización, llevando a la autarquía local, es necesaria para la salud social y ecológica; que el avance tecnológico, si no el progreso científico en sí mismo, es inherentemente dañino y deshumanizador; y que el sistema capitalista de mercado es inevitablemente destructivo y derrochador". Lewis, M., (1992), *Green Delusions: an Environmentalist Critique of Radical Environmentalism*, Durham, Duke University Press, p. 3. Citado en Dobson (2000: 65).

es decir, de una forma de ambientalismo extremo que se opone a la ciencia o al desarrollo industrial *per se*,[19] sino que tienen que ver más con la "calidad de vida". Es decir, está en juego una visión ambientalista que pone en el centro a los seres humanos. Así, en los folletos que la Asamblea entregó en la movilización del 30 de abril de 2006, se leía en el punto undécimo, que buscaba resumir los anteriores:

> ¡Estamos en peligro!
>
> Con el funcionamiento de las papeleras se afectará las calidad del agua del Río Uruguay, la pureza del aire que respiramos, la biodiversidad de los diferentes ecosistemas, las actividades agrícola-ganaderas, la pesca, la apicultura, el turismo… y por sobre todas las cosas, el funcionamiento de las pasteras va a repercutir negativamente en nuestra salud, produciendo alteraciones hepatorrenales, lesiones en el sistema nervioso central, alteraciones del sistema reproductor, deterioro del sistema inmunológico, malformaciones congénitas y cáncer. Las nefastas experiencias vividas por las comunidades de Pontevedra y Valdivia así lo atestiguan.

Las acciones de estos grupos de base (*grassroots groups*), otra vez como en los análisis de Noble-Tesh, reciben el apoyo otro tipo de organizaciones, que siguiendo su terminología pueden denominarse ayudantes de los grupos de base (*grassroots support groups*). Estos grupos representan otro recurso fundamental con que contaron los actores que llevaron adelante el caso papeleras:

> Como implica su nombre, existen para ayudar a las organizaciones locales. Si bien ninguno tiene un gran presupuesto, todos tienen oficinas reales y *staffs* pagos. Proveen información sobre cómo movilizar a los miembros, como organizar encuentros, cómo usar la información científica, cómo hablar con los medios, cómo presionar a las autoridades y cómo manejar el estrés (Noble-Tesh, 2000: 3).

En el caso de los asambleístas de Gualeguaychú, están recibiendo apoyo tanto de grandes ONG locales como internacionales, que trabajan en función de la noción de "sociedad civil global" o "política civil mundial" (Lipschutz, 1996; Wapner, 1996). En cuanto a las locales, ha tenido un papel muy importante el Centro de Derechos Humanos y Ambiente (CEDHA), liderado por los argentinos Romina Picolotti y Jorge Daniel Taillant que, en una serie de actuaciones internacionales, ha impactado en actores fundamentales, como es el caso de sus presentaciones sobre las violaciones a las Guías de la OECD para Empresas Multinacionales y a los Principios del Ecuador, en particular. Los Principios del Ecuador fijan condiciones mínimas de evaluación y mane-

jo de los riesgos sociales y ambientales, especialmente si se trata de inversiones en países en desarrollo, para que los entes financiadores que compiten entre sí no inicien una carrera de requerimientos descendentes en la puja por conquistar a sus clientes. Los signatarios se comprometen a sólo financiar proyectos que sigan los estándares del Banco Mundial y la CFI; en el caso de inversiones en países en desarrollo, también se aplican las salvaguardas de la CFI (Spek, 2006: 53). En este sentido, el CEDHA ha "exhibido como una victoria" –según una descripción periodística– el hecho de que el banco holandés ING Group haya suspendido su crédito de 480 millones de dólares a la empresa Botnia (Fernández, 2006). Si bien el ING Group no hizo públicas las razones de su retiro, la interpretación del CEDHA es que se basó en su presentación sobre las violaciones a los Principios del Ecuador, argumento que no puede difundir porque podría ser acusado judicialmente por Botnia de perjudicarlo (CEDHA, 2006). El CEDHA también ha promovido acciones dirigidas a movilizar agentes privados, como cartas electrónicas a actores responsables.

También ONG internacionales han cumplido un rol importante en el caso papeleras. Estas "*multinationales du coeur*", según las llaman los franceses Thierry Pech y Marc-Olivier Padis (2004), cuentan con expertos que realizan estudios alternativos, activistas formados y capacidad para actuar en varios países. En este caso han actuado, entre otras, Ecologistas en Acción, Ingeniería sin Fronteras y Veterinarios sin Fronteras, los que protestaron en Madrid contra el crédito de U$S 350 millones que la Compañía Española de Seguros de Créditos a la Exportación (CESCE) analizaba entregar a la empresa española ENCE (*El País*, 12 de marzo de 2006, "Protestan por el crédito a ENCE", p. 5). Otra ONG que ha tenido participación en la controversia es la Asociación por la Defensa de la Ría, de Pontevedra, España, cuyo presidente viajó a la Argentina invitado por la Central de Trabajadores de la Argentina (CTA), la Asamblea Ambiental de Gualeguaychú y "organizaciones uruguayas" a dar su testimonio sobre cómo, tras once años de litigio, lograron que se condenara a seis directivos de ENCE por "delito ecológico continuado" (Capriata, 2006). Pero es ciertamente Greenpeace la que ha realizado las acciones más visibles. Además de sus informes sobre la industria del papel desde la década de 1990,[20] organizó el bloqueo de un buque con materiales para las plantas que salía del puerto chileno de Talcahuano hacia Uruguay en marzo de 2006 (*La Nación*, 3 de marzo de 2006, "Bloquearon en Chile la salida de un buque hacia Uruguay", p. 6), y proveyó la logística para que la reina del carnaval de Gualeguaychú, Evangelina Carrozzo, hicie-

[20] Greenpeace (1997a; 1997b). Se refiere a estos informes, Villalonga (2005).

ra oír el reclamo de su ciudad en la Cumbre de mandatarios de América Latina y Europa, en mayo de 2006 en Viena (*La Nación*, 12 de mayo de 2006, "Cómo se armó el insólito reclamo", p. 9). Y las ONG ambientales son respetadas en Argentina, como muestran las encuestas. Por ejemplo, en relación con los transgénicos, una encuesta de la SAGPyP muestra que Greenpeace es considerada una fuente confiable: 69% de los encuestados "confían" en Greenpeace. Sólo el ítem "científicos" lo supera con el 76% de confianza, mientras que el INTA queda en tercer lugar con el 60%, y la SAGPyP queda cuarta con el 31% (Sarquis *et al.*, 2003). Otra encuesta patrocinada por la SECyT muestra resultados similares: con respecto a la credibilidad de las profesiones como fuente de información sobre biotecnología, muestran que las "organizaciones del medio ambiente" quedan terceras con el 16%, sólo detrás de los "científicos que trabajan en universidades" con el 28%, y los "médicos" con casi el 20% (SECyT, 2004).

Otro recurso fundamental con que contaron los asambleístas fue un tipo de acción nueva, el corte de rutas y puentes, con el potencial de impactar más allá de la propia jurisdicción; recurso que se gestó en 1996 y 1997 en las "puebladas" de Cutral-Có, Plaza Huincul y General Mosconi (Barbetta y Lapegna, 2001; Ferrara, 2003; Svampa y Pereyra, 2003). Como sostiene Ferrara, la interrupción de la circulación puede impactar fuertemente hasta en inversores distantes:

> El corte de rutas ataca a una de las necesidades centrales del capital: su circulación. Las rutas cortadas son, al tiempo que una estrangulación del proceso mercantil, un golpe a las bases jurídicas del sistema. Si se interrumpe el tránsito se coarta la libertad de comercio, se detiene el flujo económico, se pone en entredicho la legalidad capitalista, se brinda una pésima impresión a inversores de todo el mundo (Ferrara, 2003: 38).

Cada momento tiene su forma de protesta y su recurso. El reclamo por la crotoxina a comienzos del gobierno de Alfonsín –otro caso alrededor de un tema científico-tecnológico– apelaba a las manifestaciones en Plaza de Mayo, que habían jugado un papel importante en el final de la dictadura, como destacó en su estudio Emilio De Ípola (2002). Ciertamente, si los asambleístas de Gualeguaychú hubieran elegido concentrarse en la Plaza, su acción habría tenido un menor impacto internacional. No es trivial, entonces, que el recur-

[21] Los cortes de los puentes que unen Entre Ríos con Uruguay son "violatorios del artículo 22 de la Constitución nacional y de normas afines del Código Penal", según un comunicado de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Buenos Aires (*La Nación*, 13 de abril de 2006, "Advierten que los cortes son ilegales", p. 6).

so de los cortes –que son ilegales y complican la negociación para la Argentina– estuviera disponible[21]. Es indudable que se trata de una medida de presión muy importante: según declaraciones del canciller uruguayo Reinaldo Gargano del 13 de abril, los cortes eran un "golpe brutal", ya para entonces habían ocasionado pérdidas estimadas en 400 millones de dólares[22]. Un mes antes, se habían difundido estimaciones de las cámaras de exportadores de Uruguay que hablaban de pérdidas superiores a los 200 millones de dólares (*Clarín*, 13 de marzo de 2006, "Cómo nos ven", p. 2)[23]. Finalmente, Uruguay hizo una presentación ante el Tribunal Arbitral del Mercosur que se comentó en la introducción.

En relación con este recurso, finalmente, fue fundamental para la movilización en contra de las papeleras la actitud del gobierno nacional. Como sostiene Norma Giarracca (2005: 82): "Es la primera vez que un gobierno de la Argentina se pone del lado de la sociedad civil en este tipo de demandas y, en tal sentido, se registra un incidente diplomático entre ambos países.". Se deba a una posición de principios, un cálculo político o simplemente a la imposibilidad de enfrentar un movimiento de esta magnitud (Escudé: 2006), lo cierto es que representó un cambio radical en comparación con los casos de resistencia a la tecnología nuclear y los transgénicos. De manera notable, si bien el gobierno de Alfonsín revisó muchas políticas de la última dictadura, no modificó sustancialmente la política nuclear –más allá de algunos recortes presupuestarios. Incluso convocó como miembro de su equipo de consulta a una investigadora con varias décadas de trayectoria en la Comisión Nacional de Energía Atómica, a quien luego nombró presidente de ese organismo (Hurtado de Mendoza y Vara, 2006; Vara, 2006). Algo similar puede decirse con respecto a los transgénicos, incorporados en la cuestionada década de 1990, y con respecto a los cuales hubo una total continuidad de política (Vara, 2005). Las poblaciones de Gualeguaychú y Colón, entonces, contaron con recursos simbólicos y materiales importantes, de los que pudieron hacer uso casi sin interferencias, varios de los cuales no estuvieron disponibles en los otros casos mencionados.

## 4. Discusión

¿Por qué, si en diversos países centrales y periféricos la resistencia a determinadas tecnologías y los reclamos por el ambiente generaron movilizaciones importantes desde finales de la década de 1960, sólo ahora parecemos

[22] Citado en Fernández (2006).
[23] El artículo cita información del diario *La República* de Montevideo.

hallarnos en presencia de protestas ciudadanas visibles, organizadas y capaces de generar impactos significativos en Argentina? Este interrogante apunta al centro de la discusión pública sobre la cuestión ambiental en la región. En el presente artículo se ha explorado un muestreo de los elementos concurrentes en el caso papeleras que han contribuido a convertirlo en una controversia ambiental de alto perfil y alto impacto, que esperamos represente un aporte para comprender las razones de esta reacción aparentemente tardía. Un amplio conjunto de factores parecen haber sido necesarios, tanto incitando la preocupación ciudadana a través de la construcción de una amenaza de magnitud, como promoviendo y facilitando la protesta con recursos materiales y simbólicos. Las referencias *ad hoc* a algunos de los aspectos divergentes en relación con la oposición a la propia tecnología de producción de pasta de celulosa así como en relación con la tecnología nuclear y los transgénicos –tecnologías estas dos últimas que, pese a ostentar un récord de oposición amplio y elevado en países centrales y periféricos no los evidenció aquí–, pretendió abrir vías de análisis para comprender comparativamente estos procesos. Vemos que, en este sentido, si bien dos factores generales que contribuyen al clima de época como son la problemática sobre la "sociedad del riesgo" y la "sensibilidad ecológica" resultan comunes a los tres casos, aspectos más puntuales y locales como las cuestiones de distribución riesgo-beneficio, así como la preocupación por la autonomía y la actitud de las autoridades nacionales fueron sustancialmente diferentes, y contribuyen a explicar sus divergentes trayectorias. Este aspecto es una advertencia en relación con rápidas generalizaciones acerca del mayor o menor grado de conciencia ambiental en el país.

Por otra parte, el conjunto de factores que se conjugan en la controversia ambiental sobre papeleras parecen volverlo un caso inédito no sólo en la Argentina sino también en América Latina. Hacer énfasis en este punto puede parecer audaz dada la escasa bibliografía disponible sobre la región –de la que las páginas de Ekins (1992: 160-176) sobre Chico Mendes en Brasil, los artículos de Mansilla (1994) y Cronklin y Grahan (1995) sobre los indígenas brasileños y bolivianos, el trabajo de García sobre el movimiento ecologista en Venezuela, y los libros de Simonian (1995) y García-Gorena (1999) sobre México representan valiosas excepciones. Por una parte, consideramos revelador que en su artículo sobre movimientos ambientales, un autor como Haynes (1999), aunque no intenta ser exhaustivo, no incluya casos sobre América Latina. Sin embargo, para apoyar nuestra caracterización tenemos en cuenta un aspecto más importante: que movilizaciones tan o más multitudinarias y sostenidas en el tiempo, como las protestas indígenas en Brasil y Bolivia, así como el Movimiento de los Sin Tierra (MST) en

Brasil, sin bien han incluido fuertes protestas en contra de determinadas tecnologías y en defensa del ambiente, y hasta propuesto tecnologías alternativas, lo han hecho dentro de contextos de reclamos socio-políticos abarcadores que han comprendido cuestiones de larga data, tales como el problema de la autodeterminación en el caso indígena y del acceso a la tierra y la representación política en el caso del MST, según muestran los trabajos de Cronklin y Graham (1995), y Branford y Rocha (2002 y 2003). En el mismo sentido, la preocupación por el ambiente está también presente en la diversa protesta agraria en la Argentina de la década de 1990, fenómeno que otra vez tiene como argumentos articuladores centrales la vieja discusión sobre la propiedad de la tierra, y las más recientes sobre la rentabilidad de las explotaciones, los problemas financieros vinculados con las políticas de ajuste estructural y los derivados de las irregulares privatizaciones de servicios públicos en la región, según analizan Giarraca y colaboradores (2001), y Giarraca y Teubal (2005). Tanto en el caso del MST como en el de la protesta agraria en la Argentina, una de las tecnologías más resistidas desde su adopción a mediados de la década de 1990 ha sido la de transgénicos, rechazada como metonimia y condensación de la agricultura industrial. Así, no sería injustificado proponer como hipótesis a investigar que el formar parte de movimientos sociales más amplios podría ser una característica de los reclamos ambientales en la región, por lo menos hasta el caso analizado en este trabajo. En esto, América Latina seguiría la caracterización que hace Haynes (1996: 223), quien sostiene que "los grupos ambientales del Tercer Mundo siempre tienen objetivos políticos". Y aclara luego que sólo unos pocos de ellos "están exclusivamente interesados en el ambiente", ya que tienden a tener "un amplio rango de preocupaciones, incluyendo cuestiones de derechos humanos, empleo y desarrollo".

Sin embargo, la bibliografía muestra que la región no carece de antecedentes de movilizaciones de menor alcance en las que se articula el trabajo de *grassroot groups* con ONG locales e internacionales, enfocadas en cuestiones fundamentalmente ambientales, como ilustran acciones puntuales en Venezuela y, especialmente, el caso de las "madres veracruzanas" en México, con su oposición a la instalación de una planta nuclear (García, 1992; García-Gorena, 1999). Lo que parecía faltar hasta el caso papeleras es una cuestión de escala y magnitud, y una más adecuada articulación local y global de la protesta. En este sentido, un antecedente importante nos hace volver sobre el caso transgénicos, dado que Brasil sí se encuentra enfrascado en una controversia alrededor de esta tecnología agrícola y no sólo por la oposición del MST, sino sobre todo por la de grupos ambientalistas y de consumidores, preocupados centralmente por cuestiones ambientales y de calidad de vida, que

iniciaron reclamos judiciales en 1998 –de hecho, llevó la delantera el Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor, a quien luego se unió Greenpeace. Por ese motivo, la adopción de esa tecnología se vio complicada en ese país, pese a que contaba con el apoyo del gobierno nacional, de una parte sustancial de la comunidad científica y de productores agropecuarios de varias regiones del país (Paarlberg, 2001: 67-92). Con respecto a la oposición en la Argentina, si bien no tuvo suficiente impacto como para convertir la resistencia en controversia, ciertamente contribuyó a elevar el perfil de las preocupaciones ambientales –los asambleístas de Gualeguaychú suelen referirse ocasionalmente a la adopción de transgénicos en la zona como un antecedente de una suerte de batalla no emprendida. Y en la Argentina hay otro antecedente importante, como fue la controversia ambiental que hizo eclosión en 2003 alrededor de la construcción de una mina de oro en Esquel, en la provincia de Chubut, que no sólo impidió la instalación de la mina sino que promovió nueva legislación y hasta la creación de un Ministerio del Ambiente en esa provincia (*La Nación*, 24 de julio de 2006, "Nuevo Ministerio en Chubut")[24]. Si bien tuvo menor repercusión a nivel nacional e internacional, parece compartir aspectos del caso papeleras, en particular por tratarse de una importante movilización local focalizada en una tecnología específica, en relación con una inversión de capitales extranjeros en un área dedicada fundamentalmente a las actividades agrícolas y el turismo. Y, ciertamente, este caso estimuló la movilización en contra de esta tecnología en otras provincias, como Catamarca y San Juan, y medidas en Río Negro, como es la prohibición del uso de cianuro y mercurio en minería en la localidad de Bariloche (*La Nación* 24 de julio de 2005, "No usarán cianuro en las minas")[25]. De manera que en la Argentina y en la región, podríamos encontrarnos frente a un momento de quiebre en relación con la movilización masiva alrededor de reclamos más específicamente ambientales, que sugiere la necesidad de un seguimiento cuidadoso.

Por otra parte, un elemento que no puede descartarse al analizar estos fenómenos en la región es el efecto directamente represivo e indirectamente disuasorio que el ejercicio de la violencia durante regímenes autoritarios o por parte de bandas parapoliciales o paramilitares aun durante gobiernos elegidos democráticamente pudo haber tenido y seguir teniendo. El asesinato de Chico Mendes (Ekins, 1992: 160-176), la represión sistemática en Guatemala (Berger 1997), y hasta las acciones de guardias privados en Santiago del Estero (Joensen y Ho, 2003; Bradford, 2004) son emblemas de

[24] Disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/opinion/nota.asp?nota_id=825805>.

[25] Disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/informaciongeneral/nota.asp?nota_id =724149>.

un uso de la violencia en contra de la protesta social y ambiental, y podrían representar emergentes de un fenómeno latente que todavía no ha quedado atrás. Recientemente, se reprimió en Catamarca una protesta contra las inversiones mineras, según denunció el CEDHA (2006b). Por eso creemos que, más allá de la posición activa del gobierno nacional en el caso papeleras, indudablemente es importante una acción pasiva de los diversos niveles de gobierno, que no alentaron ni ejercieron la represión.

Finalmente, en relación con las dinámicas de adopción de tecnologías, queremos retomar la noción de resistencia de Bauer como "dolor organizacional" (1995c), para avanzar sobre el sentido funcional de la resistencia en el caso papeleras. Consideramos un resultado preliminar auspicioso el anunciado retiro de ENCE de la localización proyectada originalmente. Como indicaron trabajos de investigadores argentinos y uruguayos, así como de expertos internacionales, la localización coincidente de las dos plantas complicaba la disponibilidad de recursos –en particular, el agua y la madera– así como el riesgo de contaminación (Cátedra de Obras Hidráulicas, 2005; UNSAM, 2006; Panario, 2006; Spek, 2006). Esta decisión resalta el carácter funcional de la resistencia en este caso particular, y en función de futuros proyectos de instalación de este tipo de industrias en la región.

## BIBLIOGRAFÍA

Barbetta, P. (2005), "El movimiento campesino en Santiago del Estero: luchas y sentidos en torno a la problemática de la tierra", en Giarraca, N. y Teubal, M., *El campo argentino en la encrucijada. Estrategias y resistencias sociales, ecos en la ciudad*, Buenos Aires, Alianza Editorial, pp. 443-448.

—— y P. Lapegna (2001), "Cuando la protesta toma forma: los cortes de ruta en el Norte salteño", en Giarracca, N. y colaboradores, *La protesta social en la Argentina. Transformaciones económicas y crisis social en el interior del país*, Madrid y Buenos Aires, Alianza Editorial.

Bauer, M., (1995a), "Resistance to new technology and its effects on nuclear power, information technology and biotechnology", en Bauer, M. (ed.), *Resistance to new technology. Nuclear power, information technology and* biotechnology, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 1-41.

—— (1995b), "'Technofobia': a misleading conception of resistance to new technology", en Bauer, M. (ed.), *Resistance to new technology. Nuclear power, information technology and* biotechnology, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 97-122.

—— (1995c), "Towards a functional analysis of resistance", en Bauer, M. (ed.), *Resistance to new technology. Nuclear power, information technology and biotechnology*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 393-418.

Redes25final 1/6/07 16:37 Página 44



Beck, U. (1986), *The risk society. Towards a new modernity*, Newbury Park, Sage.

—— (1995), *Ecological enlightment. Essays in the politics of the risk society*, Atlantic Highlands, Humanities Press International.

—— (1999), *World risk society*, Cambridge, Polity Press.

Berger, S. A. (1997), "Environmentalism in Guatemala: when fish have ears", *Latin American Research Review*, 32, (2), pp. 99-116.

Botnia (2005), Botnia's pulp mill project in Uruguay. Disponible en: <http://www.botnia.com/en/default.asp?path=204;208;1364;1398>.

Branford, S. (2004), "Argentina's bitter harvest", *New Scientist*, 48, (2443), pp. 40-43.

Branford, S. y J. Rocha (2002), *Cutting the wire: the story of the Landless Movement in Brazil*, Londres, Latin American Bureau.

—— (2003), "Another modernization is possible. From land conquest to agro-ecological experiment", *Science as Culture*, 12, (2), pp. 155-177.

Capriata, L. (2006), "El ambientalista que ganó una batalla en España", *La Nación*, Buenos Aires, 19 de febrero, p. 13.

Carbone, F. (2006a), "Un pueblo improvisado sobre la ruta", *La Nación*, Buenos Aires, 13 de febrero, p. 10.

—— (2006b), "La política de Fray Bentos apoya a Tabaré", *La Nación*, Buenos Aires, 20 de febrero, p. 6.

Cátedra de Obras Hidráulicas (2005), "Informe preliminar papeleras sobre el río Uruguay", Córdoba, Facultad de Ciencias Exactas, Físicas y Naturales, UNC, mimeo.

CEDHA (2006a), *Re: MONIKA Advisory Committee Meeting*, Helsinki.

—— (2006b), *La lucha por el oro: policía reprime violentamente a manifestantes durante encuentro internacional sobre minería en Andalgalá, Catamarca*, 4 de octubre.

Colombres, M. (2006), "La forestación espera su oportunidad", Suplemento Campo, *La Nación*, Buenos Aires, 22 de julio, p. 12.

Colonna, L. (2006), "Mujica propone que Entre Ríos instale dos fábricas papeleras", *La Nación*, Buenos Aires, 17 de junio, p. 16.

Cronklin, B. y L. Graham (1995), "The shifting middle ground: Amazonian Indians and eco-politics", *American Anthropologist*, New Series, (97), (4), pp. 695-710.

De Ípola, E. (2002), "Estrategias de la creencia en situaciones críticas: el cáncer y la crotoxina en Buenos Aires a mediados de los años ochenta", en Armus, D. (ed.), *Entre médicos y curanderos. Cultura, historia y enfermedad en la América Latina moderna*, Buenos Aires, Grupo Editorial Norma, pp. 371-416.

Diario *Clarín*, Buenos Aires, Argentina.

Diario *El País*, Montevideo, Uruguay.

Diario *La Nación*, Buenos Aires, Argentina.

Di Chiro, G. (1997), "Local actions, global visions: remaking environmental expertise", *Frontiers: a Journal of Women Studies*, 18, (2), Intersections of Feminisms and Environmentalisms, pp. 203-231.

Dobson, A. (2000), *Green political thought*, Nueva York, Routledge.

Douglas, M. y A. Wildavsky (1982), *Risk and Culture. An essay on the selection of technical and environmental dangers*, Berkeley, University of California Press.

Dwernychuk, L. W. (2006), *Re: Cumulative impact study – Uruguay pulp mills*, Hatfield Consultants Ltd., 27 de marzo.

Ekins P. (1992), *A new world order. Grassroots movements for global change*, Londres, Routledge.

Escudé, C. (2006), "La muerte de la política exterior", *La Nación*, Buenos Aires, 1° de agosto, p. 19.

Environics International Ltd. (1998), *The environmental monitor: 1998 international report*, Toronto, Environics International, Ltd.

Fernández, N. (2006a), "Las papeleras ajustarán sus proyectos", *La Nación*, Buenos Aires, 13 de abril, p. 6.

—— (2006b), "Aval a las papeleras en el Banco Mundial", *La Nación*, Buenos Aires, 10 de octubre, p. 6.

Ferrara, F. (2003), *Más allá del corte de rutas. La lucha por una nueva subjetividad*, Buenos Aires, La Rosa Blindada.

Fiorotto, D. (2006a), "Preocupación por las papeleras", *La Nación*, Buenos Aires, 6 de marzo, p. 5.

—— (2006b), "Desalojaron por la fuerza el corte en Colón", *La Nación*, Buenos Aires, 19 de abril, p. 5.

—— (2006c), "Fin de semana con cortes en Entre Ríos", *La Nación*, Buenos Aires. Disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/848450>.

Gambini, H. (2006), "La política exterior la manejan los vecinos de Gualeguaychú", *La Nación*, Buenos Aires, 15 de abril, pp. 1 y 10.

García, Ma. P. (1992), "The Venezuelan ecology movement: symbolic effectiveness, social practices, and political strategies", en Escobar, A. y S. Álvarez, (eds.), *The making of social movements in Latin America. Identity, strategy, and democracy*, Boulder, Westview Press.

García-Gorena, V. (1999), *Mothers and the Mexican Antinuclear power movement. Society, environment, and place*, Tucson, The University of Arizona Press.

García Canclini, N. (1995), *Consumers and citizens. Globalization and multicultural conflicts*, Minneapolis, University of Minnesota Press. (Edición en español: *Consumidores y ciudadanos. Conflictos multiculturales de la globalización*,

México, Grijalbo).

Giarracca, N. (2005), "La disputa por los recursos naturales en la Argentina", *Conflictos globales, voces locales,* 1, pp. 78-83.

—— y colaboradores (2001), *La protesta social en la Argentina. Transformaciones económicas y crisis social en el interior del país*, Madrid, Buenos Aires, Alianza Editorial.

—— y Teubal M. (2005), *El campo argentino en la encrucijada. Estrategias y resistencias sociales, ecos en la ciudad*, Buenos Aires, Alianza Editorial.

Greenpeace (1997a), "Impactos de la producción de papel", Buenos Aires, 1 de abril.

——— (1997b), "Celulosa Argentina Planta Capitán Bermúdez", Buenos Aires.

——— (2006), "Plantas de celulosa sobre el Río Uruguay (Botnia/Ence). Nueva amenaza de una industria sucia", Buenos Aires, enero.

Heller, C. (2002), "From scientific risk to *paysan savoir faire*: peasant expertise in the French and global debate over GM crops", *Science as Culture*, 11, (1), pp. 5-37.

Hertsgaard, M. (1983), *Nuclear Inc. The men and money behind nuclear energy*, Nueva York, Pantheon Books.

Hoban, T. (2004), *Public attitudes toward agricultural biotechnology*, ESA Working Paper 04-09, FAO, mayo. Disponible en: <http://www.fao.org/es/esa>.

Horning, S. (1993), "Reading risk: public response to print media accounts of technological risks", *Public Understanding of Science*, 2, pp. 95-107.

Hurtado de Mendoza, D. (2005a), "De 'Átomos para la paz' a los reactores de potencia. Tecnología nuclear y diplomacia en la Argentina (1955-1976)", *Revista Iberoamericana de Ciencia, Tecnología y Sociedad*, *2*, (4), pp. 41-66.

—— (2005b), "Excelencia versus contingencia: origen y consolidación del Instituto Balseiro", *Ciencia Hoy*, 15, (88), pp. 14-19.

—— (2005c), "Autonomy, even regional hegemony: Argentina and the ´hard way´ toward the first research reactor (1945-1958)", *Science in Context*, 18, (2), pp. 285-308.

—— (en prensa), "Does Prometheus talk to peripheral countries? Argentina's nuclear program during the 1976-1983 military regime".

—— y A. Ma. Vara (2006), "Political storms, financial uncertainties, and dreams of 'big science': the construction of a heavy ions accelerator in Argentina (1974-1986)", *Historical Studies in the Physical and Biological Science*, 36, part 2, pp. 345-366.

International Court of Justice (2006), "Pulp mills on the River Uruguay (Argentina v. Uruguay), Request for the indication of provisional measures, Summary of the Order of 13th July 2006."

Jasanoff, S. (2005), *Designs on nature: Science and democracy in Europe and the*

*United States*, Princeton, Princeton University Press.

Joensen, Lilian y Mae-Wan Ho (2003), "Argentina's GM woes". Disponible en: <http://www.i-isis.org.uk/AGMW.php>.

Lipcovich, P. (2006), "Y por casa cómo andamos", *Página/12*, 6 de febrero. Disponible en: <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-62645-2006-02-06.html>.

Lipschutz, R. y Mayer J. (1996), *Global civil society and global environmental Governance*, Albany, SUNY Press.

Lobato, M. y J. Suriano (2003), *La protesta social en la Argentina*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.

Luhmann, N. (2005), *Risk. A sociological theory*, New Brunswick, Transaction Publishers.

Magnus, D. y A. Caplan (2002), "Food for thought", en Ruse, M. Michael y D. Castle, *Genetically modified foods*, Amherst, Prometheus Books.

Mansilla, H. (1994), "Social perception of environmental problems. Destruction of tropical forests and ethnic protests movements in Bolivia", en Bornschier, V. y P. Lengyel, *Conflicts and new departures in world society,* World Society Studies vol. 3, New Brunswick, Transaction Publishers.

Mingarro, L., E. Barreira y J. M. Gamio (2006), "Laudo del tribunal arbitral '*ad hoc*' del Mercosur constituido para entender de la controversia presentada por la república oriental del Uruguay a la República Argentina sobre 'omisión del Estado argentino en adoptar medidas apropiadas para prevenir y/o hacer cesar los impedimentos a la libre circulación derivados de los cortes en territorio argentino de vías de acceso a los puentes internacionales Gral. San Martín y Gral. Artigas que unen la República Argentina con la República Oriental del Uruguay", Montevideo, 6 de septiembre.

Margolis, H. (1997), *Dealing with risk*, Chicago, Chicago University Press.

Morales, V. (2006), "Las injusticias que alejan la solución", *La Nación*, Buenos Aires, 9 de abril, p. 10.

Nelkin, D. (1971), *Nuclear power and its Critics. The Cayuga Lake controversy*, Ithaca, Cornell University Press.

—— (1974), *Jetport: the Boston airport controversy*, New Brunswick, Transaction Books.

—— (ed.) (1979), *Controversy. Politics of technical decisions*, Beverly Hill, Sage Publications.

Noble-Tesh, S. (2000), *Uncertain hazards. Environmental activists and scientific proof*, Ithaca, Cornell University Press.

Paarlberg, R. (2001) *The politics of precaution. Genetically modified crops in developing countries*, Baltimore y Londres, The Johns Hopkins University Press.

Redes25final 1/6/07 16:37 Página 48



Panario, D. *et al.* (2006), "Síntesis de los efectos ambientales de las plantas de celulosa y del modelo forestal en Uruguay", mimeo.

Pech, T. y M.-O. Padis (2004), *Les multinationales du coeur. Les ONG, la politique et le marché*, París, Éditions du Seuil.

Pinstrup-Andersen, P. y M. Cohen (2001), "Rich and poor country perspectives on biotechnology", en Pardey, P. (ed.), *The future of food. Biotechnology markets in an international setting*, Washington, The International Food Policy Research Institute, pp. 17-48.

Randall, A. (1995), "Reinterpreting 'Luddism': resistance to new technology in the British Industrial Revolution", en Bauer, M. (ed.), *Resistance to new technology. Nuclear power, information technology and* biotechnology, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 57-80.

Rucht, D. (1995), "The impact of anti-nuclear power movements in international comparison", en Bauer, M. (ed.), *Resistance to new technology. Nuclear power, information technology and* biotechnology, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 277-292.

Sarquis, A. *et al.* (2003), "Consultas sobre biotecnología en la Argentina", Buenos Aires, SAGPyA. Disponible en: <http://porquebiotecnologia.com.ar/doc/documentos/pdf/ConsultasPercepcionPublica.pdf>.

SECyT (2004), *Los argentinos y su visión de la ciencia y la tecnología. Primera encuesta nacional de percepción pública de la ciencia*, Buenos Aires, Secretaría de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva.

Seitz, M. (2006), "Argentina: más plantas atómicas", BBC Mundo Argentina, 24 de agosto. Disponible en: <http://news.bbc.co.uk/go/pr/fr/-/hi/spanish/latin_america/newsid_5280000/5280692.stm>.

Simonian, L. (1995), *Defending the land of the jaguar. A history of conservation in Mexico*, Austin, The University of Texas Press.

Slovic, P. (1987), "Perception of risk", *Science*, 236, (4799), p. 280-285.

——, B. Fischoff y S. Lichtenstein (1979), "Rating the risks: the structure of expert and lay perceptions", *Environment*, 21, (3), pp. 14-20.

Spek, M. (2006), *Financing pulp mills: an appraisal of risk assessment and safeguard procedures*, Borog Barat, Indonesia, Center for International Forestry Research.

Stiglitz, J. (2003), *Globalization and its discontents*, Nueva York, Norton & Company.

Sunstein, C. (2006), *Riesgo y razón. Seguridad, riesgo y medioambiente*, Buenos Aires, Katz Editores.

Svampa, M. y S. Pereyra (2003), *Entre la ruta y el barrio. La experiencia de las organizaciones piqueteras*, Buenos Aires, Biblos.

Terragno, R. (2006), "Papeleras y papelones", *La Nación*, 4 de marzo, p. 33.

Redes25final 1/6/07 16:37 Página 49



Toller, V. (2006), "La protesta también se mueve a ritmo de carnaval", *Clarín*, Buenos Aires, 21 de febrero, p. 4.

UNSAM (2006), "Foro académico sobre industrialización en países en desarrollo y conservación del ambiente. 1º Encuentro: el caso de la instalación de las plantas de celulosa en la margen izquierda del río Uruguay", San Martín, Universidad Nacional de San Martín, mimeo.

Vara, A. Ma. (2004), "Transgénicos en la Argentina. Más allá del *boom de la soja"*, *Revista Iberoamericana de Tecnología, Ciencia y Sociedad*, 1, (3), pp. 101-129.

—— (2005), "Argentina, GM nation. Chances and choices in uncertain times", NYU Project on International GMO Regulatory Conflicts, septiembre. Disponible en: <http://www.law.nyu.edu/centers/elc/programs/gmo.html>.

—— (2006), "Entre la investigación y la gestión de la ciencia. Semblanza de Emma Pérez Ferreira", *Saber y Tiempo,* 19, pp. 199-202.

Villalonga, J. (2005), "El impacto de las papeleras", *La Nación*, Buenos Aires, 13 de septiembre, p. 19.

Wapner, P. (1996), *Environmental activism and world civic politics*, Albany, SUNY Press.

Walsh, E., R. Warland y D. Clayton Smith (1993), "Backyards, NIMBYs and incinerator sites: implications for social movement theory", *Social Problems*, 40, (1), Special Issue on Environmental Justice, pp. 25-38.

Artículo recibido el 17 de octubre de 2006.
Aceptado para su publicación el 20 de noviembre de 2006.