

## **Conflicto local en procesos de desarrollo productivo (2003-2013)**

**Rafael Tejera**

rafael0tejera@gmail.com

(Udelar - FCS/EI - Núcleo Desarrollo Territorial)

La ponencia está dedicada a situar los procesos de cambio productivo que han generado conflictos a nivel local, identificar los sectores involucrados, su forma de movilización, y la gestión estatal del conflicto, atendiendo a las continuidades y diferencias que dichos procesos mantuvieron desde la reactivación económica de 2003 hasta la actualidad, bajo los gobiernos de Jorge Batlle, y los frentistas de Tabaré Vázquez y José Mujica.

Sus contenidos forman parte del trabajo desarrollado por el Núcleo Interdisciplinario de Desarrollo Territorial sobre problemáticas de desarrollo local, que se concentró en el estudio comparado de Nueva Palmira y La Paloma.

El presente trabajo realiza un paneo global sobre los conflictos locales de desarrollo en Uruguay como contexto al análisis en profundidad de los casos referidos.

En esta ponencia se presentan dos áreas de resultados: la caracterización de las principales zonas de tensión y sus períodos de desarrollo, y las conclusiones generales sobre las características centrales de dichos procesos de conflicto y negociación (una descripción más detallada del desarrollo de cada uno de los ejes de conflicto se presentará en una publicación en prensa).

### ***I - Cambios productivos***

Hay tres tipos de transformaciones, de ritmo rápido en la última década, que han generado los principales focos de debate.

Dos de ellas remiten a cambios productivos en el hinterland, que fueron generados por procesos complementarios: en las regiones con suelos de menor calidad, la expansión forestal, con origen en los '80, y en los de mayor aptitud agrícola la expansión sojera más reciente. Ambas tuvieron consecuencias negativas sobre otros rubros productivos con los que en ciertas regiones debieron convivir (y sobre la propia población, en las adyacencias y la región), especialmente por su relación con el uso intensivo de agroquímicos.

A estos dos impulsos, territorialmente diferenciados, se agrega recientemente la perspectiva de una tercera etapa de transformación, con la expansión de la minería sobre áreas ganaderas. Estos tres procesos han sido el motor de los mayores cambios, y con ello, de los puntos de conflicto más reiterados.

Si bien esas transformaciones afectan todo el hinterland uruguayo, repercuten de manera magnificada en los puntos de la costa que son nodos de enlace entre el interior y el exterior del territorio. Los puntos de corte donde se concentra, se procesa y se exporta la producción de ese hinterland, son los que reciben las transformaciones de mayor impacto a nivel local, y por eso son también los lugares donde la conflictividad se torna más fuerte.

Parte de estos procesos, son el crecimiento de los puertos existentes y el surgimiento de otros nuevos, el incremento del tránsito hacia ellos, y de las estructuras logísticas contiguas, así como la constante expansión de la industria de la celulosa. A esto cabe agregar las mismas transformaciones, fruto de la demanda general de energía, con el actual proyecto de terminal portuaria receptora de gas licuado, y las que podrían vincularse a la salida de minerales.

Cabe destacar que los nodos que nacen o incrementan cualitativamente su dinámica en este contexto son a menudo zonas que en fases anteriores ya habían estado insertas como nodos

industriales y logísticos en flujos productivos internacionales, y luego colapsaron. Ese colapso dejó espacios libres que ahora son captados por las nuevas dinámicas, pero a su vez la reactivación de dinámicas de producción y logística en áreas que habían estado ajenas a ellas en las últimas décadas, dispara conflictos con parte de la población local. Esos conflictos pueden surgir por choques con el perfil productivo reciente de la zona (conflictos interproductivos; por ejemplo, frecuentemente, respecto al uso turístico), o bien porque la expansión rápida y desordenada del movimiento productivo en la localidad plantea problemas a la propia planta urbana residencial (conflictos productivo-residenciales).

A su vez, esos mismos nodos de contacto entre interior y exterior, entre tierra y mar, viven procesos de transformación y reciben impactos surgidos de los cambios generados en el uso y explotación del ámbito marino. Estos han sido, hasta el momento, de magnitud mucho menor a los anteriores pero su incidencia podría crecer. En este campo de asuntos se ubican las transformaciones y presiones generadas a nivel local, portuario, por la explotación pesquera y por el incremento del tráfico marino, a las que cabría agregar en el futuro las que podría generar la explotación de hidrocarburos *off shore*.

Cabe agregar que en esa misma franja de costa se superponen procesos de cambio menos intensivos, que se suman al conjunto de presiones: ante todo, la expansión urbana y suburbana, residencial y de turismo; y los procesos naturales, y naturales con influencia antrópica, que inciden también sobre esas áreas urbanizadas (desde los erosivos a la amplia gama de transformaciones paulatinas ligadas al cambio climático). Pero estos cambios paulatinos tienen un menor potencial como disparadores de conflictividad local. Por eso esta sección está marcada por procesos políticos surgidos a raíz de transformaciones intensivas, geográficamente concentradas y con efectos en el corto plazo; perfil de cambios a los que suele asociarse la mayor conflictividad.

## ***II- Regiones de conflicto***

Si bien los cambios mayores en cuanto a su potencial para generar tensiones se producen en el *hinterland*, la conflictividad tiende a expresarse de forma más aguda en los márgenes. Donde las nuevas formas productivas concentran su efecto, en los nodos industriales y logísticos, y donde la ola expansiva de los nuevos rubros golpea regiones con un perfil productivo poco compatible.

Tras la crisis de 2002, durante la fase de expansión económica que disparó o aceleró estos procesos de cambio, tres regiones han concentrado conflictos ligados a ellos:

1) Sudoeste: Desde Fray Bentos, incluyendo Nueva Palmira y su zona de influencia, hasta Conchillas. Polo logístico de procesamiento y exportación de granos, madera y luego celulosa. Los conflictos en esta zona han estado marcados por el modo de hacer compatible expansión productiva y ordenamiento urbano, y se producen en un contexto de actores sociales menos organizados y con menor trayectoria de movilización local. Cabe señalar que la dinámica logística de esta región repercute en el despliegue estratégico de producción y logística en el resto del litoral, aunque aguas arriba de Fray Bentos su efecto es menor y no presenta dificultades significativas a la gestión.

2) Centrosur: Montevideo y área metropolitana, con énfasis en Canelones. Esta zona está fuertemente integrada, pero vive procesos de cambio y conflicto que son en parte distintos, ocurriendo unos en Montevideo y otros en el área rural de Canelones. Los de Montevideo se relacionan a la expansión de las estructuras logísticas en el oeste de la ciudad, sobre un área de bajo desarrollo en épocas recientes. Estructuras ligadas al proyecto de planta regasificadora, pero también a la necesidad de contar con una mayor estructura portuaria, que descomprima la saturación de los puertos de Nueva Palmira y Montevideo en sus momentos de mayor flujo. En Canelones en cambio la tensión principal ha estado dada por la penetración de la soja y la forestación, y con ellas el uso intensivo de agroquímicos, con los problemas y reacciones que esto desencadenó en una región de perfil granjero-hortifrutícola, de predios pequeños, y alta densidad de población. El episodio que terminó por ligar estas dos zonas en un mismo problema, fue la contaminación del agua de la capital por la acumulación de nutrientes de procedencia diversa en la cuenca del Santa Lucía en 2013.

3) Sudeste: Con foco en la cuenca de laguna de Rocha y áreas adyacentes. Esta zona concentra en un área pequeña la variedad de asuntos de conflicto de las regiones anteriores. Esto incluye la tensión generada la expansión de la forestación, con uso intensivo de agroquímicos, sobre una cuenca con fuerte presencia de ganadería, que motivó reacciones tempranas de los productores locales.

Convergiendo con este conflicto, se planteó un debate paralelo y crecientemente interconectado respecto a la posibilidad de que La Paloma concentrara en su puerto el procesamiento y la salida de madera, proveniente de esa creciente forestación en el hinterland. En este caso, la discusión se planteó en el plano de los efectos negativos que esto generaría en el desarrollo turístico de la localidad.

En paralelo se mantuvo un debate también creciente sobre la posibilidad de instalar un puerto de aguas profundas en la localidad o sus alrededores, que complemente la actividad de los

sobrecargados puertos de Nueva Palmira y Montevideo. En un nuevo salto de interconexión de regiones y conflictos, la misma zona costera fue involucrada en el proyecto de salida de mineral de hierro proyectado por la empresa Aratirí, que desencadenó por su parte uno de los mayores conflictos intersectoriales del *hinterland*, entre perspectivas mineras y producción ganadera. Proyecto que a su vez reactivó el interés gubernamental por concretar un puerto de aguas profundas en la zona.

Finalmente, y aunque ha sido mencionado que los conflictos ligados a la expansión costera urbana son de menor entidad y con menos repercusión en la agenda política central, en el área contigua a este foco se ha mantenido vivo el principal debate de este tipo, con la discusión sobre el eventual puente de laguna Garzón. En un punto donde el proceso de expansión turística urbana y suburbana (que en otras zonas es de avance paulatino y escasa generación de conflictos), se vuelve muy explícito y transformador, al plantear la conexión entre una de las zonas de mayor desarrollo (José Ignacio) y una de las de más baja ocupación y estructura (la situada entre las lagunas de Garzón y Rocha), con el potencial positivo y negativo que esto implica en desarrollo y en afectación de áreas naturales muy poco intervenidas.

Tanto en la zona central como en el este, estos conflictos locales tuvieron una configuración más aguda, al estar más presentes tensiones de tipo intersectorial, entre dos rubros económicos (frente a un perfil mayormente económico-residencial en el oeste). A su vez, tienden a ocurrir en un contexto de mayor organización social local, debida por lo general (aunque no siempre) a que el propio historial de movilización es de más largo plazo. Pero aun cuando la movilización previa no existiera (como en el caso de Canelones respecto al uso intensivo de agroquímicos), fue capaz de activarse con rapidez en base a un tejido social fuertemente integrado.

A continuación se describe el trayecto temporal de estos procesos de conflicto y negociación en cada región y período.

## **II.a. La reactivación productiva en la agenda del gobierno Batlle**

Luego de la crisis de 2002, el empuje de reactivación económica generó una fuerte dinámica de cambios y proyectos de inversión. El signo productivo de éstas transformaciones estuvo en la expansión agrícola (con el auge cerealero liderado por el crecimiento de la soja), el crecimiento del procesamiento industrial de la madera (que comienza con los chips para producción celulosa, y avanza luego hacia la celulosa misma), y el crecimiento y proyección de complejos portuarios ligados a esos emprendimientos.

En cada una de las tres regiones mencionadas se desarrollaron y debatieron proyectos de

este tipo bajo la gestión de Batlle. Y en cada una de esas regiones, dichas líneas de desarrollo se enfrentaron en debate a la preservación del potencial de otros rubros: fundamentalmente el turismo, y pequeñas explotaciones agropecuarias, que podían ser afectados por la nueva dinámica del territorio.

En el oeste, el conjunto del sistema político y de la sociedad se decantó en favor de los proyectos de transformación, y el conflicto intersectorial pasó a expresarse solo en términos de conflicto internacional, entre Uruguay y Argentina. En cambio en el centro y el este, las resistencias planteadas a nivel local se tradujeron en oposición política partidaria entre gobierno y oposición.

Este escenario de posibilidades de inversión, y de tensiones, que cuajó durante el gobierno de Batlle marcó la agenda hasta 2006, cuando (tras el recambio en la conducción del gobierno en 2005) los proyectos más polémicos planteados para la zona centro y este caen, dando lugar a reformulaciones negociadas por el gobierno frentista. Al mismo tiempo que en el oeste, donde primó la continuidad, dado el respaldo social y político interno de los principales proyectos, el cierre de período está marcado por ajustes provocados por las resistencias de Argentina

En resumen, el escenario de cada región estuvo marcado por los siguientes proyectos:

1) En el oeste la reactivación está marcada por la inauguración del puerto de ENCE en M'Bopicuá (cerca de Fray Bentos), como punto de salida de chips de madera para la fabricación de celulosa en Europa. Inmediatamente después, comienzan a concretarse los proyectos de construcción de plantas de celulosa en Fray Bentos: con Botnia primero, y ENCE luego. Las resistencias generadas en Argentina desde la aprobación del proyecto de Botnia, terminan por impulsar a ENCE a deslocalizar su proyecto en la zona de Fray Bentos, postergándolo y trasladándolo al departamento de Colonia.

Al mismo tiempo, Nueva Palmira vivió un crecimiento acelerado de su dinámica portuaria, a consecuencia de la expansión agrícola y de la propia industria de celulosa (cuya puerta de salida Botnia radicó también en Nueva Palmira).

2) En el centro las polémicas en relación a la expansión portuaria giraron en torno al proyecto de Cerro Free Port, empresa del grupo Moon, que procuraba instalar un nuevo puerto en puntas de Sayago. La oposición de los vecinos y del Frente Amplio, extendida luego a la intendencia de Montevideo, terminó por hacer caer el proyecto.

3) La zona este por su parte vivió los procesos más complejos. Tuvo una fuerte incidencia de

forestación, que derivó en conflictos con otros sectores agropecuarios, y en el debate sobre la conveniencia o no de que el puerto de La Paloma fuera la vía de salida de la forestación en el hinterland. Debate estrechamente relacionado a la discusión paralela sobre la construcción de un puerto de aguas profundas en La Paloma o en zonas cercanas.

A su vez, la viabilidad de ese eventual puerto siempre estuvo ligada al desarrollo de nuevos sectores en la región. En principio la posibilidad de un puerto de aguas profundas se ligó a especulaciones sobre la explotación de arenas negras en la costa de Rocha, luego a la posible instalación de una planta de celulosa de Portucel, y finalmente al proyecto minero de hierro de Aratirí (filial local de Zamin Ferrous), con extracción en otros departamentos pero con la costa de Rocha y el eventual puerto de aguas profundas como punto de salida de su producción.

Por último, La Paloma vivió en simultáneo a los debates anteriores un conflicto relacionado al desempeño de una planta procesadora de harina de pescado, instalada, activada y finalmente clausurada durante este período.

En suma puede verse que durante el gobierno de Batlle, La Paloma vivió el apogeo de su reactivación como el polo logístico e industrial que fuera hasta inicio de los '90, y procesó durante esa etapa agudos conflictos entre esa opción de reactivación y la apuesta al desarrollo turístico que constituye el principal perfil actual de la localidad. El principal mojón de debate público sobre desarrollo local en la región durante este período fue entonces el bloqueo a ese impulso de reactivación logístico-industrial de La Paloma, y su posterior reformulación parcial (bajo formatos más modestos y menos conflictivos) bajo los gobiernos frentistas.

## **II.b. Evolución de los conflictos locales en los gobiernos frentistas**

### **Ejes de conflicto**

El cambio de gobierno implicó en gran medida la revisión y bloqueo de los proyectos de transformación más controvertidos. La fase de cierre de la agenda de proyectos y conflictos heredada del período de Batlle concluye hacia 2006. A partir de entonces domina una nueva agenda, centrada en nuevos cambios productivos y nuevos proyectos conflictivos, aunque concentrados en las mismas regiones de tensión que los anteriores (el sudoeste, desde Colonia a Fray Bentos; Montevideo y su área metropolitana; y el sudeste, con foco en la costa de Rocha).

A continuación se describe en términos generales la evolución en estos ejes de conflicto.

### 1) Activación de tensiones productivo-residenciales en la región sudoeste.

Comporta la aparición de conflictos como punto culminante de transformaciones ya iniciadas en los años anteriores, en una región donde no se habían suscitado protestas (el sudoeste, a raíz de la expansión portuaria en Nueva Palmira y la radicación de la industria de celulosa en Colonia).

Esa región había vivido debates y bloqueos en torno a la posible instalación de la industria de celulosa en Fray Bentos en los años '90 pero las resistencias locales se apagaron en el gobierno de Batlle, en el que se lanza el proyecto de Botnia. Y el puerto de Nueva Palmira, si bien venía acelerando su crecimiento desde la salida de la crisis del 2002 (crecimiento que además remitía sus raíces a los años '80), no había generado reacciones de parte de la población. La ciudad veía incrementar los problemas de ordenamiento derivados de la dinámica portuaria cada vez más intensa; pero, cada vez más dependientes sus pobladores del propio puerto, la conversión de las dificultades en movilización y reclamos no se había producido.

En ambos factores el período que va de 2006 a la actualidad produjo un giro importante.

En Nueva Palmira, porque al llegarse a dimensiones no esperadas de crecimiento, la magnitud de los problemas urbanos generados fue tal que comenzó a activar protestas y reclamos de ordenamiento.

Y respecto a la expansión de la industria de la celulosa, porque la resistencia argentina a los proyectos en Fray Bentos colaboró a que el segundo de ellos, el de ENCE, terminara por replegarse de su intención de radicarse en Fray Bentos, postergara su implementación, y terminara por situarse en Conchillas, Colonia. Tanto el cambio de lugar como al postergación de la obra fueron significativos, porque implicaron que ENCE buscara radicación en Colonia cuando ya había experiencia sobre las dificultades creadas en Fray Bentos por la construcción de la obra de Botnia (fundamentalmente respecto al manejo de la inmigración coyuntural de personas en busca de trabajo durante la fase de construcción, y también en materia de flujo de cargas).

En medio del conflicto internacional la instalación de Botnia en Fray Bentos fue celebrada como un triunfo frente al intento de bloqueo desde Argentina, y como tal vivida con escasa previsión incluso por la institucionalidad, que no se preparó cabalmente para las dificultades que ese hecho desataría. En cambio, la instalación de ENCE en Colonia se hizo ya con la experiencia de esas dificultades, con instituciones (a nivel nacional, y fundamentalmente departamental) más predisuestas a demandar a la empresa medidas que facilitaran el ordenamiento a largo plazo, y con una comunidad más demandante de concesiones que derramaran beneficios desde la empresa a la localidad que la acogía.

### 2) Activación de conflictos interproductivos de largo desarrollo por el uso de agroquímicos.

Los principales se dieron en la región sudeste (debidos a la expansión forestal, en Rocha), y la



centrosur (debidos fundamentalmente a la llegada a Canelones de la expansión de la soja).

Como fue señalado, los principales conflictos han tenido una génesis rural pero impacto urbano. Es decir, nacen en el hinterland, a raíz de la expansión de la forestación y de la soja, pero no generaron las principales (ni las primeras) tensiones en las regiones rurales que procesaron esos cambios sino en los nodos urbanos donde se concentra el procesamiento y la salida de ese flujo productivo, y en particular en aquellos lugares que vieron modificar fuertemente su dinámica tradicional a raíz de esos cambios (el eje Fray Bentos-Nueva Palmira, Conchillas, Montevideo oeste, La Paloma).

Por eso los conflictos registrados en este segundo grupo tienen una peculiaridad importante: la fase tardía de conflictos resultantes de la expansión de la forestación y la soja, durante los gobiernos frentistas, vive ya significativos choques interproductivos en áreas rurales. La causa es la llegada de la expansión forestal y sojera a regiones arraigadas en otro tipo de producción. El eje común de esa conflictividad es el nivel y forma de uso de agroquímicos en los sectores en expansión y su efecto negativo sobre los rubros tradicionales.

3) Reanudación de conflictos al ser retomados (con transformaciones importantes) proyectos impulsados bajo Batlle y bloqueados bajo el de Vázquez (logística portuaria en puntas de Sayago y La Paloma). A esto se suma la revitalización de la idea de un puerto de aguas profundas en Rocha, que se había pensando para La Paloma. Tras la resistencia generada en esta (y el abandono de la propia idea de puerto de aguas profundas en el inicio del gobierno frentista), el proyecto volvió con nueva fuerza pensado para otro emplazamiento en la misma región.

Frente a las dos líneas de conflicto anteriores, donde alcanzan su mayor desarrollo las reacciones a problemas que venían in crescendo ya desde el gobierno de Batlle, esta tercera tiene un doble significado, de ruptura y continuidad al mismo tiempo.

Ruptura porque el cambio de partido en el gobierno había supuesto la revisión y bloqueo de los proyectos que despertaron fuerte resistencia local en el gobierno de Batlle.

Continuidad porque tras el primer impulso, después de forzar el retiro de esos proyectos, los gobiernos frentistas reactivaron escenarios de desarrollo en que se planteaban (modificadas) iniciativas del mismo género de las rechazadas. Y es en esta actitud donde puede verse como factor inmanente en la generación de políticas el perfil de evolución del territorio y de los agentes de mercado que lo configuran. Ese perfil es el que sigue condicionando el surgimiento de planes en dirección no tan distinta de los ya plantados.

Por tanto, los gobierno frentistas desactivaron el conflicto planteado antes, al forzar el retiro de los proyectos polémicos del gobierno anterior, pero volvieron a animarlo al replantear iniciativas del mismo cuño.

En La Paloma, descartada la propuesta de terminal maderera y planta chipeadora de grandes

dimensiones (pero manteniéndose en agenda el problema de generar una ruta alternativa a la salida de la forestación rochense, y su llegada a las plantas de celulosa), se retomó la idea de utilizar el puerto como salida para esa producción, esta vez en forma de rolos y sin instalar una planta industrial allí.

Al mismo tiempo, se volvió a retomar la idea de puerto de aguas profundas, que había desaparecido de la agenda en el primer impulso del gobierno frentista (manteniendo la idea ya impulsada por el anterior gobierno departamental rochense, de situarlo no en La Paloma sino en un tramo de costa más al norte y que no coincidiera con una localidad turística ya instalada).

Por su parte puntas de Sayago tuvo un giro mayor, pero también continuidades más fuertes. En lugar de destinar la zona a puerto privado maderero como se había previsto bajo Batlle, pasó a pensárselo como un puerto de ingreso de gas líquido, que abasteciera las necesidades de generación de energía y combustibles de las empresas estatales UTE y ANCAP. El giro incluyó un cambio de rubro y un cambio de protagonismo del estado, que pasa a utilizar ese espacio para resolver sus necesidades de política energética a largo plazo. Pero la población local, que se había opuesto a la creación de un puerto porque significaba la eliminación de playas y de espacio para actividades económicas, como pesca artesanal y venta de productos, se vio enfrentada, por distintas razones, al mismo tipo de proyecto al que se había opuesto en los años finales del gobierno de Batlle.

4) Generación de conflictos de primera magnitud en el corazón del hinterland, con el proyecto minero de Aratirí en la región de Valentines y Cerro Chato (Florida, Durazno y Treinta y Tres), y su colisión con productores rurales.

Con esta iniciativa el Uruguay se situó frente a una posible nueva fase en conflictos locales, al enfrentar por primera vez, no la emergencia de conflictos entre minería y ganadería (ya presentes en años anteriores, particularmente respecto a la minería de granito en Flores), sino a un conflicto respecto a un proyecto minero de muy grandes dimensiones, similar en porte a las megainversiones de la industria forestal-celulosa en años anteriores.

Esto desató por primera vez una movilización sostenida y de grandes proporciones de parte de la población local en pleno hinterland, y a su vez involucró actores de las regiones tradicionalmente ya movilizadas. Especialmente a los activos en la costa de Rocha, que quedaba enlazada al proyecto de Aratirí a través del mineroducto.

### **Fases de evolución de los conflictos**

La evolución de estos ejes reconoce también una evolución en etapas, aunque ambas marcadas por la conflictividad en torno a forestación y soja por el uso de agroquímicos, a las tensiones ligadas a

la logística de la madera y la industria de la celulosa, y a las transformaciones nacionales y regionales que impulsó una fase de mercado con altos precios del hierro en el mercado mundial.

2006-2008: Esta etapa está marcada por tres vectores:

- La reacción de la población de Nueva Palmira frente a las dificultades que estaba dando a la ciudad la creciente actividad del puerto. Reacción motivada por el incremento cuantitativo y paulatino que se mantenía en igual ritmo desde la reactivación económica de 2003, pero también por posibles cambios cualitativos en el escenario al generarse proyectos para la instalación de nuevas actividades de gran volumen (en particular el de la minera Río Tinto, para utilizar el puerto como base de para el embarque de hierro de Mato Grosso en buques mercantes oceánicos).

A esto se agrega la negociación de ENCE (luego Montes del Plata) con el gobierno nacional y departamental para instalarse en Conchillas, Colonia, y las reacciones de la población local a esta posibilidad.

- La movilización de grupos de productores locales afectados por la penetración de la forestación y la soja hacia el sur y el este del país, debido a su fuerte uso de agroquímicos y las consecuencias de estos sobre los productores linderos.

- La posibilidad de situar una tercera gran planta de celulosa, esta vez en la costa de Rocha, por la empresa Portucel. Rápidamente esta posibilidad se ligó a que la instalación de Portucel hiciera factible construir y operar en Rocha un puerto oceánico de aguas profundas.

2009-actualidad: A esta segunda fase corresponden:

- La reacción institucional a los crecientes reclamos de Nueva Palmira, que derivaron en el plan de ordenamiento territorial y la implementación de medidas que resolvieran los conflictos más urgentes entre puerto y ciudad.

- La generación de respuestas normativas de corto plazo y la discusión de medidas de ordenamiento de fondo en Canelones para prevenir y amortiguar los conflictos por el uso de agroquímicos, en particular los ligados a la soja (en Rocha, el mismo tipo de conflicto, planteado en el período previo, no logró eco institucional).

- Tras la salida de escena de Portucel, que optó por instalar su planta de celulosa en el sur de Brasil, el avance en el proyecto minero de Aratirí; que de inmediato supuso atar a Aratirí y a la salida de hierro por la costa rochense, la expectativa de puerto de aguas profundas que antes se había alentado con Portucel.

- Ya avanzado el gobierno de Mujica, y particularmente desde 2011, la reactivación de proyectos en clave similar a los que habían sido detenidos por el rechazo de la población local al asumir el gobierno de Vázquez: el reimpulso a la salida de la madera rochense por el puerto de La Paloma,

para alimentar la industria de celulosa en el oeste, y el proyecto de planta regasificadora y puerto de recepción de gas licuado en puntas de Sayago, donde antes fuera bloqueado el proyecto de puerto maderero de Cerro Free Port.

### **III – Caracteres de ruptura y continuidad en los conflictos locales**

Zonas en conflicto y puntos críticos:

Aunque las transformaciones productivas detonantes ocurren en el *hinterland* (expansión maderera previa, posteriormente expansión de la soja), los conflictos principales se plantean en la zona costera, y más precisamente en las urbes que funcionan o pueden funcionar como nodos de enlace entre las zonas productoras y el mercado exterior. A esto se agregan conflictos por la implantación de industrias ligadas a los rubros en expansión, en esos mismos nodos urbanos costeros.

Los principales conflictos locales por procesos de desarrollo tienden a concentrarse en el frente costero sudoccidental (con foco en Fray Bentos), central (con foco en Montevideo oeste), y sudoriental (con foco en La Paloma).

Esas tres regiones continúan siendo las de mayores tensiones durante los gobiernos frentistas. E incluso la zona suroeste (de mayor lentitud en la eclosión de tensiones debido a predominar las de naturaleza residencial-productiva) comienza a procesar movilizaciones y demandas locales.

Se consolidan “puntos críticos” sobre los que se reiteran en los gobiernos frentistas proyectos del mismo tipo de los que habían despertado resistencias locales en el gobierno de Batlle y que fueran bloqueados al inicio del gobierno de Vázquez. Con esto se confirman tendencias estables, de largo plazo, en el tipo de inversiones volcadas a esos puntos críticos, más allá de las resistencias generadas a nivel local y de las coyunturas favorables o desfavorables que esas líneas de inversión atraviesen en el contexto político gubernamental.

Sectores en conflicto:

El eje principal de transformaciones con eco en conflictos, común a todas las regiones con más tensión, fue el resultante de la expansión maderera y sus efectos en la logística y en el impulso a la industria de la celulosa. Este proceso de cambio y de tensiones es el dominante durante el gobierno de Batlle y reconocía antecedentes previos durante los años '90. Si bien sobre el cierre del período está ya activa la expansión de la soja, esta no genera los principales conflictos locales en ese período.

Durante los gobiernos frentistas las tensiones derivadas de la expansión de infraestructura maderera (y su extensión a industria de celulosa) continuaron siendo un eje fundamental. A este eje se suma

con fuerza la eclosión de tensiones derivadas del uso intensivo de agroquímicos, tanto en la forestación como en los cultivos de soja. Más recientemente se agregan tensiones derivadas de las proyecciones hacia eventuales actividades mineras que llevan el área de conflicto al hinterland, con una intensidad que no había estado presente hasta entonces (aunque contaba con antecedentes de menor escala y repercusión pública en la minería de granito).

#### Conformación de actores colectivos:

En lugares de larga trayectoria en la movilización local sobre temas de desarrollo, se consolida e incluso complejiza la tendencia a que estas tensiones generen actores colectivos estables, nacidos de esos mismos debates. A su vez, la tendencia a que las tensiones latentes originen nuevos actores colectivos comienza a constatarse también en la zona sudoeste; en este caso, con un surgimiento más tardío, y en fases aún incipientes de organización.

#### Movilización local y respuestas:

La respuesta de las instituciones nacionales a las movilizaciones locales continúa siendo lenta y la apelación a acciones de distorsión del orden aparecen como cartas importantes para lograr respuesta. Tanto en Nueva Palmira como en La Paloma se recurre al corte de la ruta de acceso a la localidad en algún momento del conflicto. Particularmente en Nueva Palmira esta medida genera rápidamente respuesta en las instituciones nacionales para atender las demandas planteadas, aunque a su vez, la propia comunidad es consciente de que no puede apelar de modo reiterado a esta reacción y requiere asegurarse ser escuchada mediante otros canales de contacto.

#### Rol de los municipios:

Resulta clave en el proceso la conformación de municipios con autoridades electivas, ya que estas suelen estar en primer plano en las negociaciones y debates en las localidades con tensiones importantes. Su posicionamiento resulta complejo. En localidades como Nueva Palmira, donde las reivindicaciones centrales son más homogéneas entre el conjunto de la población el rol del municipio en la resolución de tensiones con el gobierno departamental y nacional resulta relativamente más sencilla. En localidades con diferencias importantes de posición entre los actores sociales locales respecto al conflicto en curso, la toma de partido del municipio por una de las posiciones hace más complejo su accionar (ej. La Paloma). Como una alternativa a este posicionamiento puede citarse la actitud mantenida por el municipio en el caso de Puntas de Sayago, en el que se presenta como un articulador y catalizador de diálogos entre los vecinos movilizados, por una parte, y empresas y gobierno por otra, evitando asumir una posición en ese contrapunto.

Rol clave de la intendencias:

El posicionamiento favorable de la intendencia resulta clave para que un proyecto prospere, incluso por la posibilidad de que el gobierno departamental tome un rol importante en la negociación con el gobierno local y colabore a limar asperezas. A su vez, la intendencia es un actor con recursos significativos para, aun sin resolver por sí solo la problemática planteada, colaborar con insumos importantes para responder a demandas y desbloquear negociaciones.

Legislación y ordenamiento territorial:

Tras una etapa en que los actores sociales movilizados en conflictos por opciones de desarrollo apelan con frecuencia a vincular sus demandas a la figura de áreas naturales protegidas (con base en la ley de 2000), la aprobación de la nueva ley de ordenamiento territorial genera una nueva etapa, en que los conflictos de desarrollo buscan resolverse en base a esta. Una expresión de esto puede verse en la diferencia entre las reivindicaciones de los productores de sierra de los Rocha intentando ser incluidos en el sistema de áreas naturales protegidas para evitar la inflicción de cultivos forestales (en paralelo a reivindicaciones similares en casos de conflicto productivo en el resto del país), y la respuesta que luego tendrá Canelones al problema generado por la soja, al que se busca dar respuesta mediante zonificaciones de uso del suelo basadas en la ley de ordenamiento territorial. El despliegue de instrumentos que la ley de ordenamiento territorial hace posible está en pleno desarrollo y ensayo, aunque al mismo tiempo se denota cierta inseguridad legislativa respecto a ella (por ejemplo, en las incongruencias que plantea la nueva ley de minería respecto a la de ordenamiento territorial, a la que contradice en aspectos clave).

Diferencias en la gestión del conflicto según perfiles ministeriales:

La posibilidad de que los actores locales consigan ajustes (y aún bloqueos exitosos) en los proyectos planteados por el gobierno nacional está en relación directa al grado en que el proyecto dependa de instituciones estatales. Los proyectos con mayor protagonismo estatal tienen mayor posibilidad de ser bloqueados y reformulados, en cambio esto es menos factible en iniciativas más plenamente privadas. Esto se traduce en diferencias en el talante más o menos negociador que presentan distintos ministerios, en tanto son o no titulares de los proyectos en conflicto. Proyectos cuyo actor principal es una institución estatal han resultado bloqueados con relativa facilidad (piénsese en la fracasada experiencia del plan metropolitano de residuos). El MTOP muestra disposición (en los gobiernos frentistas) a reformular iniciativas en las que participa con empresas privadas (aunque no a detenerlas). En cambio el MGAP, que no tiene un rol directo en los emprendimientos privados que han despertado conflictos, ha mostrado un talante mucho menos

abierto a la negociación y a la intervención reguladora del estado para amortiguar las tensiones (actitud palpable en los conflictos interproductivos relativos a uso de agroquímicos, y en particular al caso de Canelones, donde el MTOP rechazó intervenir y la regulación pasó a ser intentada por la intendencia).

#### Diseño institucional y gestión:

La respuesta a las demandas de la comunidad local ha requerido a menudo de innovaciones en el relacionamiento entre instituciones; en particular asociando a instituciones del gobierno nacional y departamental para abordar en conjunto situaciones a las que no pueden responder de forma aislada. A su vez, aparecen también aspectos aún sin resolver en materia de relacionamiento público-privado para distribuir los costos que implique ordenar las actividades de mercado. Las soluciones dadas a los problemas de ordenamiento en Nueva Palmira ejemplifican ambos aspectos. En el primer caso, al hacer necesaria la conjunción de intendencia y ANP para resolver los conflictos puerto-ciudad que no eran abordables por uno solo de estos actores (el área de espera de los camiones, realizada para descongestionar las calles urbanas, debió ser realizada en un predio de la intendencia, con fondos de la ANP). En el segundo caso, no se laudó de forma clara el problema de quien debía asumir el costo por dicha obra. La ANP intentó trasladar el costo a las empresas usuarias, cobrando una tasa a los camiones que ingresaran a ella, pero la resistencia de los privados indujo a la ANP a asumir el costo de la construcción y del mantenimiento por sí misma. No obstante La actual disposición de ANP a trasladar este costo a rentas generales (descontando de sus traspasos a rentas generales el equivalente al gasto de mantenimiento) muestra que el problema de haber mantenido en la órbita estatal un costo que podía corresponder a los usuarios privados no ha sido completamente cerrado.

#### Evolución y déficit en términos de gobernanza:

Los gobiernos frentistas han mostrado una marcada propensión a generar ámbitos de gobernanza para negociar las salidas a conflictos locales de desarrollo. Esto contrasta con un talante cerrado a la negociación con actores locales movilizados en el caso de conflictos similares en el gobierno de Batlle. No obstante, dichos escenarios locales muestran aún déficit en términos de generación de espacios de diálogo y búsqueda de acuerdos. Por una parte, los ámbitos formales construidos para ello han tendido a evitar la inclusión de actores sociales, aunque sí incluyen al gobierno local. Por otra parte, los ámbitos generados tienen un período de acción limitado. Piénsese en los diálogos previos a la aprobación del plan local de Nueva Palmira o la actual comisión para el seguimiento del puerto maderero de la Paloma. Más allá de esas instancias puntuales, las localidades con tensiones significativas en su proceso de desarrollo carecen de ámbitos estables de gobernanza en

que los distintos actores sociales puedan mantener un diálogo fluido con el estado, y el municipio con los restantes niveles de gobierno. En escenarios como el de Nueva Palmira, donde la cohabitación entre un gobierno nacional de un partido y gobiernos departamental y municipal de otro, generan una competencia latente y cierta exclusión mutua entre los distintos niveles de gobierno y sus respectivas redes de actores locales asociados, resulta nítida la necesidad de contar con espacios de diálogo que contacten esas redes construidas en paralelo. En La Paloma, aún con gobiernos del mismo signo partidario, dicha necesidad queda especialmente marcada por las discrepancias de fondo entre distintos actores sociales locales en materia de desarrollo.

A su vez, se reitera el descontento local respecto al funcionamiento de los ámbitos de gobernanza planteados. Así la expresada por el municipio de Nueva Palmira, respecto a la poca confiabilidad de los acuerdos suscritos durante la elaboración del plan local, y la del municipio de La Paloma respecto a la de las instituciones nacionales en la comisión de seguimiento. La escasa generación de confianza de las instituciones nacionales ante los gobiernos locales se muestra entonces como una dificultad reiterada en la experiencia uruguaya.

Ausencia de previsión sobre compensaciones a los perdedores de los procesos de desarrollo:

La ausencia de medidas de compensación adecuadas a los actores que tienen pérdidas netas en los procesos de desarrollo local es otra característica reiterada que facilita las resistencias y dificulta incluso la concreción de planes ya elaborados. Mientras casos como los de Nueva Palmira y puntas de Sayago ejemplifican esta falta, el de La Paloma muestra el caso más avanzado de un gobierno local por estimar el valor de las externalidades negativas que el proyecto en debate generaría a la comunidad.<sup>1</sup>

---

1 Recientemente se aplicaron compensaciones en el caso de Puntas de Sayago (aplicadas a pescadores artesanales). No obstante, la gestión poco nítida de esas compensaciones ha generado aún más reclamos, agregándose a esto que la propia dinámica informal de los pescadores artesanales (especialmente respecto a quienes actúan en el área y por tanto requerirían compensación) hace más complejo en este caso gestionar esas compensaciones.



## FUENTES:

Se utilizaron las siguientes fuentes de prensa.

Sobre la eclosión de reclamos en Nueva Palmira respecto a la calidad del agua, y el proyecto de Río Tinto: La República, 22/6/2007 y 17/10/2007; El País, 30/1/2008; comunicado de la Comisión Multisectorial (N. Palmira): “Respuesta pública a Río Tinto”, octubre 2008; El País, 9/11/2008; y Rel-UITA, 3/12/2008.

Sobre la radicación de ENCE en Conchillas: Espectador Digital, 14/1/2008; La Diaria, 24/1/2008; comunicado de la Asociación de Amigos de Conchillas: “Comentarios al Informe Ambiental Resumen”, marzo 2008; y La Nación, Buenos Aires, 13/4/2008.

Sobre los conflictos por uso intensivo de agroquímicos en plantaciones forestales de Rocha: comunicados de prensa de Vecinos de la Sierra de los Rocha, 15/1/2007, 29/1/2007 y 17/6/2007.

Sobre el proyecto de Portucel en Rocha hasta su cancelación por la empresa: Últimas Noticias, 19/10/2007; Espectador Digital, 8/4/2008; y El País, 15/4/2008 y 10/8/2010.

Sobre los conflictos por el nuevo proyecto de puerto maderero en La Paloma durante los gobiernos frentistas: Diario El Este, Rocha, 15/9/2010; La Diaria, 21/4/2011; La Diaria, 5/3/2012; El País, 25/8/2012, 27/8/2012 y 28/8/2012; El Observador, 27/8/2012, 28/8/2012 y 29/8/2012; Diario El Este, Rocha, 3/9/2012, 5/9/2012 y 24/9/2012; El País, 27/9/2012; Diaro El Este, Rocha, 5/11/2012; Portal 180, 8/11/2012; Diario El Este, Rocha, 20/11/2012; El País, 21/11/2012; Portal 180, 20/11/2012 y 13/12/2012; La Diaria, 12/12/2012; La República, 26/2/2013; y U Noticias, 20/2/2013.

Sobre el proyecto de Aratirí, las reacciones generadas por él, y el debate sobre un eventual puerto de aguas profundas: El Observador, 24/4/2009; El País, 30/3/2010; Espectador Digital, 30/3/2010; La República, 17/8/2010; El País, 6/1/2010; La Diaria, 10/1/2011; U Noticias, 1/4/2011; Brecha, 8 /4/2011; El Observador, 21/4/2011; El Acontecer, Durazno, 21/4/2011; Espectador Digital, 5/5/2011; El País, 5/5/2011; El Observador, 5/5/2011; La República, 13/5/2011; El País, 31/5/2011; Espectador Digital, 6/7/2011; U Noticias, 7/3/2012; El País, 20/4/2012; El Observador, 4/7/2012; La Diaria, 4/7/2012; Espectador Digital, 24/7/2014; El País, 11/9/2012; Espectador Digital, 18/9/2012; La República, 28/9/2012; Diario El Este, Rocha, 1/10/2012; El País, 6/10/2012; La República, 5/11/2012, 15/11/2012 y 19/11/2012; El País, 20/11/2012 y 21/11/2012; U Noticias, 28/11/2012; Diario El Este, Rocha, 11/12/2012; El País, 20/12/2012 y 7/1/2013; Diario El Este, Rocha, 9/1/2013 y 20/2/2013.

Sobre la iniciativa de Cerro Free Port en puntas de Sayago, las reacciones contra ella y su cancelación: El Observador, 6/10/2004; Espectador Digital, 7/10/2004; La República, 13/10/2004 y El País, 2/2/2007.

Sobre los conflictos por el cultivo de soja y el uso intensivo de agroquímicos en Canelones, y sus derivaciones en nueva normativa para el departamento (aprobada o en proyecto): La Diaria, 12/8/2008; Brecha, 10/11/2008; La Diaria, 29/12/2008; Rapal Uruguay, comunicado de prensa, noviembre 2009; El País, 10/3/2010; Rapal Uruguay, comunicado de prensa, mayo 2010; y CampoLíder (portal), 5/8/2010.