

Quod natura dat, Salmantica non præstat¹. Reflexiones en torno al medio ambiente y su impacto en las sociedades

Griselda Lassaga², Albina L. Lara³

Resumen

El trabajo aborda retrospectivamente la controversia ambiental en relación al “conflicto de las papeleras” entre Argentina y Uruguay. La importancia de una perspectiva ambiental que sume el impacto social. Los aspectos legales en que se fundamentan las empresas y la carencia ética en la toma de decisiones de negocios vinculadas a los grupos de interés en la radicación de las papeleras. Consecuentemente la formación de un contexto que generó y genera disconformidad en la ciudad limítrofe de la frontera con Argentina.

Palabras clave

Ambiente, Sociedad, Ética.

Abstract

This paper addresses retrospectively the environmental controversy in relation to the "conflicto de las papeleras" (paper mill conflict) between Argentina and Uruguay. The importance of an environmental perspective that adds to the social impact. The legal

¹Parafraseando la conocida frase en latín; en castellano significa “Lo que natura da, Salamanca no presta.”

² Educadora y Asesora en temas de Sustentabilidad. Presidente Internacional de SLADE, Sociedad Latinoamericana de Estrategia. Directora de Académica de Doble Diploma para la Escuela de Posgrado en Negocios, Universidad de Belgrano, Bs Aires. Perteneció al Directorio de Amartya, empresa eco social, con foco en educación en sustentabilidad. Profesora (grado y posgrado) para universidades nacionales y del extranjero. Es Doctora en Sociología, Master en Administración Estratégica de Empresas (UB) y Psicopedagoga (UCA).

³ Doctora en Geografía, Argentina y Master of Arts en Planeamiento Urbano de UCLA; EEUU. Posee amplia experiencia técnica y gerencial en organismos internacionales (PNUD, GTZ, BID), consultoras, gobiernos y ONGs. Sus principales áreas de especialización son planeamiento ambiental, energía y ambiente, educación ambiental y turismo sustentable; áreas en las que posee diversas publicaciones. Se desempeña como Profesora de Posgrado en el ITBA y la Facultad de Ciencias Económicas de UBA, Argentina, y evaluadora de la CONEAU.

aspects on which the companies are based and the ethical lack in the decision-making of businesses linked to the interest groups in the establishment of the paper mills. Therefore the formation of a context that generated and generates disagreement in the bordering city of the border with Argentina.

Keywords

Environment, Society, Ethics.

Introducción

Los sistemas vivientes cumplen ciclos dignos de comprender, aprender y aplicar en los sistemas humanos. Sin embargo, las personas que han decidido las estrategias de negocios distan de incluir esta perspectiva holística que incluiría a todos los stakeholders (grupos de interés) involucrados en los procesos productivos que lideran. Es decir, la generación de riqueza económica, no considera el costo, ambiental, ni la suma de la evaluación previa del impacto en la sociedad resultado del costo productivo.

Se comprende como negocios sustentables a una estrategia que implica el desarrollo sostenible a largo plazo, tiene bajas consecuencias en el ecosistema y un alto impacto social; se complementa con el diseño de indicadores para medir el desempeño de las actividades, considera la repercusión en el *corebusiness* y facilita la toma de decisiones internas y de los *stakeholders*.

Por lo tanto, los managers de negocios podrían utilizar los servicios del ecosistema emulando la capacidad que natura enseña. Focalizando aún más, se podría buscar respuesta al siguiente interrogante: *¿cómo se puede reconocer el vínculo entre ambiente y su aporte en la construcción de un modelo de gestión eco eficiente y socialmente justo?*

En este trabajo se analizará un caso testigo “el conflicto de las papeleras” y la toma de decisiones que favorecen o no una gestión sustentable.

Desarrollo

A nivel global actualmente ya se reconoce que el sistema socioeconómico y los dispositivos políticos deben tender como meta última los llamados Objetivos de Desarrollo Sostenible- ODS- para erradicar temas anquilosados de manera global. Por mencionar algunos de ellos: la pobreza extrema, proteger el planeta y asegurar la prosperidad de toda la población humana. La esfera de los negocios por lo tanto también se encuentra estrictamente involucrada en esta agenda de los ODS.

Desde los claustros académicos, la iniciativa global de PRIME⁴ dentro del marco del Pacto Global de las Naciones Unidas, convoca a las escuelas de negocios, destacando la importancia de complementar el cambio curricular y la enseñanza de valores vinculados directamente a las capacidades y habilidades que las personas de negocios deben aplicar para promover más y mayor sustentabilidad (Bruntlandreport, 1987)⁵. Recientemente en Bruselas en el marco de iniciativas que profundizan la relación con el ambiente, se relacionan dos ideas clave: bioeconomía y economía circular, en un concepto denominado *Bioeconomía Circular*. Comprendiendo la transición inevitable al crecimiento de la bioeconomía en un modelo empresarial sostenible cuyas implicaciones y vínculos son globales, y serían una prioridad estratégica (Comisión Europea, 2017). Es decir, se reconfirma la importancia de difundir políticas globales para aunar los esfuerzos positivos para el colectivo humano.

Cabe la siguiente reflexión, en ciertas ocasiones estas iniciativas globales suelen caer en un laberinto recursivo de propuestas, fomentan la dialéctica y el debate sobre perspectivas de ejecución, pero los instrumentos proactivos, aún distan de mantener y provocar el profundo cambio necesario. Carentes de la solución de raíz de problemas anquilosados por prácticas poco sustentables, egocéntricas y altamente competitivas.

Muchos de los desafíos que enfrentan los nuevos managers se relacionan con lograr respuestas disruptivas e innovadoras para crear ventajas competitivas. Edward Freeman (2010) afirma que un manager de negocios, es quien gestiona y da forma a las relaciones con los diferentes *stakeholders*. Ahora bien, estamos en medio de la transición de un

4 El Secretario General de las Naciones Unidas, Kofi Annan, propuso por primera vez el Pacto Mundial en un discurso pronunciado ante el Foro Económico Mundial el 31 de enero de 1999. El Pacto Mundial se propone aprovechar la fuerza de la acción colectiva para fomentar la responsabilidad cívica de las empresas de modo que éstas puedan contribuir a la solución de los retos que plantea la globalización

5 United Nations, General Assembly (1987) Forty.second session. Development and International Economic Co-operation.

modelo tradicional a un modelo de gestión que enfatiza a los acciones y esfuerzos, para llevar a la acción valores en la toma de decisiones que deberán incluir ex ante la comprensión de los impactos ambientales y sociales de las decisiones de negocios.

Desarrollo sustentable

La sustentabilidad ambiental pone un límite y cuestiona el crecimiento económico que no incluye o niega la naturaleza. Es una política en cuya esencia está el planeamiento de largo plazo y cuyos principios básicos son (Lara, 1993):

- Ser *duradero*, lo que enfatiza la necesidad de implementar una cultura de la prevención en el uso de los recursos naturales, sociales y culturales y se opone a la “tiranía de lo inmediato” Por ello, se inscribe dentro del *planeamiento de largo plazo*.
- Ser *equitativo*, por ello, un desarrollo que ahonda las desigualdades, sociales o territoriales, es claramente insustentable. La equidad se extiende asimismo a las futuras generaciones, es decir equidad intergeneracional.
- Ser *participativo*, debe incorporar las necesidades, perspectivas y alternativas de solución de los distintos sectores de la comunidad.
- Es un *proceso*, es decir no es un estado de armonía fijo, sino un constante proceso de cambio en el cual es necesario dar seguimiento al uso de los recursos, la dirección de las inversiones, la orientación de los procesos tecnológicos y la pertinencia de las instituciones en relación a las necesidades presentes y futuras, y
- Necesita de *esfuerzos de Integración* en la consideración simultánea e integrada de diferentes objetivos de desarrollo, tanto económicos como sociales y ambientales.
- Debe basarse en el *fortalecimiento de las instituciones*, a través de lo que suele llamarse sustentabilidad política, referida a crear espacios participativos y nuevas formas institucionales flexibles y que permitan el aprendizaje y ajuste continuo.

- Requiere de un análisis temprano, profundo y participativo de diversas alternativas de desarrollo.

Entonces, el desarrollo sustentable requiere tomar en cuenta, de manera simultánea y equilibrada, intereses sociales, económicos y ecológicos bajo la consideración de aspectos de justicia intra e intergeneracional en enfoques participativos de planificación, gestión y política.

Otra cuestión a analizar es el tipo de racionalidad que puede sustentar la gestión ambiental. Para ello, se toma la categorización que realiza Karl Manheim, quien distingue entre racionalidad funcional⁶ y racionalidad sustancial, relacionadas con los medios y con los fines, respectivamente.

Cuando la gestión ambiental se basa en la racionalidad funcional, se pone el énfasis en las técnicas, metodologías, mecanismos administrativos y normativa. Desde esta perspectiva, para mejorarlos, se hace necesario un trabajo sobre el estado del arte de los conocimientos y su implementación técnica, trabajo que es clave e imprescindible. Sin embargo, si sólo se opera desde la racionalidad funcional, lo que implica que no se consideran en forma apropiada y profunda los fines, se corre el riesgo de convertir a los instrumentos de la gestión ambiental, como a la Evaluación de Impacto Ambiental (EIA), en un mero trámite que hay que pasar, en lo posible lo más rápido y al menor costo posible.

En cambio, si consideramos a la gestión ambiental basada en la racionalidad sustancial, se analiza el tipo de desarrollo que se busca y se pone el énfasis en que el trabajo ambiental se realice desde el comienzo mismo del proceso y se profundice en el planteo de alternativas.

La racionalidad sustancial incorpora el concepto de responsabilidad de los diferentes actores en el proceso de desarrollo. Según Carrizoza Umaña (2000), la responsabilidad ecológica no es un principio instrumental, sino una forma de conciencia de la humanidad.

⁶Llamada también instrumental. Raymond Murphy (1984) define la racionalidad instrumental como un razonamiento consciente en que la acción se ve como un medio para lograr un fin particular y se orienta a obtener consecuencias anticipadas y calculables.

Sin embargo, aclara el citado autor, nuestra cultura, en la que la lógica del éxito económico es primordial, no ha podido adoptar el principio de responsabilidad.

Análisis del caso: "conflicto de las papeleras"

La idea del análisis del caso que se presenta es mostrar que no se aplicaron en forma genuina las herramientas que provee el planeamiento ambiental. Por el contrario, no es la idea evaluar la historia del conflicto, ni los errores cometidos desde el punto de vista normativo/ institucional.

El no haber utilizado en forma genuina las herramientas apropiadas devela que en la base misma del problema está no haber considerado el desarrollo sustentable como el fin del desarrollo que se proponía.

El caso analizado, denominado conflicto de las papeleras, se sitúa en la cuenca binacional del río Uruguay entre Argentina y Uruguay. Se refiere a la instalación de las plantas de celulosa en la margen uruguaya del Río Uruguay (Botnia y ENCE), de las cuales solamente se instaló la de Botnia (finlandesa, actualmente UPM), cercana a la localidad de Fray Bentos (Uruguay), frente a la localidad argentina de Gualeguaychú (provincia de Entre Ríos, Argentina)⁷. Para Argentina uno de las cuestiones clave del conflicto fue el no cumplimiento por parte de Uruguay del Estatuto del Río Uruguay de 1975. El proyecto provocó una fuerte oposición de la comunidad argentina de Gualeguaychú, que utilizó como parte de sus herramientas de expresión el corte del puente binacional Gualeguaychú – Fray Bentos⁸.

⁷Gualeguaychú (Argentina) ciudad: 109.461 habitantes, distribuidos de la siguiente manera 53.460 varones y 56.001 mujeres). Censo 2010, INDEC

https://www.indec.gob.ar/ftp/censos/2010/CuadrosDefinitivos/P2-D_30_56.pdf

Fecha de acceso 4 de abril 2018

⁸Fray Bentos (Uruguay) ciudad: 24.406 habitantes, distribuidos de la siguiente manera 11.902 varones y 12.504 mujeres). Censo 2011.

<http://www5.ine.gub.uy/censos2011/resultadosfinales/rio%20negro.html>

Fecha de acceso 4 de abril 2018

Los principales hechos del conflicto se produjeron en el período comprendido entre el 2003 y el 2010, cuando a través del Acuerdo entre los Presidentes de Argentina y Uruguay se resolvió formar dentro de la Comisión Administradora del Río Uruguay (CARU), un comité científico para monitorear el Río Uruguay y todos los establecimientos industriales, agrícolas y centros urbanos que vuelcan sus efluentes al Río Uruguay y sus áreas de influencia. Sin embargo, en el 2013 el conflicto se activó nuevamente debido a la autorización del gobierno uruguayo para aumentar que la productora de pasta de celulosa aumentara su producción.

El conflicto ambiental entre los dos países ribereños fue muy serio y se transformó en una cuestión diplomática de suma tensión entre dos países, Argentina y Uruguay, muy cercanos por su geografía e historia.

Sumado una escalada del conflicto social, demostraciones del lado argentino de cortes de ruta pasaron de ser un método de manifestación a proyectarse públicamente como la hipóstasis del enfrentamiento (Cortassa y otros, 2013). Como resultado, se produjo la inhabilitación del tránsito en ambos países con un alto impacto económico.

La movilización de las comunidades afectadas, promovieron la idea de otredad, esa falta de percepción del otro como un igual. La sociedad uruguaya consideró a la comunidad argentina como diferente, en la ribera de enfrente, y, por lo tanto, fuera del proceso de toma de decisiones y sin considerar el impacto del emprendimiento en esa comunidad de enfrente, la otredad. Entonces, los aspectos socio-culturales que se involucraron terminaron afectando y fortalecimiento a nuevos grupos comunales locales argentinos. En síntesis, las reiteradas protestas y movilizaciones sociales constituyeron un punto de fuerte rispidez en el ámbito binacional.



Mapa No.1 Gualeguaychu (Argentina) y Fray Bentos (Uruguay)

Fuente: www.google.com

Como se dijo, el presente trabajo busca mostrar que el desarrollo sustentable no estuvo presente en el proceso de decisión en relación con la instalación de las empresas.

Uruguay, un país predominantemente de praderas, comenzó hacia fines de los 60 del siglo pasado la promoción del sector forestal, considerando el desarrollo de la economía forestal como de interés nacional. La actividad recibió un fuerte impulso a partir de los años 90 y este proceso se constituyó en condicionante de la instalación de las papeleras.

Cuando se toma una decisión estratégica como la del desarrollo de la economía forestal, lo apropiado desde el punto de vista del desarrollo sustentable es aplicar la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) una herramienta del planeamiento ambiental que busca ayudar, en forma anticipada, a los que toman las decisiones en la identificación y evaluación de los principales impactos ambientales de Políticas, Planes o Programas (PPP) de desarrollo. De tal manera, se identifican los potenciales impactos ambientales de forma anticipada, de manera de poder evitarlos o prevenirlos en etapas tempranas del desarrollo.

La EAE se define como un proceso sistemático e integral que identifica y plantea las consecuencias ambientales de los PPPs existentes, nuevos o en revisión. Analiza los impactos en el territorio, los recursos naturales, la sociedad y la cultura y, básicamente, en el logro del desarrollo sustentable, con la consideración de los actores clave en un

proceso participativo y que fomenta la inserción de la variable ambiental a una escala gubernamental elevada y desde el inicio del proceso de toma de decisiones.

En el caso del desarrollo forestal de Uruguay, claramente una política de Estado, la EAE hubiera provisto de una herramienta genuina para integrar los ejes ecológico, económico y social del desarrollo sustentable. No se aplicó a escala política para analizar la forma sustentable de desarrollar forestalmente la nación, si ese se consideraba como un fin sustentable. Tampoco se aplicó a escala plan o programa, en relación con el desarrollo celulósico del país. En este estadio del desarrollo se debieran haber analizado las maneras menos impactantes para el ambiente, lo que incluye lo social y cultural, en la decisión de cómo realizar dicho desarrollo; por ejemplo: la consideración e importancia de la localización de las plantas de producción.

Uno de las cuestiones clave a analizar cuando se realiza una evaluación ambiental es la de las alternativas, en sus diversas escalas, alternativas de desarrollo, a nivel estratégico, por ejemplo, tipo de desarrollo, región de desarrollo, y alternativas de proyecto a nivel proyecto, por ejemplo, dimensión del proyecto, tecnologías a utilizar, etc. En el caso presentado hubo una falta de análisis genuino de las alternativas en todas las etapas de desarrollo.

A nivel estratégico, de haberse aplicado la EAE, la primera pregunta hubiera sido: es el desarrollo forestal propuesto una alternativa sustentable para Uruguay, si se consideran los impactos ambientales en la disponibilidad de agua para usos diversos, deterioro de suelos, degradación ecosistémica, pérdidas de paisajes, inequidad en la distribución de tierras, pérdidas en otros sectores económicos, como el turístico, pérdidas por el conflicto binacional.

Una vez decidido el desarrollo de plantas de celulosa, una pregunta clave hubiera sido la localización de las papeleras. De dicho análisis hubiera surgido claramente, que localizarlas junto al río Uruguay enfrente de Argentina no era una buena decisión y mucho menos enfrente de Gualeguaychú, una comunidad muy participativa, que seguramente se opondría al proyecto de forma explícita, como sucedió.

Lo que surge del análisis sucinto realizado es que no hubo voluntad política de considerar lo ambiental como un elemento esencial del proceso de toma de decisiones. En las

decisiones primó el eje económico/financiero, con escasa o nula consideración de lo ecológico y lo social y cultural. Esto muchas veces puede tener serios efectos y no solo en los ecosistemas, en las comunidades y en la política, sino también serios efectos económicos, como sucedió en el caso presentado.

Cuando se utilizaron herramientas del planeamiento ambiental, como las Evaluaciones de Impacto Ambiental (EIAs y EIAs acumulativas) elaboradas de las papeleras, se utilizaron aplicando la racionalidad funcional y no la racionalidad sustancial. Incluso desde el punto de vista de la racionalidad funcional, las EIAs elaboradas fueron muy deficientes, como dice Daniel Sabsay *“No se ha llevado a cabo el proceso de evaluación del impacto ambiental de las características previstas en las legislaciones de los dos países. Se han realizado estudios de impacto sospechados de falta de imparcialidad, incompletos y carentes del espacio para la participación Pública que procesos de esta naturaleza deben observar. Tampoco se ha dado acceso a la información ambiental, derecho fundamental reconocido en la normativa argentina y uruguaya.”* (2006)

Cuando se utilizan los instrumentos del planeamiento ambiental, como la EIA y la EAE, como un mero trámite, que busca satisfacer un requerimiento administrativo al menor costo posible y en el menor tiempo posible, no solo se pone en peligro la sustentabilidad ambiental, sino que pueden generarse impactos y conflictos serios que pongan en peligro el desarrollo mismo.

Sintetizando, los conflictos sociales de las papeleras no solo incluyeron el movimiento de masa laboral hacia Fray Bentos para las primeras etapas, que posterior a la etapa de construcción quedaron excluidos ante la necesidad de perfiles específicos.

El impacto en el eco sistema y el paisaje, la diversidad de flora y fauna, es decir las modificaciones en los ecosistemas originarios con grandes explotaciones de especies no autóctonas, asociadas a los recursos industriales para un desarrollo económico y social de la región. Al decir de Cortassa y otros (2013), las consecuencias de su proceso productivo en las explotaciones agropecuarias, hasta...*“Las tecnologías empleadas durante esos procesos casi nunca resultan inocuas; de hecho, es precisamente la dimensión tecnológica de los proyectos lo que constituye en muchas oportunidades el*

núcleo de los cuestionamientos y rechazos que generan. Los conflictos socioambientales tienen, en buena medida, una raíz tecnocientífica...”

Por lo tanto, las sociedades esperarían que, lo éticamente adecuado fuera realizar evaluaciones previas de escenarios y los posibles impactos ambientales (ecológico, socioeconómico y cultural) con el fin de avalar la tomar las decisiones correctas para estos entornos. Previendo la aprobación de las sociedades y obteniendo la debida licencia social para operar. Esencial en el manejo y compromiso con el stakeholder comunidad.

Conclusiones

Se busca que este trabajo sirva como reflexión, para que de alguna manera se plantee la reducción de la brecha existente entre las buenas prácticas ambientales, basadas en la concepción sustancial y en la aplicación de las mejores técnicas, y la práctica deficiente y que sólo busca hacer la pantomima del cumplimiento ambiental, sin estar de forma genuina basados en el desarrollo sustentable.

La gestión corporativa debería focalizar, el estudio y comprensión de la perspectiva sistémica propia de la naturaleza y los servicios de los ecosistemas, que enseñan una mirada holística que aún carecen las decisiones de negocios.

Se necesita de una gestión responsable que integre los stakeholders. Las comunidades demandan más y mejor ética, y su aplicación en la ejecución de una estrategia de negocios, flexible y dinámica. De hecho, las últimas noticias públicas sobre la apertura de una nueva pastera en Uruguay, distan demasiado de lograrlo.

En definitiva las decisiones de negocios, legalmente correctas pero no éticas, brindarán el contexto adecuado para una concatenación de situaciones similares a las acontecidas en el período que analiza este trabajo. Apostar a una mirada sesgada de impactos ambientales sin la suma activa de los impactos sociales, solo redundará en nuevas y mayores crisis.

Bibliografía

Carrizosa Umaña, J. (2000). *¿Qué es el ambientalismo? La visión ambiental compleja*. Bogotá, Colombia: Idea, PNUMA, CEREC,

Comisión Europea (2017) Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de Regiones. El futuro de los alimentos y de la agricultura. https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/future-of-cap/future_of_food_and_farming_communication_es.pdf Fecha de acceso: 30 de marzo 2018.

Cortassa, C.; Wursten, A.; Andrés, G. (2013) El conflicto argentino-uruguayo por las Papeleras: diez años de una controversia socio-tecno-ambiental Latinoamericana. Caderno eletrônico de Ciências Sociais, Vitória, n. 1, p. 85-105. http://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/10866/CONICET_Digital_Nro.14344.pdf?sequence=1&isAllowed=y Fecha de acceso: 1 de abril 2018

Freeman, E. (2010). *Strategic Management. A stakeholder approach*. Cambridge: Cambridge University Press.

Lara, A. (1993). *La Patagonia en camino hacia el desarrollo sustentable*. En Signos Universitarios. Medio Ambiente II. Año XII. Número 23. Enero/Junio de 1993. Revista de la Universidad del Salvador.

Sabsay, D. (2006). *Las plantas de papel, el río y las normas*. La Nación, miércoles 25 de Enero de 2006 http://www.lanacion.com.ar/opinion/nota.asp?nota_id=774931, Fecha de acceso 2 de abril del 2018.