

## **Instalación de plantas de celulosa en Fray Bentos: un enfoque de derechos.**

El Estado Uruguayo ha autorizado, condicionado al cumplimiento de una serie de requisitos, la instalación de dos plantas industriales procesadoras de celulosa en las proximidades de la ciudad de Fray Bentos. Las empresas que llevarían adelante estos emprendimientos son la empresa Botnia del grupo finlandés Metsa Botnia y la empresa Celulosas de M'botpicuá del grupo español ENCE. Diversas organizaciones sociales especialmente las ambientalistas, se han manifestado en contra de la instalación de las plantas, argumentando que estas producirán efectos de contaminación con consecuencias muy graves para la salud. También han denunciado la pérdida de puestos de trabajo a raíz de la contaminación y el hecho de que la puesta en funcionamiento de las plantas tendrá como efecto que se multiplique la superficie plantada de árboles de eucaliptus. Señalan que estas plantaciones conllevan graves impactos ambientales y sociales. Por su parte quienes se manifiestan favorables a la instalación de las plantas argumentan que se crearán 8000 empleos y se dinamizará la economía de la zona, y que la tecnología empleada mantendrá los niveles de contaminación dentro de parámetros aceptables.

*Fernando Willat*

*SERPAJ*

*Plataforma Interamericana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo – Capítulo Uruguay*

El debate se ha polarizado en torno a sí las plantas deben o no ser instaladas. La importancia del tema se justifica por la dimensión de los emprendimientos en cuestión. Celulosas M'botpicuá proyecta producir 500.000 toneladas de pulpa de celulosa al año y Botnia 1.000.000 de toneladas /año. Pero además, porque el caso involucra la discusión política de fondo de las opciones referidas a las estrategias de desarrollo que adoptará el país. La ausencia de un debate público sobre la definición de un plan estratégico de desarrollo parece haber encontrado en el encuadre de este caso particular, un foro de discusión. Seguramente sería oportuno instalar un debate específico encaminado a la definición de un plan estratégico de desarrollo que incluya una evaluación ambiental sistémica. El enfoque de derechos podría constituir un marco para este debate que habilitara la posibilidad de un diálogo que asuma su complejidad.

Desde la perspectiva de derechos no es posible establecer a priori una respuesta respecto a que deban o no instalarse las plantas. No obstante, sí surge que el Estado tiene una serie de obligaciones que debe asumir y que eventualmente podrían concluir en la prohibición de la instalación de las plantas o en su autorización en el marco de determinadas condiciones. Nos proponemos analizar la situación desde la perspectiva de los derechos involucrados y las obligaciones del Estado respecto a los mismos. Asimismo, nos proponemos indagar en las implicancias que el caso tiene respecto a los modelos de desarrollo posibles que están en juego y su relación con los Derechos Humanos.

### **Derechos Humanos y Obligaciones del Estado involucradas en este caso:**

El derecho a la salud y el derecho al trabajo son derechos que están claramente involucrados en este caso y que han sido consagrados en el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales (PIDESC) y en otros documentos de derecho internacional ratificados por Uruguay. El derecho a la salud está comprometido por el vertido o emisión de desechos industriales contaminantes que generarían concentraciones de productos tóxicos en el medio, entrarían en contacto con las personas y tendrían incidencia directa o indirecta en la salud de las mismas. Existen diversas opiniones respecto a la producción de dioxinas en el proceso de blanqueo que utilizarán las plantas BOTNIA y ENCE, libre de cloro elemental. Mientras las empresas señalan que los niveles de cloración permanecen por debajo de niveles en los que se producirían sustancias tóxicas, otras organizaciones señalan que la aparición de dioxinas no sólo ocurriría en el proceso de blanqueo sino también en la fabricación de dióxido de cloro que se realizaría in situ. Parece por lo tanto crucial el monitoreo que se realice de los niveles de dioxinas presentes en los vertidos, emisiones y desechos sólidos producidos por la empresa. El derecho a la salud también estaría involucrado con relación a la posible contaminación de fuentes de agua que provocaría una regresión en el acceso al agua potable o en la potabilidad del agua. Esta situación se plantea porque la toma de OSE para el suministro de agua potable a la ciudad de Fray Bentos, se encuentra aguas abajo del lugar en el que se instalarán las plantas.

El derecho al trabajo estaría involucrado en cuanto a la creación o pérdida de puestos de trabajo como consecuencia del funcionamiento de las plantas. La empresa Botnia afirma que se generarán más de 8000 puestos de trabajo en Uruguay para el año 2016 entre empleos directos e indirectos; 2000 empleos serían en el sector forestal a partir de 2009, alcanzándose una cifra cercana a los 1500 ya en el año 2007. El personal que trabajará directamente en la fábrica comprendería según la empresa, 300 personas. ENCE por su parte señala que durante el funcionamiento normal de la fábrica el personal será de unas 305 personas y el empleo indirecto de entre 1000 y 1200 puestos de trabajo. En los momentos de mayor actividad de la obra de construcción de la planta serán 1600 los puestos de trabajo. Por su parte, las organizaciones sociales que se oponen a la instalación de las plantas sostienen que serán menos los puestos creados, muchos de ellos trabajos de mala calidad como el empleo forestal, se perderán puestos de trabajo vinculados con el turismo y se perjudicará la calidad ambiental de quienes viven de la pesca del río.

El Estado tiene la **obligación de monitorear** la situación de los derechos humanos en particular allí donde exista riesgo de que se produzca retrocesos respecto a la satisfacción de uno de los estándares consagrados como derechos por su legislación nacional o por los compromisos asumidos al ratificar documentos de derecho internacional. En este caso tiene la obligación de garantizar que se realicen los estudios técnicos para determinar si la acción de las empresas tiene efectos regresivos sobre la satisfacción de los derechos involucrados y además, de difundir públicamente esta información. Asimismo, en caso de que se instalaran las plantas, debe garantizar el monitoreo de los parámetros, dentro de los cuales las empresas están obligadas a actuar, promoviendo la participación de la sociedad civil en el mismo.

El Estado tiene la **obligación de proteger** a las personas frente a la acción de terceros actores que provoquen mediante su acción o la omisión de sus obligaciones, un retroceso en la satisfacción de los derechos. En este caso debería exigir a las empresas que cumplan con todas aquellas condiciones y que adopten todas las medidas necesarias para que no se produzca un retroceso en la satisfacción de derechos. En caso de que sea imposible evitar la violación de derechos mediante la adopción de medidas por parte de las empresas o de que estas se rehusaran a adoptarlas, el Estado debería impedir la instalación de las plantas y decretar su clausura en caso de que ya estuvieran funcionando.

El Estado tiene la **obligación de progresividad y de no regresividad** respecto a la satisfacción de derechos. Por ejemplo, en caso de que se produzcan sustituciones de unos puestos de trabajo por otros, para evaluar la progresividad o regresividad respecto a este derecho debería compararse las condiciones de dignidad de los empleos creados respecto de los perdidos. En el caso de los puestos que se pierdan está involucrada la situación de vulnerabilidad en la que quedan las personas que pierden su empleo, que deberá ser contemplada por mecanismos de protección.

#### **Obligación de producir y difundir información y de promover la participación:**

No existe o al menos no es de público conocimiento que se haya realizado una evaluación de impacto ambiental del efecto combinado de las dos plantas procesadoras de celulosa que se instalarán en las cercanías de la ciudad de Fray Bentos. Esta carencia ha sido señalada con insistencia por las organizaciones que se oponen a la iniciativa y el Estado no ha dado una respuesta clara al respecto. Posiblemente en la base de esta debilidad esté el mecanismo instituido de estudio de riesgos de impacto ambiental que parte de los estudios que deben realizar los emprendedores y que son el soporte de los que luego realiza la DINAMA. El cuestionamiento podría extenderse a la carencia de una evaluación aún más global. La Red Uruguaya de ONGs Ambientalistas, en un comunicado emitido en el mes de octubre de este año, ha señalado que "No existe una evaluación ambiental estratégica que aborde en forma global las distintas fases de los programas forestales, comenzando desde la forestación con monocultivos exóticos, hasta su último paso: la fabricación de celulosa, ni los impactos ambientales sinérgicos y acumulativos que la suma de instalaciones industriales pudieran generar."

Sí existen, estudios de impacto ambiental, de cada una de las plantas por separado. La ley de Medio Ambiente establece que el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial Medio Ambiente pondrá de manifiesto en sus oficinas el resumen del proyecto que incluirá la evaluación de impacto ambiental. La Dirección Nacional de Medio Ambiente (DINAMA) ha difundido a través de su página web el Estudio de Impacto Ambiental elaborado por las

empresas BOTNIA y ENCE. El mecanismo previsto en la ley precisamente exige a la empresa que va a realizar un emprendimiento productivo que tenga potenciales impactos ambientales significativos, que elabore una evaluación de impacto ambiental que se convierte en un insumo para la evaluación que debe luego hacer el Estado. Indudablemente este informe refleja la posición interesada de la empresa. Sin embargo, técnicos de la DINAMA realizaron un informe de evaluación de impacto ambiental a partir del análisis del estudio realizado por BOTNIA y de otras fuentes. Este informe ha sido colocado recientemente, pero hasta entonces no había estado accesible en la página web de la DINAMA y aún hoy no incluye los anexos.

El estudio de la DINAMA presenta una gran cantidad de señalamientos críticos respecto al presentado por la empresa, no obstante lo cual concluye que “no se encontraron impactos residuales negativos que lo hagan inadmisibles, en el entendido de que los impactos que se generen pueden ser prevenidos, mitigados o compensados si las actividades se realizan según lo planteado y se toman los recaudos pertinentes.” Establece entonces a continuación los condicionamientos que deben imponerse a la empresa para que se le conceda la autorización definitiva. Su difusión desde un comienzo del proceso habría sido de gran utilidad para procesar el debate sobre este tema. Con respecto a la instalación de la planta perteneciente a la empresa ENCE el informe técnico de la DINAMA aún no ha sido colocado y el emprendimiento no aparece identificado ni accesible por el nombre ENCE, sino M’Bopicuá. La visibilidad mínima de ENCE ha sido una característica en todo el debate, mientras BOTNIA ha asumido una estrategia de alta visibilidad. El Estado debería exigir una mayor visibilidad a ENCE a través de algunos mecanismos concretos, en particular, cuando se trata de un instrumento como su propia página web.

No obstante estas limitaciones, el Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA), ha manifestado públicamente que los expedientes están a disposición para cualquier ciudadano que los solicite. Si bien la ley no obliga al Estado a incluir los documentos en la página Web, es evidente que el mecanismo previsto en la ley tiene limitaciones respecto a la difusión y accesibilidad de la información. El espíritu contenido en el artículo 12 debería ser interpretado como la voluntad del Estado de darle la mayor transparencia y facilitar el acceso público a la información, por lo que cualquier innovación tecnológica que potencie esta posibilidad debería adoptarse. El estudio de impacto ambiental no es sólo una formalidad a cumplir y por lo tanto si existieran aspectos aun no suficientemente estudiados.

El Estado tiene la obligación de seguir reclamando estudios complementarios a las empresas y eventualmente realizar sus propios estudios cuando los elaborados por las empresas no den garantías de objetividad. Un paso favorable en el sentido del espíritu que estamos señalando es la medida adoptada por el MVOTMA de haber puesto a disposición de cualquier ciudadano que lo solicite los expedientes completos. Sería necesario que esta medida quedara enmarcada en una política más amplia de acceso público a la información que se institucionalizara con las debidas formalidades. Es este un rumbo que todo el Estado deberá comenzar a recorrer y respecto al cual parecen estar insinuándose iniciativas alentadoras.

La ley prevé un mecanismo de participación popular mediante la realización de una audiencia pública cuando el MVOTMA considere que el proyecto implica repercusiones graves de orden cultural, social o ambiental. El 21 de diciembre de 2004 se realizó la audiencia pública relativa al proyecto de la empresa BOTNIA. El documento de la División de Impacto Ambiental de la DINAMA señala al respecto que “las inquietudes planteadas en la Audiencia Pública ya habían sido mayoritariamente analizadas por la DINAMA y ninguna de las preguntas realizadas por los asistentes originó una nueva solicitud de información complementaria” Asimismo, señala: “Durante el período de puesta de manifiesto del Informe Ambiental Resumen, y luego de realizada la Audiencia Pública, se recibieron una declaración pública de la Asociación de Maestros de Río Negro, un documento del Grupo Guayubira y una solicitud de información de parte de OSE.” Con respecto a las inquietudes planteadas por los asistentes a la Audiencia Pública, así como por los otros actores mencionados, si bien la DINAMA afirma haber tenido en cuenta todos los aspectos contenidos en ellas, esto no se desprende en forma evidente del documento. No conocemos ningún otro documento que presente específicamente las respuestas a las inquietudes planteadas.

La audiencia pública y la definición de un período de recepción de observaciones, constituyen mecanismos valiosos aunque insuficientes para canalizar la participación de la sociedad civil en

el monitoreo del cumplimiento de las obligaciones del Estado y en la construcción de respuestas a los problemas. Las organizaciones de la sociedad civil tienen una importante capacidad de monitoreo que el Estado debe reconocer, valorar y utilizar para el mejor cumplimiento de sus fines relativos a la defensa, promoción y satisfacción de los derechos.

**Obligación de proteger frente a la acción de terceros que por su acción u omisión respecto a sus obligaciones ocasionaran un retroceso respecto de los estándares de derechos.**

La DINAMA ha seguido los pasos formales que la ley establece y que constituyen mecanismos de protección de los derechos que pudieran estar amenazados en emprendimientos que implican riesgo ambiental. La autorización previa otorgada impone a las empresas una serie de obligaciones relativas a la presentación de planes de implementación de medidas de mitigación y compensación; de monitoreo y seguimiento; de contingencias y de prevención de accidentes, entre otros. La autorización definitiva estará supeditada al cumplimiento de las condiciones que se imponen en la resolución ministerial que incluyen los parámetros a los que deberá ajustarse el funcionamiento de las plantas.

No obstante se le ha cuestionado al Estado la capacidad para realizar un efectivo control de los efectos del accionar de las plantas de Celulosa, una vez que estas estén funcionando. La Red Uruguaya de ONGs Ambientalistas, ha señalado que “la situación actual del Estado, tanto en recursos humanos, su experiencia, y los recursos materiales y financieros de los que dispone no generan las seguridades indispensables de evaluación, monitoreo y fiscalización de los emprendimientos de la magnitud de las plantas de celulosa proyectadas en el departamento de Río Negro.” La propia DINAMA ha venido realizando reclamos respecto a la necesidad de aumentar sus recursos económicos y humanos para hacer frente a los requerimientos de control inherentes a su función, como también señala el comunicado, haciéndose eco del reclamo.

La perspectiva de derechos constituye un programa de acción que busca crear mecanismos concretos y operativos que hagan efectivo el cumplimiento de las obligaciones del Estado y la protección de los derechos. No es posible conformarse con promesas de buenas intenciones que después difícilmente puedan ajustarse a las prácticas institucionales. Por ello es fundamental desarrollar hoy hasta el máximo de las posibilidades y recursos de que dispone el Estado, los instrumentos que garanticen la efectiva realización de los controles pertinentes. En caso de que las limitaciones de recursos definan niveles de riesgo en la afectación de derechos, la autorización de las plantas debería ser evaluada respecto al efecto sobre la situación de conjunto de todos los derechos involucrados y en caso de que la evaluación resultara claramente regresiva respecto a la satisfacción de derechos no debería concretarse la autorización. Ciertamente hay aquí un terreno en el que el Estado puede apelar a la falta de certezas y a las expectativas de beneficios para fundamentar la autorización. No obstante, no puede eludir sin riesgo de incumplir sus obligaciones, la respuesta acerca de cómo y hasta qué punto va a garantizar la efectiva realización de los controles; y respecto a los que no puedan hacerse efectivos, cuál es el riesgo que se asume por la opción política de la autorización y en qué valoración se fundamenta la opción. El Estado no ha dado hasta ahora respuestas claras al respecto.

El daño que pudieran ocasionar las fábricas de Celulosa, corresponden tanto a los efectos de su accionar normal, como a aquellos que pudieran derivarse de eventuales accidentes. La aceptación de riesgos de accidentes, puede ser considerada como una característica inherente a cualquier emprendimiento. Pero la aceptación también implica una opción política en tanto los riesgos se asumen en función de otras consideraciones. Esta opción política debe ser asumida evaluando el efecto sobre la situación de conjunto de la totalidad de los derechos humanos involucrados, considerando la gravedad de los riesgos y el perjuicio de no asumirlos. También entre las consideraciones, se encuentra la de que se hayan adoptado las medidas, que constituyan obligaciones que los actores involucrados deben asumir para minimizar los riesgos. En este caso, entre las obligaciones que condicionan la autorización definitiva y que se establecen en la autorización previa otorgada, se encuentra la de presentar un plan de prevención de accidentes.

Con respecto a los riesgos de accidentes, el informe final de la DINAMA señala: “La identificación de riesgos e impactos potenciales por accidentes presentada en el Estudio de

Impacto Ambiental es muy liviana. Preocupa especialmente la ausencia de consideración de eventuales accidentes en el transporte fluvial y del análisis de sus efectos sobre el agua que OSE utiliza en su toma de Fray Bentos. Se entiende que estos aspectos deberán considerarse dentro de los planes de prevención de accidentes, que BOTNIA debiera presentar, incluyendo la propuesta de acciones de mitigación o compensación. Dada la magnitud de la afectación que podrían generar los accidentes en el transporte fluvial de productos químicos, se considera que DINAMA no debiera autorizar el inicio de las obras del proyecto hasta que sean satisfechas todas las inquietudes acerca de las consecuencias que podrían generar tales situaciones.”

### **Modelos de desarrollo y Derechos Humanos.**

Desde nuestra perspectiva, el enfoque de Derechos Humanos debe ser el marco fundamental y prioritario desde el cual se piense el desarrollo económico, social y cultural del país y se orienten los procesos que lo hagan efectivo. Pero este marco no define las opciones políticas concretas que lo constituyen. Precisamente son opciones políticas y corresponde al Estado definir las y a la ciudadanía en su conjunto involucrarse en el proceso de definición, ejecución y evaluación. Es preciso un debate sobre el modelo de desarrollo a seguir, que ha estado ausente en la agenda pública. Ha existido en nuestro país un conjunto de orientaciones estratégicas que han guiado el desarrollo de las últimas décadas. En lo social los cambios derivados de estas orientaciones, se han expresado en un fenómeno de segregación residencial que ha expulsado a grandes sectores de la población hacia zonas carentes de servicios y ha deteriorado los niveles de integración social. Ha fragmentado y localizado a la población en espacios no sólo geográficos sino sociales, donde se configuran diferenciales posibilidades de acceso a la satisfacción de derechos. Es posible que quienes gobernaron al país y asumieron decisiones políticas no vieran estas configuraciones como aspectos de su proyecto de desarrollo. Es posible que no asumamos aún hoy, como sociedad en general, la responsabilidad que nos cabe respecto a lo que hoy somos. Pero si un país no asume la conducción política de sus procesos de desarrollo seguramente estos le serán impuestos desde afuera por actores que no están actuando motivados por objetivos de desarrollo social y humano. Estos objetivos son propios de la comunidad y del Estado y es en este sentido que corresponde recuperar una centralidad de la política.

El caso de las plantas de celulosa ha tenido la virtud de comenzar a ubicarnos en este debate. La cadena productiva de la celulosa implica el desarrollo del monocultivo forestal, industrias químicas anexas, una serie de servicios anexas tales como transporte, suministros y mantenimiento y la producción de pulpa de celulosa. Esta cadena productiva tiene aspectos problemáticos diversos: riesgos de contaminación, reducción de los niveles de agua en los terrenos forestados y los alrededores, bajo nivel de creación de empleo, condiciones de trabajo inhumanas en plantaciones forestales, bajo valor agregado a la materia prima. Extender indefinidamente este modelo de producción en nuestro país sería adoptar un modelo de desarrollo que podría interesar a las empresas inversoras pero que acarrearía consecuencias graves respecto a la situación de los Derechos Humanos. El Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca ha expresado a través del Director General Forestal, sus definiciones estratégicas respecto a impulsar un modelo de desarrollo forestal que articule tres cadenas productivas: la primera, la que se proponen priorizar, es el uso de la madera para producción de tableros, muebles o casas, otra cadena es la que destina la madera a la producción de energía y la tercera es la de la celulosa. El Ministerio se proyecta a una integración de estas cadenas mediante la articulación de sus procesos productivos y el aprovechamiento de los residuos de unas en las otras. Y a su vez articularlo con las cadenas que constituyan el desarrollo global productivo del país. Esto implica una opción en el sentido de acotar los límites hasta los que sería posible el desarrollo de la cadena de la celulosa. Según lo manifestado por el Director General Forestal a las 750.000 hectáreas que hoy están destinadas al monocultivo forestal se podrían agregar otras 150.000 hectáreas como máximo y hasta 200.000, podrían agregarse pero exclusivamente para madera con fines de producción de tableros, muebles y casas. Se buscaría además dar otro tipo de manejo a las plantaciones que integre la forestación con otros cultivos o con la cría de ganado y se planificaría según criterios de cuidado del agua como recurso natural y en general del cuidado del ambiente. Se trabajaría además articuladamente con otros ministerios tales como el de Trabajo y el de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medioambiente, para atender en forma integral los problemas.

Estas declaraciones son alentadoras en el sentido de la adopción de una perspectiva estratégica y de un desarrollo autónomo. Sin embargo el nivel de institucionalización aún es insuficiente. El Estado tiene la obligación de asumir planes que los comprometan en definiciones concretas. Sin perjuicio de que la línea de trabajo y de orientación estratégica para el área forestal iniciada por el Ministerio continúe desarrollándose sería muy positiva la instalación de un debate público sobre los planes estratégicos de desarrollo y que este debate concluyera en la adopción de planes nacionales con definiciones políticas concretas, y con compromisos de metas y plazos que hicieran posible su monitoreo.