

**SUSTENTABILIDAD DEL TERRITORIO. REGIONES ASOCIATIVAS
FRONTERIZAS (RAF) y TRANSFRONTERIZAS (RATF)
Estudio de Caso: Gualeguaychú (Argentina) / Fray Bentos (Uruguay)**

Olga Wainstein Krasuk, Arq.UBA ¹

RESUMEN

Latinoamérica muestra un estado de agudización de desigualdades espaciales del desarrollo, presentando crisis de las economías regionales. Esto nos hace repensar la idea de regionalización como instrumento de acción política a escala regional y la necesidad de **incorporar en la Agenda pública de los países del Mercosur el tema de la sustentabilidad del territorio como un desafío ético de la región**, priorizando los compromisos mundiales en materia de Desarrollo Sustentable, incorporando nuevas experiencias en Gestión territorial, adoptando conceptos de la Agenda 21, fortaleciendo el protagonismo social y político local.

Es propósito de este documento reflexionar sobre la necesidad de generar **asociatividad en la sustentabilidad del territorio a partir de Regiones Asociativas Fronterizas y Transfronterizas**, relacionando el enfoque de Desarrollo Sustentable con el proceso de Desarrollo del territorio

A los efectos de aplicar estos conceptos de la RATF a un caso de análisis se presentará el caso Gualeguaychú – Fray Bentos dado que el proyecto de la instalación de dos plantas de pasta de celulosa en las márgenes del río Uruguay ha provocado un **conflicto entre los gobiernos de Uruguay y Argentina frente a priorizaciones diferentes de crecimiento y desarrollo.**

Palabras clave: desarrollo sustentable/ asociatividad/ regiones fronterizas.

RESUMO

A América Latina mostra o agravamento das desigualdades espaciais de desenvolvimento, apresentando uma crise das economias regionais. Isso nos leva a repensar a idéia de regionalização como instrumento de ação política em escala regional e a necessidade de **incorporar na Agenda pública dos**

¹ En el marco de Tesis de Maestría Desarrollo Económico Local UNSAM / UAM

países do Mercosul a questão da sustentabilidade do território como um desafio ético da região, dando prioridade aos compromissos mundiais em matéria de Desenvolvimento Sustentável, incorporando novas experiências em Gestão territorial, adotando conceitos da Agenda 21, fortalecendo o protagonismo social e político local.

O objetivo deste documento é levar à reflexão sobre a necessidade de gerar **associatividade na sustentabilidade do território a partir de Regiões Associativas Fronteiriças e transfronteiriças**, relacionando o enfoque de Desenvolvimento Sustentável com o processo de Desenvolvimento do território.

Como exemplo da aplicação dos conceitos da RATF em um caso de estudo, será apresentado o caso de Gualeguaychú – Fray Bentos, dado que o projeto da instalação de duas plantas de celulose nas margens do rio Uruguai provocou um **conflito entre os governos do Uruguai e da Argentina devido as diferentes prioridades de crescimento e desenvolvimento de ambos países**.

Palavras-chave: desenvolvimento sustentável, associatividade, regiões fronteiriças.

INTRODUCCION

Latinoamérica muestra un estado de agudización de desigualdades espaciales del desarrollo, presentando crisis en las economías regionales. Esto nos hace repensar la idea de regionalización como un instrumento de acción política, (a escala regional), y la necesidad de incorporar, en la Agenda Pública de los países del MERCOSUR, el tema de la Sustentabilidad del Territorio como un desafío ético de la región.

Si de **desarrollo regional** o territorial se trata, se hace necesario adoptar las teorías actuales que separan claramente los procesos de crecimiento económico-territorial de los de desarrollo social-territorial, por considerarlos diferentes en sus respectivos factores causales. Esta nueva geografía política y económica se corresponde con una nueva composición política, entremezclando Estados Nacionales distintos en sus competencias a los actuales, con cuasi Estados sub-nacionales para gobernar las regiones y

con cuasi Estados supra-nacionales, a cargo de la regulación de la globalización (Boisier,S.2002).

Gran parte de las líneas de delimitación de las fronteras separan ecosistemas comunes e incluso circuitos económicos y relaciones sociales anterior-mente integrados. Las vías navegables , han significado para los países del cono sur , el medio por el cual han sido desarrollados los primeros acuerdos de integración (Caso Gualeguaychú – Fray Bentos)

Las regiones fronterizas a lo largo de la historia fueron receptoras de la implantación de equipamientos y actividades militares cumpliendo el rol de borde. Hoy, son los territorios de mayor despliegue de procesos de integración y de reestructuración económica

La **Hipótesis** de esta TESIS es que la falta de una Planificación Estratégica Regional- que incorpore Sustentabilidad del Territorio y Asociatividad Regional Fronteriza y Transfronteriza- atenta contra la Gestión de un Crecimiento y Desarrollo Local Sustentable .

El objetivo es analizar la relación entre el enfoque del Desarrollo Sustentable Local y el proceso de Desarrollo Sustentable del Territorio y reflexionar sobre la necesidad de generar asociatividad en la sustentabilidad del territorio, a partir de Regiones Asociativas Fronterizas (RAF) y Transfronterizas (RATF),que permitan sustentar mancomunadamente valores universales y singulares diferenciados, proyecto destinado a generar consenso social, cooperación entre fuerzas políticas, poder político, y sobre todo, destinado a construir un futuro común en un juego de suma abierta. (Boisier, Sergio 2002:)

La construcción de las Regiones Asociativas Transfronterizas se relaciona con los procesos generales de “reescalamiento” económico, político y social. Responden y contribuyen a la "relativización de la escala" asociada con el declive, desde inicios de los 80, de la relativa coherencia estructurada entre la economía, el Estado y la sociedad nacional que había caracterizado el apogeo del boom de la post guerra. Esto se refleja en una proliferación de escalas sobre las cuales ocurren intentos de reestructurar las relaciones económicas, políticas y sociales (Jessop, Bob. 2004)

Estas regiones se han convertido en objetos específicos de políticas y no sólo en territorios económicos espontáneos y naturales. En este sentido,

representan formas específicas de innovación en relación con el espacio, el lugar y la escala. Proponen la creación de nuevos espacios funcionales económicos, sociales y/o ecológicos donde existen recursos complementarios, problemas económicos o medioambientales comunes, o una situación periférica compartida que denota una necesidad de cooperación en temas tales como el medio ambiente, infraestructura de transporte y otros.

A los efectos de aplicar conceptos de **Regiones Asociativas Transfronterizas (RATF)** a un caso de análisis, se presenta el **caso del conflicto desatado por la sustentabilidad del territorio, entre las localidades de Gualeguaychú (Argentina) y Fray Bentos (Uruguay)**, a raíz de la instalación de plantas de celulosa sobre la margen oriental del río Uruguay, en la localidad de Fray Bentos, distantes menos de 30 km de la ciudad de Gualeguaychú.

La decisión inquebrantable del gobierno Uruguayo, de apoyar la instalación de importantes plantas de celulosa sobre la margen oriental del Río Uruguay, compromete el futuro de la calidad de vida de los habitantes de Gualeguaychú con peligro de invalidar los logros obtenidos por su Plan Estratégico.

Desde la óptica del Gobierno Argentino, el proyecto de las pasteras de Fray Bentos atenta contra el Desarrollo Sustentable del territorio. Afecta las distintas formas de producción de la región y compromete el desarrollo de las metas del Plan Estratégico Gualeguaychú en lo social, económico, ambiental y político.

Desde la óptica del Gobierno Uruguayo se prioriza Crecimiento Económico basado en la incorporación de una masa importante de población activa al proyecto de las pasteras, que permitirá a la ROU entrar competitivamente en el proceso de globalización altamente necesario para su crecimiento

A lo largo del conflicto, los gobiernos de ambos países mostraron posturas irreconciliables respecto a la necesidad de priorizar crecimiento o desarrollo sustentable (crecimiento **con** desarrollo).

Recordemos que el **Plan Estratégico de Gualeguaychú (PEG)**, aprobado en 1999, es una nueva forma de administración de gobierno basada en el consenso y la participación colectiva, que se plantea como una herramienta para promover acciones para el logro de objetivos colectivos desde una mirada endógena del desarrollo.

Gualeguaychú ha obtenido a través de su Plan Estratégico numerosas distinciones entre las que se destacan: “**Mejor Municipio del País**” Premio Fundación Grupo Innova 2002, “**Modelo de Buenas Prácticas Municipales**” Premio Naciones Unidas 2003, siendo seleccionado en 2004 para formar parte del programa de **Auditoría Ciudadana** sobre “**Calidad de las Prácticas Democráticas**” y seleccionado en 2005 por el Ministerio de Interior de la Nación y PNUD como ejemplo de “**Buenas Prácticas 2005**”.

Dado que ambos países forman parte del **MERCOSUR**, el tema de la tesis se amplió hacia la necesidad de incorporar, en la Agenda Pública del MERCOSUR, la temática de la sustentabilidad del territorio incorporando criterios de asociatividad transfronteriza regional.

▪ **DESARROLLO DE LA TESIS. Metodología.**

La **metodología** utilizada es de corte cualitativo, con un estudio de caso y un recorte espacial y temporal. Incluye técnicas de recolección de datos: entrevistas interpretativas con el objeto de conocer la visión desde los actores sociales, observación, análisis de documentos y de material visual.

Para el estudio de caso, se trató de aplicar una lógica de procedimientos metodológicos que permitiera una aproximación precisa a la realidad de ambas localidades y sus procesos emergentes. Se realizó luego un análisis de los proyectos de instalación de las plantas de celulosa que pretendían desarrollarse en Fray Bentos y se efectuó un proceso de recolección de información secundaria en todas sus modalidades, bibliografía específica al tema de desarrollo local, sistema de actores, estudios de impacto de instalación de plantas de celulosa en otros países u otros estudios relevantes e información de prensa, proceso que se mantuvo durante todo el desarrollo del presente trabajo

A partir de la sistematización de la información de prensa se hizo una identificación primaria de los actores directa o indirectamente involucrados en la temática en cuestión, así como también aquellas personas que podrían officiar de informantes calificados.

Capítulo 1. IDENTIFICACIÓN DE ASPECTOS CONCEPTUALES.

1.1.- Introducción al concepto de **Desarrollo Sustentable**. Su evolución. La Agenda 21.- 1.2.-**Regiones y globalización** / Aproximación teórica al concepto de región / Teorías sobre **Regiones Asociativas Fronterizas (RAF) y Trans-**

fronterizas (RATF). Su relación con el territorio - 1.3.-Experiencias de RAF y RATF en el MERCOSUR y su relación con recursos compartidos

En la primer parte de este capítulo se analizan conceptualizaciones diversas sobre Desarrollo Sustentable, Agenda 21² y su incorporación a las Agendas Municipales.

Recién en **1987** se oficializó el término **Sustainable Development**, en el informe "Our Common Future", realizado por la Comisión Mundial sobre Desarrollo y Medio Ambiente definiéndolo como ***"la capacidad de una sociedad para satisfacer las necesidades de la presente generación , sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades...."***.

De allí en más, **el concepto de Desarrollo Sustentable** dio lugar a innumerables interpretaciones desde distintos enfoques.

Si bien al comienzo se centró en **lo ambiental**, lentamente se fue incorporando **lo económico y social** hasta introducir **lo político** como un componente imprescindible del concepto de desarrollo sostenible. Podemos decir que el **Desarrollo Sustentable es la capacidad de sostener las Reformas Político Económicas, invirtiendo en Desarrollo Social y mejoras del Medio Ambiente sin comprometer el Desarrollo Económico en medio de Procesos Democráticos**. Luego de establecerse la Agenda Local 21 en 1992, comenzó una fuerte tendencia a promover la gestión como un medio de pasar de la idea a la acción.

En la segunda parte de este capítulo se avanza sobre la **conceptualización del término región** desde las distintas disciplinas, para incursionar, luego, sobre los grandes cambios estructurales, en el marco de la globalización, que impactan la economía, la política internacional y la postura de los estudios académicos en torno a espacios o regiones fronterizas.

Se detectan diversas **teorías sobre asociatividad fronteriza** y, en ese sentido, se identifican tratados regionales y bilaterales que afectan al MER-

² En el **Encuentro de Río en 1992**, se formuló el documento que habría de ser de importancia fundamental para el desarrollo sustentable, documento que se conoce como **AGENDA 21**. Representa el inicio de un proceso continuado para **desarrollar políticas locales y construir sociedades "Partnership"** entre las autoridades municipales y otros sectores, para trabajar conjuntamente hacia el Desarrollo Sustentable

COSUR .Se analizan diferencias entre los mismos y los avances de asociatividad transfronteriza de la Unión Europea.

El pleno concepto de regiones transfronterizas se enfrenta con ciertas limitaciones metodológicas derivadas de las diversidades culturales de los estados- nación. Las regiones fronterizas y transfronterizas representan un componente fundamental en la construcción del proceso de integración del MERCOSUR y en ese sentido la tesis avanza sobre la **comprensión de los objetivos de la colaboración transfronteriza y los valores añadidos que se perciben de esta cooperación.**

Capítulo 2.- CONTEXTO

2.1.- Síntesis de los principales cambios socioeconómicos producidos en las últimas décadas del siglo XX. **La globalización /** La globalización y su impacto en el Desarrollo Local. 2.2.-**EI MERCOSUR** Tratados regionales y bilaterales. 2.3.- **Recursos Naturales Compartidos /** Acuerdos y tratados. Recursos hídricos compartidos entre países del MERCOSUR. Sus alcances.

Se considera **la globalización** como uno de los más complejos y menos delimitado de los grandes temas actuales Siendo uno de los fenómenos más presentes en el discurso de las ciencias sociales, carece, sin embargo, de una definición conceptual precisa. De acuerdo al autor de que se trate la globalización es una tendencia actual, un fenómeno futuro, un proyecto hegemónico, una etapa histórica o tantas otras versiones.

La tesis transita el pensamiento de Dabat y Keniche Ohma para entrar en la **Globalización de la economía desde miradas cercanas al siglo XXI** a través de Boisier, Arocena, Ohma, Camdessus, Sassen, Vazquez Barquero, Borja y Castells, entre otros. Contempla el rol de la globalización operando a través de las Instituciones Nacionales. Se analizan términos tales como: desregulación, liberalización financiera y comercial, privatización.

Se profundiza el impacto de la globalización en el desarrollo local, las asimetrías económicas y de desarrollo entre las localidades afectadas por el conflicto y se acompaña con el conocimiento sobre procesos que inciden sobre el territorio en conflicto.

En cuanto a **Globalización y territorio** el trabajo transita el pensamiento de Albuquerque (1995) y su ideología de "competitividad"; Borja y Castell y su apoyo al pensamiento de Robertson "piensa global, actúa local" y la postura de

revalorización territorial de Vázquez Barquero (2005) quien sostiene que el carácter diferencial de la estrategia de desarrollo económico local es reconocer que el territorio cuenta, que es donde se produce la coordinación de las acciones de todos los agentes económicos y sostiene que la visión estratégica desde lo local es relevante para el desarrollo económico”.

La globalización abre oportunidades de progreso al desarrollo local, siempre y cuando no destruya su carácter local, es decir siempre que respete el estar condicionada por la historia, la cultura, la geografía propias del lugar y la forma apropiada de optimizar el desarrollo ajustado a la identidad de lo local.

Será importante profundizar el sentido de lo “propio”, como expresión del ser histórico, cultural y territorial de la sociedad y formular objetivos y estrategias que se ajusten a su propia realidad.

El capítulo se cierra con una mirada sobre el **MERCOSUR, tratados regionales y bilaterales, Recursos Naturales compartidos entre estados y Acuerdos y tratados sobre recursos hídricos compartidos entre países del MERCOSUR.**

El reconocimiento de estos temas avala la propuesta de la hipótesis, sobre la **necesidad de una planificación regional consensuada.**

Capítulo 3.- ESTUDIO DE CASO: conflicto Gualeguaychú / Fray Bentos.

3.1.-Caracterización del Área de Estudio. Su análisis- 3.2.-Análisis del conflicto/ Antecedentes del ambientalismo en Argentina.

Caracterización del Área de Estudio. Se introduce en el conocimiento de las localidades inmersas en el conflicto, el desarrollo cronológico de los hechos y el origen de las causas que lo detonaron. En ese sentido es importante la comprensión de la evolución de los procesos participativos, nuevos actores, nuevas prácticas sociales.

Gualeguaychú, situada al Sudeste de la provincia de Entre Ríos, Argentina, se encuentra dentro del área de la Cuenca del Plata (una de las cuencas hídricas más importantes del mundo). La ciudad está localizada a orillas del río Gualeguaychú, distante 22 Km de su desembocadura en el río Uruguay, en la cabecera sur del sistema turístico-ambiental denominado Corredor del Uruguay. Su población es de 76.220 habitantes (Censo 2001, fuente INDEC de Entre Ríos, CN de población).

La implantación en una comunidad local de un proceso de Agenda 21- caso Gualeguaychú- supone un amplio abanico de **aspectos positivos**. En ese sentido, Gualeguaychú es paradigmática ya que definió claramente la situación ambiental existente y su **objetivo de ser referente como ámbito de sostenibilidad basándose en el contexto local a nivel de estructuras socioeconómicas y ambientales.**

Es una ciudad industrializada que ha impulsado su crecimiento con una mixtura de actividades, con importantes atractivos turísticos naturales y culturales, como el carnaval, demostrando siempre una especial preocupación por el entorno y la calidad de vida de sus habitantes.

Por su parte **Fray Bentos, Capital del departamento de Río Negro** con 23.000 habitantes, está situada a orillas del Río Uruguay, en el litoral oeste de la República Oriental del Uruguay. Siendo una ciudad fronteriza, la presencia del Río Uruguay hace que los contactos directos con la otra orilla, Argentina, sean menos fuertes que en los casos en que existen límites terrestres.

En 1924, en las costas de Fray Bentos, se erigió una industria que marcaría definitivamente a la ciudad, el **Frigorífico Anglo**, piedra angular de la vida económica y social de la ciudad. Durante más de 40 años el Anglo se constituyó en la fuente de trabajo fundamental de la ciudad, forjando su perfil. En este capítulo se hace un análisis de la evolución de la ciudad, el impacto del cierre del frigorífico, el de la construcción de la planta de pasta de celulosa Botnia y su situación actual.

Respecto al tema de las plantas de celulosa y el conflicto con la población por el proyecto y su construcción, el trabajo maneja información actualizada.

En el presente documento se analiza el conflicto de las plantas de pasta de celulosa a partir de perspectivas diversas que propician lecturas desde lo social, ambiental, comunicacional, político internacional, y otros.

Se analizan nuevos actores, nuevas prácticas sociales, el proceso participativo en Gualeguaychú en relación al conflicto y una cronología de los hechos. Esta 1er parte del capítulo 2 se cierra con el debate, en Uruguay, sobre las plantas de celulosa.

En lo referente al **Análisis del conflicto entre las dos localidades Gualeguaychú – Fray Bentos**, la tesis considera el vecinalismo de Gualeguaychú como movimiento social, con la inclusión del ambientalismo en la

agenda pública y su politización como nuevo valor. En términos de identidad, el ambientalismo aparece como un nuevo ingrediente. Analiza el conflicto, reflexiona sobre roles y responsabilidades, y la necesidad de contar en el territorio con la aplicación de herramientas de la **diplomacia preventiva**.

El ambientalismo en Argentina distingue tres clases: el que se desarrolla en el ámbito **estatal**, el **no estatal** pero institucionalizado, y el **ambientalismo espontáneo**. (Reboratti, C. 2007). En ese sentido, se destaca el accionar del movimiento vecinal, constituido en **Asamblea Ciudadana Vecinal Gualeguaychú** de fuerte actuación en defensa de los intereses de la comunidad que, entre otras cosas, logró transformarse en un medio social de comunicación que instaló el problema de las pasteras en la comunidad, el país y el mundo.

Analiza la situación actual, con la planta en funcionamiento, los impactos en ambas localidades y la necesidad de un nuevo ordenamiento territorial en Fray Bentos y su micro región, tomando en cuenta la nueva realidad.

Los temas más candentes siguen siendo la incertidumbre sobre el grado de contaminación en el entorno de las pasteras, la falta de consenso regional sobre el desarrollo territorial, y en el caso particular de Fray Bentos, la necesidad urgente de dar respuesta al fuerte crecimiento de la desocupación, con la planta de Botnia ya en funcionamiento, que colocó al Municipio de Río Negro, -cuya capital es Fray Bentos-, primero en el ranking de desocupación del Uruguay.

Esta situación ha llevado a las autoridades locales a encarar una serie de proyectos y programas tendientes a descomprimir la situación.

Recurrentes tensiones fronterizas hacen necesario generar un nuevo patrón de relación cimentado en la asociación. En ese sentido, se analizan acuerdos de **diplomacia preventiva** tales como las **Medidas de Confianza Mutua** que buscan conferir estabilidad a las relaciones. Son acciones bilaterales y multilaterales destinadas a prevenir situaciones de crisis y de conflicto. Presuponen las diferencias de intereses pero a la vez, la voluntad de evitar enfrentamientos.

El conflicto ha revelado problemas en el proceso de integración entre países del Cono Sur en sus dimensiones institucionales, socio-económicas, culturales y ambientales.

Capítulo 4.- RESULTADOS DESEABLES. REFLEXIONES FINALES

Entrevistas y reflexiones que estas suscitan /Resultados deseables /Reflexiones finales

Incluye los contenidos de las entrevistas que permiten reflexionar sobre las mismas e inferir cuales podrían ser los **resultados deseables** para concluir con una serie de **reflexiones finales** sobre el desarrollo de la temática planteada. Busca nuevos escenarios articulados en torno a la idea de territorialización del desarrollo. Aparece así la **articulación desarrollo-territorio como condición necesaria, y una serie de reflexiones finales con final abierto.**

El conflicto no constituye un bloque monolítico, existiendo infinidad de matices, énfasis y preguntas abiertas de larga enumeración. En ese sentido se ha tratado de identificar a los diversos actores involucrados.

LOS HECHOS

Las empresas europeas **Ence** (España) y **Botnia** (Finlandia), dos de las más grandes papeleras del mundo con una extensa historia de contaminación, fuerte rechazo de comunidades vecinas a sus fábricas y severos problemas con la ley, obtuvieron del gobierno uruguayo (durante el 2004, luego de un período de negociaciones), la aprobación definitiva para la inversión más grande de la historia de ese país (1.800 millones de dólares) para la construcción de dos fábricas de procesamiento de pulpa de papel a ubicarse sobre las márgenes del río Uruguay.

Ambas localidades incluyen entre sus relevantes actividades económicas el aprovechamiento turístico de sus costas

La planta de Ence operaría a 12 km. al Este de la Ciudad de Fray Bentos (hoy se ha retirado de la zona y trasladado a una nueva ubicación). La de Botnia, lo hará a 4 Km. al Este de la misma ciudad.

A través de las entrevistas realizadas a diferentes actores se da respuesta a los siguientes interrogantes:

- ***¿Cuál es el grado de complejidad del conflicto por las papeleras?***

El tema del reclamo Argentino por las papeleras tiene diferentes aristas, se trata de un **tema de alta complejidad**. No es un único problema el que plantea la preocupación de la comunidad o de algunos sectores. Se trata de un

conjunto de factores que precisan de una aproximación global, que impida una lectura segmentada de la realidad.

El Estatuto del Río Uruguay firmado por Argentina y Uruguay, en 1975 establece una norma procedimental muy clara en el caso de la instalación de obras que puedan afectar el curso de agua o se construyan sobre el mismo. El tratado establece en su articulado que ambos gobiernos deben proteger y preservar el medio ambiente y, en particular, prevenir su contaminación así como promover estudios conjuntos de carácter científico de interés común. **No fue cumplimentado en el caso de las plantas de celulosa.**

Tal como lo expresan Mintzberg, Henry y Jan Jorgensen (1995) no basta que las instituciones públicas sean democráticas formalmente; también deben ser responsables informalmente, los administradores no sólo deben administrar, deben permitir que los actores bien informados piensen e influyan en las estrategias que en realidad se ejecutan.

Por mandato constitucional, el Gobierno Nacional Argentino, tiene la obligación de proteger el Medio Ambiente (Artículo 41 de la Constitución Nacional Argentina), y en este caso, proteger el medio ambiente de una provincia que es un Estado Federal de Argentina que está reclamando al Gobierno Nacional la protección de vida.

Desde la óptica del gobierno uruguayo el proyecto se relaciona en forma directa con Crecimiento económico ya que incorporará población activa al mismo.

Desde la óptica del gobierno argentino el proyecto atenta contra el Desarrollo Sustentable del territorio afectando no sólo el turismo, sino también distintas formas de producción, agrícola, apícola, disminución de los valores inmobiliarios, afecciones a la salud, comprometiendo el desarrollo de las generaciones futuras -calidad de vida de la población. (Informe de impacto sobre el Ecosistema regional. Área Ciencias Económicas, Área Salud, Área Ciencias Naturales, Área Técnico Legal. 2007).

En cuanto a los puestos de trabajo, lo cierto es que los números de puestos de trabajo que se manejan como incrementales, parecen carecer de consistencia ya que no se toma en cuenta los puestos de trabajo que puedan perderse relacionados al área turística y rural (como la producción de granos,

forrajes, leche y elaboración de derivados, pesca), que sufrirán los efectos directos e indirectos.

▪ ***¿Qué grado de consenso existe sobre el tema y su solución?***

Hasta el momento hay gran consenso, por parte de la población argentina y parcialmente uruguaya dentro del área que quedaría afectada por las plantas, acerca de que las obras no debían haberse continuado hasta tanto no quedara definitivamente probado que no habrá impactos negativos en la región.

Sin embargo la postura del gobierno uruguayo ha sido y es terminante en asegurar que se podrá controlar la contaminación. Por otra parte sostiene que la instalación de las plantas será un aporte relevante frente a la problemática de la desocupación imperante en su país.

En el caso de Fray Bentos los actores sociales, se ha limitado a seguir los procesos vinculados a la aparición de estos emprendimientos en la localidad, pero no se percibieron estrategias articuladas.

De una encuesta realizada por Interconsult a fines de 2006, surge que el 84% de los fraybentinos se encuentran a favor de la instalación de las plantas de celulosa, mientras que en Montevideo y en el Interior del país la cifra se reduce a un 35%. Lo contrario ocurre en la orilla argentina donde se mantiene una postura combativa, aún hoy, con la fuerte presencia de la Asamblea Ambiental Ciudadana de Gualeguaychú.

▪ ***¿Cuál es el grado de incertidumbre en torno al tema y sus posibles consecuencias?***

En ambas orillas, detrás del discurso de todos los actores socioterritoriales, en mayor o menor medida, se percibe gran expectativa respecto al futuro de lo que pueda ocurrir con este tema ambiental a largo plazo.

La postura del discurso de los actores políticos administrativos es distinta en ambos países. En Uruguay, estos tienen plena confianza en los inversores y en que los mecanismos de control serán los adecuados para mantener el tema ambiental bajo control. Del lado argentino se percibe la contraria.

Si bien en su momento los estudios presentados por la República Oriental del Uruguay nunca contemplaron el impacto de las dos papeleras trabajando en simultáneo ni el radio de influencia de las emanaciones, aún con el retiro de ENCE, es de público conocimiento los efectos económicos negativos de las pasteras sobre un radio de hasta 50 kms. y el hecho de que en la comunidad

europaea, a partir de 2007, comienzan a regir prohibiciones que afectan particularmente la actividad de las pasteras, de allí su desplazamiento Norte Sur.

Se señala que las áreas de plantaciones de eucaliptus proyectadas para la alimentación de las plantas de celulosa que necesitan 4,5 millones de toneladas de madera por año, serán bosques de monocultivo genéticamente modificados donde se utilizarán agroquímicos, nutrientes y pesticidas que contaminarán el Acuífero Guaraní, una de las reservas de agua dulce más importantes del mundo.

Se trata de un tema sobre el que se pueden hacer estudios comparativos con plantas que funcionan en condiciones similares. Caso Pontevedra en Galicia, Valdivia en Chile y Aracruz en Porto Alegre.

Hacia fines del 2007, un informe del Banco Mundial sostiene que **Botnia usa 13 químicos peligrosos** (informe consultora Ecometrix), la mayoría de los cuales serán llevados a la fábrica por barco, y destaca que a largo plazo generará 150 toneladas anuales de residuos tóxicos.

- ***¿Cuánta gente puede resultar afectada?***

Según los expertos, la zona de impacto directo de daño ecológico se puede medir, en base a estándares internacionales, como un área geográfica triangular comprendida entre Fray Bentos (Uruguay), Villa Elisa (Entre Ríos), atravesando Gualeguaychú (Entre Ríos), llegando hasta Perdices y abarcando toda la zona de islas sobre el Río Uruguay. Este triángulo geográfico argentino uruguayo será contaminado afectando el derecho a la vida de más de 300.000 personas.

Si nos preguntamos cuál es la significación de los grupos afectados, veremos que cuanto mayor sea su fuerza, organización o capacidad de movilización mayor será la necesidad del análisis del tema. De hecho, la Asamblea Ciudadana Ambiental Gualeguaychú (ACAG), ha logrado permanente presencia en los medios como consecuencia de las multitudinarias manifestaciones (llegaron a realizar movilizaciones de hasta 140.000 personas) y la adhesión de innumerables figuras científicas de todo el mundo.

- ***¿Puede el tema tener ramificaciones o afectar a otros temas?***

La problemática planteada está teniendo importantes connotaciones políticas y económicas en ambos márgenes.

El gobierno uruguayo considera que no debió darse un impulso diplomático e internacional a la controversia sin embargo **el conflicto se inicia al no cumplimentarse por parte de Uruguay con los contenidos del Estatuto del Río Uruguay que involucra a ambos países.**

El principal cuestionamiento del gobierno Argentino es, ante la situación planteada, la negativa por parte del gobierno uruguayo a detener la construcción hasta tanto se contara con estudios de impacto realizados por técnicos seleccionados por ambos países que demostraran fehacientemente la no contaminación. El conflicto ha superado el problema binacional, mostrando las falencias de un MERCOSUR débil, con marcos institucionales mínimos, de baja aplicación. Si bien existió mediación externa para desarmar el conflicto, aún hoy no se detectan resultados positivos.

RESULTADOS DESEABLES

La globalización de la economía, las transformaciones del mercado interno, el progreso en comunicación, las transformaciones políticas, la tendencia a la descentralización, repercuten en la **creación e intensificación de las relaciones directas entre responsables regionales y locales**, lo cual reviste especial importancia para el desarrollo de las regiones fronterizas.

Las disputas vigentes entre ciudades de ambas márgenes del Río Uruguay por la instalación de las plantas de celulosa, renovó la **necesidad de hermandad entre la población a ambos márgenes del río.**

Cada cual a su turno recordó algún lazo por encima de diferencias circunstanciales.

El proceso de integración del Mercosur iniciado en 1991 y puesto en vigencia en diciembre de 1995, incluyendo Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay avanzó rápidamente hacia un estado de unión aduanera.

Lo paradójico de la situación es un proceso tendiente hacia la integración económica y la aparición de una creciente desintegración ecológica, que mantiene y agrava los problemas ambientales regionales. (Gudynas.1996).

En todos los países miembros, las estrategias de desarrollo han tenido un perfil neoliberal, con diversos grados de crisis fiscal, profundizándose un patrón de desarrollo primario, basado en exportación de recursos naturales sin mayor valor agregado, con normativas ambientales nacionales débiles, marcos institucionales mínimos o de baja aplicación. Los componentes sociales y ambien-

tales del Mercosur, siguen dependiendo esencialmente de las legislaciones de cada país, Falta dar el paso hacia una normativa supranacional.

El Mercosur posee ciertos componentes políticos y consultivos. Si bien no ha sido un acuerdo restringido sólo a lo comercial, ese componente político está supeditado a metas económicas con un fuerte componente delegativo. Las instancias participativas, como la **Comisión Parlamentaria Conjunta** o el **Foro Consultivo Económico Social**, mantienen un papel limitado que habrá que modificar.

Recurrentes tensiones fronterizas hacen necesario generar una nueva forma de relación cimentada en la asociación. Para ello se podrían utilizar instrumentos similares a las **Medidas de Confianza Mutua (MCM)** que son hoy un tema central de la diplomacia preventiva en seguridad y que aquí deberían ampliarse a todo tipo de conflictos, tendiendo a otorgar crédito a las declaraciones de intención y transparencia de conductas. Se buscaría generar un nuevo patrón de relación basado en la asociación.

La nueva forma de concebir el territorio implica, en el caso de esta región, una cooperación transfronteriza que genere sinergias y posibilidades de ejecutar proyectos comunes entre localidades de ambos países como una vía posible para superar las dificultades que cada una de ellas debe enfrentar en forma aislada.

Una estrategia de desarrollo sustentable para los países del MERCOSUR, deberá incorporar la integración regional. No es posible pensar la sustentabilidad a nivel local o incluso nacional, sin pensar en incorporar regiones mayores. **La propia crisis del proceso de integración abre la oportunidad de repensarlo como un espacio político en el que tenga cabida la idea de un desarrollo sustentable**

Serán necesarias medidas de política regional y estrategias de desarrollo en áreas clave como la productiva, ambiental y social con una visión integradora. Su desarrollo posibilitaría establecer un proceso acumulado de transparencia, que se traduciría en la generación de acuerdos con énfasis en aspectos de cooperación buscando evitar escaladas de conflicto.

REFLEXIONES FINALES

▪ EL CONFLICTO

El caso de estudio presentado, el conflicto entre Gualeguaychú y Fray Bentos, ofrece un amplio campo de reflexión sobre roles y responsabilidades en el contexto de la democracia de lo público a partir de una priorización diferente de crecimiento y desarrollo.

Hemos visto a lo largo de este trabajo una **polarización asimétrica** en términos identitarios. Por un lado una fuerte identidad en torno a lo vecinal-ambiental por parte de los entrerrianos y, por otro, una fuerte cohesión como causa nacional de los uruguayos frente a la problemática de las pasteras, vista como una posibilidad de crecimiento y apertura para entrar competitivamente en la globalización.

Debemos recordar que el marco legal que encuadra a estas importantes inversiones externas impone restricciones que, en su momento, fueron aceptadas por las autoridades uruguayas del gobierno del período anterior al actual. Por otra parte, Uruguay se caracteriza comercialmente por su tradicional apego a las instituciones y sujeción a la ley. Su historia política comercial está marcada por un fuerte institucionalismo y seguridad jurídica que les permite posicionarse en el mundo globalizado como poseedores de un valioso capital económico y social.

En cuanto a Gualeguaychú y Fray Bentos, ambas localidades presentan diferencias sustanciales en su evolución histórica cultural.

La implementación en una comunidad local de un proceso de Agenda 21 (caso Gualeguaychú) supone un amplio abanico de **aspectos positivos** (sociales, políticos, administrativos y económicos), destacándose por su relevancia **procesos participativos** ciudadanos, **democratización** de la función municipal, **integración** de las políticas ambientales entre sí y con el resto de las políticas municipales, **mejora de la imagen pública** no sólo de la ciudad sino en su relación regional, **posibilidad de adelantarse a la aparición de conflictos** sociales y ambientales, permitiendo direccionar esfuerzos.

En ese sentido, Gualeguaychú es paradigmática ya que, a través de su Plan Estratégico en el marco de la Agenda 21, definió claramente los ejes del plan, con una fuerte impronta participativa, priorizando calidad de vida, demostrando su capacidad de ser referente de sustentabilidad en el territorio, basándose en el Desarrollo Local. No menos notable es el **vecinalismo de Gualeguaychú como movimiento social**, con la inclusión del ambientalismo en la

agenda pública y su politización como nuevo valor. En términos de identidad, el ambientalismo apareció como un nuevo y fuerte componente

Fray Bentos, por su parte, cuenta con la desventaja de un enorme anclaje histórico dado por la fuerte presencia durante 40 años del frigorífico ANGLO. Esto se tradujo en una **identidad nostálgica** que convierte a los fray-bentinos en **actores pasivos** en los procesos de desarrollo.

Es bien conocido el mecanismo de pertenencia que consistió en generar universos de socialización en el trabajo, aun cuando la actividad laboral no fuera portadora en sí misma de reconocimiento social. Poco a poco, la creciente desocupación se convirtió en sinónimo de exclusión social.

La llegada de las pasteras permitió a la población local vislumbrar un renacer de la ciudad para volver a recuperar un carácter identitario, a través de una nueva industria, Botnia, que al igual que en la oportunidad anterior, centralizaría y regiría el destino de la ciudad. La identificación de la ciudad con la pastera creó una nueva forma de identidad de características similares a la anterior dependencia de la industria frigorífica. La población apostó al crecimiento y a insertarse en el mercado laboral no pareciendo comprender la verdadera magnitud del problema ya que se habló sólo en términos de crecimiento y no de sustentabilidad y desarrollo.

Con la puesta en marcha de la planta, los hechos mostraron a las claras **el impacto mutuo entre territorio, medio ambiente y convivencia, marcando la necesidad de contar en la región, no sólo con una reflexión teórica conjunta, sino con verdaderos acuerdos de sustentabilidad** (caso Unión Europea a través de la Carta de Aalborg³).

▪ **INTEGRACIÓN REGIONAL. ASOCIATIVIDAD**

Tal como lo expresa Boisier (2001) si de desarrollo regional o territorial se trata, se hace necesario adoptar las más actualizadas teorías al respecto, las que **separaran claramente los procesos de crecimiento económico**

³ La Carta de Aalborg fue aprobada por los participantes en la Conferencia Europea sobre Ciudades Sostenibles, que tuvo lugar en Aalborg, Dinamarca, del 24 al 27 de mayo de 1994, bajo el patrocinio conjunto de la Comisión Europea y de la Ciudad de Aalborg, y organizada por el Consejo Internacional para Iniciativas Ambientales (ICLEI).

En su Parte 1 Art. 1.7 dice: "Trataremos de crear puestos de trabajo que contribuyan al sostenibilidad de la comunidad, reduciendo así el desempleo. Al intentar atraer o crear empleo, evaluaremos los efectos de las oportunidades económicas en términos de sostenibilidad a fin de favorecer la creación de puestos de trabajo y productos duraderos que se ajusten a los principios de sostenibilidad". Se propicia crecimiento y desarrollo

territorial y los de desarrollo sustentable del territorio, en razón de la diferencia en sus respectivos factores causales. A esa nueva geografía política y económica corresponderá una nueva composición política, entremezclando Estados Nacionales distintos en sus competencias a los actuales, con cuasi Estados subnacionales para gobernar las regiones y con cuasi Estados supranacionales, a cargo de la regulación de la globalización.

Una sociedad civil cada vez más articulada y participativa y una opinión pública crecientemente activa, demandan la **incorporación a la agenda pública de los grandes desafíos éticos pendientes de la región.**

Más que buscar un elusivo criterio económico objetivo para definir una región, **se debería tratar a las regiones como un fenómeno emergente socialmente constituido.** Los cambios políticos que se vienen dando en las dos últimas décadas a favor de las regiones y los actores locales, han favorecido un activo papel de estos actores que trascienden la esfera económica y financiera y representan un factor de presión real, estableciendo como reto del futuro inmediato, la necesidad de readecuar a los tiempos actuales formas y modelos de organización territorial que incluyan el desarrollo de las regiones en concordancia con las dinámicas de la globalización. **Hoy se considera el desarrollo regional como una estrategia política.**

La integración regional requiere de un proceso de transferencia entre países miembros, en un complejo proceso de regionalización para poder funcionar de manera estable, (en la Unión Europea, se optó por reconocer que la figura central serían las regiones frente a los países). El concepto central del desarrollo es el de desarrollo regional y sobre esa base se diseña el esquema de funcionamiento institucional. En ese caso, la región se convierte en un factor de primer orden en el desarrollo, pero no admite ya desequilibrios territoriales porque existen tensiones sociales acumuladas por la desigualdad y el margen de negociación política resulta estrecho.

Política y territorio se convierten así en un binomio inseparable de las estrategias de gobierno para la eficiente administración del territorio.

El desarrollo de las regiones asociativas fronterizas y transfronterizas debería incorporar planes de ordenamiento territorial a escala subregional, que permitan concebir el mismo, en función del espacio ampliado, superando la visión estrecha del espacio nacional (Ramírez, Vieira. 2003). La creación de un

marco de cooperación ampliado y de interdependencia incremental en los ámbitos político, económico, cultural, social y académico, estructuraría una red de relaciones de una densidad tal que evitaría que un conflicto particular adquiriera una envergadura que ponga en cuestión el conjunto de la relación.

Junto a la necesidad de **enfrentar y erradicar la corrupción** deberán plantearse otros temas como **relaciones entre ética y economía**, responsabilidades éticas de los líderes políticos frente a la sustentabilidad del territorio, responsabilidad social de la empresa privada, movilización social, participación ciudadana, entre otras.

La propuesta es aumentar la sinapsis (conectividad) y la sinergia (cooperación) e integrar actores del sistema científico–tecnológico, a fin de incorporar conocimientos que permitan construir y acumular poder político regional, que pueda reflejarse en una RATF que negocie con las estructuras (Boisier 2002).

A lo largo de sus fronteras, las regiones fronterizas podrán adquirir la función de motor del desarrollo de la colaboración regional transfronteriza dentro del marco de los planes, medidas y propuestas para su desarrollo

Habrá que consolidar las **bases para el establecimiento de una plataforma de intercambio y cooperación que defina líneas de acción en la región**. Las complementariedades productivas y ecológicas permitirán asegurar la conservación del patrimonio natural y contribuir a una mejor calidad de vida. Para ello será necesario ampliar y profundizar la democracia de manera de asegurar una base social para estos cambios.

Proyectos de carácter endógeno e integrador podrían contribuir a superar el dilema entre una postura conservadora a ultranza y un crecimiento sin límites. El consenso beneficiará la calidad de vida con crecimiento y desarrollo.

Los actuales marcos formales democráticos requieren ser profundizados con el objeto de crear una sólida base para una política que contemple el Desarrollo Sustentable a nivel local y regional incluyendo, sin excepción, el debate sobre el equilibrado uso de los recursos naturales compartidos.

Será necesario contar con una Planificación Estratégica a nivel regional destinada a regiones fronterizas y transfronterizas, con el objeto de identificar, diseñar y gestionar las estrategias de Desarrollo a partir de una metodología dinámica y participativa, en medio de procesos demo-

cráticos, que generen procesos asociativos que garanticen calidad de vida y progreso económico y social de la región sin comprometer el medio ambiente.

Referencias bibliográficas mencionadas en la ponencia.

- ALBURQUERQUE, F (1995) *Competitividad internacional. Estrategia empresarial y papel de las regiones*, ILPES/DPPR, Documento 95/28; Serie Ensayos, Santiago de Chile, 1995.
- AROCENA, J; BERVEJILLO, F; DE BARBIERI, M. (1994) et al *Fray Bentos: Antes y después de la crisis del ANGLO*. CLAEH, Montevideo.
- AROCENA, J. (1999) Cuadernos CLAEH, No.78-79 Montevideo.
- BOISIER, SERGIO (1996): *Modernidad y territorio*. Cuaderno de ILPES 42 Santiago de Chile.
- BOISIER, SERGIO (2001): *Biorregionalismo: la última versión del cuento del traje del emperador*. Revista de estudios regionales y urbanos. Territorios No. 5. ACIUR. Asociación Colombiana de Investigadores Urbano Regionales Colombia.
- BOISIER, SERGIO (2002): *Globalización, geografía política y fronteras* en Aldea Mundo, año 7 No.13 en la WEB y en El desarrollo en su lugar (El territorio en la sociedad del conocimiento), Cap. V serie GEO LIBROS, Universidad Católica de Chile, 1ra edición (2003), Santiago de Chile.
- BORJA J.+M. CASTELLS (1997) *"Local y global"*, UNCHS, Santillana S.A. Taurus, Madrid, España.
- CAMDESSUS, MICHEL (1995) "Reglas, instituciones y estrategias para el bien común en una economía global" .en conferencia internacional "Crecimiento Económico para que futuro. Publicada en Estudios sociales No. 88 Santiago 1996
- CAMDESSUS, MICHEL (1995) "Reglas, instituciones y estrategias para el bien común en una economía global" .en conferencia internacional "Crecimiento Económico para que futuro. Publicada en Estudios sociales No. 88 Santiago 1996
- CASTELLS, M(1997) "La era de la información, economía, sociedad y cultura". *Conclusión*, vol. III. Siglo XXI editores. México 1997
- DABAT, A (2001) Globalización: capitalismo informático-global y nueva configuración espacial del mundo. *CRIM-UNAM México 2001*
- GUDYNAS, E. (2002) *El concepto de regionalismo autónomo y el desarrollo sustentable en el Cono Sur*. Capítulo del libro Sustentabilidad y regionalismo en el Cono Sur. Ediciones Coscoroba. Montevideo
- JESSOP, BOB (2004) *"La economía política de la escala y la construcción de las regiones trans-fronterizas"* Revista Eure (vol.XXX, No. 89) pp15-41, Santiago de Chile, Mayo 2004
- MINTZBERG, HENRY Y JORGENSEN, JAN (1995) *Una estrategia emergente para la política pública* Volúmen IV No.1 México
- OHMAE, KENICHI. (1996) *El fin del Estado Nación*. Free Press.
- RAMIREZ VIEIRA. {2003} *"El Desarrollo de Regiones: ¿Relanzamiento de la Integración Andina?"* "Policy Paper. . www.colombiainternacional.org
- REBORATTI, Carlos (2007) *Ambientalismo y conflicto ambiental en el Río Uruguay* en Vicente palermo y Carlos Reboratti (compiladores) "Del otro lado del río". Buenos Aires EDHASA 2007
- ROJAS ARAVENA, F. (2002). *"Las medidas de Confianza Mutua y de seguridad. Perspectivas desde Chile"*. Fasoc. año17, No. 1-No .2, enero-junio 2003
- SASKIA SASSEN (2006) *"Para que funcione la economía global: el papel de los estados nacionales y los organismos privados"* Taller a distancia Integración y desarrollo Sostenible. CLAES 2006.
- VAZQUEZ BARQUERO, A. (2001) *"Desarrollo endógeno y globalización"* en Vázquez Barquero, Antonio y Madoery, Oscar (Compiladores); "Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local"; Homo Sapiens Ediciones; Rosario, Argentina 2001
- VAZQUEZ BARQUERO, ANTONIO (2005) *Las nuevas fuerzas del desarrollo*. Universidad Autónoma de Madrid. Antonio Bosh Editor. Madrid 2005.