

La exitosa articulación empresarial de los discursos neodesarrollista y de optimización ecológica

La construcción social del medio ambiente regional no es solo fruto de procesos históricos antiguos o de los años noventa, lo es también de los discursos de las propias empresas, permanentemente reactualizados desde que llegaron a la región platina. El éxito de aquellas para minimizar su impacto sobre el medio ambiente en los debates radicó en su capacidad para articular dos relatos. El primero acerca de su rol positivo en el desarrollo territorial de zonas económicamente marginales de los países donde intervienen. El segundo argumenta acerca de su eficiencia particular en la gestión de los recursos naturales de dichas zonas. Ambos se apoyan en un lenguaje de valoración que hace de la gestión empresarial o del «management» agroindustrial un modelo-solución a aplicar a temas sociales y ambientales, y hace de las grandes empresas los actores sociales más legítimos para tratarlos.

Las transnacionales silvícolas fortalecieron su presencia en la región en un contexto de las relaciones internacionales favorable a la actuación de este tipo de empresas en todos los campos de la vida social. En la Cumbre de la Tierra de Johannesburgo (2002), las Naciones Unidas marcaron su decidido apoyo a un modelo para países en vías de desarrollo que le otorgaba un rol central a las empresas transnacionales y a las grandes ONG (Goddard y Hommel, 2005). Las muy grandes empresas eran entonces presentadas como un vector preferencial y legítimo del desarrollo gracias a sus capacidades para invertir o drenar inversiones hacia países con economías débiles y subfinanciadas. Gracias al nivel de «expertise» que le brindaban sus múltiples experiencias de explotación de recursos naturales y gestión de servicios básicos como el agua en el mundo, gracias a su red de profesionales formados en grandes institutos de investigación, eran también presentadas como los actores mejor parados para tratar grandes cuestiones ambientales. En este campo, la Cumbre de Johannesburgo difundió la idea de que estas grandes empresas podían paliar la ineficiencia e inexperiencia de Estados pobres y sus administraciones inexperientes en la gestión ambiental, legitimando las asociaciones público-privadas como soluciones privilegiadas.

Autores como Goddard y Hommel (2005) denuncian detrás de este discurso internacional un esquema para expandir el área de actuación de las transnacionales, a las que, simultáneamente, se les otorgaba una legitimidad política, se les garantizaba la viabilización de sus inversiones gracias a sistemas de seguros contra la incertidumbre económica y política, y se solventaban los mercados de los países donde preveían instalarse mediante préstamos de los organismos financiadores internacionales como el Banco Mundial (BM). A pesar de múltiples contraejemplos de esta supuesta mayor eficacia de las transnacionales en el campo de la gestión ambiental —como en la gestión de la red de agua potable en

Buenos Aires en los primeros años del siglo XXI— estas lograron aprovechar este contexto favorable. En Sudamérica, el fin del período liberal a ultranza de los noventa y la llegada de gobiernos de izquierda en los primeros años del siglo XXI no marcó el retroceso de su presencia central en las economías del continente. En materia económica, el neodesarrollismo de estos gobiernos los impulsó, más allá de discursos críticos hacia el neoliberalismo y de recuperación de soberanía, a seguir apoyando decididamente este tipo de empresas, que fortalecieron su papel en muchos de los sectores de sus economías. Tal como lo menciona Svampa (2010: 26), estos años son los de

una nueva fase de acumulación del capital, en la cual uno de sus núcleos centrales es la expropiación de los recursos naturales, cada vez más escasos, en el marco de una lógica de depredación ambiental. Sin embargo, en este contexto, se opera la reasociación entre la tradición nacional-popular y una visión productivista del desarrollo.

Es a partir esta íntima articulación de objetivos entre Estado y empresas transnacionales que se erigen en este período discursos que legitiman la acción de las segundas, minimizando sus efectos sobre la sociedad y el medio ambiente. Es lo que ocurre en particular en torno a la agroindustria maderera.

La argumentación territorial del discurso neodesarrollista

Las transnacionales madereras (al igual que las especializadas en minería o explotación de hidrocarburos) lograron en estos años amalgamar en su discurso de autolegitimación enfoques complementarios, consiguiendo reivindicar de forma simultánea y algo paradójica un doble rol. Por un lado se presentaron como actores insoslayables del desarrollo económico de los países donde actuaban, con una velada o abierta crítica a la impotencia del Estado para realizar lo que ellas hacían; por el otro, se atribuyeron el rol de fieles colaboradores del Estado en su afán por reconstruir políticas de desarrollo territorial, presentando sus inversiones como articuladas al desarrollismo estatal imperante. Tanto desde la administración pública como desde las empresas se construyeron en estos años varias narrativas o discursos que tendieron a difundir en la sociedad esta imagen positiva de la silvicultura, con vistas a facilitar su aceptación. Dos enfoques en particular tendieron a presentar a las transnacionales como los puntales de una gestión «nueva» o «moderna» del territorio y de sus recursos, que reemplazaría a formas antiguas y «atrasadas»: se trata del enfoque de «optimización productiva del espacio» y del enfoque que podríamos llamar «gestionario-pionero», ambos claramente afiliados a la ideología de la Cumbre de Johannesburgo. Un tercer enfoque que llamo de «para-estatal» presenta a la silvicultura como una herramienta de reducción de desigualdades territoriales, íntimamente conectada a políticas públicas.

El enfoque de «optimización productiva del espacio» presenta a la silvicultura como una actividad que solo le sumaría atractivos a los territorios nacionales, ya que se insertaría en tierras productivamente «marginales»: por un lado aumentaría la renta que puede sacarse en estos espacios respecto a actividades llamadas «tradicionales» como la ganadería, y por el otro no competiría con los sectores más dinámicos del sector agropecuario, asentados en otros tipos de tierras. Así interpretan Morales Olmos y Siry (2009) la política forestal uruguaya:

La política forestal uruguaya fue desarrollada para promover el crecimiento económico y generar beneficios ambientales. El Gobierno la consideró como una herramienta para transformar tierras agrícolas marginales que ofrecían buenas condiciones para el crecimiento forestal, en un sector forestal globalmente competitivo.

En Rio Grande do Sul, autoridades públicas y empresas hablaron con una sola voz cuando fueron formulados hacia 2003 los proyectos de VCP y Aracruz para expandir sus plantaciones: «La forestación, siempre es bueno subrayarlo, no excluye ni sustituye de forma alguna ninguna de las actividades o vocaciones tradicionales de determinadas regiones como la mitad sur», decía en 2005 el Gobernador del Estado¹⁹. Este enfoque está en la misma línea que las estrategias internacionales de sectores empresariales y de organismos financiadores como el BM para legitimar la expansión espacial de nuevos cultivos no alimenticios en países en vías de desarrollo. Nalepa y Bauer (2012) demostraron por ejemplo cómo el *lobby* de los agrocombustibles legitima su expansionismo y sus demandas de financiamiento a través de estudios de dudosa calidad científica, que intentan demostrar que las plantaciones (palma aceitera, jatropha, caña de azúcar...) van a ocupar tierras «marginales», en particular tierras donde la agricultura familiar no estaría presente²⁰.

Este discurso no se sustenta por lo general en datos establecidos y confiables que prueben esta situación de no-competencia por el uso del suelo. Incluso si a escala de los territorios que estudiamos la silvicultura tendió a instalarse en zonas donde las rentas agropecuarias fueron históricamente menores que para el promedio de cada país, este patrón de localización se explica sobre todo por el muy bajo precio de la tierra en estas zonas. En Uruguay, el hecho de que los incentivos fiscales y financieros hayan sido otorgados únicamente cuando los proyectos de plantación estaban localizados en suelos «de prioridad forestal», con un índice de productividad pecuaria menor al del promedio del país, le dio un sustento fuerte a este discurso, por el respaldo científico que daba a la política de incentivos. No obstante, uno puede dudar de que el mapa que sirvió al establecimiento de estos suelos de prioridad forestal (el famoso «índice Coneat»), generado en la década de los setenta, era aún totalmente pertinente en los primeros años del siglo XXI²¹. Para esta época, las innovaciones tecnológicas ya habían hecho que suelos sin interés para la agricultura en los setenta hayan comenzado a serlo a fines de los noventa.

A pesar de la ausencia de pruebas totalmente convincentes, el argumento de optimización productiva del espacio es utilizado a modo de mulletilla por el sector, y a cualquier escala geográfica. Vimos en el capítulo precedente que a escala local existen frecuentes situaciones en que la silvicultura compite con las otras actividades agropecuarias (figura 23 en el pliego de ilustraciones color), y que los mismos madereros reconocen buscar en prioridad suelos con buenas capacidades productivas y no los de menor potencial, para maximizar la rapidez de la producción de madera²². Carrere y Lohman (1996: 136-137) muestran también con ejemplos asiáticos y brasileros cómo, en realidad, los madereros no están realmente apostando a plantar en suelos degradados o marginales, pero usan este argumento para «manejar a la oposición». A pesar de ello, este argumento de no-competencia espacial sustenta varios discursos, como lo vimos en el capítulo 4. Se usa a favor del silvopastoreo («se puede combinar silvicultura con ganadería») y toda la política de «fomento» en el Rio Grande do Sul recurre a la misma idea: el pequeño propietario podría gracias al fomento sacar una renta de los espacios otrora «improductivos» de su propiedad, por ser rocosos o de suelos pobres²³. El éxito de este enfoque se ve en la marginación de voces críticas acerca de este tema, como por ejemplo proyectos parlamentarios de lucha contra la sustitución del uso ganadero del suelo por la silvicultura²⁴.

El enfoque «gestionario-pionero» es complementario del primero al valorar la expansión del sector maderero como un proceso de sustitución de formas productivas ineficientes (la ganadería extensiva en particular) por un modelo empresarial que traería por primera vez a los ámbitos rurales hábitos modernos de trabajo y formas eficaces de producción. Esta faceta del discurso neodesarrollista profesado por las empresas mismas valora no tanto el tipo de producción en sí, sino un modelo organizativo general con valor ejemplar para el resto de la sociedad: el de la gran empresa transnacional. Las manifestaciones de este discurso son menos frecuentes y no siempre fácilmente identificables, pero se observan en el menosprecio velado de muchos mandos de estas empresas hacia los modos de producción agropecuaria tradicionales, o en la reivindicación de ser un «sector de vanguardia»²⁵. Otra expresión de este enfoque se da en la certeza de ser los puntales de una «industrialización» del interior rural platino²⁶, o en la expresión de admiración y orgullo respecto de las capacidades técnicas de estas grandes corporaciones: «yo pertenezco a una empresa que plantó 50.000 ha en cinco años», me dijo por ejemplo en entrevista un mando intermedio de una gran empresa riograndense. El éxito económico de estos actores agropecuarios nuevos le dio una audiencia importante a este discurso en varios círculos profesionales y académicos, que ven en estas nuevas formas organizativas el principal modelo a seguir sin reparar en sus efectos colaterales para la evolución del resto de los productores rurales²⁷.

El tercer enfoque que llamo de «para-estatal», tiene por objetivo presentar a la silvicultura como el natural aliado del Estado para llevar a cabo sus políticas de reversión de las desigualdades territoriales, gracias al interés de las empresas por invertir en zonas marginales de los territorios. En algunos casos, el mismo sector se presentó como el motor de una política de reequilibramiento territorial que no asumía el Estado. El *lobby* silvícola riograndense pretendió así que fue gracias a su presión que el Gobierno del Estado asumió la política de apoyo a la silvicultura para celulosa a partir del 2003, atrayendo tres grandes empresas:

Este proyecto destinado a la mitad sur [del Rio Grande do Sul] no fue decidido por el gobernador ni por nadie del área pública. Fuimos nosotros, nuestras asociaciones, que elegimos la mitad sur, porque la mitad sur carecía de un programa. El programa fue aceptado, fue asumido, y está funcionando...²⁸.

Como lo vimos en el capítulo anterior, hay escasas evidencias de que la silvicultura mejore nítidamente las condiciones de vida a nivel local en el espacio rural: la mayor parte de la generación de riqueza se da en espacios urbanos, y sobre todo en espacios alejados del espacio de las plantaciones (el litoral uruguayo, la región de Porto Alegre). A pesar de ello, fue probablemente este argumento el más usado para legitimar la implantación de la actividad, y afirmaciones tales como «... seremos agentes vectores de una actividad que promoverá el desarrollo del Rio Grande do Sul...»²⁹ eran y siguen siendo corrientes. Expresiones como «sacar a los rincones del atraso», que expresaban con vocabulario gauchesco la supuesta capacidad de la silvicultura para generar empleos y generar impuestos locales, fueron corrientes en los primeros años del siglo XXI en el estado sureño (Severo do Amaral, 2006)³⁰. En los tres países, este discurso fue claramente asumido por las autoridades públicas, habiendo de su parte un claro compromiso para allanar el camino al desarrollo silvícola y legitimarlo, confundándose muchas veces los objetivos de la administración pública con los empresariales (Arrarte, 2003)³¹.

En el contexto económico general deprimido de fines de los noventa, este enfoque para-estatal de la expansión silvícola tuvo un eco diferente en Uruguay y en Rio Grande do Sul. En Uruguay, fue y sigue siendo presentada como una actividad que, al conectar el país a circuitos comerciales globalizados y al aumentar el PIB nacional, contribuye a sacar al país de su marginación en la región y el mundo, a hacerlo conocer. En Rio Grande do Sul, los pro-silvicultura jugaron hábilmente sobre un sentimiento muy difundido entre los habitantes de la mitad sur del estado de ser relegados respecto a una mitad norte más pujante, agrícola e industrial, confirmado por años de estudios que demuestran menores niveles relativos de empleo, de calidad de vida y de desempeño económico en esta «metade sul». Le fueron allí atribuidas a la silvicultura cualidades que iban a permitir a esta «metade sul» equipararse al resto del estado en cuanto a producción y niveles de vida³². Muchos ediles locales

vieron en la silvicultura una oportunidad para generar mano de obra en sus territorios, y fueron muy activos en su promoción, por ejemplo defendiendo los grandes emprendimientos durante audiencias públicas previas a su instalación (Froehlich *et al.*, 2009). Presionaron también activamente a nivel federal para que se autorice a Stora Enso a adquirir terrenos en zonas fronterizas del Rio Grande do Sul, donde teóricamente estaba prohibido que extranjeros compren tierra³³. La gran dispersión de las plantaciones de Aracruz y Votorantim en decenas de municipios del estado pudo haber sido un factor favorable a esta defensa municipal de los emprendimientos silvícolas: persuadidos de los beneficios sociales que traería, los municipios entraron en competencia para favorecer la compra de terrenos en sus territorios, por ejemplo llamando públicamente a que aprovechen el bajísimo precio de la tierra en esta región³⁴. En este contexto, las dos empresas multiplicaron sus apoyos políticos y debilitaron eventuales oponentes.

Estos tres enfoques reflejan la imagen de eficiencia ejemplar que quieren dar del conjunto del sector las mayores empresas del rubro, aun si buena parte de las menores empresas está lejos de los desempeños organizativos y financieros de las primeras. Veremos enseguida cómo esta estrategia discursiva basada en la valoración de un modo empresarial de tratamiento de los problemas territoriales se transfirió directamente a la promoción del desempeño ambiental del sector.

La cara ambiental del discurso neodesarrollista: la optimización ecológica

Cada uno de los tres enfoques que acabo de presentar tiene una traducción directa en el campo ambiental, en el marco de una estrategia compleja. Svampa (2010: 4) evoca esta transferencia entre argumentaciones productivistas o «desarrollistas» y ambientales o «ecoeficientistas» como una constante del trabajo de legitimación del accionar de las transnacionales en los albores del siglo XXI en Sudamérica. En el caso de los madereros, esta estrategia tiene por objetivo presentarlos no solo como actores de bajo impacto ambiental, sino también como un sector ejemplar en materia de gestión ecológica, del cual productores rurales y Estados deberían inspirarse. De parte de las empresas madereras, el enfoque de optimización productiva del espacio se traduce por ejemplo en un discurso de «optimización ecológica del espacio» principalmente aplicado a la biodiversidad. Esta optimización radicaría en el hecho de que la silvicultura se estaría asentando en ecosistemas de bajo valor de biodiversidad, dejando voluntariamente de lado los de alto valor.

Varios actores favorables al sector se valen en este caso de la invisibilización histórica del ecosistema de los campos mencionada en páginas previas, lo que explica que casi nadie contradiga públicamente su argumentación. Cuando se suma el desconocimiento general entre la población de la biodiversidad de los campos a la creencia fuerte (aun entre

científicos) de que los campos son ecosistemas «degradados», no es de extrañar anuncios como el que sigue en el sitio web oficial de Stora Enso:

Nunca convertimos bosques nativos en plantaciones. En Stora Enso, no convertimos bosques naturales o áreas de conservación en plantación, e identificamos y protegemos áreas importantes desde un punto de vista social, cultural o económico. *Establecemos nuestras plantaciones de árboles en tierras con bajo valor de biodiversidad...*³⁵.

Sin aportar ninguna prueba de este «bajo valor de biodiversidad», la empresa logra así minimizar eventuales efectos sobre la biodiversidad a los ojos de sus accionarios o de las sociedades de los países donde se asentó.

La construcción de una imagen de optimizadores del uso del espacio minimizando el impacto sobre la biodiversidad fue soportada por un abanico de actores que actúan a escalas y en escenarios diferentes. La apuesta de financiadores como el BM para apoyar al sector maderero en los años noventa, paralelamente a la estructuración de movimientos ambientalistas internacionales, explica que se hayan financiado muchos trabajos que le atribuyen virtudes conservacionistas a la silvicultura³⁶. Tal como lo demostró Goldman (2005) en su estudio sobre la forma en que el Banco Mundial logra imponer su visión hegemónica del medio ambiente en los países donde interviene, esto explica cómo afirmaciones sin sustento científico puedan ser aceptadas como válidas en una serie de ámbitos³⁷. Un ejemplo de ello es el párrafo sobre biodiversidad del estudio de impacto ambiental de las plantas de celulosa de Fray Bentos en el 2006, sorprendentemente aceptado por las autoridades ambientales uruguayas sin discusión:

Ambas plantas están siendo construidas en tierras que anteriormente se usaban para agricultura. Existe poco o ningún hábitat natural original en ninguno de los dos sitios, ya que toda esa área tiene un largo historial de uso agrícola [...]. El desarrollo de plantaciones en la región es un factor positivo ya que las plantaciones proporcionan una mejor estructura de hábitat con mayores nichos para una más amplia variedad de fauna y flora, *aumentando así la biodiversidad en comparación con las actuales condiciones de pasturas.*

Que una consultora habilitada por el BM pueda asestar evidentes contrasentidos ecológicos de forma abierta muestra cómo la hegemonía del discurso de optimización ecológica entre ciertos grupos de actores internacionales desarticula toda capacidad crítica. Es efectivamente insostenible que la sustitución de pastizales que cuentan varias decenas de especies por metro cuadrado (Lezama *et al.*, 2010) por un monocultivo de árboles donde la sombra elimina gran parte del tapiz herbáceo, pueda aumentar los niveles de biodiversidad. A escala de la región, múltiples investigadores y técnicos ligados al sector maderero difundieron el discurso «optimizador» desde fines de los años noventa, mediante múltiples informes y trabajos. Estos se caracterizan o por una limitada cientificidad, o por una posición claramente favorable por el sector, que los incita

a concluir que la ausencia de «evidencias» sobre impactos ambientales de la silvicultura equivale a una ausencia de impactos en sí³⁸.

Otra traducción es la del enfoque «gestionario-pionero» en su versión ambiental. Esta se escucha reiteradamente en entrevistas, de la boca de ingenieros o mandos intermedios de las mayores empresas que reivindican un rol proactivo en el respeto a las normas ambientales y, más aún, el desarrollo de actividades de protección que van más allá de lo que exigen las leyes nacionales. Es frecuente que se reivindique ser «los únicos» productores rurales que respetan las leyes ambientales del país, otorgándose una posición ejemplar en este campo. Al menos en Rio Grande do Sul, se confirma efectivamente que el respeto por la legislación ambiental de las empresas mayores es mucho más sistemático que para las otras, por ejemplo en la obligación de mantenimiento de porciones no plantadas en los predios productivos («Reserva legal» y «áreas de preservación permanente»), y se comprueba en la simple geometría de las plantaciones observadas desde el cielo (macizos de eucalipto en la figura 26 en el pliego de ilustraciones color, cuadro 4). Pero esta actitud está dictada más que nada por obligaciones de orden legal y económico, y no por inclinación ambiental *per se*: las transnacionales deben certificar sus plantaciones para acceder a los mercados europeos y norteamericanos; por otro lado, llegaron a la región adquiriendo cientos de miles de hectáreas beneficiándose de ingentes subsidios públicos pagados con deuda nacional, lo que las expone a la crítica y al conflicto con variados grupos sociales. Estas dos razones bastan ampliamente para incitarlas a respetar la ley, más que una supuesta predisposición mayor que los otros productores a cuidar del medio ambiente.

Tabla 20. Superficie voluntariamente dedicada a «áreas de conservación» por algunas empresas madereras

Empresa	Entidad	Áreas «de conservación»	
		Superficie (ha)	% sobre total de tierras poseídas
Forestal Oriental (UPM)	Uruguay	6.373	2,75%
Masisa (Arauco)	Corrientes, Entre Ríos	3.777	5,2%
Tapebicuá	Corrientes	1.200	10%
FIBRIA	Rio Grande do Sul	162	0,15%
Celulose Riograndense (CMPC)	Rio Grande do Sul	2.379	1,12%

Nota: Para las empresas brasileras, solo se computan las áreas creadas voluntariamente, no se computa la superficie que debe ser mantenida por ley con vegetación nativa. Montes del Plata y Weyerhaeuser en Uruguay, CMPC en Corrientes no brindan información en acceso libre sobre la superficie total ocupada por sus áreas de conservación.

Fuente: elaboración propia con base en Masisa, 2009; Tapebicuá, 2009; FIBRIA, 2010; CMPC, 2012; Forestal Oriental, 2012

Se puede identificar la versión ambiental de este discurso «gestionario-pionero» en la reivindicación de prácticas de «responsabilidad empresarial» que diferenciarían a los grandes grupos del resto de los productores, que les permitirían presentarse como líderes de los avances en la mejora de la legislación ambiental en sus países respectivos. Tomemos el caso de las «áreas de conservación» que posee toda gran empresa en sus tierras (véase tabla 20). La insistencia de estas empresas sobre esta actividad voluntaria, a través de sus sitios web o de sus informes anuales de actividad, demuestra que a través de ella se busca dar una imagen de buen gestor del medio ambiente, se hace gala de una «expertise» en materia de conservación que otros productores no poseen. Como es regla en el sistema de autolegitimación del sector, se valoran como tales esas medidas, por ejemplo en estudios de impacto ambiental como el llevado a cabo para las plantas de celulosa de Fray Bentos:

Además, como parte de la certificación de manejo forestal sostenible de las plantaciones, se establecen requisitos para reservar y conservar hábitats naturales como parte integral de la operación forestal. Como resultado, estos proyectos mejoran la biodiversidad, en vez de disminuirla (Ecometrix Incorporated, 2006: 46).

Pero un examen más minucioso de la geografía de estas «áreas» muestra primero que representan ínfimas superficies respecto del total de tierras que gestionan. Segundo, que corresponden por lo general simplemente a zonas que estaban incluidas en las tierras que compraron las empresas, y que por varios motivos no pudieron plantar: o se trata de bosques nativos protegidos por ley, o de humedales impropios al cultivo de árboles (Gautreau, 2006). El costo para transformarlas en zonas de «conservación» es generalmente muy bajo para la empresa, ya que no supone más que cercarlas y organizar algunas actividades de colectas biológicas por investigadores. No se trata por ende ni de una actividad que compense el impacto ambiental de las plantaciones, ni de medidas que mejoren la calidad ambiental de las tierras adquiridas; a lo sumo, permiten mantener intocados ecosistemas preexistentes.

Este mecanismo —presentar como gestión ecológica vanguardista acciones que responden a obligaciones económicas— se movilizó también cuando las empresas riograndenses interpretaron a posteriori en términos de optimización ecológica la forma en que compraron tierras en los años 2003-2005:

la VCP, cuando vino para el Rio Grande do Sul, tuvo la preocupación de adquirir tierras dispersas, tanto que hoy estas 65.000 ha que tenemos se encuentran en 14 municipios [...]. Esta compra de tierras fue estratégica, evitando el tema de los grandes macizos forestales, reduciendo el impacto ambiental³⁹.

Parece muy poco probable que la compra de tierras dispersas haya respondido de forma central a preocupaciones ecológicas, ya que esta situación redundaría en costos más altos de operación para las empresas: sería bastante más lógico que esta dispersión haya respondido a factores como

el precio de la tierra o la falta de disponibilidad de terrenos cerca del litoral y de la planta de celulosa planeada (zona de Pelotas), impidiendo así la compra de grandes extensiones de un solo bloque. Existe en Uruguay por parte de la administración forestal una tentación similar, consistente en adjudicar objetivos ecológicos al modelo de regulación utilizado hasta el año 2005: el mapa «Coneat» de productividad del suelo. El único objetivo de esta herramienta, que permitió localizar suelos de prioridad forestal para otorgar el subsidio público, era una regulación productiva.

Para algunos autores afines al modelo empresarial de estos grupos, se da por sentado que las empresas silvicultoras trabajan voluntariamente con el Estado y ciertas organizaciones sociales en desarrollar los instrumentos de regulación de sus propias actividades, cuando muchos indicios demuestran, al contrario, que buscan minimizar las restricciones que se les podría imponer, lo que veremos en el capítulo siguiente⁴⁰. Es legítimo preguntarse si esta preocupación empresarial por regular los impactos ambientales es realmente tan «ostensible» y el horizonte tan «auspicioso» (Secco y Errea, 2008), cuando se observa el bajísimo grado de control ambiental de la actividad silvícola o agrícola en Uruguay.

Las representaciones que la sociedad construye de su ambiente, a través de producciones artísticas o científicas, a través de diferentes discursos, no son meras expresiones sin impacto en las formas concretas de gestión. En la región platina, las lógicas de construcción dominantes que fueron expuestas actuaron a favor de la silvicultura, en el sentido amplio de una minimización del cuestionamiento social hacia sus impactos ambientales. Las lógicas regionales de construcción de estas representaciones ofrecieron al discurso ecoeficientista o de «optimización ecológica» de las transnacionales un contexto ideal para cundir profundamente entre la población. Existe por un lado, desde al menos un siglo en Uruguay el difuso sentimiento de que la silvicultura es una actividad noble, asociada al progreso. Por el otro, no existe valoración social del ecosistema más afectado por la silvicultura: los campos. En estas condiciones, se entiende que haya resultado difícil que permeen las denuncias de los efectos de la actividad sobre la biodiversidad, y sobre el medio ambiente en general. Como lo veremos a continuación, esto tuvo importantes consecuencias en las formas de regulación de la actividad.

NOTAS DEL CAPÍTULO 6

- 1 Muchos trabajos cuestionaron a fines del siglo XX la representación científica y popular de un bosque amazónico virgen, que solo a la llegada de los colonos europeos habría conocido serias modificaciones (deforestación, degradación...). En particular, trabajos arqueológicos demostraron que vastas extensiones internas al macizo conocieron una importante deforestación entre los años 1200 y 1600, ligada a una densa presencia indígena (Heckenberger *et al.* 2003). Es el caso del Alto Xingú, hoy una de las mayores reservas indígenas del continente y en su mayor parte cubierta de bosques. El bosque reocupó este espacio después del 1600, probablemente por el derrumbamiento demográfico traído por las enfermedades europeas, que se difundieron en el bosque antes mismo de que llegaran los exploradores europeos. Cuando estos llegaron a estas zonas en el siglo XIX, no pudieron imaginar que este bosque era una formación secundaria, fuertemente influenciada en su composición botánica por los siglos previos de gestión indígena.
- 2 *Revista de la Asociación Rural del Uruguay*, 1910: 732 (ARU.1910.732).
- 3 ARU.1876.219 (artículo copiado de los *Anales de Agricultura*, España).
- 4 ARU.1881.462.
- 5 ARU.1903.111.
- 6 ARU.1906.457.
- 7 Planes de «forestación» y control social van así de la mano en el proyecto de creación de una sociedad anónima, la *Forestal Colonizadora Uruguaya*, que solicita al Gobierno obtener en 1889 la explotación de varias islas de un río próximo a la capital, Montevideo: «Nadie ignora, por otra parte, más allá de los aspectos económicos del asunto, los beneficios y admirables efectos de la forestación, tanto desde el punto de vista climático e higiénico, como para las cuestiones agrícolas y ganaderas, e incluso desde el punto de vista moral» (Archivo General de la Nación, Archivos de Hacienda y Gobierno, 1889, legajo 24). Para obtener esta concesión de islas públicas en el río San José, los candidatos proponen construir una escuela agraria y ... una penitenciaria rural. Uno de los activos colaboradores de la *Revista de la Asociación Rural*, Fontan, había propuesto ya en 1874 la creación de bosques municipales a través del trabajo forzado de los prisioneros (ARU.1874.27).
- 8 Las pretensiones moralizadoras y civilizatorias de dicha fiesta son perceptibles en las consideraciones introductorias de este decreto: «Considerando el inmenso perjuicio que al país se vienen ocasionando por la destrucción inconsiderada de sus bosques naturales y artificiales, que no han bastado las leyes y decretos promulgados al respecto [...]; que en todos los pueblos antiguos los árboles fueron siempre objeto de un culto especial, que por ser de carácter supersticioso, se fue perdiendo con los adelantos de la civilización, dando con ello, origen a múltiples y gravísimos daños que deben corregirse, tendiendo a la vez al restablecimiento de aquel culto previsor y benéfico; que existe positiva conveniencia en consagrar un día del año a la plantación de los árboles, como enseñanza civil a las nuevas generaciones». La idea de este festejo fue aparentemente inspirada en ejemplos europeos de España y Francia (Gautreau, 2006).
- 9 Editado por Capurro Publicidad y muy difundido en el país, sus características dan una idea de la importancia del trabajo de compilación realizado: 1100 páginas de texto, 3500 grabados, 40 mapas, 25 láminas color, 150 tablas estadísticas, impresos en un volumen de 39,5 x 30,5 cm.
- 10 Estas virtudes supuestas son resumidas en los subtítulos del capítulo: «El bosque como manifestación de la riqueza nacional – Necesidad de favorecer su desarrollo – El mejoramiento progresivo y las prácticas modernas de la industria de la ganadería, tienen necesidad del bosque de abrigo – La agricultura y el futuro de la industria nacional tienen necesidad de madera de obra para su desarrollo y su éxito – Las condiciones del país para el desarrollo de una gran riqueza forestal – La obra de arboricultura ya realizada, y la que resta por hacer».
- 11 ARU.1942. n.º 9.9: Aprovechamiento industrial de nuestros montes artificiales y naturales. Datos de interés. Ing. Agron. Eduardo Llovet.
- 12 ARU.1987. n.º 1.16: Porcentualmente, tenemos la menor superficie de bosques en América. Avances y retrocesos en la búsqueda de estímulos legales. Ariel Rodríguez Yáñez; ARU.1987. n.º 2.8: Alternativas del uso del bosque y necesidades de estímulos fiscales. Ariel Rodríguez Yáñez. ARU.1988. n.º 8: Recursos forestales: serio problema en América Latina.
- 13 Este cálculo está basado en el censo agropecuario, por lo que este porcentaje se refiere a la

- superficie de los establecimientos agropecuarios ocupada por pastizales naturales. Estos establecimientos cubren la mayor parte del territorio uruguayo.
- 14 En muchos de estos litigios, se evoca la rarefacción de los bosques, en fuentes judiciales del siglo XVIII y del siglo XIX. Como lo demostré en mi tesis de doctorado (Gautreau, 2006), sería erróneo tomar a estos documentos como una prueba fehaciente de una reducción drástica de los bosques en Uruguay bajo la colonia: muchas veces, la denuncia de una desaparición de los bosques tenía por objetivo acusar a ciertas categorías de la población (leñadores, carboneros, pobladores pobres), para impedirles el acceso a un recurso que era de uso libre. En líneas generales, sostengo que los bosques uruguayos no conocieron una drástica reducción de su superficie entre la época colonial y actual, lo que contradice una opinión hoy aún dominante en Uruguay (Gautreau, 2010).
 - 15 Es por ejemplo el caso de los múltiples trabajos de Bernardo Rosengurtt a partir de la década de los cuarenta.
 - 16 Esta tendencia también fue propiciada por el énfasis de las políticas internacionales de conservación en humedales y bosques. Hacia 2002, los ambientes más representados en el conjunto de áreas de conservación uruguayas eran respectivamente los humedales (28 áreas sobre 36) y bosques (14 sobre 36). De las 10 áreas de mayor tamaño, 8 estaban dedicadas a la conservación de humedales (Capo *et al.*, 2009).
 - 17 Múltiples trabajos demostraron que existe una correlación clara entre los avances de la cartografía ambiental de la Amazonía brasilera y el auge de políticas de conservación (Droulers y Le Tourneau, 2000).
 - 18 «Nosotros tenemos la necesidad de preservar nuestra Mata Atlántica, lo que quedó de nuestra Mata Atlántica, y sin la menor duda la forestación es uno de los factores que puede efectivamente evitar que tengamos atentados al medio ambiente con todas las consecuencias que el mundo conoce...» (intervención de Germano Rigotto, Gobernador del Rio Grande do Sul, en un seminario sobre silvicultura en 2005 en Porto Alegre en Hasse, 2005: 14).
 - 19 Discurso presentado en el seminario sobre silvicultura en Porto Alegre en 2005 (en Hasse 2005: 12). Estas palabras son casi las mismas que usaba en este mismo seminario el presidente del potente *lobby* silvicultural de la «Associação Gaúcha de Empresas Florestais» (Ageflor) de Rio Grande do Sul: «... hoy establecemos una nueva meta. Un millón de hectáreas para el Rio Grande do Sul, lo que ocuparía 4% de la superficie cultivable del Rio Grande do Sul, *sin afectar ninguna otra actividad*, solo agregando valor a las propiedades rurales» (p. 35, énfasis mío).
 - 20 Las autoras muestran en particular que estos estudios están basados en análisis de la superficie terrestre por imágenes satelitales. Esta metodología es particularmente adaptada al estudio de la ocupación del suelo (detección de los objetos materiales en su superficie: bosques, agua, praderas, arena...), pero no para los usos del suelo. Por ejemplo, es muy difícil establecer con certeza si zonas de pastizales están o no ocupadas por nómades en base a imágenes satelitales, tal como es casi imposible a veces detectar la presencia de campesinos en zonas de bosques. Se tiende en estos informes a determinar como «vacías» grandes áreas —por ejemplo en África— y por ende a pretender que son disponibles para plantaciones de agrocombustibles. Este artículo (Nalepa y Bauer, 2012) es fundamental para entender cómo se manipulan hoy en día las herramientas de cartografía de recursos naturales al servicio del discurso transnacional de optimización productiva del espacio.
 - 21 Para mayores precisiones sobre la clasificación Coneat, véase el apartado «Los “suelos de prioridad forestal” en Uruguay: vida y muerte de una herramienta de regulación espacial de la silvicultura» más adelante en el libro.
 - 22 Véase sobre este punto la nota 50, p. 185 en este libro.
 - 23 Este argumento era reiteradamente recordado en los folletos de Votorantim Celulose e Papel cuando lanzó su programa de fomento «Poupança florestal», y los ganaderos familiares entrevistados en las sierras del Alto Camaquã también lo mencionaban.
 - 24 Un ejemplo de intento frustrado de promover una mayor regulación de la atribución de tierras para silvicultura fue el proyecto de ley del diputado uruguayo por Cerro Largo Sergio Botana, en agosto del 2006. Proponía severas restricciones al avance de la silvicultura, partiendo del diagnóstico de que este avance suponía una competencia exagerada con la ganadería y la agricultura, y representaba una incorrecta optimización del recurso suelo.
 - 25 Texto firmado por la empresa Stora Enso, en Rosario Pou y Asociados (2009: 32).
 - 26 Entrevista Juan Pedro Posse.
 - 27 Es por ejemplo el caso de autores como Secco y Errea (2008), que valoran como extremadamente positivas las nuevas formas organizativas de producción en los «nuevos

- rubros»: «las cadenas agroindustriales que se han desarrollado en los últimos años —granos, forestal, la lechería neocelandesa— se caracterizan por haber llevado a la explotación agropecuaria un modelo de organización de características industriales. A diferencia de la actividad rural tradicional, la explotación está separada de la vida doméstica/familiar. Cada una de las decisiones y cada una de las prácticas se llevan adelante con rigor industrial, con el propósito de lograr resultados óptimos» (p. 117). Esta posición conlleva por lo general una condena implícita a modelos familiares de producción —aun importantes en Uruguay aunque en franco retroceso— vistos como condenados por su incapacidad para «adaptarse» a los cambios de requisitos de una economía globalizada, sin pensar en el interés de mantener dichas formas de producción alternativas al agronegocio, ni en las vías para ayudar a este sector a evolucionar en sus prácticas: «la lógica generalizada de atención al problema [de los agricultores familiares] entiende que a esos productores les faltan cosas/objetos (no sujetos) y que las estrategias deben ir en la dirección de proporcionarles cosas: tierra, crédito, herramientas, caminos, subsidios, asistencia técnica, exoneración de impuestos, etcétera. En realidad, por este camino no se han logrado resultados que permitan prever que profundizándolo se podrán lograr soluciones masivas para la agricultura familiar. La colonización, el crédito dirigido, los extensionistas, resultan instrumentos sumamente caros y que ofrecen resultados erráticos, por no decir pobres. Un dilema central es indagar si hay otros modelos y cómo se implementan. En muchos casos, en la discusión se incluyen propósitos más subjetivos, tales como preservar estilos de vida, hábitos, costumbres, labores. También es cierto que en forma generalizada la gente elige cambiar, especialmente los jóvenes que están en condiciones de acceder a oportunidades diversas. En forma bastante explícita, la estrategia del MGAP —no necesariamente concretada en medidas efectivas, ya que la mayoría de estas requiere soluciones para las cuales no hay consensos políticos— consiste en poner obstáculos a los conglomerados de empresas de gran escala que se han desarrollado: impuestos a la tierra, prohibición de operar como sociedades anónimas, intentos de frenar la extranjerización, suspensión de la devolución de impuestos indirectos y, por el lado positivo, colonización, fondos de subsidio para innovaciones adoptadas por pequeños productores, asistencia técnica, investigación para la agricultura familiar» (p. 96).
- 28 Discurso público del presidente de la Ageflor, Roque Justen (Hasse, 2005: 34). El blanco de esta presión fue Germano Rigotto, electo Gobernador del Rio Grande do Sul por el Partido de Movimiento Democrático Brasileño (PMDB) en el período 2003-2006.
- 29 Misma fuente que la cita anterior.
- 30 El rincón es el espacio de campos comprendido entre dos cursos de agua que confluyen. Constituyó hasta la aparición del alambrado la unidad básica de manejo pastoril, por el límite natural que formaban los ríos a la dispersión del ganado, y muchas propiedades coloniales fueron atribuidas dentro de estos límites. En la región platina, este término cuando es usado hoy evoca el campo profundo, zonas rurales que mantuvieron formas antiguas de producción.
- 31 «... es de señalar la existencia de la identidad de enfoques y motivaciones y la total ausencia de planteos críticos, entre la tecnoburocracia estatal, los sectores políticos gubernamentales, y los empresarios forestales. En particular, lo que se ha denominado "la comunidad epistémica" ha continuado fuertemente cohesionada y funcional a los intereses más concentrados del sector forestal. La Dirección Forestal aparece como una secretaría de los intereses empresariales, sin ninguna capacidad de autonomía para generar una visión social referida a los intereses del país».
- 32 La «metade sul» del estado está más volcada hacia la ganadería extensiva que la mitad norte, es menos sojera, con propiedades más grandes, una matriz de poblamiento con menor presencia de italianos y alemanes y mayor de portugueses. Su menor desempeño económico es una figura permanente de los discursos sobre el desarrollo del estado, y un tema permanentemente abordado por la academia (entre otros ejemplos: Arruda Coronel *et al.*, 2007; Azambuja Rosa y Porto, 2008; Zandavali Grando y Fochezato, 2008).
- 33 Stora Enso compró tierras en la faja fronteriza de Brasil, donde por principios de seguridad nacional está prohibido que empresas extranjeras adquieran tierras. Su proyecto de creación de una industria celulósica en el oeste del Rio Grande do Sul no prosperó entre otras razones por haber sido llevado a la justicia la legalidad de estas compras. Los representantes de los municipios donde la empresa había adquirido estas tierras llevaron hasta niveles federales un pedido para que se autorizara a la empresa a explotarlas, derogando a los principios federales en la materia.

- 34 En un encuentro público en 2005, el prefecto del municipio de Piratini hace hincapié en este punto: «... el precio de la tierra no es solamente tres o cuatro veces menor a su precio en la mitad norte del estado... llega a ser diez veces menor al precio en algunas regiones de la sierra... la tierra está barata, y hay tierra disponible para los interesados en invertir en nuestra región.» (Hasse, 2005: 59).
- 35 Énfasis mío. Fuente: <<http://www.storaenso.com>>, (consultado el 06.07.2012).
- 36 El libro de Carrere y Lohman (1996), en particular su capítulo 6 «El manejo de la oposición», da varios ejemplos de esta construcción internacional de una imagen amigable de la silvicultura con el medio ambiente.
- 37 Tras una fantástica encuesta desde el interior del Banco Mundial como antropólogo y sociólogo, Goldman muestra en su libro *Naturaleza imperial* cómo sobre ciertos temas y ciertos territorios, el banco hegemoniza toda la producción de conocimientos científicos sobre el medio ambiente. En situaciones donde los únicos informes sobre el estado del medio ambiente son producidos por consultores del banco, basados en estudios de científicos financiados por el banco, no es de extrañar que nadie tenga la capacidad de proponer una visión crítica de los impactos ambientales de los proyectos que ella misma financia.
- 38 Se incluyen en este conjunto estudios de consultoras que cualifican proyectos silvícolas e industriales y concluyen sistemáticamente en su inocuidad (SGS Qualifor, 2003; Scott, 2000); trabajos producidos o financiados por las mismas empresas (Bentancor y Delgado, 2005; EUFORIS, inédito); trabajos publicados en revistas (Barrett y Tressens, 1998) o foros especializados en silvicultura, donde las posiciones críticas no son bienvenidas, como las Jornadas Forestales de Entre Ríos organizadas desde 1986 (Maradei, 1997). Se comprueba a través de esta literatura que ninguno de estos actores emprendió medidas serias de monitoreo de los efectos ambientales de las plantaciones, y prefiere concluir —sorprendentemente— de esta falta de datos que la silvicultura tiene solo impactos marginales. Esta posición es compartida tanto por miembros de instituciones públicas de investigación como el INIA (Martino *et al.*, 1997) o por investigadores como Geary (2001), quien al hablar de Uruguay dice: «... el efecto en la biodiversidad natural sería difícil de interpretar dado que la biodiversidad fue modificándose a través de siglos de actividades agrícolas y ganaderas. Los pastos exóticos y otras plantas forrajeras exóticas son a menudo la vegetación habitual. Es probable que la erosión haya cambiado el ecosistema en forma irreversible».
- 39 João Afíune Sobrinho, gerente de VCP Celulose e Papel, en Hasse, 2005: 63.
- 40 Secco y Errea afirmaban así en 2008: «La intensificación del uso de los recursos naturales plantea amenazas sobre la sostenibilidad de las características productivas de los suelos y el agua. Por su parte, existen sistemas de manejo que aseguran la sostenibilidad de los recursos, compatibles con su uso más intensivo. El problema es que la conservación tiene costos asociados. *Hay una ostensible preocupación por el tema en el sector privado y el Gobierno*, y se ha instalado un diálogo alentador público-privado. Existen marcos legales y deben encontrarse formas ecuanímes de reglamentación, regulación y control. El horizonte es auspicioso» (énfasis mío, p. 97).