

Víctor L. Bacchetta
Gustavo Melazzi
William Yohai

LA ENTREGA

EL PROYECTO URUGUAY-UPM

Con textos de Alma Bolón, Eduardo Gudynas, Pablo Leiza, Pablo Ligrone,
Eduardo Lust, María Selva Ortiz, Daniel Panario, Astrid Sánchez,
Hoenir Sarthou, Juan P. Urruzola y Enrique Viana



Un libro, un mundo.

LA ENTREGA

EL PROYECTO URUGUAY-UPM

Víctor L. Bacchetta Gustavo Melazzi William Yohai

Con textos de Alma Bolón, Eduardo Gudynas, Pablo Leiza, Pablo Ligrone,
Eduardo Lust, María Selva Ortiz, Daniel Panario, Astrid Sánchez,
Hoenir Sarthou, Juan P. Urruzola y Enrique Viana

movus
movimiento por un
Uruguay sustentable



LA ENTREGA

EL PROYECTO URUGUAY-UPM

©Movimiento por un Uruguay Sustentable (MOVUS), 2019

©V́ctor L. Bacchetta, Gustavo Melazzi y William Yohai, 2019
porunuruguaysustentable@gmail.com

Producci3n editorial: Leticia Ogues Carusso y Susana Aliano Casales

Impresi3n: Mastergraf

ISBN: 978-9974-8697-3-8

Dep3sito legal:

Montevideo, setiembre de 2019

Índice

Prefacio	9
Introducción	
Un pacto de renuncia a la soberanía	13
Sin base constitucional ni legal	13
Renuncia a la república y la soberanía	14
Compromisos sin contrapartida	14
Transgresiones y falseamientos	15
Concesiones tributarias y fiscales	16
Ambiente, infraestructura y normas laborales	16
Educación, ordenamiento territorial y litigios	17
Tratados de protección de inversiones	17
Capítulo I	
Aspectos económicos y sociales del Proyecto Uruguay-UPM	19
Resumen de los aspectos centrales	21
1. Inversiones de UPM y Uruguay.....	25
2. Distribución de las ganancias.....	27
3. Generación de empleo	34
4. Impacto sobre el PIB de Uruguay	39
5. El ferrocarril central de UPM. En el país de Macondo	45
6. Compra obligatoria de electricidad.....	51
7. El flujo de fondos	56
8. El <i>New York Times</i> , UPM y nosotros	61
9. Alternativas para nuestros recursos: viviendas.....	64

Capítulo II

La filosofía de las «colonias industriales»	69
Actividades de la Fundación UPM.....	70
Autoridades nacionales ausentes	71
UPM y la enseñanza pública uruguaya. Por Alma Bolón.....	74

Capítulo III

Planta de celulosa por decreto	81
Sin evaluación ambiental estratégica	81
Procedimiento al margen de la ley	82
Comentario a la puesta de manifiesto. Por Pablo Ligrone y Astrid Sánchez	85
Consecuencias sobre el río Negro	89
La exigencia de un flujo mínimo	98
San Gregorio de Polanco.....	102
La difícil dilución del efluente. Entrevista a Daniel Panario.....	106

Capítulo IV

Trenes a la medida de UPM	111
Declaran confidencial la licitación	112
Una población sorprendida	115
Pasajeros y trabajadores.....	118
La omisión del gobierno capitalino	120
Montevideo en problemas. Por Juan Pedro Urruzola	125
Acciones legales contra el tren	130

Capítulo V

Degradación de la política ambiental	135
Los efectos derrame. Por Eduardo Gudynas	137
Pobres consultas públicas.....	139

Autorización forzada del tren	141
Decidiendo «a los ponchazos»	144
Inversión del sentido de la evaluación	145
Un permiso hoy, otro permiso mañana: la evaluación ambiental de UPM. Por Eduardo Gudynas	149

Capítulo VI

Sin sustento constitucional ni legal	153
A mayor impunidad, mayor indefensión. Por Enrique Viana.....	155
Se ignora lo sustancial, actuar de acuerdo con el derecho. Por Eduardo Lust	161
No se siguieron los procedimientos del TOCAF. Por Pablo Leiza	167
Petición a la Presidencia de la República	170
Denuncia ante el Poder Legislativo. Por Hoenir Sarthou	172
Una batalla legal sin precedentes	185

Capítulo VII

Opacidad y entrega final	187
Cambios de contenido	189
El contrato complementario.....	191
La coronación del proyecto	194

Anexo

El modelo forestal-celulósico. Degradación y pérdida de soberanía sobre el territorio. Por María Selva Ortiz.....	197
--	-----

Prefacio

Lo primero que llama la atención al comenzar a conocer las características de este nuevo proyecto de planta de celulosa de UPM en Uruguay es, justamente, que no se trata de un proyecto más, como pudo serlo la planta de Montes del Plata luego de estar en funcionamiento la de Botnia, adquirida luego por UPM, desde 2007. Es que el Proyecto Uruguay-UPM —lo llamamos así porque es más claro que hablar de ROU—¹ no tiene precedentes en nuestro país en varios aspectos clave. El primero de ellos tiene que ver con las implicaciones constitucionales y legales de los compromisos firmados por el gobierno nacional. Es el principal porque afecta la integridad de la República.

La insistencia de dos presidentes, José Mujica y Tabaré Vázquez, que fueron expresamente a Finlandia para pedirle a UPM que decidiera la inversión en este proyecto —que la empresa preparaba desde hacía diez años—, determinó una rendición casi incondicional ante la multinacional. A la luz de las concesiones a las plantas de celulosa instaladas antes, no fue una novedad que se le dieran a este proyecto condiciones económicas privilegiadas, como la de operar en zona franca a pesar de procesar una materia prima nacional, entre otras, pero los compromisos fueron mucho más lejos.

Todavía en el plano económico, la diferencia mayor son las obras de infraestructura que el gobierno se comprometió a realizar para uso exclusivo de ese proyecto. Las inversiones de Uruguay superan ampliamente la inversión de la empresa, lo que convierte a estos acuerdos en un negocio ruinoso para el país, un negocio en el que UPM se queda con el 100 % de las exportaciones de celulosa y recupera en poco más de tres años la inversión en un proyecto con veinte de vida útil. En contrapartida, la ganancia de Uruguay por su inversión es cero y lo que obtiene a cambio de aportar, además, agua, sol, suelo y trabajo son migajas.

Los compromisos del gobierno uruguayo son más graves aún porque aceptan la injerencia de UPM en los planes de enseñanza y en las normas laborales nacionales, invaden las atribuciones propias del Poder Legislativo y dejan fuera de la jurisdicción nacional la resolución de los conflictos que puedan surgir con la empresa trasnacional.

1. La sigla corresponde a República Oriental del Uruguay y el acuerdo con la empresa multinacional es conocido como Contrato ROU-UPM.

Las implicaciones son muy graves también en el plano ambiental, por el impacto que puede significar la instalación de una planta de celulosa de esas dimensiones sobre el río Negro, cuyos ya altos niveles de contaminación este proyecto, por su demanda de agua y la descarga de efluentes, solo agravará.

Esa planta de celulosa está encadenada a una vía férrea y una terminal portuaria que hacen dar un giro de ciento ochenta grados a las políticas de desarrollo futuro de cinco departamentos. Se mantiene el pasaje por zonas densamente pobladas de un tren de cargas al servicio de UPM para el traslado de celulosa y productos químicos peligrosos.

Las condiciones de aprobación de este proyecto aceptadas por el gobierno uruguayo condujeron a graves alteraciones de la normas y los procedimientos de autorización vigentes. Las medidas para mitigar o compensar los impactos ambientales y sociales de la planta y del proyecto ferroviario son muy insuficientes.

El gobierno nacional y los gobiernos departamentales que lo acompañan han hecho un enorme despliegue publicitario para presentar los supuestos beneficios del proyecto, para el que utilizan directamente los informes elaborados por la empresa y, en lugar de demostrar su independencia, actúan como meros socios de la multinacional.

Todo esto es acompañado por negociaciones secretas para el resto del sistema político y por el desconocimiento por el Ejecutivo de los otros poderes del Estado, como el Poder Legislativo, al que ni siquiera se informa de los compromisos asumidos, y el Poder Judicial, que también es dejado de lado en posibles litigios con la empresa.

La situación es más grave aún, si cabe, en lo que refiere a la ciudadanía, a la que se le niega el acceso a la información sustancial con alegaciones de confidencialidad del proyecto de UPM y de las propias decisiones del gobierno nacional, cuestión que va en paralelo con la negativa sistemática de las autoridades a participar en debates públicos que las enfrenten a opiniones diferentes.

Mientras se proclama un «cambio de la matriz productiva» y una nueva «estrategia de desarrollo nacional», la diferencia entre las concesiones y privilegios otorgados a UPM y las condiciones en las que deben desempeñarse las empresas nacionales y otros sectores productivos del país evidencia una flagrante discriminación.

En los hechos, es solo la aspiración de consolidar una economía primaria, sustentada en forma exclusiva en la extracción de nuestros recursos naturales, sobre todo la fertilidad de la tierra y la prodigalidad del agua. Y es peor: la maximización a corto plazo del lucro de estas inversiones destruye los ecosistemas e hipoteca el futuro. La consolidación de este modelo extractivista y las condiciones que han sido

establecidas en los contratos firmados con UPM colocan a Uruguay en la categoría de enclave colonial de una empresa extranjera multinacional.

Es innegable que, si el Proyecto Uruguay-UPM se plasma en estos términos, nubes negras se ciernen sobre la República y la sociedad uruguayas. Ante una oposición político-partidaria que no parece percibir estos peligros, la esperanza de detenerlos radica, inevitablemente, en la conciencia y la movilización de nuestro pueblo.

Esperamos que este trabajo sea una contribución en esa dirección.

Víctor L. Bacchetta

Gustavo Melazzi

William Yohai

Introducción

Un pacto de renuncia a la soberanía

El acuerdo entre el gobierno uruguayo y UPM marcará un antes y un después en la historia del país, por haberle concedido a una multinacional finlandesa beneficios y atribuciones propias de un estatuto de dependencia colonial.

El gobierno nacional, en nombre de la República Oriental del Uruguay (ROU), y la empresa trasnacional UPM firmaron, el 7 de noviembre de 2017, un «contrato de inversión» que incluye la construcción de obras de infraestructura y otros requisitos para la definición de una posible inversión en una nueva planta de celulosa.

Cuando UPM no había decidido aún hacer la inversión, para lograr la firma de los acuerdos, el gobierno de Tabaré Vázquez llegó a extremos sin precedentes en las transgresiones de la normativa nacional y en las concesiones para facilitarle el proyecto, hasta el punto de violentar el Estado de derecho y la soberanía nacional.

El Contrato ROU-UPM es inconstitucional, no cuenta con sustento legal ni cumplió el proceso administrativo establecido para los contratos del Estado. Los compromisos asumidos y los beneficios otorgados por el gobierno a esta empresa configuran una situación de privilegio absoluto frente al resto de la economía nacional.

Sin base constitucional ni legal

«No hay ninguna base legal ni constitucional para firmar contratos de inversión»,² afirma el exfiscal Enrique Viana. No existe una disposición constitucional ni un texto legal que contemple la firma de este tipo de contratos por el Estado uruguayo.

El artículo 168 de la Constitución prevé que el Poder Ejecutivo firme tratados de paz, alianza y comercio y convenciones o contratos de cualquier naturaleza con potencias extranjeras, que deben ser ratificados por el Poder Legislativo. UPM no es un Estado, es una empresa, pero es una organización internacional de una envergadura similar a la de las potencias del pasado. Sin embargo, no hubo ninguna comunicación al Poder Legislativo ni resolución del Parlamento que ratificase ese acuerdo.

2. Ver la exposición completa de Viana en el apartado «A mayor impunidad, mayor indefensión».

Por otra parte, el doctor Pablo Leiza, profesor de Derecho Administrativo en la Universidad de la República y la Universidad Católica del Uruguay, señala que: «En el contrato firmado entre ROU y UPM no se siguió ninguno de los procedimientos previstos en el Texto Ordenado de Contabilidad y Administración Financiera (TOCAF)».³

Renuncia a la república y la soberanía

El llamado Contrato ROU-UPM no es un contrato de derecho. Un contrato es un acuerdo entre dos partes por medio del cual cada una asume un compromiso y se hace responsable si no lo cumple. En este caso, solo el Estado uruguayo se compromete a realizar una serie de acciones, mientras que UPM no asume ningún compromiso con respecto a la decisión de inversión.

«ROU se compromete, ROU se compromete, ROU se compromete... y UPM ni siquiera se compromete a realizar la inversión», comentó en este sentido el exfiscal Viana.⁴ «Por más que Uruguay haga todos los deberes, luego la empresa va a resolver si se instala o no», agregó el profesor de Derecho Constitucional Eduardo Lust.⁵

Para satisfacer las exigencias de una empresa trasnacional, el gobierno asume no solo compromisos que trascienden las atribuciones del Poder Ejecutivo, sino que también pasan por encima del Poder Legislativo y el Poder Judicial. Estamos frente a un renunciamiento a la independencia de poderes que caracteriza al Estado de derecho en una república democrática y, lo que es más grave, frente a un renunciamiento a la soberanía nacional ante una empresa extranjera.

Compromisos sin contrapartida

El gobierno uruguayo, en el punto 6.1 del acuerdo, manifiesta y garantiza que:

- (a) ROU tiene plena facultad y autoridad para celebrar y otorgar este Contrato y todos los demás documentos e instrumentos que ROU deba otorgar en virtud del presente, para cumplir y observar las disposiciones del presente Contrato;
- (b) este Contrato ha sido debidamente celebrado y otorgado en nombre de ROU y constituye una obligación válida y vinculante para la misma; y
- (c) se han obtenido todas las autorizaciones y consentimientos y todas las presentaciones o registros necesarios para la celebración del presente Contrato, para su validez y aplicabilidad.

3. Ver la exposición completa de Leiza en el apartado «No se siguieron los procedimientos del TOCAF».

4. *Ibidem*.

5. Ver la exposición completa de Lust en el apartado «Se ignora lo sustancial, actuar de acuerdo con el derecho».

Sencillamente, esta declaración es falsa. No fue consultado ninguno de los otros poderes involucrados, ni el Legislativo ni el Judicial. Esta declaración resulta todavía más impactante ante la ausencia de cualquier tipo de compromiso por parte de UPM, lo que está expresado de manera literal en el punto 4.3 del acuerdo firmado:

Las Partes reconocen y acuerdan que la Decisión Final de Inversión de UPM sobre si procede o no con el Proyecto de Planta de Celulosa quedará sujeta a la sola discreción de UPM, aun cuando cada una de las Condiciones Necesarias hayan sido satisfechas y el Contrato Complementario haya sido suscrito.

¡Más claro, imposible!

Transgresiones y falseamientos

Desde el inicio de este proceso, se dio como una decisión incuestionable la ubicación de esa tercera planta de celulosa en la cercanía de Paso de los Toros. ¿Quién hizo y dónde están los estudios de impacto ambiental que justificarían esa decisión? Esos estudios no se conocen y si alguien los hizo, fue UPM, no el gobierno uruguayo.

Una vez presentada esa decisión como un hecho indiscutible, el Contrato ROU-UPM explica los supuestos beneficios que este proyecto tendría para el país:

- I. Según el punto 2.3.3 del acuerdo, la nueva planta de UPM «generaría nuevas exportaciones agroindustriales en el entorno de USD 1.000 millones». Si bien Uruguay desde el punto de vista de la contabilidad nacional e internacional exporta celulosa, esas exportaciones tienen muy escasa significación real en la economía del país.
- II. Según el punto 2.3.5, con la nueva planta de celulosa habría «unos 4.000 (cuatro mil) puestos de trabajo directos durante su fase de operación, relacionados con la actividad primaria, industrial y logística». Es falso, esa planta puede llegar a ocupar a unos 500 trabajadores. Al incluir la «actividad primaria, industrial y logística», se suman empleos ya existentes en las plantaciones de árboles que aportarán la madera.
- III. Según el punto 2.3.8, «El Proyecto UPM contribuiría a la consolidación de la transformación de la matriz energética en tanto incrementaría en aproximadamente un 10 % (diez por ciento) la producción de energía renovable». Es falso, las plantas de celulosa consumen importantes cantidades de fueloil. La biomasa es un desecho de esa producción que se utiliza para producir electricidad. El contrato obliga a Uruguay a comprarle a UPM esa energía excedente, aunque no la necesita.

Concesiones tributarias y fiscales

Mediante el Contrato ROU-UPM, el gobierno uruguayo le concede a esta empresa beneficios tributarios que van más allá de la normativa vigente para grandes inversiones.

En el punto 3.1.2.b), el gobierno uruguayo se compromete a exonerar a UPM:

[...] por única vez, de cualquier impuesto (IRPF, IRAE, IVA, ITP) que pueda aplicarse a las transacciones que se realicen [por] una reestructura societaria de la propiedad directa e indirecta de algunas o todas las afiliadas UPM u otras entidades [...] y] las transacciones derivadas de la operación de fusión de Compañía Forestal Uruguaya S. A. (COFUSA), Forestal Río de los Pájaros S. A. y Elmadur S. A.

De lejos, el mayor beneficio tributario para estas plantas de celulosa es la concesión de una zona franca que las deja libres de cualquier carga fiscal, con la excepción de los aportes al Banco de Previsión Social (BPS) por su personal uruguayo. Basta con conocer los balances de UPM para saber que estos proyectos son los que le dan mayor rentabilidad.

La Ley n.º 16.906 de Promoción y Protección de Inversiones prevé el otorgamiento de beneficios fiscales, pero en este «contrato de inversión» los beneficios se extienden a otras áreas y se otorgan privilegios sin precedentes en el país.

Ambiente, infraestructura y normas laborales

El gobierno uruguayo se compromete a tramitar con plazos establecidos de antemano las autorizaciones ambientales requeridas por UPM para los proyectos de zona franca, planta de celulosa, proyecto ferroviario, proyecto portuario, operación e incluso para los «nuevos proyectos forestales presentados por UPM o terceros asociados a su Programa de Fomento».

También se compromete a concederle los derechos de uso del agua que requiera el proyecto y a establecer «un flujo mínimo en el río Negro aguas abajo de la represa del Rincón del Bonete», es decir, las necesidades de UPM prevalecerían sobre cualquier otra actividad, incluida la generación de energía. Y agrega: «no estando obligada UPM a realizar ninguna compensación por dicho flujo mínimo».

En cuanto a infraestructura, el Estado uruguayo será responsable de la construcción y mantenimiento del proyecto ferroviario, aunque el proyecto y la operación serán supervisados por UPM. El Estado también se hará cargo del viaducto sobre la rambla, los proyectos viales, el programa piloto de tritrenes de transporte carretero y el dragado para el proyecto portuario, cuya concesión se otorgará a un privado por cincuenta años.

Asimismo, el gobierno firmó un acuerdo marco laboral con UPM, el PIT-CNT, la Cámara de la Construcción del Uruguay y la Cámara Metalúrgica del Uruguay. Y por el Contrato ROU-UPM, el Estado se compromete a negociar con UPM y el PIT-CNT la implementación de procedimientos de prevención y solución de conflictos, así como la regulación de piquetes y ocupaciones.

Vulnerando las atribuciones del Poder Legislativo, el punto 3.6.10.c) del acuerdo establece el compromiso de «Incorporar al Derecho Positivo Uruguayo —bajo la forma de ley, decreto o eventualmente convenio colectivo—, las normas resultantes de los acuerdos que se logren como resultado de dicha negociación».

Educación, ordenamiento territorial y litigios

La injerencia de UPM se extiende a la educación cuando el acuerdo establece que el Estado uruguayo «deberá tener en cuenta y aplicar de buena fe las visiones de UPM» con respecto a la mejora de la enseñanza técnica, como los centros de la ex Universidad del Trabajo del Uruguay (UTU).

Además, el acuerdo violenta las autonomías departamentales al admitir que UPM inicie «las gestiones ante el Gobierno Departamental de Durazno para que, mediante los procedimientos de transformación de suelo previstos por la Ley n.º 18.308, este apruebe el cambio de categoría de suelo de los predios». Y si no lo cambia, ¿qué pasa?

Por último, y no menos importante, el texto deja constancia de que «el Proyecto UPM y cada componente individualmente constituyen una inversión de UPM en Uruguay», a regirse por el Acuerdo de Promoción y Protección de Inversiones Uruguay-Finlandia que, en caso de litigio, traslada la controversia al Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI) del Banco Mundial. O sea que también quedaría fuera de la jurisdicción del país cualquier diferencia que pudiera surgir entre el Estado uruguayo y la empresa trasnacional UPM.

Tratados de protección de inversiones

Uruguay tiene una serie de tratados bilaterales de promoción y protección de inversiones con otros países que configura una renuncia a sus decisiones soberanas como garante de los derechos de sus habitantes, así como una violación del principio de igualdad y no discriminación al concederle a esos inversionistas un tratamiento diferencial privilegiado con respecto al resto de los particulares.

Desde 1988 hasta el presente, Uruguay lleva suscritos 30 acuerdos de protección de inversiones que incluyen la participación en el CIADI y ofrecen a las empresas transnacionales la posibilidad de adecuar las políticas públicas del país a sus intereses y de ejercer fuertes presiones al poder recurrir a ese arbitraje internacional.

El Convenio del CIADI fue firmado por Uruguay en mayo de 1992 y ratificado en agosto de 2000, y entró en vigor un mes después. Este acuerdo adquirió notoriedad por la demanda de la tabacalera Philip Morris contra la Ley Antitabaco del gobierno nacional. Uruguay ganó ese litigio gracias al apoyo internacional de la Organización Mundial de la Salud (OMS), pero las decisiones del CIADI favorecen predominantemente a las empresas y esto suele ocurrir con varios países pequeños firmantes de los tratados de inversiones.

En la primera década del siglo XXI, Ecuador, Bolivia y Venezuela iniciaron procesos de desvinculación y denuncia de los acuerdos de inversión, con el consiguiente abandono del CIADI como mecanismo de solución de controversias. La propuesta de estos países es crear foros alternativos donde dirimirlos y priorizar sus propios sistemas judiciales. Mientras Uruguay no tome esta decisión soberana, los contratos de inversión mantendrán sus privilegios.

Por su parte, Brasil firmó catorce acuerdos de este tipo entre 1994 y 1999, sobre todo en la presidencia de Fernando Henrique Cardoso, pero no fueron ratificados por la oposición surgida en las comisiones parlamentarias de Relaciones Exteriores y Defensa Nacional. En 2002 se creó un grupo de trabajo interministerial que decidió retirar esos tratados del Parlamento. El país entiende que los beneficios recibidos mediante este sistema no son mayores ni iguales a los que se percibían antes y eligió permanecer fuera.

En una tercera posición hay un grupo amplio de países —Argentina, Chile, Colombia, Guyana, Paraguay, Perú, Surinam y Uruguay— que siguen suscribiendo tratados que en la mayoría de los casos remiten las controversias al CIADI.

Después de Argentina, Chile y Perú, Uruguay es el país con más tratados en vigor. De los 30 acuerdos vigentes de este tipo, un 97 % recurre al CIADI y un 66 % no condiciona el arbitraje internacional a la obligación de agotar los recursos internos. El único tratado firmado por Uruguay que no remite al CIADI es el celebrado con China, que, en cambio, establece la creación de un tribunal arbitral *ad hoc*.

Capítulo I

Aspectos económicos y sociales del proyecto Uruguay-UPM

El término *desarrollo* se utiliza de manera profusa y al servicio de tirios y troyanos sin que se especifique cuál es el contenido en el que se piensa. Se lo nombra y reitera como una cáscara vacía sin aclarar sus objetivos, sus beneficiarios o su funcionamiento como guía para la sociedad y la economía. Precisemos nuestro enfoque desde el inicio, pues debe ser orientador de los análisis y pauta en función de la cual evaluar el proyecto en cuestión:

«Desarrollo» debe significar una vida decorosa hoy y sin preocupaciones hacia el futuro para todos; en armonía con el ambiente. Esto implica reinvertir internamente lo que nuestro trabajo produce; distribuir riquezas e ingresos; generar empleos dignos; un Programa Nacional orientador de las actividades y con compromiso de todos; impulsar industrias con tecnologías avanzadas; integrarnos al mundo soberanos, dinámicos y solidarios; educación y cultura con fuertes contenidos disciplinares e impulsores de la creatividad y riqueza personal.⁶

Desde el exterior, una gran empresa trasnacional propone una inversión para la cual reclama que el Estado uruguayo colabore mediante la asunción de una larga serie de obras. El objetivo de este capítulo es analizar desde las dimensiones económica y social si esta propuesta es beneficiosa para Uruguay, ateniéndonos a la definición de *desarrollo* señalada.

En el país existen dos plantas de celulosa —la primera tiene algo más de una década—, instaladas como un correlato de la política impulsada por el Banco Mundial de fomento a las plantaciones de eucaliptos. Desde 2006 se han publicado varios análisis que evalúan sus ganancias, el impacto económico-social y otros aspectos. La claridad que surge de esa experiencia (no evaluada públicamente por el gobierno), en datos económicos sobre empleo, actividades inducidas, gastos en infraestructura y otros (análisis nunca respondidos), concluye que los pretendidos beneficios para el país no son tales.

6. Melazzi, Gustavo (2018). «Desarrollo: ¿para quién?». Voces, 30 de agosto.

En función de lo señalado, la propuesta de UPM de instalar una nueva planta confirmó que las ganancias de la empresa son elevadas, mientras que la entusiasta aceptación oficial resultó sorprendente. A su vez, nuevos análisis, con información actualizada y estudios profundos, corroboraron unos resultados nada positivos para Uruguay.

La idea de la instalación de la planta siguió su marcha, pese a la ausencia sistemática de información y voluntad de debatir por parte del gobierno, que solo repetía una y otra vez una corta serie de promesas de alto impacto: la inversión más importante de la historia moderna del país (USD 4.000 millones de dólares), una elevada creación de empleo y un aumento de dos puntos en el crecimiento del producto interno bruto (PIB), junto a avances tecnológicos, educativos, de oportunidades, etcétera.

Esta situación cambió con la publicación del contrato firmado por el gobierno con UPM el 7 de noviembre de 2017. Sus cláusulas generaron nueva sorpresa, esta vez por lo lesivas que resultan para la soberanía nacional, los importantes recursos de los uruguayos comprometidos para una larga serie de obras y otras condiciones exigidas por la empresa, y la ausencia de responsabilidad para una y otra parte. Este contrato pasó a ser la base ineludible para cualquier análisis sobre el tema y no permite vaguedades o promesas sin sustento concreto.

Si bien mucho se ha hablado y se habla sobre la nueva planta de celulosa, importa aclarar de qué se trata realmente el proyecto. Para ello, reiteramos un ejemplo que hemos utilizado en muchas presentaciones: supongamos que el propietario de un campo construye un galpón, ubicado a 300 metros de la ruta: ¿cuál es el proyecto? El galpón más el camino para acceder a la ruta.

En el caso que nos convoca, el proyecto es la planta más la línea ferroviaria, el dragado del puerto, etcétera, es decir, todas las obras exigidas por UPM para producir y exportar la celulosa. Al hablar solo de la pastera, lo que intenta el gobierno es minimizar el cúmulo de obras y los recursos que ponemos a disposición de la trasnacional.

A continuación, presentamos una versión resumida de los principales aspectos de nuestro análisis de las dimensiones económicas y sociales del proyecto, luego incluimos un desarrollo detallado de cada uno de esos aspectos y, por último, planteamos algunas alternativas para el destino de los ingentes recursos que el país aportaría a UPM, con énfasis en la construcción de viviendas.

Resumen de los aspectos centrales

1. Inversiones de UPM y de Uruguay

Durante un largo período, el gobierno informó sobre un monto de inversión de USD 4.000 millones, que en el contrato se redujo a USD 2.480 millones. De ellos, el desembolso en Uruguay sería de entre USD 600 millones y USD 700 millones destinados a la planta —el resto se trata de maquinaria producida en otros países—, más el acondicionamiento del puerto.

Al anunciar su decisión final de inversión, el 23 de julio de 2019, UPM manifestó que la inversión total sumaría USD 3.050 millones, 2.700 millones en la planta y 350 millones distribuidos entre su terminal en el puerto de Montevideo e instalaciones en Paso de los Toros. Incorporamos estos datos, pese a que no alteran el orden de las magnitudes consideradas.

Por su parte, según el contrato, Uruguay se compromete a construir un ferrocarril y un viaducto sobre la rambla portuaria, a realizar ciertos dragados en el puerto, a trasladar el puerto pesquero y el dique Tsakos y a llevar adelante relevantes obras de caminería, carreteras y puentes, así como varias obras menores. Además de las renuncias fiscales, y aunque el gobierno no lo mencione, mediante el contrato se le entrega también a la empresa un oneroso subsidio encubierto como compra de la energía eléctrica excedente de la planta —que el país no necesita—. En definitiva, nuestra inversión suma USD 4.624 millones. Por lo tanto, la deuda externa aumentará.

2. Distribución de las ganancias

Los costos de producción de celulosa en Uruguay se estiman en USD 350 la tonelada,⁷ mientras que, en los últimos tiempos, el precio internacional de la tonelada de celulosa de fibra corta se estabilizó en torno a los USD 700, lo que resulta en una ganancia aproximada de USD 350 por tonelada.

Si la producción anual de UPM2 es de 2,3 millones de toneladas (con capacidad para llevarla a 2,4 millones), en veinte años de vida útil sus ganancias estimadas ascienden a USD 16.100 millones. Debe sumarse a ellos la ganancia por venta de la energía excedente, de USD 1.400 millones, por lo que se alcanza un total de

7. UPM, al declarar, a fines de julio, un costo de USD 280, es más optimista que nosotros. Si se calculan las ganancias netas con base en este costo, suman algo más de USD 18.000 millones. Algún lector atento, al revisar los trabajos que hemos publicado desde 2006, encontrará diferencias en los datos. Por supuesto, el secretismo del gobierno y las variaciones internacionales los explican. Para nuestros cálculos, más conservadores, mantenemos el costo de USD 350 la tonelada.

USD 17.500 millones. Descontada la inversión, la ganancia neta de la empresa es de USD 14.450 millones. UPM recupera la inversión en poco más de tres años y por cada dólar que invierte se lleva cinco.

Al considerar en conjunto la inversión a realizar por Uruguay y por UPM y la distribución de las ganancias,⁸ surge la información que se muestra en el Cuadro 1:

Cuadro 1. Inversión y ganancias de Uruguay y UPM, en millones de dólares

	Inversión		Ganancias	
Uruguay	4.624	60 %	0	0 %
UPM	3.050	40 %	14.450	100 %
Total	7.674	100 %	14.450	100 %

Fuente: Elaboración propia.

Luego de aportar agua, sol, suelo y trabajo, lo que *no* queda en el bolsillo de los uruguayos es cuantioso. Tal como lo señaló un ex-CEO,⁹ se trata de «El Dorado»... para la trasnacional.

3. Generación de empleo

Se estima que, si se suman todas las fuentes (construcción de la planta, operación, viaducto, ferrocarril, etcétera), con el Proyecto Uruguay-UPM se generarán 4.100 empleos anuales durante quince años. Con la alternativa vinculada a las viviendas, en la que profundizamos más adelante, se generarían 21.186 en el mismo período.

Pese a que se difundieron cifras superiores, el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA) ha informado que durante la construcción de la planta (tres años) el promedio será de 2.850 empleos, con picos de 4.500, mientras que las instalaciones en el puerto generarán 100 anuales. Por su parte, los empleos directos se limitarán a las personas ocupadas en la zona franca: es difícil que superen las 550.

Con respecto a los empleos indirectos, el gobierno comete un claro error, pues las plantaciones forestales ya existen (su eventual aumento será ínfimo), por lo tanto, también el transporte asociado a ellas. Los datos oficiales muestran que diez años de experiencia y dos plantas de celulosa generaron 1.158 empleos forestales y que casi no se formaron empresas «inducidas».

8. Una interpretación podría señalar que Uruguay obtendría «ganancias» por los peajes del ferrocarril, el uso del puerto y cánones. Esto es muy discutible, pero si así fuera, los ingresos serían ínfimos, USD 23 millones como máximo (véase el apartado «El flujo de fondos» en esta publicación).

9. Director general, por su sigla en inglés.

4. Impacto sobre el PIB de Uruguay

Uno de los argumentos básicos del gobierno es que el impacto de la nueva planta en el PIB uruguayo será muy importante. Pero, ya sea por el empleo, las plantaciones existentes o la ausencia de empresas inducidas, lo cierto es que el impacto está notoriamente sobredimensionado. En este sentido, lo decisivo es que los ingresos por exportaciones de UPM2 la empresa se los llevará al exterior y dejará migajas para las empresas y los uruguayos en general. Además, si es que hubo «negociación», fue pésima; a quien le urgía sí o sí la planta era a UPM.

5. El ferrocarril central de UPM. En el país de Macondo

El ferrocarril central es producto de una licitación poco transparente que culminó en un ajustado contrato de participación público-privada (PPP). No está demostrado que este ferrocarril sea necesario. En los hechos, es casi exclusivo para UPM y tiene un costo básico de USD 2.225 millones, más 177 millones por expropiaciones y obras accesorias a cargo del Ministerio de Transporte y Obras Públicas (MTO), lo que suma un total USD 2.402 millones. Por lo tanto, el costo básico de vía por kilómetro será de USD 8,15 millones.

No hubo fundamentación para ese tren y a ese costo, tampoco evaluación de alternativas, ni para el tren ni para su trazado, todo ello violatorio del Plan de Ordenamiento Territorial de Montevideo y con fuertes impactos sociales en esta y otras ciudades. Una positiva movilización en Sarandí Grande logró cambiar la traza.

Cabe señalar que, con fondos internacionales y articulado con los corredores bioceánicos, ya había sido reconstruido el tramo de vías férreas Rivera-Paso de los Toros (a un costo por kilómetro treinta y cuatro veces menor) y su extensión hasta Montevideo ya tenía financiamiento, pero fue suspendida por el MTO en 2017.

6. Compra obligatoria de electricidad

En veinte años, compraremos obligatoriamente a UPM energía eléctrica por USD 1.450 millones. Este es un tema velado por el gobierno.

¿Necesitamos esa energía eléctrica? Hoy disponemos de mucha capacidad ociosa de producción, hasta el extremo de que podemos estar tranquilos por quince años, ya que recién en 2036 producción y demanda se equiparán, por lo que alrededor del año 2030 se debería evaluar la situación y tomar decisiones para el futuro. Además, la que nos venderá UPM es energía cara, lo que se reafirma al considerar las tendencias y la incorporación de más fuentes (en especial la fotovoltaica).

En síntesis, esta obligatoria compra a UPM no es necesaria, por lo cual se trata de un subsidio encubierto a la empresa trasnacional.

7. El flujo de fondos

El gobierno señala que el saldo del flujo financiero anual entre sus ingresos y egresos será positivo. Por el contrario, este flujo (a quince o treinta años) siempre resulta negativo. A quince años, el saldo negativo anual se estima en USD 252 millones; a treinta años, en USD 99 millones. En ambos casos, no se incorpora el pago de intereses por la deuda externa que habrá que contratar.

8. El *New York Times*, UPM y nosotros

El estado de Wisconsin (Estados Unidos) aprobó una serie de estímulos a determinadas empresas para que se instalen allí. El Consejo Editor del *New York Times* consideró que el costo para el Estado por cada empleo generado en uno de los casos en los que se aplicaron estos estímulos es excesivo (USD 230 mil).

Al aplicar la metodología del *New York Times* al Proyecto Uruguay-UPM, resulta que la inversión de Uruguay por puesto de trabajo generado será doce veces mayor. No es difícil imaginar lo que opinaría el periódico al respecto. Y esto sin contar con que los estímulos que comenta el *New York Times* refieren solo a exenciones fiscales (que en el caso de Uruguay son totales y no forman parte de nuestro cálculo), no a aportes directos en infraestructura y subsidios.

9. Alternativas para nuestros recursos

Es indudable que existe una larga serie de alternativas para el destino de más de USD 4.500 millones de los uruguayos: fomento y recursos directos para emprendimientos privados y públicos en variados sectores productivos, desarrollos culturales y sociales de todo tipo y así sucesivamente.

Para esta publicación, se optó por sistematizar una de estas alternativas, que se orienta a satisfacer una sentida necesidad de la población, genera una cantidad muy superior de empleo directo e indirecto y moviliza al máximo la economía uruguaya: la construcción de viviendas.

Al comparar el impacto de esta alternativa con el del Proyecto Uruguay-UPM, resultan muy evidentes las ventajas de la construcción de viviendas. Basta con mencionar la cantidad de empleos anuales (directos e indirectos) que se generaría en cada caso:

- UPM2: 4.100.
- Viviendas: 21.186.

Conclusión

No hay argumentos positivos demostrables para fundamentar que el Proyecto Uruguay-UPM sea positivo para el país. Por el contrario, además de ser un proyecto con impacto negativo, compromete por generaciones el futuro del país, tanto por el aspecto financiero y la deuda exterior como por la consolidación de un modelo productivo que refuerza la primarización de la economía y obedece los dictámenes del capital extranjero. Muy alejado está, entonces, de la aspiración colectiva por un *desarrollo* como el planteado al inicio, tan necesario.

1. Inversiones de UPM y Uruguay

Según el contrato firmado, nuestro compromiso explícito se señala de la siguiente manera:

El Proyecto de ROU incluye: a) el Proyecto ferroviario; b) el Proyecto viaducto sobre la Rambla Portuaria; c) los proyectos viales; d) los trabajos de dragado; e) los trabajos de electricidad; f) cualquier otro trabajo o actividad acordada a ser llevada a cabo por ROU de conformidad con este Contrato.¹⁰

Nótese que muchos ítems se presentan como «proyectos» individuales, como si fueran independientes, aislados. Hemos señalado ya que, muy por el contrario, se trata de un único proyecto, integrado, en el que participan el gobierno (es decir, los uruguayos) y una empresa trasnacional.

Con base en declaraciones oficiales y estimaciones propias, primero presentamos la cuantificación de los aspectos señalados, incorporamos luego un importante aporte de recursos que el gobierno soslaya de manera sistemática (la compra de energía eléctrica), para anotar, por último, las conclusiones.

La inversión de Uruguay

Con respecto al monto que Uruguay destinará a los componentes mencionados, señalamos lo siguiente:

- a. Inicialmente, las declaraciones del gobierno señalaron que nuestra inversión para la construcción del ferrocarril Paso de los Toros-Montevideo sería de USD 700 millones. Una vez realizado el proceso licitatorio (con solo una oferta aceptada), la suma se más que triplicó. El gobierno pagará USD 148,333 millones anuales durante quince años más USD 177 millones por expropiaciones y obras conexas, alcanzando la cifra total de USD 2.402 millones.

10. Presidencia de la República (2017). Contrato ROU-UPM. Punto 2.2.2, p. 3.

- b. Según declaraciones del gobierno, la construcción del viaducto sobre la rambla portuaria costaría USD 144 millones, cifra que contempla un 15 % de imprevistos.
- c. No se han presentado estimaciones oficiales de cuánto deberíamos aportar por el rubro infraestructura vial. Se menciona el acondicionamiento de las rutas y puentes involucrados en el transporte de los troncos según requerimientos de la intensidad de flujo y el peso de camiones tritrenes (74 toneladas), los denominados «corredores». Por nuestra parte y de manera conservadora, a partir de la experiencia de las plantas existentes estimamos en USD 300 millones el monto requerido.
- d. Tampoco hay declaraciones oficiales respecto al costo del dragado necesario. Se trata de la profundización de los canales de acceso a la terminal especializada en celulosa, a la nueva ubicación del puerto pesquero y al dique seco de Tsakos. Con base en información periodística (sobre el canal de acceso al puerto y el canal Martín García, por ejemplo) y declaraciones del senador Luis Lacalle Pou en la Comisión de Transporte, estimamos en USD 225 millones los correspondientes al dragado a realizar durante un período no menor de quince años.
- e. Los «trabajos de electricidad» mencionados en el contrato (en especial, la estación de transmisión de 150 kilovatios-hora) se desarrollan sobre todo a cargo de UPM, mientras que la Administración Nacional de Usinas y Trasmisiones Eléctricas (UTE) queda a cargo de la supervisión y costos menores.
- f. Al señalar que Uruguay se compromete a «cualquier otro trabajo», el gobierno se ubica en una posición poco seria, ya que el contrato, dicho coloquialmente, pasa a ser «un chicle». Su flexibilidad es absoluta, no señala límites y se justifica de antemano cualquier decisión posterior.

A partir del punto f), resulta claro que cualquier estimación que se realice del total de los recursos que los uruguayos ponemos a disposición de la trasnacional deberá considerarse como un mínimo. El monto total real queda a criterio del gobierno.

Por si fuera poco, y para demostrar una vez más su inconsistencia o levedad, el Poder Ejecutivo ha anunciado que será de cargo del gobierno el traslado del puerto pesquero, lo que no figuraba en el «proyecto». El objetivo es «hacer lugar» en la bahía de Montevideo para la terminal especializada de UPM. Después, se declaró también que se debe trasladar el dique seco de Tsakos, junto con el dragado necesario para ambas obras. Las declaraciones oficiales valúan el traslado del puerto pesquero en USD 103 millones, en tanto no hay estimaciones sobre el dique seco y el dragado.

La compra de energía eléctrica a UPM2

Más allá de estos aspectos, señalados en la página 3 del contrato, sobre el final del documento, en las páginas 89 y 90, se indica que Uruguay se obliga a comprar el 100 % de la energía eléctrica excedente que produzca la nueva planta. Sin embargo, de manera sistemática, el gobierno no ha hecho referencia a esta compra, que, en apariencia, se trata de una simple compra-venta de energía eléctrica. No obstante, como se desarrolla más adelante, visto que en Uruguay existe capacidad ociosa de generación, esta energía no es necesaria. Su compra resulta ser un subsidio encubierto a UPM y suma nada menos que USD 1.450 millones.

Conclusiones

Los uruguayos aportamos al Proyecto Uruguay-UPM USD 4.624 millones. Resulta impactante comparar esta cifra con la que UPM dice que va a invertir: USD 3.050 millones. Surge con claridad que Uruguay aporta el 60 % del capital. Sin embargo, no participa de sus ganancias y exime a la transnacional de pagar impuestos (un mínimo de USD 4.000 millones). Aún más: se debe considerar que el flujo financiero del gobierno durante quince o treinta años será negativo.

Este compromiso de financiar a UPM contrasta con la sistemática respuesta gubernamental de que «no hay recursos» para los requerimientos sociales de financiamiento para educación, salarios, vivienda e innumerables otros aspectos que se vinculan de manera directa con necesidades populares. Se trata de una línea general de política económica que, en vez de atender estas necesidades, privilegia los requerimientos del capital, de las empresas, en especial las extranjeras.

2. Distribución de las ganancias

¿Por qué es importante tener una idea aproximada de las ganancias? Es evidente que en función de las reglas de juego del capitalismo, las ganancias son el orientador decisivo de las empresas (el mercado) y si UPM se dispone a invertir recursos parte de la base de que existen y las considera aceptables de acuerdo con sus parámetros.

Pero también a los uruguayos nos debería importar conocer al menos una estimación (nada se ha dicho desde el gobierno). En tanto aportamos al proyecto un muy elevado porcentaje del capital, otorgamos múltiples incentivos y exenciones fiscales y nos comprometemos en muchos aspectos de la legislación nacional e incluso en educación, es básico ubicarnos y tener claro el escenario, más allá de los discursos.

En primer lugar, pese a las serias dificultades para obtener información fidedigna de las empresas, presentamos costos de producción y precios internacionales para aproximarnos a las ganancias que se generarán. Enumeramos luego nuestros aportes al proyecto, para, en tercer lugar, evaluar la diferente participación en las ganancias y si se justifican afirmaciones del tenor de que es muy beneficioso para los uruguayos. Por último, compartimos algunas conclusiones.

Ganancias

La celulosa que se produce en Uruguay es la de fibra corta (tipo BHKP), a partir del eucalipto.

En la medida que la celulosa es un *commodity*, es decir, una materia prima relativamente homogénea, existe información internacional que nos permite realizar estimaciones muy confiables y que nos brindan un panorama claro.

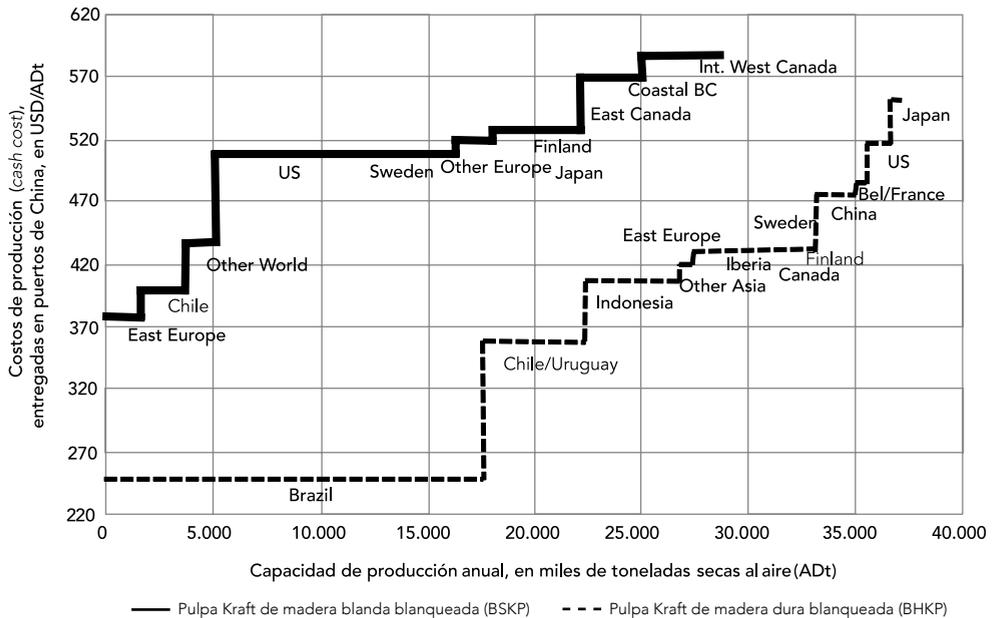
En los costos encontramos diferencias importantes, como se visualiza en la gráfica adjunta. Los costos en Estados Unidos y Canadá resultan unos 100 y 120 dólares por tonelada más altos que en Brasil, respectivamente. [...] Todo hace suponer que en Uruguay los costos son similares a los de Brasil. Para las cifras de este país, en general, esto implica que el costo se ubica en torno a los 350 dólares la tonelada.¹¹

Con una mirada conservadora, estimamos que en nuestro país el costo por tonelada es de USD 350.¹²

11. Melazzi, Gustavo y William Yohai (2018). «UPM2: ¿Es beneficiosa para Uruguay? Quince observaciones para un NO». *Brecha*, n. ° 1.692, 27 de abril. En el artículo se citan profusas fuentes internacionales y hay referencias a otros trabajos publicados por los autores.

12. En relación con el costo de USD 280 declarado por UPM, como se mencionó antes, UPM, al declarar, a fines de julio, un costo de USD 280, es más optimista que nosotros. Si se calculan las ganancias netas con base en este costo, suman algo más de USD 18.000 millones. Para nuestros cálculos, más conservadores, mantenemos el costo de USD 350 la tonelada. A este cash cost, que incluye la entrega en los principales mercados, faltaría agregarle la amortización y la depreciación. Si las incluimos, llegamos a un costo total que coincide (de manera asombrosa para nosotros) con lo que nos disponíamos a publicar. Groseramente, si la planta amortiza en veinte años, cuesta USD 3.000 millones y produce dos millones de toneladas anuales, se pueden atribuir a cada tonelada de celulosa producida unos USD 68 por ese concepto. El total es de USD 348.

Gráfico 1. Capacidad de producción y costo de celulosa a nivel mundial



Fuente: Arauco Corporate Presentation 3Q 2018. Disponible en: <<https://www.arauco.cl/na/wp-content/uploads/2019/02/2018.09-Corporate-Presentation.pdf>>

Nota: Los nombres de países y regiones se mantienen en el idioma original del gráfico.

En el mediano plazo, los precios internacionales de productos de la región presentan una tendencia al alza. Desde el año 2000, el precio por tonelada ascendió desde entre USD 400 y USD 500, a USD 700 en 2007 y USD 778 en 2008. La crisis de ese año bajó los precios a cerca de USD 550 en 2009 y en 2010 se recuperaron, alcanzando los USD 890 a fines de ese año. Después, se estabilizaron en torno a USD 700.

Recientemente, el portal *Forestalweb* estimó un precio de entre USD 690 y USD 700 para 2018. Por su parte, ENCE informó USD 694 en abril de 2018 y Arauco, el 8 de febrero de 2019 informó de precios en un rango de entre USD 650 y USD 730. En Europa, en julio de 2018, los precios llegaron a un pico de USD 1.050 y a fines de ese mes «la finlandesa UPM informó un aumento del 24 % en las ganancias del segundo trimestre y dijo que esperaba un crecimiento en el segundo semestre impulsado por los precios más altos».¹³

No deben sorprender estas variaciones, dado que la celulosa es un *commodity*. Además de los costos, en el precio de la fibra corta inciden la calidad, los precios de destino (más elevados en Estados Unidos, bajos en China y promedio los europeos), los inventarios, los ciclos de la economía global y las interrupciones o nuevas plantas de producción.

13. *El Observador* (2018). «Más allá de las políticas del Banco Mundial, estas subas quizás expliquen el auge por plantar eucaliptos, cuyo punto de corte óptimo se presenta en 2020-2021». *El Observador*, 24 de agosto.

En definitiva, para nuestros cálculos consideramos un precio de USD 700 la tonelada. Al compararlo con los costos de producción, obtenemos una aproximación a las ganancias, que se ubican en torno a los USD 350 por tonelada. Esta magnitud es coherente, ya que «[...] Suzano (con tres fábricas en Brasil que producen 2.850.000 toneladas), promediando de 2010 a 2016 —primer trimestre— informa un EBIT¹⁴ de USD 327 la tonelada (téngase en cuenta que en Brasil pagan impuestos —aproximadamente 30 %— y no lo hacen en Uruguay)».¹⁵

En veinte años de vida útil y con una producción de 2,3 millones de toneladas al año, las ganancias estimadas de UPM suman USD 16.100 millones (téngase en cuenta que la planta está diseñada para producir hasta 2,4 millones de toneladas, avalada por el contrato con el gobierno).

A esta cifra, originada en la operación de celulosa, es preciso sumar la venta de energía eléctrica a UTE.¹⁶ Le compraremos el excedente de la energía que produzca, lo que representa un ingreso extra para UPM2. El monto bruto de la venta es de USD 1.450 millones. En la medida en que su costo ya está considerado en los costos generales de la empresa, deducimos (generosamente) unos USD 50 millones por algunos gastos extra. En consecuencia, la empresa obtiene una ganancia adicional de USD 1.400 millones.

La ganancia total suma entonces USD 17.500 millones. Si deducimos la inversión declarada (USD 3.050) la ganancia neta es de USD 14.450 millones. Así, UPM descontará su inversión en tres o cuatro años. Por cada dólar que traen se llevan cinco. Incluso si se lo compara a escala internacional, su ritmo y monto de ganancias es excepcional.

Aspectos financieros

Ya vimos la participación de Uruguay en el proyecto. A continuación, exponemos algunos aspectos de carácter financiero que contribuyen de manera directa a las ganancias de UPM.

La habilitación para operar en zona franca es el primero de estos aspectos. El gobierno señala que, de no otorgarla, UPM no invertiría en Uruguay, pero esto es falso, ya que en otros países (como Brasil) no se le ha sido otorgada e igual se ha instalado.¹⁷ Y reiteramos: UPM tomó su decisión final de inversión previa en 2010, cuando comenzó

14. Beneficio antes de intereses e impuestos, por su sigla en inglés.

15. Melazzi, Gustavo y William Yohai (2016). «No tiene título». *Voces*, n. ° 530, 18 de agosto.

16. Véase el apartado sobre la energía que compraremos a UPM.

17. Brasil cobra alrededor del 30 % de las ganancias. Stora Enso (copropietaria de Montes del Plata) informa un largo listado de países donde paga impuestos, en el que Uruguay no figura (Stora Enso [2015]. *Stora Enso Financial Report*. Disponible en: <<http://assets.storaenso.com/se.com/DownloadadCenter Documents/Financial Report2015.pdf>>).

a plantar eucaliptos con destino, precisamente, a esta planta. ¿A cuánto asciende el beneficio que le otorgamos? Solo por ser exonerada del pago de IRAE (que en general pagan las empresas uruguayas), UPM obtendría un «extra» mínimo de USD 200 millones cada año. Vale la pena meditar el impacto de no percibir estos ingresos en el Presupuesto Nacional.

Pero la operación en zona franca no solo genera impactos en Uruguay, lo hace también a nivel internacional. Es usual señalar que los impuestos que UPM no paga en el país los abona en Finlandia y que se ubican en un rango de entre un 20 % y un 30 % de las utilidades. Pero debemos ser cuidadosos, porque si bien esto es correcto, al operar en zona franca en Uruguay le es perfectamente posible establecer los llamados «precios de transferencia» (precios fijados para el comercio intrafirma).

Nada le impide a la empresa declarar altos costos o menores precios de la celulosa producida en su planta en Uruguay para minimizar en Finlandia sus utilidades finales y, por tanto, eludir parte de los impuestos a pagar en este país. En un momento en que los países centrales buscan aumentar sus ingresos presupuestales, para lo cual «castigan» operaciones como estas y exhortan a la transparencia internacional, Uruguay posibilita estas transferencias «grises» de ingresos.

Es más, el contrato suscrito entre ROU y UPM, al señalar que se deberá firmar un Acuerdo de Precios Anticipados para los productos forestales (troncos) a adquirir por la planta, permite que todas las plantaciones forestales sean desgravadas. En la práctica, crea casi una zona franca de 255.000 (o más) hectáreas.

La empresa se compromete a abonar un canon anual por el uso del territorio y otros aspectos menores en la zona franca. De acuerdo con el contrato, la cifra total se ubica cerca de USD 10 millones anuales, lo que apenas compensa los gastos que la Dirección Nacional de Medio Ambiente (DINAMA) señaló que debe realizar por sus operaciones de control, análisis, personal involucrado y demás para monitorear la operación de la planta, que rondan los USD 7 millones. Entre sus promesas —repetidas por el gobierno—, UPM afirma que aportaría USD 120 millones anuales a la Dirección General Impositiva (DGI) y al BPS por otras actividades vinculadas. Sin embargo, como detallamos en el apartado sobre flujo de fondos, la suma real no superaría los USD 47 millones.

El Dorado

Pocas veces las declaraciones de un ex-CEO (sigla en inglés para director general) de una empresa trasnacional son tan ilustrativas como las que Juan Villena, quien trabajó para el fabricante de celulosa ENCE (España) y monitoreó la instalación de la

planta M'Bopicuá, de Botnia, después vendida a UPM, hizo en Montevideo en marzo de 2019. Sus palabras son como la frutilla de la torta del análisis que realizamos y que culmina en las fabulosas ganancias que obtendrá UPM, ya que nos da esa visión desde la propia empresa.¹⁸

Uruguay ha encontrado su El Dorado [...] lo vi desde 1989, pasaba absolutamente por allí. Ahí realmente podían tener un desarrollo industrial, un desarrollo económico global, integral en todos los aspectos.

Después, diplomáticamente, aclara:

El concepto de El Dorado, que alguien puede entender como la búsqueda de una riqueza, otros la entienden como la búsqueda de aquello por lo cual merece la pena haber vivido; yo prefiero la segunda manera, en referencia a nuestro El Dorado en M'Bopicuá, y creo que al final encontramos ese El Dorado.

Tampoco su mirada sobre las políticas gubernamentales deja lugar a dudas:

Lo que hizo en su día el gobierno colorado luego lo tomó como bandera el gobierno del Frente Amplio. Creo que si Uruguay ha tenido una característica por encima de todas es la continuidad [...] eso ayuda mucho a que el inversor se sienta seguro.

Y vale la pena leer sus siguientes frases en clave de ubicar actuales acciones de gobierno:

Cuando las cosas empiezan evidentemente se debe desarrollar un marco, que no solamente tienen que ser incentivos. El incentivo es una parte, pero hay otra parte que es tener una normativa muy clara, tener perfectamente claros cuáles son los campos que van a sostener la inversión, que haya una seguridad jurídica completa, que no te encuentres problemas a la hora de definir políticas concretas, que la legislación te ampare, la formación de la gente... todo ese tipo de cosas son las que contribuyen a que lleguen los inversores.

Como en el truco, «a ley de juego, está todo dicho». El Dorado para la transnacional; para Uruguay, la eterna promesa del desarrollo industrial e integral. La legislación, adecuada a la empresa transnacional; los «campos para sostener la inversión» (hoy el ferrocarril, el puerto, el contrato eléctrico, la educación, etcétera). El país aporta el 60 % de la inversión para el proyecto y no participa de sus ganancias.

Profecía cumplida

El gobierno del FA [Frente Amplio] argumenta que el capital extranjero aporta los recursos que —dice— Uruguay no tiene. Pero la experiencia enseña que Botnia invirtió USD 1.200 millones y tuvo un rendimiento excepcional: 29 % sobre el capital. Cuatro años después se confirmó que en tres años recuperó su inversión, pero continúa pro-

18. «Uruguay ha encontrado su El Dorado» con la industria forestal». *Búsqueda*, n.º 2013, 21 de marzo de 2019.

duciendo a puro beneficio. No era «aporte»; frente a la inversión, se llevaban más de USD 5.000 millones, nunca desmentidos ni debatidos.¹⁹

Ya en 2007 decíamos:

¿Puede causar extrañeza entonces que otras empresas extranjeras estén «en las gateras» y/o negociando ya su instalación en Uruguay? El escenario y los números de Botnia explican la altísima rentabilidad, propiciada por nuestros (?) generosos recursos naturales; apoyos y facilidades extremas para operar sin interferencias de parte del Estado; no pago de impuestos; garantías de seguridad por un tratado de protección de inversiones; mínimo aportes al país, etcétera.²⁰

Profecía lamentablemente cumplida. Luego comenzó a operar Montes del Plata (asociación entre Arauco y Stora Enso al 50 %) y ahora UPM instala otra planta.²¹ Los datos de las ganancias por esta posible planta, señalados antes, confirman la misma experiencia y conclusión anotadas para las dos anteriores.

Conclusiones

«Luego de aportar agua, sol, suelo y trabajo, lo que no llega al bolsillo de los uruguayos es cuantioso».²² «Para el gobierno no existe la experiencia ni la realidad. Se insiste con una economía de manual, irreal, y que poco tiene que ver con el desarrollo para el pueblo uruguayo. En especial, se reitera una y otra vez que el capital extranjero aporta recursos al país; los hechos demuestran que es un saqueo de la riqueza nacional».²³

En el prólogo de esta publicación, señalamos que no se trata de oponerse de antemano a la inversión extranjera, bienvenida aquella enmarcada en un programa nacional de desarrollo adoptado y compartido socialmente. Pero del tipo y forma de esta en particular, solo al servicio de extranjeros, resulta por completo negativa para los uruguayos.

19. Melazzi, Gustavo y William Yohai. «No tiene título». *Voces*, n.º 530, 18 de agosto de 2016.

20. Melazzi, Gustavo y William Yohai. «¿Cuánto ganará Botnia?». *Brecha*, 2 de noviembre de 2007.

21. Pongamos las barbas en remojo: «el máximo representante de la empresa en Uruguay, Petri Hakanen afirmó que 'en Uruguay hay lugar para una planta más de celulosa'» (*Brecha*, n.º 1.757, 26 de julio de 2019).

22. Melazzi, Gustavo y William Yohai. «Quince observaciones para un NO». *Brecha*, n.º 1.692, 27 de abril de 2018.

23. Melazzi, Gustavo y William Yohai. «Uruguay: ¿Aporte de recursos o saqueo? El ejemplo de Botnia-UPM». *Brecha*, 5 de agosto de 2011.

3. Generación de empleo

El principal argumento que esgrime el gobierno para justificar las enormes renunciaciones de todo tipo que impone el leonino contrato firmado con la trasnacional es el del empleo. El país ha perdido varias decenas de miles de puestos de trabajo en los últimos tres años, y esa falta se siente. A futuro, no hay otros proyectos nacionales ni privados que alteren la consolidación de una economía primaria, dependiente y con grandes desigualdades como la uruguaya.

Como argumento, si fuera cierto, sería una buena noticia. De manera oficial, el contrato dice al respecto en su página 5:

2.3.5. Las estimaciones preliminares indican que el Proyecto UPM [nótese que «Uruguay» no figura, pese a aportar el 60 % del capital] generaría un promedio de 3.000 (tres mil) puestos de trabajo, con picos de 5.000 (cinco mil) durante la construcción de la Planta de Celulosa, y unos 4.000 (cuatro mil) puestos de trabajo directos durante su fase de operación, relacionados con la actividad primaria, industrial y logística. A esto deben agregarse los puestos de trabajo inducidos a partir del incremento en la demanda de diversos servicios.

Se trata de tres cifras globales. Es de destacar que es la única ocasión en la que el gobierno cuantifica la generación de empleo. En algunas presentaciones orales se limita a repetir las, pero no ha presentado ningún estudio que señale los fundamentos de tales afirmaciones. Es más, es consciente de que son meras afirmaciones, lo que se concreta —no solo para el empleo, sino para todas las promesas relacionadas con el proyecto— en el punto 2.4 del contrato, donde se afirma que el gobierno «espera» que se concreten los beneficios que alega y que UPM no tiene responsabilidad alguna si las promesas realizadas no se cumplen.

Asimismo, el presidente del PIT-CNT afirmó que «la instalación de Botnia, en su momento, ofreció miles de puestos de trabajo, pero también dejó miles posteriormente, contrariamente a lo que se dice. No es tema menor».²⁴ Pero los sindicatos involucrados tampoco presentan documentos que fundamenten esto. Aquí se evalúan las distintas experiencias existentes en el país.

La propia empresa, en la viabilidad ambiental de localización (VAL), informa que durante los tres años previstos para la construcción de la planta el promedio será de 2.850 puestos de trabajo, con picos de 4.500. Sus instalaciones en el puerto podrían generar 100 puestos durante tres años.

24. «A empujones no se va a cambiar el derecho laboral». Con Fernando Pereira, presidente del PIT-CNT». *Brecha*, n.º 1.738, 15 de marzo de 2019.

Luego, el gobierno agrupó los empleos correspondientes a la fase de operación y los cuantificó en 4.000. Pero se trata de actividades muy diversas que es preciso analizar por separado.

Empleos directos

Los empleos directos generados por la fase industrial corresponden solo a la planta de celulosa y la producción de ciertos insumos químicos. Un censo realizado en 2015 por la Dirección General de Zonas Francas²⁵ indicaba que en conjunto las dos celulósicas existentes empleaban entre 1.100 y 1.200 personas (datos proporcionados por las empresas, no verificados).

Estos datos incluyen a todas las personas involucradas en la zona franca —trabajadores directos en fábrica, administrativos, personal de seguridad, otros servicios—, así como en las operaciones colaterales como puertos e industrias químicas.

A partir de esta experiencia, y más allá del mayor tamaño de UPM2 —que no necesariamente implica un mayor empleo—, considerando que es casi seguro que muchos de los químicos serán abastecidos desde Kemira, en Fray Bentos, y que la nueva planta contará con una tecnología actualizada, es posible concluir que es poco probable que el empleo directo en la planta (en la «fase industrial» que menciona el contrato) supere los 550 trabajadores.

Un aspecto adicional surge al considerar cuántos recursos del país requiere la generación de cada uno de estos empleos. Es la «inversión por cada puesto de trabajo». El Consejo Editor del *New York Times* nos ilustra al respecto: «el acuerdo de incentivos alcanza unos sorprendentes USD 230.000 por puesto de trabajo, lo cual no constituye un retorno razonable para la inversión». Al tomar en cuenta los recursos uruguayos puestos a disposición de UPM para generar cada puesto de trabajo, se llega a la suma de USD 1,136 millones, cinco veces más.²⁶

Empleos indirectos

En el contrato, el gobierno se refiere a empleos «directos» en la «actividad primaria y en la logística», lo que es un claro error. Se trata de empleos indirectos. Estimar los que la planta impulsaría requiere más elaboración, pero es posible adelantar que las cifras reales están muy alejadas de las incluidas en las afirmaciones del gobierno y la empresa.

25. Área de Zonas Francas-Dirección General de Comercio MEF (2017). *Contribución al empleo en 2015. Análisis de la ocupación en zonas francas*. Montevideo, MEF. Disponible en: <<http://zonasfrancas.mef.gub.uy/innovaportal/file/21756/2/contribucion-al-empleo-2015--analisis-de-la-ocupacion-en-zonas-francas.pdf>>.

26. En este sentido, ver el apartado «El *New York Times*, UPM y nosotros», en esta misma publicación.

La fuente principal de estos empleos es la forestación (viveros, plantines, implantación —en la que el cuidado es mínimo—, corte) y su traslado al destino que corresponda para el procesamiento. Todo el sector forestal generó 15.301 puestos de trabajo en 2007, que pasaron a ser 17.200 en 2016, lo que incluye la fabricación de productos y muebles de madera, amén de las plantaciones para este destino.

A efectos de comenzar a evaluar las promesas del gobierno sobre el aumento del empleo, vale la pena destacar que de las cifras citadas se desprende que entre 2007 y 2016, período en el cual comenzaron a operar dos plantas de celulosa, en el total del sector los empleos se incrementaron en 1.905.

Pero nuestro interés está en la cadena forestal celulósica, para estimar cuántos empleos indirectos agregaría la nueva planta. En este sentido, entre 2007 y 2016 pasaron de 7.072 a 8.230 (Cuadro 2).

Cuadro 2. Empleo en la cadena forestal celulósica

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2007-2016
Silvicultura y otras actividades relacionadas. Celulosa	4.379	4.557	3.833	4.205	4.432	3.833	3.849	4.087	4.524	4.582	203
Extracción de madera (celulosa)	2.661	2.893	1.652	1.815	1.742	1.385	1.314	1.446	1.644	1.669	-992
Servicios de apoyo a la forestación (celulosa)	32	55	107	327	447	644	808	866	928	879	847
Fabricación de papel y cartón (celulosa en 2F)	0	550	550	550	550	550	550	775	1.100	1.100	1.100
Empleos excluyendo no celulósicos	7.082	8.055	6.142	6.897	7.171	6.412	6.521	7.174	8.197	8.230	1.158

Fuente: OPYPA, *Anuario 2016*, pp. 499-500.

El incremento es de 1.158 empleos. Insistimos: en diez años y con dos pasteras ya en producción. Incluso, en el rubro extracción el empleo disminuye un 37 % con respecto a 2007, debido a las nuevas tecnologías aplicadas.

Queda claro, por lo tanto, que las cifras oficiales citadas sobre empleo en la fase primaria vuelven imposibles las promesas del gobierno. Si a estos elementos que

la experiencia y los datos oficiales enseñan se les agrega el empleo en la actividad logística, resulta indiscutible que las cifras del gobierno son ilusorias.

El dato clave surge de las plantaciones. La propia UPM declara:²⁷

La disponibilidad de eucaliptos está asegurada a través de las propias plantaciones propiedad de UPM, de las arrendadas así como de acuerdos de suministro con proveedores privados. Hoy las plantaciones propias y arrendadas cubren 382.000 hectáreas capaces de suministrar tanto la planta de Fray Bentos como la nueva de Paso de los Toros.

La conclusión es que no hay aumentos en el empleo. Y digamos, de paso, que la forestación está entre las actividades agropecuarias que menos empleo generan, junto con la ganadería extensiva y la producción de cereales.²⁸

En términos de empleos indirectos en las plantaciones, si algo se incrementa, será ínfimo. El total de empleos celulósicos indirectos, en los viveros, plantines, árboles en crecimiento... ya están.

Por último, en cuanto a la «logística» de que habla el gobierno, si los árboles ya están, es ineludible que luego de su corte habrá que trasladarlos. Hacia la planta, al puerto de Montevideo o a otro destino. No es posible «atribuirle» a la planta UPM2 estos empleos de logística.

En definitiva, los 4.000 empleos directos e indirectos que el gobierno incluye en sus afirmaciones, repetidas por otros, no tienen fundamento.²⁹ Lo único efectivo es el probable empleo en la zona franca (550 puestos); del resto, mejor no hablar.

Empleos inducidos

Queda por analizar lo referido a los «empleos inducidos a agregar» que señala el gobierno en el contrato. La cláusula no tiene ninguna referencia directa que la clarifique. Lo más probable es que se piense en que la inversión a efectuar estimule o «induzca» a otras empresas a realizar emprendimientos vinculados de una u otra manera con las actividades de la planta de celulosa, y que ello genere nuevos empleos.

27. UPM (2019). *Investor presentation. July 2019*. UPM, p.30. Disponible en: <<https://www.upm.com/siteassets/asset/investors/2019/07-19-roadshow-presentation.pdf>>.

28. En forestación, el Censo Agropecuario de 2011 indica 1,7 trabajadores permanentes cada 1.000 hectáreas. La Facultad de Ciencias Sociales, en 2010, anota 10 y el FIDA, 13. Véase: Pucci, Francisco, Soledad Nión y Fiorella Ciapessoni (2013). *Condiciones de trabajo y gestión del riesgo en las empresas forestales uruguayas*. Montevideo: CSIC-UDELAR. Disponible en: <<http://cienciassociales.edu.uy/departamentodesociologia/wp-content/uploads/sites/3/2015/05/Libro-Forestales.pdf>>. Ion, Lilián (2015). «Los trabajadores rurales asalariados del sector agropecuario en Uruguay». Ponencia presentada en las Jornadas Asalariados Rurales y Agricultura Familiar. Buenos Aires: Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca de Argentina, FIDA-MERCOSUR y CLAEH, 13 y 14 de octubre. Disponible en: <<http://fidaMercosur.org/claeH/images/BIBLIOTECA/Eventos/Sistematizacion%20Trabajadores%20Rurales%20Asalariados%20Final.pdf>>

29. Preocupa que lo haga el PIT-CNT y sin estudios propios.

En su presentación ante la Cámara de Industria del Uruguay (CIU),³⁰ UPM habla de «600 empresas medianas y pequeñas adicionales [...] 2.700 empleos inducidos». Tales empresas: ¿serán los camioneros?, ¿unipersonales de servicios? Tengamos presente que las dos plantas de celulosa ya existentes «indujeron» a muy pocas empresas reales. Nada indica que este escenario se invierta con UPM2.

Luego de plantear los empleos «inducidos», en el contrato se anota (en la misma página 5): «[...] dado los elevados estándares aplicados en la cadena de valor con inserción global resultan en mejoras en materia de cultura del trabajo y capacidades y productividad del capital humano, entre otros».

Con independencia de la ampulosidad de la frase, se menciona el concepto «cadena de valor», fácil de encontrar en recientes escritos y discursos. Por un lado, es un concepto muy incipiente y, por lo tanto, flexible y poco riguroso. En todo caso, nos importa una «cadena de producción» y no una «cadena de ganancias». Por otro, sucede que, en su presentación a la CIU, UPM dice que se crearán «8.000 puestos de trabajo adicionales en la cadena de valor». Es decir, se utiliza el concepto para mencionar tal cantidad de empleos.

No reiteraremos los anteriores señalamientos, son más que suficientes para no tomarla como seria. Pero, para poner en contexto el concepto y visualizar hasta qué punto permite hacer afirmaciones, en un documento que el estudio CPA Ferrere —uno de los estudios contratados por UPM, posiblemente el principal— preparó para la Sociedad de Productores Forestales del Uruguay anota que, con base en el criterio de «intensidad de la función de producción en distintas cadenas de valor» y comparando tres cadenas, la cadena de carne vacuna genera 6 empleos cada 1.000 hectáreas, el complejo oleaginoso, 10, y la cadena forestal, 32.³¹ Sin comentarios.

30. Presentación a la CIU, febrero de 2018.

31. CPA Ferrere (2017). *Contribución de la cadena forestal a la economía uruguaya*. Preparado para la Sociedad de Productos Forestales, noviembre, p. 19. Uno de los elementos que considera este informe es el monto de las exportaciones. De allí que afirmemos que es más positivo pensar en cadenas de producción que favorezcan a los uruguayos que en exportaciones que permiten que una trasnacional se lleve todas las ganancias. Cada uno define conceptos nuevos según su conveniencia.

Conclusiones

Si después de estos análisis se agregan hechos concretos, objetivos, del tenor de que, luego de diez años de operación de Botnia-UPM, en Río Negro se encuentra una de las mayores tasas de desocupación del país, la situación social en Fray Bentos, capital del departamento, no ofrece esperanzas y en Conchillas los vecinos estampan en las actas de la Comisión de Seguimiento de Montes del Plata que la empresa no cumple con los empleos prometidos, la reiteración a la ligera por el gobierno de embaucadoras promesas está fuera de todo criterio elemental de seriedad y responsabilidad.

4. Impacto sobre el PIB de Uruguay

La promesa gubernamental de que este impacto será muy elevado y beneficioso para el desarrollo de Uruguay es uno de los dos argumentos más importantes difundidos por el gobierno (el otro es la creación de empleo). Uno de los escasos datos concretos manejados indica que la operativa de UPM2 provocará un aumento en el crecimiento del PIB de entre 1,5 % y 2 %.

Empleo, consumo y PIB

El apartado anterior demostró que las promesas gubernamentales del empleo directo e indirecto que generaría la planta no tienen fundamento. Las cifras reales son muy inferiores. Surge de aquí que el impacto que el empleo tendría en el PIB por la vía del consumo también es mucho menor que el alegado.

El mismo apartado, al reafirmar cifras oficiales que indican que las plantaciones «ya están» (viveros, siembra, crecimiento, por tanto, también su posible corte y transporte), nos aporta un elemento importante para bajar a tierra las promesas del incremento en el PIB derivado de la implantación de UPM2.

Exportaciones y PIB

Veamos el otro componente importante del PIB, las exportaciones.³² El razonamiento del gobierno es sencillo: la planta aumentará las exportaciones —unos USD 1.100 millones adicionales—, dado que las importaciones son muy inferiores a este monto, el crecimiento del PIB aumentará entre 1,5 % y 2 %, «un gran logro».³³

32. Véase también el apartado sobre flujo de fondos en esta publicación.

33. En este crecimiento también incide el desarrollo de «empresas inducidas», es decir, fomentadas por la instalación de la planta (lo que en economía se denomina efecto multiplicador de una inversión). Pero este impacto es muy menor al de las exportaciones, tal como se señala más adelante en este apartado.

No se pretende negar que un aumento en las exportaciones significa el crecimiento numérico del PIB. Pero, por un lado, la pregunta clave a plantear es (publicada ya en 2016):

Pero lo que nos interesa es: de la venta al exterior, ¿cuánto queda en el país? Quedan los salarios de los empleos en la planta (menos un porcentaje de los extranjeros); el costo de los troncos puestos en planta (podrían ir a puerto, por ejemplo); algunos insumos; arrendamientos, y otros costos menores.

¿El resto? (la mayor parte, sin duda). Se la llevan del Uruguay; es lógico, sus dueños son extranjeros. Es usual, además, que la venta/exportación se deposite directamente en una cuenta en el exterior sin pasar por Uruguay.³⁴

Para cuantificarlo, en el Sistema de Cuentas Nacionales de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) «existe también la cuenta Producto Nacional Bruto y su objeto, precisamente, es conocer cuánto queda en el país del producto y las transferencias de ingreso hacia y desde el exterior. Pero el gobierno de esto no habla».³⁵

En el citado artículo de 2016 se intenta una aproximación:

Lo estimamos deduciendo del PIB el saldo de las entradas y salidas de ingresos (utilidades y otros). Al considerar solo las utilidades llevadas al exterior desde 2008, resulta que frente a los 1,5 puntos del PIB que señala el gobierno, en promedio, la deducción significa 2,5 puntos de este último.

Por otro lado, analicemos de manera estricta el cálculo que realiza el gobierno. En febrero de 2019 el Movimiento por un Uruguay Sustentable (MOVUS) publicó un desafío al gobierno a debatir sobre los aspectos económicos del Proyecto Uruguay-UPM, que tuvo cierta repercusión mediática. El gobierno no respondió a él, pero, curiosamente, días después de conocido el desafío apareció en la página web de Presidencia de la República una serie de estudios que hasta ese momento —suponiendo que ya existieran— no se había presentado a la opinión pública.

En el informe en el que se analiza el costo-beneficio financiero anual del proyecto, aunque sin firma, la página de Presidencia³⁶ presenta un documento que, al estar publicado en este medio, es considerado como voz oficial del gobierno:

En suma, la puesta en marcha de una tercera planta de celulosa [...] tendría un impacto incremental en las exportaciones de bienes en torno a los USD 1.155 millones.

34. Melazzi, Gustavo y William Yohai (2016). «No tiene título». *Voces*, n. ° 530, 18 de agosto.

35. *Ibidem*. Ignoramos si el Banco Central del Uruguay la calcula (es muy común en otros países); si así fuera, lo cierto es que no se publica.

36. «Evaluación financiera de ingresos y egresos del proyecto UPM2». Disponible en: <[https://medios.presidencia.gub.uy/tav_portal/2019/noticias/AD_336/0.%20Escenarios%20UPM%20versi%C3%B3n%20MEF%20OPP%20\(10-12\).pdf](https://medios.presidencia.gub.uy/tav_portal/2019/noticias/AD_336/0.%20Escenarios%20UPM%20versi%C3%B3n%20MEF%20OPP%20(10-12).pdf)>.

Teniendo en cuenta que los insumos para la producción de celulosa serán principalmente de origen nacional, un incremento de las exportaciones de aproximadamente USD 1.155 millones redundará en un aumento de similar magnitud en el Producto Interno Bruto, aproximadamente 1,9 % del PIB a valores de 2017.

Dos párrafos después, el gobierno afirma que el 30 % del PIB de «silvicultura, extracción de madera y servicios conexos se genera dentro de la zona franca [...] el restante 70 % se genera fuera de ella». Esta cita del documento gubernamental contiene dos razonamientos que es necesario comentar.

Primero, el gobierno no calcula de forma correcta el impacto en el PIB. Aunque señale que es una aproximación, USD 1.155 millones de exportaciones no implican un aumento de 1,9 % en el PIB. No es tan lineal y sencillo. Cuentas Nacionales del Banco Central del Uruguay (BCU) y la Oficina de Programación y Política Agropecuaria (OPYPA) del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP) aportan ejemplos en contrario.

Según Cuentas Nacionales, entre 2017 y 2018 el precio de la celulosa subió un 35 %. Sin embargo, el PIB de la celulosa bajó. La celulosa es un buen ejemplo, ya que se exporta el 100 %.

Según OPYPA:

En el caso de la celulosa el incremento interanual para el promedio del período enero-setiembre fue de 35 %.³⁷

La información incluida en el mismo artículo del *Anuario 2018* de OPYPA marca un salto en las exportaciones de celulosa del 31 % entre 2017 y 2018. Pero, como vimos, el PIB se redujo. Con la carne pasa algo similar: entre 2004 y 2014 los precios de exportación crecen más del 100 %, pero el PIB solo un 26 %.

Es curioso que el propio gobierno no aplique correctamente la metodología utilizada por el BCU para construir las Cuentas Nacionales.

Segundo, tampoco es correcto que en el sector silvicultura el 70 % del PIB se genere «fuera de la zona franca». Con base en datos del BCU, el Cuadro 3 compara los aumentos del PIB en el sector silvicultura con los de fabricación de papel y productos de papel y cartón. En virtud de que en su gran mayoría este último sector se compone de fabricación de celulosa, en el cuadro lo incluimos como celulosa.

37. Fuletti, Darío y Cecilia Petraglia (2018). «Evolución reciente y perspectivas del comercio exterior de productos forestales». En: *Anuario OPYPA 2018*. Montevideo: OPYPA-MGAP, pp. 241-251. Disponible en: <http://www.mgap.gub.uy/sites/default/files/14_anuario_2018_-_comercio_exterior_productos_forestales.pdf>

Cuadro 3. Aumento del PIB: silvicultura versus plantas celulosa, en porcentaje

	2008-2006	2015-2013
Silvicultura	0,05	0,36
Celulosa	1,70	1,39
Total	1,75	1,75
Celulosa/Total %	97	79

Fuente: Elaboración propia con base en datos del BCU.

Como vemos, no es posible aceptar la afirmación del gobierno de que «el 70 % del PIB se genera fuera de la zona franca». A futuro, recordemos que las plantaciones «ya están». Como máximo, por tanto, esa generación será de un 20 %.³⁸

Deducciones

Al hablar de deducciones, sería bueno que el gobierno nos informara cuánto hemos invertido ya —y seguiremos invirtiendo— para el mantenimiento y la reconstrucción de carreteras y caminos destrozados por el transporte pesado requerido por las plantas existentes.

Desde hace tiempo (el gobierno) invierte en caminos y carreteras y, también, remodeló el puerto de La Paloma y construyó caminos en Rocha. Datos preliminares indican que la inversión fue del orden de los USD 30 millones, para que las transnacionales ahorren en el flete (se generaron no más de 11 empleos). [...] Luego de apenas año y medio de operación, esta inversión para el transporte marítimo de troncos se abandonó.³⁹

Impacto real en la economía uruguaya

En el cálculo del PIB se considera la inversión, y UPM señala que para su segunda planta esta será de USD 3.050 millones. Más allá de sumarla a los números macro, cabe preguntarse cuál es el impacto real en la economía del país.

En esencia, la inversión en la planta se compone de la maquinaria y su posterior instalación. Salvo ínfimos componentes, la primera se fabrica en el exterior, seguramente —tal como ocurrió con Botnia-UPM— a cargo del Grupo Andritz AG. Se trata de «otra empresa gigantesca, austríaca, dedicada a pulpa y papel, metalurgia y otras

38. Retomamos estos datos y afirmaciones en el apartado sobre flujo de fondos. Conociendo la información de la citada presentación de UPM, es probable que el salto en el PIB de silvicultura entre 2013 y 2015 esté más relacionado con el impulso en las plantaciones de la empresa para esta planta que con el funcionamiento de Montes del Plata. Cuentas Nacionales no proporciona información que permita esta discriminación tan fina.

39. Melazzi, Gustavo y William Yohai (2016). «No tiene título». Voces, n. ° 530, 18 de agosto.

áreas. Es el fabricante de los equipos para UPM y Montes del Plata, y les hace el principal mantenimiento». ⁴⁰ Por su parte, la instalación de la planta se centra en el armado de los equipos que provienen del exterior con base en plateas, cimientos, oficinas, depósitos y otros elementos. Son trabajos de construcción y metalúrgicos de apoyo.

Los impactos reales en la economía dependen de los dos componentes citados: la maquinaria y los equipos con su tecnología y demás impactan en la economía de Austria (y otros países que desconocemos), la impulsan y desarrollan. Solo su armado y las construcciones necesarias generan un impacto multiplicador en la economía de Uruguay.

A partir de esta situación, ¿cuánto de la cifra de USD 3.050 millones impacta realmente en la economía del país? Es posible que un estimado generoso de los recursos volcados de manera efectiva en el país y que impulsen por tanto otras empresas, empleos, demanda de materiales, etcétera, sume entre USD 600 y 700 millones, más las instalaciones en el puerto.

Impulso a otras actividades

Evaluar la promesa de que la planta de celulosa impulsará la creación y el desarrollo de otras actividades, las denominadas «empresas inducidas», no presenta dificultades. Basta con tomar en cuenta más de una década de experiencia nacional de las dos plantas ya existentes para concluir que es falsa.

Lo mismo se publicitó para la primera planta, de Botnia (luego UPM). La realidad muestra que no hubo casi empresas «inducidas» por su actividad, solo muy pocas ya existentes vieron aumentada la demanda de sus productos. ⁴¹ En alguna oportunidad —luego silenciada— se mencionó a Kemira, la empresa que produce los químicos necesarios para la fabricación.

Pero la verdad es que:

Al instalarse Botnia lo hace Kemira siendo —según el gobierno— una de las empresas inducidas por la inversión extranjera. Pero los químicos que Kemira produce también los vende a Montes del Plata. Puede hacerlo, por supuesto, pero da para pensar y cuestionarse los entresijos que permiten las zonas francas. [...] Y el gobierno de Finlandia es propietario del 16,5 % de sus acciones. ⁴²

En pocas palabras: Kemira resulta ser una enorme trasnacional de la química, sobre todo en pulpa y papel, petróleo y otros. Ni remotamente es «inducida».

40. *Ibidem*.

41. La única excepción sería un grupo de empresas nacionales que durante 15 o 20 días al año participan en el mantenimiento de las plantas.

42. Pese a aportar el 60 % de la inversión en el proyecto, Uruguay no tendrá una sola acción. A la fecha de la redacción de este libro, el Estado finlandés poseía el 14,2 % de las acciones de Kemira a través de su fondo de inversión Solidium.

Hasta 2007 fue en su mayoría estatal. Está vinculada a UPM y Montes del Plata desde la zona franca de Fray Bentos, y también al Grupo Andritz AG. Declara una inversión de USD 120 millones, con 60 empleados directos y unos 100 indirectos.

Si consideramos el conjunto de las cuatro grandes trasnacionales, constatamos que operan coordinadamente y, al situarse en zona franca, operan al margen del sistema fiscal uruguayo. Un perfecto enclave.⁴³

Interesa también referirse a esa primera experiencia porque hubo un reclamo del PIT-CNT en el sentido de otorgar prioridad sobre el 15 % de la producción de celulosa en el caso de que una empresa uruguaya comenzara a producir derivados a partir de esa materia prima. Una iniciativa positiva, incluso porque la celulosa es un *commodity*, una materia prima apenas elaborada y con escasa tecnología; son sus derivados los que aportan mayor valor, posibilitan más empleo, salarios superiores y desarrollo de tecnología. Sin embargo, pese a resultar aprobada, la iniciativa no se concretó; no hubo ninguna empresa «inducida». Este panorama, después, empeoró. El gobierno acordó en el contrato (punto 3.1.1.a.ii.) que el 100 % de la celulosa será exportado.

Recordemos que el gobierno no colaboró con el mantenimiento de la producción industrial de la Fábrica Nacional de Papel, en Juan Lacaze, lo que ayudó a que esta ciudad, antes industrial, pasara a ser «ciudad dormitorio» y a que debamos importar artículos que antes producíamos nacionalmente.

Por otra parte, el aporte fiscal de la operación de la planta es estimado por el gobierno en USD 120 millones anuales. Más adelante, en el apartado sobre flujo de fondos, mostramos que los aportes a DGI y BPS sumados serían de unos USD 47 millones.

Conclusiones

Ya sea por el empleo, las plantaciones ya existentes, el ocultamiento de que el ingreso por las exportaciones se va al exterior y deja migajas en las empresas y bolsillos de los uruguayos, la ausencia de «efectos inducidos» en otras empresas, el muy pequeño impacto de la instalación de la planta, lo real es que las promesas oficiales sobre el impacto de las actividades de UPM2 en el PIB están sobredimensionadas de manera notoria.

Por último, es usual vincular estrecha y positivamente PIB con desarrollo. Pero, si recordamos el concepto de desarrollo que anotamos como guía para el análisis, es evidente que esta mera cuantificación y promesa del impacto del Proyecto Uruguay-UPM en el PIB está muy lejos de esa aspiración.

43. Melazzi, Gustavo y William Yohai (2016). «No tiene título». Voces, n. ° 530, 18 de agosto.

5. El ferrocarril central de UPM. En el país de Macondo

Una exigencia clave de la empresa al Estado uruguayo para llevar adelante la planta fue que construyera un nuevo ferrocarril central. La lista de características que exigió es larga. A modo de escueto e incompleto resumen: una vía con durmientes de hormigón y rieles soldados, cambio en el material de soporte de los durmientes, reforzamiento de puentes, aumento de la zona de doble vía hasta Progreso, instalación de un sistema de control de vía automatizado y centralizado y que soporte trenes de 22,5 toneladas por eje a una velocidad de 80 kilómetros por hora.

Los parámetros para la obra fueron fijados por una consultora alemana elegida por UPM y pagada por el Estado uruguayo. Una renuncia notable a cualquier atisbo de soberanía nacional.

La elección del consorcio constructor, aprobada por unanimidad por el Tribunal de Cuentas de la Nación, provoca, no obstante, dudas sustanciales. Solo otra empresa, además de la seleccionada, quedó en carrera en la fase final de presentación de ofertas económicas. Fue desechada, a pesar de que era un 8 % más barata, por un tecnicismo relativamente válido, pero económicamente ruinoso (más de USD 100 millones más cara). Cuatro empresas chinas quedaron por el camino. Llama la atención: China es el país donde se han construido, de lejos, más kilómetros de ferrocarril en las últimas décadas. Sus empresas lideran en la materia, aun en el mundo occidental.

El Estado optó por llevar adelante la obra mediante el sistema PPP. Para justificar el uso de una PPP el MTOP realizó un estudio valor por dinero⁴⁴ que termina por afirmar que la opción PPP es más barata que la opción de obra pública común. Los costos allí estimados para una u otra opción rondan los USD 1.500 millones. La diferencia a favor de una PPP es de USD 20 millones. Se trata apenas del 1,3 % de los costos.

Según otro documento publicado,⁴⁵ la obra cuesta USD 877 millones. Pero por el contrato PPP el Estado se compromete a pagar más de USD 148 millones anuales durante quince años (incluyendo mantenimiento). Además, deben sumarse USD 177 millones por expropiaciones y obras conexas.

44. Para impulsar una PPP se requiere un estudio previo que justifique que esta vía es más económica que una gestión tradicional de obra pública. Véase: <<http://ppp.mef.gub.uy/innovaportal/file/23002/30/informe-valor-por-dinero-fc.pdf>>.

45. MTOP (2017). *Complemento del modelo económico financiero*. Disponible en: <<http://ppp.mef.gub.uy/innovaportal/file/23002/20/complemento-del-modelo-economico-financiero.pdf>>.

El total suma USD 2.402 millones.⁴⁶ En el estudio citado, el MTOP justifica este sobreprecio⁴⁷ por los riesgos que la empresa asumiría en lugar del Estado. Los principales serían: demora en la ejecución y aumento de los costos. Con base en ellos es que se llegó a esa diferencia de USD 20 millones. Es indiscutible que la cuantificación de riesgo y demora es muy flexible y opinable; la duda se estimula al tener en cuenta el interés gubernamental por entregar la ejecución a privados.

Algo que llama la atención es que cuando el Estado, a través de Gas Sayago, contrató con GDF-SUEZ la construcción de la regasificadora de Puntas de Sayago, pactó una multa de USD 100 millones en caso de incumplimiento. La empresa incumplió (no pudo hacer la obra porque la subcontratista, OAS, fue incapaz o inepta, además de que entró en concurso) y el Estado cobró la garantía. Más allá de las pérdidas en que incurrió por otro lado, al llevar adelante obras que resultaron inútiles, como el gasoducto para llevar gas hasta el troncal con Argentina, el dragado, etcétera, la historia demuestra que hay formas de contratar obra pública en la cuales el Estado se cubre ante contingencias sin recurrir a tan oneroso mecanismo.

La defensa gubernamental de la ejecución de obras por PPP tiene un trasfondo de cómo «presentar» su financiamiento de manera que este no incida en el déficit fiscal. La obra se ejecuta y, claramente, la financian recursos estatales, pero al contabilizarse como de responsabilidad de una empresa privada, no se considera igual que el resto de los gastos e inversiones estatales. No aumenta los egresos y, por lo tanto, vistos los problemas con el déficit fiscal, se soslaya la responsabilidad del Estado.⁴⁸

Aún más importante es analizar la necesidad de ese tren, y sus alternativas. Álvaro Fierro es un ingeniero civil especializado en el tema ferroviario que fue director de Transporte Ferroviario del MTOP hasta hace poco tiempo. En un artículo publicado en *Uypress* cuestiona seriamente la conveniencia de este ferrocarril central:⁴⁹ 1) Es posible construir una vía de características similares a la proyectada a un costo tres veces menor, aun utilizando el mecanismo PPP. 2) Existía un proyecto de una empresa privada (Corporación Navíos) para construir un ferrocarril que uniera Paso de los Toros con el puerto de Nueva Palmira, un trayecto más corto, de menor costo

46. En nuestros trabajos iniciales sobre el tema creíamos en las declaraciones oficiales de que costaría USD 700 millones, quizás 800 millones. ¡Santos inocentes!

47. Una estimación del sobreprecio PPP nos da unos USD 800 millones. Calculamos el flujo de pagos de intereses y amortización a lo largo de dieciocho años (suponemos que los USD 877 millones se pagan al inicio para hacer la obra). Utilizamos una tasa de interés de 4,5 % anual. Al final del período, la obra estaría completamente pagada, capital e intereses. Lo mismo que pasa con la opción PPP. Por supuesto, incluimos el mantenimiento en este cálculo.

48. Véase el excelente trabajo de Fernando Esponda y Jorge Molinari al respecto, *La dimensión contable de la revolución eólica uruguaya*, disponible en: <<https://elae.aladee.org/webtree/submit/download.php?subld=137&final=yes>>; y Esponda, Fernando (2018). *Reglas de juego contables de la inversión pública*. OPP, disponible en: <<https://www.opp.gub.uy/sites/default/files/inline-files/Reglas%20de%20juego%20de%20la%20inversi%C3%B3n%20p%C3%BAblica.pdf>>.

49. Fierro, Álvaro (2019). «Proyecto UPM2: incertezas de la mayor inversión de la historia (parte I)». *Uypress*, 4 de marzo. Disponible en: <<https://www.uypress.net/auc.aspx?94270>>.

y que, sobre todo, no pasaría por ciudades como Las Piedras, La Paz y Montevideo. Además el país obviaba la construcción del viaducto en los accesos al puerto de la capital, el traslado del dique Tsakos y del puerto pesquero a Capurro, inversiones de cientos de millones de dólares.

El planteo mencionado fue desechado por UPM, que sostuvo que existía incertidumbre respecto al dragado del canal Martín García. Hoy, el dragado ha sido llevado adelante y sería perfectamente posible sacar la celulosa de UPM2 por allí.⁵⁰ Otra vez la imposición de UPM doblega, con grandes perjuicios, la voluntad soberana de Uruguay.

El manejo público del negocio del ferrocarril es tan grisáceo que su costo fue objeto, durante más de un año, de una serie sistemática de mentiras por autoridades oficiales que afirmaron, sin empacho, que costaba, primero USD 700 millones y después USD 800 millones.⁵¹ Recién después de que difundimos los números reales⁵² y algunos medios de prensa preguntaron en forma precisa, se reconocieron los costos reales para el erario público, es decir, para los uruguayos, que, además de los USD 2.225 millones citados, suman por lo menos otros USD 177 millones desviados del Fondo de Estabilización Energética⁵³ para expropiaciones y obras auxiliares no incluidas en la PPP. El total serían los ya señalados USD 2.402 millones.⁵⁴

Recordemos: en este contrato se establecen obligaciones para una parte y derechos para la otra. Al escribir estas líneas el contrato con el consorcio Vía Central (sociedad entre dos multinacionales y dos empresas nacionales para este negocio) ya ha sido firmado. Uruguay está obligado, una vez concluidas las obras, a pagar más de USD 148 millones anuales durante quince años.

Pero hay más aún: la justificación oficial para esta obra gigantesca (para el tamaño del erario público en la actual situación del país) es que «el ferrocarril se iba a construir de todas maneras ya que es parte imprescindible de la infraestructura nacional hacia el futuro [...] etc.». Falso. Cuando asumió, en el año 2015, el actual

50. Allí, en Fray Bentos, ya se embarca la celulosa de la primera planta de UPM.

51. A modo de ejemplo, el 9 de noviembre de 2108, en reunión con vecinos en el Club Fénix le preguntamos al ministro de Transporte y Obras Públicas, Víctor Rossi: «¿Cuánto le cuesta al país el ferrocarril central?». La respuesta de Rossi fue: «el ferrocarril central le va a costar al país en total 800 millones de dólares, entre 800 y 810 millones de dólares». El diálogo se puede ver en: <<http://elmuertoquehabla.blogspot.com/2018/11/vecinos-calientes-con-el-ministro-videos.html>> (minuto 22).

52. Yohai, William (2018). «¿Cuánto cuesta el nuevo ferrocarril de UPM2? La mentira oficial al desnudo». *Blog Resonando*, 10 de noviembre. Disponible en: <<https://resonandoenfenix.blogspot.com/search?updated-max=2018-12-06T15:35:00-03:00&max-results=15&start=3&by-date=false>>. Aclaramos: en este trabajo aún no teníamos la información completa, así que tomamos el plazo del contrato, que incluye los tres años de construcción de la obra como tiempo durante el cual se realizaría el pago. En realidad se paga durante quince años.

53. Cuyo destino es compensar alzas bruscas o por causas imprevistas de las tarifas eléctricas.

54. Habitualmente, cuando se calcula el monto de una serie de pagos periódicos se considera su valor actual a una tasa determinada. Es la diferencia entre el valor del dinero hoy y el que se recibirá o pagará en diferido. En este caso, los pagos anuales que deberán incluirse en futuros presupuestos nacionales generarán a su vez intereses. Es por ello que hemos llegado a la conclusión de que no es correcto calcular el valor actual de los pagos anuales, ya que los intereses generados más que compensarían la diferencia entre el valor actual y un hipotético pago contado.

gobierno publicó un «ambicioso plan de infraestructura» para el período. El ferrocarril central no estaba en él.

En realidad, lo que sí estaba en marcha era el reacondicionamiento de la ferrovía entre Montevideo y Rivera, cuyo financiamiento estaba aprobado en el Presupuesto Nacional desde 2011 y la ejecución concluida para el tramo Rivera-Paso de los Toros. Pero «en mayo de 2017 se suspendieron las obras en el tramo Pintado (en Florida)-Paso de los Toros, dado que se está analizando inversiones para una mejora de la vía [...] en el tramo Montevideo-Paso de los Toros». En parte, la financiación complementaria correspondía al Fondo de Convergencia Estructural del Mercosur (FOCEM).⁵⁵

Esta obra permite transitar trenes de 18 toneladas por eje a una velocidad de 40 kilómetros por hora. El costo por kilómetro de la obra concluida fue de USD 242.000.⁵⁶ En cambio, si solo tomamos en cuenta los pagos directos a la empresa para construir 273 kilómetros entre Paso de los Toros y Montevideo, cada kilómetro nos cuesta USD 8,15 millones,⁵⁷ treinta y cuatro veces más.

¿Podría una vía de las características del proyecto del corredor Mercosur-Chile y FOCEM transportar los 2,3 millones de toneladas anuales de celulosa que producirá UPM2? La respuesta a esta pregunta no es definitiva. Hasta donde se sabe, tampoco ha habido informes o consultas internacionales, debates públicos o informes explícitos del gobierno al respecto. En especial, si la respuesta fuera negativa: ¿cuál sería el costo de adaptar o mejorar esta vía para posibilitar tal carga? Téngase en cuenta que la Administración de Ferrocarriles del Estado (AFE) dispone de cuatro locomotoras que mandó reconstruir, cada una de ellas con una capacidad de arrastre de más de 1.500 toneladas.⁵⁸

Asumamos que el tren propuesto por UPM y aceptado por el gobierno es más moderno y para más carga y velocidad. Pero si suponemos que se construye una vía por USD 2 millones el kilómetro —ocho veces más que la ya reconstruida en el norte— es fácil afirmar que sería suficiente. Las conclusiones caen por su peso.

Otro detalle ¿menor?: se sabe por la prensa que AFE compró hace tiempo un sistema de tráfico de trenes por USD 3 millones.⁵⁹ Pues bien, parece ser que a UPM no le sirve. Sus estándares son europeos, este no. Como resultado, las máquinas que

55. Como parte del proyecto de Integración de la Infraestructura Regional de Sud América (IIRSA), cuyo principal —y ambicioso— objetivo es el de los corredores bioceánicos. Dentro del eje Mercosur-Chile, en el corredor ferroviario Argentina-Uruguay-Brasil, el Grupo Porto Alegre-límite Argentina-Uruguay-Buenos Aires. Cosiplan 2016. BID/CAF/FONPLATA. INTAL. Disponible en: <http://iirsa.org/proyectos/detalle_proyecto.aspx?h=280>.

56. El tramo Rivera-Paso de los Toros, de 310 kilómetros, costó USD 75 millones. Ver: <<https://www.montevideo.com.uy/Noticias/Vuelven-los-trenes-de-pasajeros-entre-Paso-de-los-Toros-y-Rivera-uc705250>>. En realidad, al Estado uruguayo este proyecto solo le costó USD 25 millones, ya que el resto lo pagó el FOCEM.

57. El tramo Paso de los Toros-Montevideo, de 273 kilómetros, cuesta USD 2.225 millones.

58. Recordemos el transporte anual de 2 millones de toneladas significa 5.500 diarias.

59. Ver: <<https://www.uypress.net/auc.aspx?94270>>.

por cuenta de UPM quieran andar entre Paso de los Toros y el puerto de Montevideo tendrán un sistema de control de tráfico. Pero las que quieran circular en ese tramo y fuera de él precisan ambos. Para entrar al puerto también. Parece surrealista. Lo es. Y va a terminar en que los USD 3 millones tendrán un solo destino: chatarra.

Para circular por la nueva vía (Montevideo-Paso de los Toros) los trenes deberán estar autorizados por la Dirección Nacional de Servicios Ferroviarios en función de estándares sumamente exigentes que fueron impuestos por UPM. Por tanto, también deberán estarlo los trenes que circulen por el resto del sistema. De lo contrario las cargas provenientes de otros orígenes deberán traspasar en Paso de los Toros, y viceversa.

Es indudable que el sobredimensionamiento y el sobrecosto del ferrocarril que UPM obliga a construir a Uruguay son inaceptables. El conjunto de estos elementos lleva a la conclusión de que otras posibilidades serían mucho más económicas que la faraónica propuesta del gobierno-UPM.

La redacción difundida de la versión en idioma español del contrato agrega un toque, si se nos permite, «macondiano» a toda esta farsa-tragedia: en ella aparecen como pagos máximos de peaje dos cifras distintas: por un lado, USD 0,5 la tonelada por kilómetro; por el otro, la décima parte, USD 0,05 la misma unidad. Consultado en su momento, un especialista nos afirmó que ambas cifras son absurdas.

Aun la menor implica un pago casi diez veces mayor al habitual. Se nos ocurrió, entonces, consultar la versión en inglés del contrato.⁶⁰ Allí apareció la verdad: el monto máximo (podría ser menos que eso) que durante los primeros cinco años pagaría UPM por usar las vías (derecho de peaje) es de USD 0,005 la tonelada por kilómetro, luego aumenta a USD 0,006.⁶¹ Sumando a esto lo que eventualmente otros operadores podrían pagar por utilizar la vía, con base en criterios de precios parecidos, el Estado podría recaudar unos USD 8 millones anuales en total.⁶²

Además, debemos aclarar que la construcción (aparte de unos 15 de desvíos destinados a la operativa de los trenes de UPM) no prevé obras de infraestructura para recibir otras cargas a lo largo del trayecto. Tampoco lo hace para transportar pasajeros. Es una obra construida con un objetivo único: llevar celulosa de Paso de los Toros a

60. Lo hicimos público en el blog *Resonando*. Ver: <<https://resonandoenfenix.blogspot.com/2018/11/upm2-errores-groseros-del-contrato.html#more>>.

61. Contrato ROU-UPM, página 22, inciso i) de la versión válida, en inglés (la versión en español aparentemente corregido en abril de 2018). En el inciso j) dice que se pagará un suplemento de USD 0,15, siempre que no haya atrasos en los trenes. Sumado a los peajes del inciso i), el monto sería de USD 3,5 y USD 4,1 millones en el primero y segundo período. Pero la operación depende de UPM; es posible pensar que «sorpresivamente» se presenten atrasos.

62. Recordemos que pagaremos más de USD 148 millones cada año, más la anualización de los USD 177 millones del Fondo de Estabilización Energética (FEE). Reiteramos: ese precio por uso de las vías es el máximo que UPM pagaría, el resultado final podría ser todavía menor.

Montevideo (se reservan siete frecuencias diarias, seis trenes vacíos y uno que transporta productos químicos y combustible de Montevideo hacia Paso de los Toros).

Para concluir con las ilusiones, el contrato es explícito: UPM tendrá prioridad las 24 horas del día los 365 días del año para el uso de la vía. No podrán circular por ella equipos no autorizados por la empresa o por la operadora que ella designe. No será fácil para otras cargas utilizarla.

El ferrocarril va a entrar al puerto de Montevideo. ¿No hay otras trazas posibles? Las hay en el departamento de Montevideo, como la que llevaría los trenes a Puntas de Sayago, que, además, ahorraría millones al no requerir un viaducto ni trasladar Tsakos y el puerto pesquero. El ministro Rossi la descartó. En reuniones públicas dijo poseer un informe que justificaba esa decisión, pero en una acción judicial el MTOP respondió que no posee ese documento. Por lo tanto, Rossi apeló a un informe que no existe.

La traza elegida por el Ministerio es la más cara y agresiva al medio urbano, ignora que la ciudad no es la misma que incorporó la vía más de ochenta años; viola preceptos del ordenamiento territorial departamental vigente. Genera graves problemas urbanos y afectará a numerosos grupos habitacionales.

El ejemplo de Sarandí Grande resulta ilustrativo: la vía atravesaba la ciudad, pero la movilización de la ciudadanía y sus autoridades logró la modificación de su trazado, de manera de no impactar sobre ella.

Hay otras trazas posibles: Paso de los Toros-Nueva Palmira es una, ya comentada. ¿Alguien le preguntó a un operador palmense si quería destinar una terminal a celulosa? ¿Cuánto costaría esa línea férrea? Lo seguro es que se ahorrarían las obras antes señaladas. Pero, sobre todo, no impactaría en las ciudades. Ni en Montevideo ni en Las Piedras, por citar las más complejas. ¿Se estudió esto?

¿Se evaluó la posibilidad de desarrollar la hidrovía del río Negro? Esta sería la opción más económica; de lejos, la de menor impacto ambiental; con acceso muy cercano a las plantaciones (por lo tanto, con escasos requerimientos de transporte carretero); accesible para otros emprendimientos productivos; con mayor generación permanente de empleo e impactos económicos en la economía nacional y de la región noreste.

Conclusiones

Se trata de un ferrocarril caro, sobredimensionado, que no contempla los intereses de otros sectores productivos para reducir sus costos de transporte, no incluye pasajeros, no parece ser necesario y se construye mediante una forma de contratación (PPP) que encarece y está siendo abandonada en los países centrales, con una traza violatoria del ordenamiento territorial y generadora de grandes problemas urbanos, frente a la que existen alternativas mejores y más económicas. Es una inadmisibles aceptación por parte del gobierno de imposiciones de una empresa trasnacional, en abierta violación de nuestra soberanía.

6. Compra obligatoria de electricidad

Cuando estudiamos el Contrato UPM-ROU, las siguientes cláusulas nos impactaron:

1. Compra del cien por ciento (100 %) del excedente de energía eléctrica generada como consecuencia del proceso industrial, por un plazo de veinte (20) años.
3. El precio de compra de la energía eléctrica debe situarse en los 72,5 USD/MWh, durante un período de veinte (20) años, contado desde el inicio de las operaciones de la Planta de Celulosa por un volumen anual de 1 TWh por año a ser generado por ambas plantas.

Así rezan las cláusulas relativas a la compra de energía por parte de UTE a UPM. Multiplicando esta obligación en forma simple, la erogación por parte de UTE resulta en USD 1.450 millones. La gran pregunta es: ¿cuánta de esa energía necesitará UTE en los próximos veinte años?

Antes que nada debemos aclarar que el tipo de energía que UPM estaría en condiciones de suministrar a UTE es del tipo «despachable», o sea, que se puede disponer de ella a voluntad de acuerdo con las necesidades del sistema. Es distinta de la energía eólica, por ejemplo, que a veces está y a veces no (cuando hay poco viento). La energía hidroeléctrica que generan las tres represas ubicadas sobre el río Negro y Salto Grande es también «despachable», pero cuando hay lluvias escasas en las cuencas de los ríos Negro y Uruguay la generación debe reducirse, a veces a cero. Para enfrentar estas situaciones se necesita un respaldo de energía térmica, que el país puede generar a partir de gasoil y fueloil.

Situación actual

Informa UTE:

El factor de carga anual, o sea, entendido como la relación entre el consumo durante un período de tiempo determinado y el consumo que habría resultado de la utilización permanente de la potencia máxima, fue de 64,3 %, lo que representó un decremento de 0,77 % en relación al año anterior.⁶³

Como en 2017 la producción fue de alrededor de 12 millones de megavatios, al aplicar el mencionado «factor de carga anual» se obtiene una capacidad total de generación de 18,7 millones de megavatios. Esto significa que el sistema actual permitiría producir casi 7 millones de megavatios hora adicionales a los que se producen hoy.

En esta situación, por lo tanto, disponemos de una importante capacidad ociosa de generación.

Situación futura

Entre 2000 y 2018, la demanda de energía eléctrica creció cerca de un 2 % anual.⁶⁴ Se puede pronosticar que, de mantenerse este ritmo de variación durante veinte años, en 2038 la demanda se situaría en unos 17,23 millones de megavatios. Recién el año siguiente la demanda superaría la actual capacidad de más de 18 millones de megavatios.

Pero es necesario ser previsores y adoptar con tiempo las decisiones. Tenemos capacidad ociosa como para no preocuparnos durante quince años. Recién pasado ese tiempo, la demanda alcanzaría los 16,2 millones de megavatios. Tendríamos tiempo suficiente para pensar el futuro. Solo cinco años después la demanda equipararía la capacidad instalada.

Conclusiones

A partir de lo expuesto queda claro que hoy el país —y UTE en particular— no necesita más capacidad para generar energía eléctrica. Alrededor del año 2036 —en veinte años—, se igualaría la capacidad con la demanda. Con absoluta tranquilidad, entonces, disponemos de quince años sin preocupaciones. Alrededor de 2030 se podrían evaluar distintas opciones para el futuro. El compromiso expresado en el contrato es un claro subsidio encubierto a la trasnacional.

63. UTE (2018). *Memoria anual 2017*. Montevideo: UTE, pp. 16-17. Disponible en: <https://portal.ute.com.uy/sites/default/files/generico/Memoria_2017.pdf>

64. ADME (2019). *Informe anual 2018*. Montevideo: ADME. Disponible en: <https://adme.com.uy/db-docs/Docs_secciones/nid_526/Informe_Anual_2018_V8.pdf>.

Aspectos complementarios

La conclusión anterior es irrefutable, son los datos de la realidad. De todas maneras, para enriquecer aún más el análisis y reafirmar tal conclusión, sistematizamos algunos aspectos presentes actualmente y que inciden sobre el futuro.

¿Es necesario?

En concreto: ¿tiene sentido establecer hoy un contrato a largo plazo a un precio relativamente caro (USD 72,5 el megavatio)?

Veamos: el precio de la energía solar fotovoltaica⁶⁵ tuvo entre 2010 y 2016 una caída anual de 11,5 %. O, lo que es lo mismo, cayó un 69 % en esos años. Proyectando estos números (y reduciendo la caída anual a 10 %), se puede afirmar que para 2023 (fecha aproximada del inicio de operaciones a pleno de UPM2) la instalación de plantas de energía solar fotovoltaica será un 40 % más barata que hoy. De acuerdo con la misma fuente, se han concretado proyectos en diversos países, desde Perú hasta México, Chile o Arabia Saudita, con costos por megavatio del orden de USD 30.

A principios de 2018, la empresa Xcel Energy⁶⁶ (Colorado, Estados Unidos) llevó adelante una licitación para adquirir energía. Para solar fotovoltaica con almacenamiento en red (moderno sistema que la convierte en «despachable»), la mediana de las ofertas fue de USD 36 el megavatio. Para eólica, también con almacenamiento, fue de USD 21.

Tal vez en el presente nuestro país podría llevar adelante proyectos con costos de entre USD 40 y USD 50. No es para nada descabellado pensar que, hacia 2030 (cuando habría que plantearse disponer de capacidad adicional de generación), se pueda obtener energía solar fotovoltaica a USD 20 o menos.

En relación con la generación distribuida, incluso con las tarifas actuales la instalación de un sistema domiciliario de generación solar con medidor de doble sentido⁶⁷ es rentable y genera una tasa interna de retorno bastante interesante. Esto se acelerará a medida que los precios bajen, más empresas ofrezcan el servicio y aumenten por tanto las economías de escala y la competencia. El crecimiento de

65. IRENA (2018). *Renewable power generation costs in 2017*. Abu Dhabi: International Renewable Energy Agency. Disponible en: <<http://www.irena.org/publications/2018/Jan/Renewable-power-generation-costs-in-2017>>. Cabe aclarar que el costo informado corresponde al LCOE, que es un cálculo que toma en cuenta todas las variables, paneles solares, sistemas inversores, costos financieros, etcétera.

66. Ver: <<https://www.greentechmedia.com/articles/read/xcel-retire-coal-renewable-energy-storage#gs.73zazn>>. Si bien la tasa de interés es un dato relevante en el costo de la energía y es probable que la que toman en cuenta las empresas en Estados Unidos sea menor que la que correspondería a nuestro país, esa diferencia de ninguna manera mengua nuestra tesis.

67. Estos medidores contabilizan la energía que entra y sale del cliente (hogar o industria). Permiten que, por ejemplo, para instalaciones solares, el cliente le venda a UTE durante el día y le compre durante la noche.

la generación distribuida reduce, además, la necesidad de que UTE instale nuevas líneas de transmisión. Este proceso puede llevar también a que UTE no necesite crear a su costo nuevas fuentes de generación en el futuro próximo o a que, en todo caso, reduzca esa necesidad de manera significativa. Se puede argüir que esta energía no es «despachable». En efecto, no lo es, pero es muy compatible con la eólica, ya que esta última se produce, preferentemente, de noche. La instalación de este tipo de sistemas es, además, un generador importante de fuentes de trabajo. El pago a UPM de una energía innecesaria, en cambio, no genera ninguna.

La crisis ambiental en proceso en buena medida impulsa la sustitución de energía eléctrica con base en fuentes no renovables. El progresivo —aunque extremadamente lento en nuestro país— desarrollo del transporte eléctrico permite avizorar un crecimiento de la demanda. ¿Cuál será su cuantía y su relación con los desarrollos tecnológicos o factores como el urbanismo?

Se ignora si se han hecho estudios sobre todos estos aspectos, si se estimaron sus incidencias y se plantearon alternativas.⁶⁸

Con respecto a la pregunta inicial, lo cierto es que el gobierno ya firmó un contrato a largo plazo y a un precio elevado. Sus defensores afirmaron que el precio de USD 72,5 el megavatio hora es «barato» en comparación con países vecinos (se menciona Argentina). Es posible, pero se comparan peras con tomates. El costo financiero de Argentina es sensiblemente más alto que el de Uruguay, pesa mucho en esas licitaciones. Otra afirmación es que el precio es inferior a los de Botnia y Montes del Plata. Pero, sobre esto, ya expusimos el orden de las caídas de precio de la energía desde esos años.

También se ha dicho que es inferior al costo de UTE para generar energía térmica a expensas de gasoil o fueloil. Pero con diésel⁶⁹ importado no superaría los USD 95 el megavatio. Para los algo más de 240.000 megavatios de energía térmica que UTE debió producir en 2017, multiplicados por la diferencia entre 95 y 72,5, el resultado es de USD 5,6 millones. Magra economía.

Alguno afirma que los precios del petróleo van a subir. Recordemos la mesa redonda sobre la fallida regasificadora de Puntas de Sayago, que tuvo lugar el 15 de agosto de 2013. En ella, el entonces director nacional de Energía, Ramón Méndez, afirmó (la cita es más o menos textual): «los precios del petróleo van a subir, nadie prevé que vayan a bajar». En aquella época, el precio del crudo WTI rondaba los USD 115 el barril.⁷⁰ Dos años después este costaba menos de la mitad. En 2016 bajó has-

68. Tampoco se tienen noticias de estudios sobre almacenamiento de energía hidráulica.

69. Tomamos el precio actual del diésel ultra bajo en azufre del Golfo de México, ubicado en cerca de USD 2 el galón.

70. Tomado de: <<http://www.macrotrends.net/1369/crude-oil-price-history-chart>>.

ta los USD 30. Hoy está a más de USD 60. Es difícil —más bien imposible— saber a cuánto estará hacia 2022 o 2023 y más adelante, cuando UPM2 esté en operaciones.

En definitiva, al considerar las tendencias y posibles escenarios futuros —nunca presentados por el gobierno, si los pensó—, las conclusiones señaladas se reafirman.

Nuevamente unilateral

Otro aspecto del asunto es, como sucede con todo lo que trata el Contrato ROU-UPM, su carácter unilateral. La energía eléctrica no es excepción. UTE se compromete a comprar, hasta un teravatio de energía por año al precio mencionado. El detalle es que UPM no se compromete a venderle nada a UTE. Podría plantearse la hipótesis de una escasez importante de energía en los países vecinos, en cuyo caso UPM podría perfectamente exportarles energía, mientras que UTE se vería obligada a adoptar urgentes y es probable que onerosas decisiones.

Si bien el contrato explicita que UPM podrá exportar el exceso de energía por encima del teravatio que UTE tiene obligación de comprar —mejor dicho, de pagar aunque no necesite—, es muy posible que en alguna coyuntura UPM sí exporte energía que UTE necesite. Aun si se entendiera que el contrato —aunque no lo diga de forma expresa— prohíbe a UPM vender en el mercado spot local o exportar energía incluida en el teravatio que UTE tendría obligación de comprar, la siguiente cláusula es contradictoria con ello:

6. Posibilidad de venta de energía eléctrica generada en cualquiera de las Plantas de Celulosa a cualquier usuario que se encuentre ubicado en cualquiera de las Zonas Francas donde se ubiquen las plantas de celulosa y de acuerdo al marco normativo vigente.

La redacción del contrato sobre este aspecto es, cuando menos, ambigua y la unilateralidad deja a UTE expuesta a problemas de generación en función de decisiones de UPM. ¿Se han planteado quienes firmaron el contrato esta posibilidad? No lo parece.

7. El flujo de fondos⁷¹

Otro de los argumentos con los que se intenta defender su tesis de que el Proyecto Uruguay-UPM es beneficioso para el país es que el saldo del flujo financiero anual entre ingresos y egresos del gobierno es positivo. Los analizamos rubro por rubro para concluir, por el contrario, que el saldo es negativo. Otro razonamiento que resulta insostenible.

Primero ubicamos cuál es el sentido para el gobierno de sistematizar un flujo financiero y cómo opera en relación con el proyecto. Luego concretamos más el análisis, comenzando por los alegados USD 120 millones anuales que se recaudarían vía DGI y BPS y que el gobierno coloca como la piedra angular de su esquema de flujos financieros (por lo cual requiere un detalle específico). En tercer lugar recuperamos desarrollos ya realizados para otros rubros (obras de infraestructura, contrato eléctrico y otros egresos, así como ingresos por peajes ferroviarios, canon y otros), para finalizar con un cuadro resumen (el gobierno no presenta ninguno) y sus conclusiones.

El sentido del análisis

Para analizar cualquier proyecto desde el punto de vista económico-financiero hay que llevar adelante una proyección del flujo de fondos que le generaría, en este caso, al gobierno. Es simple: se deben sumar los ingresos previstos provenientes del proyecto y los egresos destinados a él. Por lo general, el resultado determina si el proyecto es financieramente viable o no. Cuando el análisis se realiza desde el Estado, esta viabilidad es, a veces, un factor secundario. Así, nunca será financieramente viable, por ejemplo, un hospital público, un centro educativo (a no ser que se viole el principio de la gratuidad de la educación pública) o una comisaría.

Cuando el Estado recurre a estímulos a la inversión privada, la cosa cambia. Es usual que se lleven adelante obras de infraestructura que favorecen al capital privado. Ejemplos de ellos son represas para riego, carreteras y caminos para el transporte de mercaderías, puertos pesqueros, plantas generadoras de energía, entre otros. El criterio es que el conjunto de beneficiarios sea amplio y que se evite la inversión para el lucro de una empresa concreta.

Si se trata de promover la inversión de empresas específicas, el Estado suele renunciar a percibir impuestos para facilitar proyectos que deberían generar puestos de trabajo, valor agregado a la economía (en general, cuantificado como producto interno bruto), exportaciones, incorporación de tecnología y otras variables consideradas positivas, incluso para la educación.

71. Con base en publicaciones de William Yohai en el blog *Resonando*, correspondientes a los días 9 y 17 de febrero de 2019.

Excepcionalmente, el Estado además recurre a realizar obras de infraestructura cuyo principal o casi único beneficiario es la empresa promovida. Más excepcionalmente aún (ocurrió con la forestación) se recurre a subvenciones directas. O sea, el Estado entrega sumas de dinero para que el proyecto se lleve a cabo.

En el caso del Proyecto Uruguay-UPM el Estado está aplicando todas las formas de estímulo a la inversión conocidas:

- a. Exenciones impositivas máximas, dado que el proyecto se llevaría a cabo en una zona franca *ad hoc*. La no exención de impuesto al patrimonio, dada la alta previsión de ganancias del proyecto, tiene un impacto muy menor.
- b. El Estado llevará adelante —ya lo está haciendo, de hecho— obras importantísimas de infraestructura cuyo beneficiario casi exclusivo es la empresa UPM. El mismo análisis de ingresos y egresos del gobierno⁷² reconoce, para el ferrocarril central, que apenas el 20 % será utilizado por otros operadores y no por UPM. Y, dada la *performance* histórica de las evaluaciones del gobierno en este asunto, esa cifra es, con certeza, hiperoptimista.
- c. El Estado se obliga a destinar recursos para cambiar los programas de enseñanza técnica en varios departamentos, satisfacer las necesidades de personal capacitado de la empresa, aumentar las capacidades de la DINAMA para aprobar los proyectos vinculados en tiempo récord, reforzar puentes y mejorar carreteras en el área de influencia de la empresa, etcétera.
- d. Subvenciones encubiertas: el Estado (UTE) se compromete a comprarle a UPM durante veinte años el excedente de la energía que produzca para autoabastecerse a un precio fijo. En tanto existe mucha capacidad ociosa, el período es largo y el precio es francamente excesivo, se trata de un subsidio encubierto.⁷³

Sobrevaluación de aportes

En el documento «Evaluación financiera de ingresos y egresos del proyecto UPM2»,⁷⁴ ya citado, publicado en el portal de Presidencia de la República, se señala:

Una posible estimación del impacto recaudatorio de la puesta en marcha de la segunda planta de UPM podría realizarse a partir de la presión tributaria sectorial de DGI y BPS del sector “A.020-Silvicultura, extracción madera y servicios conexos”: en promedio, 14,9 % del valor agregado sectorial en el periodo 2011-2014.

72. Véase el documento «Evaluación financiera de ingresos y egresos del proyecto UPM2», publicado en el portal de Presidencia de la República: <[https://medios.presidencia.gub.uy/tav_portal/2019/noticias/AD_336/0.%20Escenarios%20UPM%20versi%C3%B3n%20MEF%20OPP%20\(10-12\).pdf](https://medios.presidencia.gub.uy/tav_portal/2019/noticias/AD_336/0.%20Escenarios%20UPM%20versi%C3%B3n%20MEF%20OPP%20(10-12).pdf)>.

73. Véase apartado anterior.

74. «Evaluación financiera de ingresos y egresos del proyecto UPM2». Disponible en: <[https://medios.presidencia.gub.uy/tav_portal/2019/noticias/AD_336/0.%20Escenarios%20UPM%20versi%C3%B3n%20MEF%20OPP%20\(10-12\).pdf](https://medios.presidencia.gub.uy/tav_portal/2019/noticias/AD_336/0.%20Escenarios%20UPM%20versi%C3%B3n%20MEF%20OPP%20(10-12).pdf)>.

Considerando que cerca del 30 % del PIB antes mencionado se generaría dentro de la zona franca, y por ende no se encontraría gravado, el coeficiente de presión tributaria sectorial corresponde se aplique sobre el 70 % restante del PIB. En efecto, esto equivale a decir en forma simplificada que un aumento del PIB de USD 1.155 millones se podría traducir en recaudación de la DGI y del BPS por aproximadamente USD 120 millones anuales.

En resumen, el cálculo simple que realiza el gobierno deriva de aplicar dos porcentajes a su estimación del aumento del PIB, que ya analizamos en el apartado específico que está sobrestimado. Por nuestra parte, metodológicamente parece más correcto estimar la recaudación fiscal de manera directa.

Analicemos en detalle por qué están sobrevaluados estos alegados USD 120 millones anuales de recaudación adicional por la DGI y el BPS, que el gobierno considera una piedra angular en sus ingresos.

Según vimos en el Cuadro 3, en promedio, el inicio de la producción de Botnia y Montes del Plata impulsó un aumento del PIB del sector silvícola de aproximadamente un 0,2 % del PIB nacional. En la citada evaluación financiera se declara que la recaudación que genera todo el sector silvícola (DGI y BPS) es del 14,9 %. Si aplicamos ambos porcentajes a USD 60.000 millones (monto aproximado del PIB en la actualidad) el resultado es que, en el sector silvícola, UPM2 generaría unos USD 18 millones de recaudación adicional.

En la planta, considerando el empleo de 500 personas en la nueva zona franca y calculando un promedio de salarios nominales de USD 55.000 anuales y aportes de 28,5 % por BPS y FONASA, más IRPF por 10 %, resulta que, hoy, el Estado recauda por estos conceptos unos USD 10,7 millones. De manera muy generosa, dupliquemos esta cifra para contemplar la nueva planta.

En total, del sector silvícola más los diversos aportes de la planta (que, curiosamente, el informe del gobierno no menciona) se recaudarían, como máximo, USD 47 millones adicionales. Es imposible hablar de USD 120 millones.

Encontramos un buen indicador al visualizar el total del sector silvicultura, extracción de madera y actividades de servicios conexos. Según el informe anual de las Cuentas Nacionales, en 2017 representa un 0,78 % del PIB. Si aplicamos el porcentaje de 14,9 (recaudación de DGI y BPS), el total que genera el sector suma USD 70 millones. Resulta difícil, entonces, un aumento adicional de USD 120 millones (ni hablar de los USD 170 millones que han comenzado a ser mencionados).

Resultados negativos

Estamos ahora en condiciones de visualizar el conjunto del flujo de fondos del gobierno para el Proyecto Uruguay-UPM, reuniendo ingresos y egresos.

Vale la pena recordar que el documento «oficial» que analizamos no solo no tiene firma ni fecha, sino que, en relación con su tema y objetivo central, no presenta ningún cuadro resumen. De forma reiterada, solo se afirma que, en cualquiera de los tres escenarios presentados, «el resultado es positivo». En cualquier proyecto de inversión es elemental que para cada escenario se presente un cuadro resumen, única forma que permite tomar decisiones.

Coherente con el mismo objetivo, al presentar proyectos, es también elemental que esos cuadros de resumen incorporen la situación con y sin proyecto. El gobierno ni siquiera insinúa tal propósito.

A continuación, presentamos un cuadro que describe el resumen de nuestros cálculos. Como se observa, hemos tomado dos plazos diferentes. El de treinta años es el que utiliza el gobierno. Claramente, implica la dilución en un plazo mayor de algunos de los compromisos que como país asumimos en el contrato. En consecuencia, si se mantuviera la producción forestal y de celulosa a lo largo de ese período, los números «darían mejor» para Uruguay.

Sin embargo, los pagos por la construcción del ferrocarril son a quince años. Asimismo, el compromiso de compra de energía a UPM es por veinte años. La propia vida útil de la planta es de veinte años. No parece tener fundamento, entonces, que el gobierno pretenda diluir en treinta años nuestros compromisos financieros.

Además, la transformación tecnológica acelerada a la que asistimos da lugar a muchos fenómenos de los que se denominan disruptivos. Por ejemplo: la telefonía celular terminará por volver obsoleta la fija, la movilidad eléctrica eliminará (o casi) el motor a explosión interna, etcétera. La celulosa está amenazada, salvo en lo concerniente a su utilización como papel *tissue* (higiénico y similares), por el papel piedra, así como la ganadería por las distintas formas de carne producida a partir de vegetales.

Por todo ello incluimos una previsión a quince años. ¿Cuál de las dos es más probable? Esta es más lógica y segura. Incluimos la del gobierno solo para mostrar diferencias.

El documento «oficial» solo considera tres escenarios diferentes, todos ellos determinados por los niveles de producción de celulosa, pero son más bien artificiales, dado que las empresas instaladas en el país desde hace ya doce años (nos referimos a la más antigua, Botnia-UPM) han demostrado que producen al máximo de su ca-

pacidad. En todos los escenarios, el gobierno plantea un retorno positivo para Uruguay. Para nosotros, es negativo.

Resaltamos que no hemos incluido los intereses que generarán, en particular, los gastos incurridos de una sola vez al inicio del proyecto, como el viaducto sobre accesos a Montevideo y el traslado de puerto pesquero.

Cuadro 4. Flujo de fondos Uruguay-UPM2 durante 15 y 30 años, en millones de dólares

	15 años	30 años
Pagos anuales		
Ferrocarril	179*	90
UTE	97	48
Dragado	15	15
Viaducto y puerto pesquero	13	7
Otros (camino, educación, etc.)	18	9
Total anual	322	169
Ingresos anuales		
Ferrocarril	6	6
Cánones	10	10
DGI, BPS; silvicultura; zona franca	47	47
Puerto	7	7
Total anual	70	70
Saldo anual negativo	252	99
Acumulado	3.780	2.980

Fuente: Elaboración propia.

* Incluye pagos por Contrato de Mantenimiento (firmado 12/mayo/2019, y por Obras Adicionales (del ferrocarril, firmado misma fecha, en parte ya incorporados en Otros).

Conclusiones

En los dos períodos considerados, quince o treinta años, los resultados del flujo de fondos son claros. Para el país, el flujo financiero es negativo. Recordemos, además, que toda inversión pública en las actuales condiciones de déficit fiscal debe financiarse con nueva deuda, por lo que se seguirá comprometiendo a las futuras generaciones.

8. El *New York Times*, UPM y nosotros⁷⁵

El viernes 7 de diciembre de 2018, el *New York Times* informa que desde 2015 los incentivos nacionales y estatales para que las empresas se instalen en sus territorios aumentaron notoriamente.⁷⁶ Nevada puso USD 1.000 millones para Tesla, Amazon recibe USD 6.000 millones de la ciudad de Nueva York⁷⁷ y Milwaukee (Wisconsin) aporta unos USD 3.000 millones a Foxconn.

No todos están de acuerdo con estos estímulos. Por ejemplo, en relación con Amazon, el consejero Jimmy Van Bramer y el senador Michael Gianaris señalaron a Reuters que «es inimaginable» aportar sumas como esa, ya que «nuestros subterráneos se están derrumbando, faltan lugares en las escuelas para nuestros niños y demasiados de nuestros vecinos carecen de asistencia sanitaria adecuada».⁷⁸

Foxconn, proveedora de componentes para Apple, piensa generar 13.000 empleos. En relación con este caso, el juicio del Consejo Editorial del *New York Times* es contundente: «el acuerdo de incentivos alcanza unos sorprendentes USD 230.000 por puesto de trabajo, lo cual no constituye un retorno razonable para la inversión».

Veamos ahora el caso de Uruguay. Pese a todos los intentos del gobierno por minimizar el aporte de los uruguayos a UPM2 —que invierte USD 3.050 millones—, al sumar todas las obras exigidas por la trasnacional y la obligación de comprarle la energía eléctrica que produzca —que no necesitamos—, se alcanza una cifra de

75. Publicado inicialmente en *la diaria*, 20 de diciembre de 2018. Para esta edición se incluyen cifras actualizadas.

76. Consejo Editorial del *New York Times* (2018). «Taxpayers always lose industry's shell game with jobs». *New York Times*, 7 de diciembre. Disponible en: <<https://www.nytimes.com/2018/12/07/opinion/gm-amazon-honeywell-tax-incentives.html>>.

77. En abril de 2019, ante la oposición social y de varios legisladores locales, Amazon toma la decisión de no instalarse en Nueva York. Esto señala las diferentes capacidades negociadoras de las empresas frente a los gobiernos. En el caso de UPM en Uruguay esto no sería posible. Tiene miles de hectáreas de plantaciones de eucaliptos que comenzó a sembrar en 2010 destinadas a esta planta. No cuenta con la opción de «tomar la pelota e irse», como se quejó un ciudadano. Véase nota del *New York Times* en español publicada por Infobae: <<https://www.infobae.com/america/the-new-york-times/2019/02/14/amazon-cancelo-los-planes-tener-su-sede-central-en-nueva-york/>>

78. Dastin, Jeffrey y David Shepardson (2018). *Reuters*, 13 de noviembre. Disponible en: <<https://www.reuters.com/article/us-amazon-com-headquarters/amazon-picks-new-york-city-virginia-for-5-billion-new-headquarters-idUSKCN1N1UK?feedType=RSS&feedName=businessNews>>

USD 4.624 millones; es decir, nosotros aportamos el 60 % del capital del proyecto y la empresa el 40 %. Pese a ello, nuestra participación en sus fabulosas ganancias (por las que no paga impuestos) es cero.

Se intenta justificar el aporte con el argumento de que llevaría a un crecimiento del PIB (dólares de exportaciones que no pasan por el país) y al aumento del empleo (sobre el cual volveremos).

El *New York Times* informa que el grueso de los «estímulos» en Milwaukee son exenciones fiscales («renuncia» o «gasto fiscal», le dicen aquí). Si nos guiamos por el periódico: ¿a cuánto ascienden en Uruguay? Nuestras estimaciones (que hemos publicado desde 2007)⁷⁹ indican, según los precios actuales de la celulosa, que UPM2 ganaría unos USD 800 millones anuales. En veinte años, solo por pago del impuesto a las ganancias empresariales (IRAE), y siendo muy conservadores, los «estimamos» ahorrándoles un mínimo de USD 4.000 millones.

Primera conclusión: ¿Se justifica tamaño subsidio a una empresa trasnacional que ganará fortunas, se las llevará y ni siquiera pagará impuestos? Compartimos el criterio y el juicio manifestado por las autoridades de Nueva York.

Por otra parte, sin citar ningún estudio —oficial o privado—, el gobierno repite que la nueva planta generará 8.000 empleos. En el Contrato ROU-UPM se afirma que se generarán 4.000. Una cláusula posterior relativiza o niega este dato.⁸⁰ Como hemos señalado, nuestras estimaciones señalan que los empleos directos de todas las obras involucradas en el proyecto suman 1.700.

Para continuar con la metodología del *New York Times*, calculamos cuánto paga Uruguay por cada uno de estos empleos.

79. Véase: Melazzi, Gustavo y William Yohai (2007). «¿Cuánto ganará Botnia?». *Brecha*, 2 de noviembre. También: «UPM2: ¿Entreguismo o desarrollo?». *Voces*, 2 de septiembre. Disponible en: <<http://semanariovoces.com/upm-2-entreguismo-o-desarrollo/>>.

80. «2.4 Beneficios Indicativos: ROU espera que los beneficios del Proyecto UPM podrían incluir los asuntos referidos en las Cláusulas 2.2. y 2.3. Dichos beneficios son únicamente indicativos y no constituyen obligación o compromiso alguno para que UPM y el Proyecto UPM alcance dichos beneficios o resultados.»

Cuadro 5. Inversión por cada empleo directo generado, en USD

	Empleos	Inversión de Uruguay	Inversión por empleo
Según el gobierno	4.000	4.624.000.000	1.156.000
Nuestra estimación	1.700*	4.624.000.000	2.720.000

* Véase Cuadro 7, empleos directos, en el apartado sobre la alternativa vivienda.

Fuente: Elaboración propia.

Segunda conclusión: en referencia a Foxconn y la ciudad de Milwaukee, pensemos que si para el *New York Times* USD 230.000 por cada empleo es «sorprendente» y «no parece razonable», ¿qué opinaría de los USD 2,72 millones que Uruguay paga por cada empleo (doce veces más según nuestras estimaciones o incluso cinco, según el gobierno)?

A modo de comentarios adicionales, incluimos los siguientes:

- Nótese la muy superior transparencia pública de la información económica y contable disponible en Estados Unidos frente a la opacidad, la falta de veracidad y el muro de silencio del gobierno uruguayo.
- En Estados Unidos, estos estímulos se dan en un escenario radicalmente diferente al uruguayo. Allí las empresas estaban en condiciones de elegir el lugar donde ubicarse, ya que nada las afincaba a determinado sitio. UPM no tenía esta libertad; estaba en malas condiciones para «negociar», en tanto que, según lo que ella misma y el gobierno manifestaban, los árboles ya estaban plantados. Exportar 8 millones de toneladas de troncos era poco rentable, «no tenían otra» que poner una planta de celulosa. Los insólitos recursos —nuestro dinero— que les regalamos muestran que esto se ignoró.
- En verdad, casi la totalidad de estos 4.624 millones de dólares irán a engrosar la deuda pública uruguaya. Al 30 de junio de 2018, esta sumaba USD 39.932 millones, a los cuales es necesario agregar unos USD 7.000 millones por contratos PPA⁸¹ de UTE y otros montos no determinados por otras PPP.

En definitiva: bienvenidos los datos y juicios del Consejo Editorial del *New York Times* sobre Foxconn, que nos informan que en Nueva York consideran privilegiar necesidades populares, y por calificar de «sorprendente» y «no razonable» el elevado monto destinado a generar cada empleo, mientras el gobierno uruguayo destina descabellados recursos a ese propósito.

81. Power Purchase Agreement.

Existen alternativas mucho mejores, como la construcción de viviendas (necesidad social), que generaría muchos más empleos directos e indirectos, así como el fomento de empresas nacionales.

Por donde se lo mire, «estimular» a UPM con nuestro dinero y a un nivel sin parangón en la historia del Uruguay no tiene ninguna justificación.

9. Alternativas para nuestros recursos: viviendas

Para tomar decisiones, siempre es positivo considerar qué alternativas existen. Máxime cuando los recursos de los uruguayos que se comprometen para el Proyecto Uruguay-UPM son muy elevados. Más allá de que haya existido o no una «negociación» entre el gobierno y la transnacional, y de que las promesas oficiales que tratan de demostrar los beneficios del proyecto para el país no sean reales, tomar en cuenta opciones concretas informa y abre el abanico para la ciudadanía.

Cuando se cuantificó el total de nuestros aportes surgió un contraste claro con el permanente discurso de que «no hay recursos» para atender las demandas sociales. Incluso, esta defensa llama la atención ante a situaciones en las que, si bien hubo alternativas, no se apoyó a empresas importantes que cerraron —sin opinar sobre ellas— y dejaron en la calle a miles de trabajadores y créditos incobrables, como los casos de FRIPUR y FANAPEL —vinculada esta de manera directa con la producción de celulosa—.

Sin duda, con una apuesta a la participación y la enorme creatividad —y compromiso— de la ciudadanía, surgirían innumerables opciones para nuestros recursos. En este apartado optamos por sistematizar una alternativa concreta, sencilla, cuya tecnología e insumos son controlados por Uruguay, que multiplica internamente su impacto económico y satisface una necesidad básica y generalizada de la población: la construcción de viviendas.

Esta propuesta no pretende agotar las alternativas posibles a una inversión pública de este porte, USD 4.624 millones. El objetivo es graficar una de ellas en forma documentada y contundente.

«A fin de ejemplificar usos alternativos a ese dinero modelamos los resultados de una inversión en vivienda de tipo económico, de sesenta metros cuadrados y costo unitario de USD 81.660, realizada en zonas urbanas con servicios».⁸²

82. Yohai, William (2018). «UPM2: El trabajo, la inversión, las alternativas. Cuando los “opositores a todo” también planteamos alternativas. *Blog Resonando*, 5 de octubre. Disponible en: <www.resonandoenfenix.blogspot.com>.

«Para calcular todo lo relativo al costo de la vivienda utilizamos el boletín mensual de INCA.⁸³ Algunos elementos: el costo del metro cuadrado corresponde a vivienda de planta baja y tres pisos superiores. Se tomaron datos de un estudio del CEEIC realizado por CPA Ferrere⁸⁴ para atribuir jornales por metro cuadrado en dicha tipología de vivienda. Del Ministerio de Trabajo,⁸⁵ los salarios».

Como conclusión primaria, se halló que cada año y por quince años:

- Se construyen: 3.776 viviendas.
- Se generan: 6.420 empleos permanentes directos.
- Los jornales suman: 1.585.800.

En quince años, se construyen 56.640 viviendas, para 198.200 personas.

Ahora bien: estas estimaciones no terminan aquí, por dos razones. Por un lado, es obvio que tales viviendas no se regalan, sino que los beneficiarios deben abonar al menos una parte de los costos, que dependerá de una decisión sobre el monto a subsidiar. En cualquiera de los casos, el gobierno recibiría un importante retorno de los fondos, de forma que sería posible seguir adjudicándolos a viviendas (u otros usos), con lo cual estas se multiplican.

Este esbozo de proyecto implica una inversión anual del orden de USD 308 millones. De ellos, unos USD 95 millones corresponden a leyes sociales y aportes a la DGI por concepto de IRPF. O sea, retornan al Estado al mismo tiempo que son erogados por este.

Si se consideran los dos aspectos mencionados antes, o sea, pagos de cuota (fuertemente subsidiada, dado que son viviendas dirigidas a sectores de bajo poder adquisitivo) y aportes a la seguridad social e IRPF de los trabajadores de la construcción, es razonable concluir que el número de viviendas construidas con una inversión de la magnitud de la que se dedica a UPM2 por parte del Estado no bajaría de las 5.000 por año. Serían 75.000 en 15 años y beneficiarían a no menos de 300.000 personas.

Por último, en oposición a la planta de celulosa, la construcción está muy integrada al entramado económico nacional, por lo cual su impacto es infinitamente mayor al de la pastera. En otras palabras, es el sector que genera mayor demanda. Se estima que en cuanto al valor bruto de producción (impacto «hacia atrás», es decir, por sus insumos), cada peso invertido se multiplica por 4,4. Por su impacto «hacia adelante» (básicamente, su valor agregado), cada peso se multiplica por 1,8. Con-

83. INCA (2018). *Costo de componentes de obra*. Disponible en: <<https://www.costos.com.uy>>.

84. CEEIC (2017). *Documento de trabajo. La productividad en la industria de la construcción*. Disponible en: <<http://ceeic.uy/documentos/18-documentos-de-trabajo/70-productividad-en-la-industria-de-la-construccion>>.

85. MTSS (2018). *Acuerdo de Consejo de Salarios. Grupo 9 Industria de la construcción y actividades complementarias*. Disponible en: <https://www.mtss.gub.uy/c/document_library/get_file?uuid=83ed7ed0-cacf-4da8-b44b-4c7a86a566f3&groupId=11515>.

siderados los impactos en el conjunto de la economía, la multiplicación estimada es de 2,3.⁸⁶

Con base en estos efectos, es necesario regresar a estimar una variable clave: el empleo total, es decir, directo e indirecto.

El gobierno alega de manera permanente que el Proyecto Uruguay-UPM generará mucho empleo, pero la realidad lo desmiente. No queda clara la actitud de los sindicatos, en especial de los involucrados de forma directa. Después de haber estudiado este tema, el impacto diferencial de la inversión pública en UPM2 con un eventual plan de vivienda popular, intentamos comunicarnos con la dirección del Sindicato Único Nacional de la Construcción y Anexos (SUNCA). No tuvimos éxito.

El resultado figura en el Cuadro 6. Para la alternativa vivienda, los 6.420 empleos directos implican 14.766 indirectos, lo que suma 21.186 empleos por año. Los 4.100 empleos directos e indirectos que generaría UPM2 también se explican en el cuadro.

Cuadro 6. Empleos anuales directos e indirectos (USD 4.624 millones en 15 años)²

En el Proyecto Uruguay-UPM	4.100 (*)
En la alternativa viviendas	21.186 (**)

* Construcción de la planta: Directos: 2.280 (2850 x 3 ÷ 15 = 570). Indirectos: 570 x 3. Operación de la planta: 500 directos. Instalaciones en el puerto (100 x 3 x 1,5 y en 15 años = 30). Vías y mantenimiento: 300 + 450 (obras viales: coef. 1,5) = 750. Dragado: 10. Viaducto y puerto pesquero: 100 + 230 = 330. Otros (caminos, etc.): 200.

** 6.420 empleos directos; 14.766 indirectos.

Fuente: Elaboración propia.

Un tema no menor es el de la estabilidad del empleo. Para la comparación, los empleos que generaría el proyecto fueron distribuidos en quince años, pero en la realidad los requeridos para la construcción de la planta, por ejemplo, corresponden solo a tres años. Esto genera innumerables y conocidos problemas de viajes, alojamiento, familia, recreación, desarraigo... y luego de ese período y el fin de ese empleo, otra vez, retornar a la incertidumbre. Y así sucesivamente. Son realidades humanas que no figuran en las variables macro ni en las promesas. Por el contrario, la inversión en vivienda aporta una estabilidad no solo en una localidad sino, sobre todo, hacia el futuro.

86. CEEIC (2016). Para el multiplicador general se optó por 2,3, más conservador, y acorde con fuentes argentinas.

Conclusiones

Un plan de vivienda como el propuesto es mucho más beneficioso para el país que el Proyecto Uruguay-UPM. Permitiría la instalación o el desarrollo de industrias de materiales con mercado garantizado, no implica exenciones fiscales ni zonas francas, tiene muchas más repercusiones que la construcción de la planta y un ferrocarril, donde buena parte de la inversión se va en materiales importados. Se resolvería gran parte del problema de vivienda que padece la población del país. Y no se hipotecaría la soberanía nacional con un proyecto como el de UPM2. En definitiva, la evaluación de la alternativa de construcción de viviendas muestra un beneficio muy superior para el país.

Capítulo II

La filosofía de las «colonias industriales»⁸⁷

La Fundación UPM realiza una labor sistemática de penetración cultural en la sociedad uruguaya, siguiendo el modelo paternalista de las antiguas colonias industriales para evitar los conflictos laborales.

Al compás de la Revolución Industrial, en el siglo XIX surgieron núcleos poblados acoplados a instalaciones industriales denominados colonias industriales o *the company town* (el pueblo de la compañía). Las empresas dotaban a estos poblados de viviendas, iglesia, escuelas, economato, parques y otros espacios comunes, para que los obreros y sus familias pudieran vivir al lado del lugar de trabajo.

El paternalismo industrial se ejerció en estas colonias como un remedio para la conflictividad laboral y las demandas obreras que se extendieron a fines del siglo XIX, explica la *Wikipedia*. Por su parte, los industriales obtenían beneficios económicos, paz social, protagonismo industrial y poder, no solo en las colonias, sino también en los municipios y las comarcas en las que estaban establecidos.

Los beneficios fiscales otorgados por ley a las colonias fueron una fuente permanente de conflictos con los municipios, que estaban obligados a asumir el costo de lo que dejaban de pagar las empresas. En Cataluña, por ejemplo, se redujeron hasta eliminarlos los derechos fiscales de las colonias industriales y, en la década del sesenta, con el aumento de la calidad y los nuevos estilos de vida entraron en decadencia.

Este relato de un fenómeno que se vivió en el pasado en países europeos y Estados Unidos se asemeja, sorprendentemente, con algunas situaciones del presente en Uruguay. La concesión a las plantas de celulosa de zonas francas, beneficios fiscales excepcionales, injerencia en el plano laboral, la enseñanza y otras actividades, brindó a estas empresas una creciente gravitación en la sociedad.

La firma en noviembre de 2017 del Contrato ROU-UPM dio un extraordinario impulso a este proceso, que se manifiesta en especial en las actividades de la Fundación UPM. Según exhibe en su presentación oficial, la entidad «promueve y fomenta

87. Publicado inicialmente por Víctor L. Bacchetta en *Sudestada* el 4 de marzo de 2019.

la educación, capacitación y emprendedurismo en más de 150 comunidades rurales del interior del país, situadas en la zona de influencia de la empresa».

Las acciones de la Fundación UPM comparten la filosofía de las colonias industriales del siglo pasado. Las ayudas de la empresa llevan siempre estampada su firma, de tal manera que la población sienta que tiene esos beneficios gracias a UPM. Una limosna frente al millón de dólares diarios que gana con la planta celulosa de Fray Bentos mediante las exenciones tributarias otorgadas por el Estado uruguayo.

Actividades de la Fundación UPM

«Fundación UPM promueve el desarrollo de las comunidades donde la empresa opera a través de la educación, la capacitación y el emprendedurismo, fomentando una cultura de vida saludable.» Tal es la misión de la organización creada por UPM en el año 2006, cuando estaba por culminar la construcción y comenzar la producción de la planta de celulosa situada en Fray Bentos, a orillas del río Uruguay.

Las actividades de la Fundación UPM se inscriben en la llamada responsabilidad social empresarial (RSE), también conocida por responsabilidad social corporativa, en general definida como las actividades y las políticas desarrolladas por una empresa para contribuir con la comunidad. Se supone que la RSE es un aporte al bienestar de la sociedad que trasciende el afán de lucro de la empresa.

Sin embargo, las empresas usan de manera habitual la RSE como recurso publicitario para lograr la aprobación de la población, la denominada licencia social para operar (LSO) por las consultoras internacionales. Aunque la LSO es una aceptación informal, es uno de los indicadores más importantes del riesgo de la inversión, pues su ausencia es una advertencia sobre los conflictos que podría enfrentar la empresa.

La Fundación UPM está dirigida claramente a promover los proyectos de forestación y celulosa en las poblaciones vecinas a sus instalaciones. UPM suele utilizar el llamado «*marketing verde*», la propaganda de contenido ecologista por medio de la cual las empresas se presentan como cuidadosas del ambiente en aspectos secundarios, sin mencionar el impacto de su actividad principal.

Al cumplir su décimo aniversario, en 2016, la Fundación UPM informaba haber llegado por medio de 208 proyectos a 120 comunidades, 109 organizaciones y 91.405 participantes, en ocho departamentos del interior. En 2018, las actividades de la Fundación se llevaban adelante en 32 localidades del departamento de Río Negro, 30 de Tacuarembó, ocho de Soriano, siete de Florida y tres de Colonia.

Frente a actividades que sustituyen de hecho atribuciones del Estado, las autoridades nacionales y locales de la enseñanza, en lugar de preservar la independencia y neutralidad oficiales, no se dan por enteradas o, incluso, las promueven.

Autoridades nacionales ausentes

Las autoridades nacionales de la enseñanza pública afirman que no existe ningún acuerdo específico con la Fundación UPM y no tienen registros de sus actividades, si bien para llevarlas a cabo la organización debe contar como mínimo con la anuencia de los responsables locales o departamentales de los organismos correspondientes.

La directora nacional de Educación, profesora Rosita Inés Ángelo, consultada sobre si las actividades de la Fundación UPM habían sido consideradas por las autoridades nacionales, remitió el pedido de información al Consejo de Educación Inicial y Primaria (CEIP).

Una respuesta similar dio el profesor Robert Silva García, exintegrante del Consejo Directivo Central (CODICEN) de la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP). «El CODICEN no ha tratado este tema, se encuentra en los consejos sectoriales», respondió el entonces consejero representante de los docentes.

Pero en el CEIP no existe información. «Primaria no tiene ningún acuerdo con la Fundación UPM. Las escuelas reciben por lo general aportes de las empresas en cuestiones de infraestructura, no en cuestiones educativas», afirmó el consejero Pablo Caggiani, representante de los maestros en el CEIP.

Según Caggiani, en las cuestiones educativas, Primaria solicita un proyecto que debe ser revisado por la Inspección Técnica antes de ser aceptado. Frente a la existencia de actividades educativas a cargo de la Fundación UPM, aclaró que las inspecciones departamentales son autoridad técnica y política a la vez.

«En la medida que las empresas [...] participen en actividades educativas, Primaria debe intervenir», dijo el consejero, «porque es el organismo que vela por lo que sucede dentro de las escuelas en términos curriculares».

«Cuando se exponen en las escuelas los sistemas productivos del país, se describe lo que se produce y cómo, pero también las críticas al modelo productivo. De hecho, más de la mitad de las denuncias sobre los abusos en el uso de agroquímicos y sobre las fumigaciones son hechas por los maestros rurales», agregó Caggiani.

Sin embargo, la Fundación UPM realiza una intensa labor en los centros de enseñanza pública, con alumnos y docentes, que es utilizada para promover a la empresa entre la población. La propaganda de esas actividades incluye edificios escolares, maestras y niños con la túnica de rigor. La Fundación tiene un procedimiento para evitar posibles demandas de los padres por el uso de las imágenes de sus hijos.

«Por la presente, autorizo a Fundación América Solidaria y a Fundación UPM a tomar fotografías, audios e imágenes de mi hijo/a participando del curso “Liderazgo Solidario para el Desarrollo Sostenible”, en el marco del proyecto educativo “Con-

causa” en el centro educativo... Nombre completo del alumno... CI... Fecha de nacimiento...», señala el formulario de consentimiento para los padres.

He aquí algunas de las actividades de la Fundación UPM:

+ «La nave solar recorrerá el río Negro»

Una camioneta de la Fundación UPM dotada de paneles fotovoltaicos recorre las poblaciones de su área de influencia realizando exhibiciones de cine en las escuelas. El proyecto tiene el apoyo de la Fundación Celeste, integrada por futbolistas de la selección uruguaya y por la Asociación Uruguaya de Fútbol (AUF).

La presentación oficial del proyecto señala:

Fundación UPM impulsa la llegada de Ecocinema a distintas comunidades rurales de Río Negro. La gira consta de talleres educativos sobre valores en el deporte para niños en el predio escolar y dentro de la nave solar. Estas actividades se desarrollarán en las escuelas de las comunidades visitadas en horario escolar. Por la tarde, se realizarán proyecciones gratuitas de cine alimentadas por energía solar abiertas a todo público.

En 2018, en el departamento de Río Negro, la multinacional estuvo en Fray Bentos, Nuevo Berlín, Bellaco, Grecco y Sauce. En agosto les tocó a los pueblos Peralta, Curtina, Sauce de Batoví, San Gregorio de Polanco, Clara, Paso Bonilla, Tambores y Paso de los Toros, en Tacuarembó. Las proyecciones se realizan en liceos y escuelas públicas, salones comunales y parroquiales, clubes deportivos, etcétera.

+ Proyectos educativos y comunitarios

La Fundación abrió una convocatoria para apoyar proyectos individuales, de instituciones u organizaciones, que fortalezcan la educación o el desarrollo comunitario en las comunidades de su influencia. Apoya hasta dos proyectos con un máximo de USD 20.000 cada uno.

Los proyectos educativos deben plantear mejoras tales como aumento en las capacidades de los educadores, herramientas para educadores y centros educativos y transformación en los entornos de aprendizaje. Los proyectos de desarrollo comunitario deben mejorar diversos aspectos «con el objetivo de construir comunidades locales más fuertes, contribuyendo hacia el fomento del sentido de pertenencia», según consta en el llamado.

+ Con maestros y niños de escuelas rurales

El proyecto «Cuenta quien cuenta» consistente en cuatro talleres con maestros rurales y es coordinado con la Inspección de Primaria de Durazno. En tanto, el proyecto «Haciendo camino en comunidades rurales» abarca seis escuelas rurales de distintas zonas de Paysandú, a las que asisten 140 niños.

El 19 de junio de 2018, al conmemorarse el Día del Árbol, la Fundación UPM organizó una actividad con escolares. Explicaba uno de los materiales escritos:

En el Día del Árbol compartimos las múltiples funciones que cumplen colaborando con el mantenimiento de los ecosistemas, además de su uso industrial para la producción de pulpa de celulosa.

UPM y la enseñanza pública uruguaya

Alma Bolón⁸⁸

El acuerdo firmado por Uruguay y por la empresa UPM plantea de manera explícita las obligaciones que corresponderán a nuestro país en lo atinente a la educación, una vez que el proyecto se materialice.

Téngase presente que desde hace ya tiempo UPM, bajo la forma Fundación UPM, tiene una actividad lo suficientemente intensa en Uruguay como para expandirse en todos los niveles y ramas del sistema de enseñanza: escuelas, ciclo básico, bachillerato, formación técnica, formación docente, magisterio, docentes en ejercicio no titulados, docentes en ejercicio con formación de grado, posgraduación, familias de escolares, universidad, centros de investigación. En todos los casos, esto sucede con el conocimiento, el beneplácito y la colaboración de las autoridades de la enseñanza pública uruguaya.

Obligaciones venideras contraídas por Uruguay al firmar el acuerdo con UPM

En el capítulo 3, «Acuerdos alcanzados», en la cláusula 3.6.4, «Educación», se estipula en el literal a:

Luego de la fecha de la Decisión Final de Inversión (DFI), ROU deberá organizar y financiar la mejora de las Universidades Técnicas (UTU), principalmente de Paso de los Toros, Durazno y Tacuarembó, para mejorar su capacidad de brindar instalaciones y recursos educativos con respecto a las disciplinas mecánicas, de instrumentación y eléctricas y, al hacerlo, deberá tener en cuenta y aplicar de buena fe las visiones de UPM con respecto a lo siguiente: I) las necesidades de sus cadenas de valores con relación al proyecto UPM; II) cómo cree que la cooperación puede facilitarse de mejor manera entre dichas universidades y las universidades técnicas en Finlandia.

Y en el literal b:

Luego de la fecha de la DFI, ROU deberá organizar y financiar programas para brindar apoyo a las personas de la región de influencia para mejorar su capacidad de completar los estudios educativos básicos.

Y en el literal c:

Antes de la fecha límite de la fase 2, ROU debe proporcionarle a UPM un plan que establezca cómo pretende cumplir con sus obligaciones con respecto a: i. cláusula 3.6.4 (a) y ii. cláusula 3.6.4 (b). En cada caso con detalles que respalden el costo an-

88. Con permiso de la autora. Publicado inicialmente en *Brecha* el 14 de junio de 2019.

tipicado de sus propuestas. ROU deberá cumplir con sus obligaciones con respecto a las cláusulas 3.6.4 (a) y (b) conforme a los respectivos planes.

Salta a la vista las obligaciones que Uruguay asume en materia educativa en «la región de influencia» de la empresa finlandesa: está obligándose a organizar y a financiar políticas educativas que, explícitamente, son impuestas por una empresa extranjera ante la cual el país se obliga, además, a rendir cuentas.

Salta a la vista que un Estado soberano no puede firmar un acuerdo por el que acepta renunciar a su propia concepción laica republicana de la enseñanza, en aras de «tener en cuenta y aplicar de buena fe las visiones de UPM», es decir, de una empresa privada oriunda de otro Estado (en este caso, un Estado cuya religión oficial es la Iglesia Evangélica Luterana) y cuyo interés en Uruguay es, exclusivamente, lucrativo.

Asimismo, el acuerdo consta de un pasaje extenso titulado «Desarrollo» (desde 3.10.1 hasta 3.10.12) en donde se estipula la creación de varias entidades bilaterales denominadas Grupo de Trabajo de Desarrollo, Fondo de Innovación Sectorial y Directorio del Fondo, paritariamente integradas por UPM y el Estado uruguayo. El cometido de estas entidades será financiar y organizar diferentes centros de investigación —Centro Tecnológico Forestal Maderero, Centro Tecnológico en Bioeconomía—, así como proyectos de investigación, desarrollo e innovación, un programa de becas para maestrías y doctorados y un centro de desarrollo empresarial.

Aunque a todas luces se trata de políticas educativas, científicas y tecnológicas, no se prevé la participación de ANEP o de la Universidad de la República (UDELAR).

Actuales actividades de UPM en el sistema público de enseñanza de Uruguay

a. En primer lugar, cabe destacar el empuje «upeemista» que propulsó el nacimiento de la Universidad Tecnológica (UTEC), es decir, de la primera universidad pública uruguaya carente de autonomía y cogobierno, aunque, o tal vez por eso mismo, provista del financiamiento empresarial extranjero que le permitió existir, luego de los acuerdos firmados en 2015.⁸⁹

Salvo que se piense que las empresas extranjeras que invierten en un país situado en la otra punta del mapa son movidas por un ánimo filantrópico, hay que preguntarse a quiénes beneficia, a largo, mediano y corto plazo, esta conjunción tres veces asimétrica entre una empresa privada movida por su lógica de lucro y un Estado nacional que no puede adoptar, sin peligro de extinción para sus habitantes, una simple lógica de lucro.

89. En este sentido, ver: <<https://utec.edu.uy/upm-y-utec-refuerzan-el-compromiso-para-la-generacion-de-capacidades-de-formacion-que-contribuyan-al-desarrollo-de-la-region-suroeste/>> y <<https://utec.edu.uy/acuerdo-de-cooperacion/>>.

La marcada semejanza entre el logo de la fundación emanada de una empresa privada (UPM) y el escudo universitario público (UTEC) debería llamar la atención, pues se está dando por sentada una comunidad de orígenes y de destinos en donde no puede haber tal cosa, salvo que quiera volverse a una variante contemporánea del estado de cosas anterior a la reforma vareliana y a la Reforma de Córdoba.

b. En el extremo opuesto del fundar universidades sin autonomía ni cogobierno, se sitúa una actividad tan simpática, inocente e inofensiva como un concurso de cuentos infantiles.

Véase, no obstante, esta denuncia realizada en 2013 por el grupo Guayubira:

«UPM Forestal Oriental en el marco de sus actividades de Responsabilidad Empresarial ha decidido lanzar este año un concurso de redacción que llamamos Cuentos del Bosque», indica en su sitio web la Inspección Departamental de Educación Inicial y Primaria del departamento de Florida.

En las bases del concurso, UPM estableció que el texto «deberá tener como temas principales los bosques (naturales o artificiales), el paisaje, el medioambiente y la biodiversidad (agua, suelo, flora, fauna, insectos, etcétera)». Al mismo tiempo aclara que el texto deberá contener «un mensaje respecto al paisaje o cuidado de los recursos naturales» y que «en todos los casos se evaluará positivamente texto e imágenes proactivos frente a lo reactivo, tanto en lo conceptual como en lo actitudinal».

¿Qué quiere decir la empresa cuando condiciona a los alumnos a que no escriban textos «reactivos»? ¿Acaso quiere evitar cualquier posible mención a los efectos negativos sobre el agua, el suelo y la biodiversidad que provocan las plantaciones forestales?

Este concurso no es más que una herramienta de la empresa UPM para influenciar los planes de estudio, identificando e igualando como «bosques» tanto al bosque nativo como a los monocultivos de eucaliptos en gran escala. Vinculando a este concepto los de paisaje, medioambiente y biodiversidad, busca darle una fachada amigable y biodiversa a las plantaciones de árboles en gran escala.

UPM accede a través de las escuelas rurales no solo a los alumnos y maestros, sino también a sus familias, buscando influenciar así a un importante sector de la sociedad rural para la aceptación de un modelo de producción que aún hoy a nivel país provoca muchas inquietudes por sus impactos negativos en las dimensiones social, ambiental y cultural. De esta forma, la empresa, con el apoyo del MGAP y de la ANEP —mediante acuerdos con las inspecciones departamentales o directamente con las escuelas—, busca su legitimación en el propio territorio. Así van «preparando el terreno» para la tercera planta de celulosa, cuya zona de influencia sería la misma que abarca el concurso en cuestión.⁹⁰

90. Grupo Guayubira (2013): «Concurso literario promovido por UPM manipula alumnos de escuelas rurales». *Sitio web del Grupo Guayubira*. 28 de noviembre. Disponible en: <<http://www.guayubira.org.uy/2013/11/concurso-literario-upm-manipula-alumnos/>>.

A la escala inofensiva de un concurso de cuentos infantiles, una empresa privada extranjera que practica en Uruguay un modelo productivo cuyos beneficios distan de ser evidentes para la población del país se inmiscuye en su enseñanza pública, premiando a quienes adopten el punto de vista que coincida con el de la empresa, suscitando así la competencia entre quienes desean satisfacer el deseo de aquel que, luego, decidirá.

c. Igualmente simpático e inofensivo, y con menos carga ideológica a la vista, se encuentra el ómnibus El Charabón, donado por UPM en febrero de 2019 a la Intendencia de Río Negro, para el traslado de escolares, maestras, liceales, docentes, estudiantes de UTEC, etcétera. Esta donación es celebrada con entusiasmo: «El evento de lanzamiento contó con la presencia del intendente de Río Negro, Oscar Terzaghi, autoridades del gobierno departamental, representantes de la Inspección Departamental de Educación Inicial y Primaria, docentes, medios de comunicación y miembros de Fundación UPM».⁹¹

El entusiasmo por El Charabón es comprensible, puesto que ayudará a resolver algo tan básico como es el traslado de alumnos y docentes a sus lugares de estudio. En cambio, es menos comprensible que, luego de tantos años de implantación de UPM1 (ex-Botnia), megainversión de la historia uruguaya que también iba a traer el desarrollo y la pujanza a Fray Bentos y a su departamento, ni la intendencia departamental, ni el gobierno municipal, ni las autoridades de Primaria hayan juntado el dinero suficiente como para financiar un ómnibus tan obviamente fundamental.

O el ómnibus no es tan importante y se celebra tanto de puro agradecidos que son los fraybentinos, o la enorme riqueza que ex-Botnia (hoy UPM1) traería a la ciudad de Fray Bentos y al país no dio ni para financiar un ómnibus con recursos públicos, o UPM1, presionando para que UPM2 se instale, está haciendo lo que se llama demagogia, o buena letra, o caridad. Comprar voluntades e inhabilitar críticas (o intentar hacerlo) gracias a la caridad es un procedimiento que no educa para ser ciudadanos. Estampar en el ómnibus, lado a lado y en pie de igualdad, el logo de una empresa privada y el escudo del gobierno departamental de Río Negro, tampoco.⁹²

d. En el mismo plano de «servicios a la comunidad» se encuentra el proyecto de Alfabetización Familiar que lleva adelante la Fundación UPM en escuelas rurales de Tacuarembó:

Durante 2018, unos setenta maestros rurales y estudiantes de magisterio participarán del curso de formación organizado por la asociación civil Mate, la Inspección Departamen-

91. Véase: <<https://www.upm.uy/prensa/todas-las-noticias/2019/02/fundacion-upm-e-intendencia-de-rio-negro-presentan-omnibus-para-traslado-de-maestros-y-estudiantes-en-el-interior-del-departamento/>>.

92. Ver fotografía en: <<https://www.facebook.com/FundacionUPMUY/photos/pcb.2585948354780078/2585947348113512/?type=3&theater>>.

tal de Educación Inicial y Primaria, el Instituto de Formación Docente de Tacuarembó y Fundación UPM. [...] En esta oportunidad la formación se centrará en los directores y maestros de las escuelas rurales y en los futuros maestros. En ella se abordará el análisis de la perspectiva teórica y metodológica que sustenta al Programa de Alfabetización Familiar en el Ámbito Rural y el diseño de estrategias situadas para involucrar a las familias en el proceso de aprendizaje de la lectura y la escritura por parte de los niños [...]. La conferencia de prensa tendrá lugar en la escuela número 13 de tiempo completo de Tacuarembó, dirección Héctor Gutiérrez Ruiz s/n, barrio Etcheverry, y está dirigida a directores y maestros rurales del departamento de Tacuarembó y a estudiantes de magisterio de cuarto año del Instituto de Formación Docente de la ciudad de Tacuarembó, con el apoyo de Fundación UPM.⁹³

Luego de dos mil años de instituciones escolares, es difícil negar la importancia fundamental que tienen la lectura y la escritura desde los primeros años escolares, como es difícil negar la importancia a menudo decisiva que tiene la familia cuando los escolares han de vérselas con la lengua escrita. Justamente, por eso mismo, por la importancia que revisten estos conocimientos, pilares de la escuela, resulta por demás inquietante que Primaria se haya asociado y haya delegado en una fundación privada esta tarea que le es propia, a saber, la promoción de la lectura.

¿Cómo se justifica que una fundación emanada de una empresa dedicada a ganar dinero plantando eucaliptos y haciendo pasta de celulosa haya pasado a ser quien les enseña a los directores de escuelas rurales, a sus maestros y futuros maestros la importancia de la lectura y del involucramiento de las familias?

¿Acaso la Fundación UPM puede hacer esto gracias al célebre *savoir-faire* finlandés en materia educativa? ¿Acaso en Uruguay no hubo otro finlandés llamado José Pedro Varela que justamente supo hacer que durante numerosas generaciones Primaria enseñara a leer y a escribir a sus escolares, difundiendo el hábito de la lectura? ¿Acaso es casualidad que, en el monumento principal que recuerda a José Pedro Varela, el libro es lo que congrega a los niños, mujeres y hombres de ese grupo escultórico?⁹⁴

No hace tanto, en la Universidad predominó el rechazo a los proyectos de PPP, en el entendido de que, inclusive limitados a cuestiones edilicias, implicaban resignar la capacidad de autogobernarse. ¿Acaso la discusión, dirimida en los siglos XIX y XX, sobre quién enseña a leer y a escribir —los maestros de la República o los curas y sus monjas— se reedita hoy con la existencia de empresas privadas que enseñan, o pretenden enseñar, a directores y maestros esperablemente imbuidos de ideales republicanos?

93. Véase: <<https://www.upm.uy/prensa/todas-las-noticias/2018/05/lanzamiento-programa-alfabetizacion-familiar-en-escuelas-rurales-de-tacuarembó/>>.

94. Y que no se diga que, en este plano, hay novedades: basta escuchar a los que invocan a las neurociencias, a las que constantemente se les atribuye el descubrimiento del agua tibia.

e. En febrero de 2019, la Fundación UPM se asoció con Reaching U-A Foundation for Uruguay, radicada en Nueva York, y con la Universidad de Montevideo, para llevar adelante el «Posgrado en educación: especialización en liderazgo, gestión e innovación educativa», que está dirigido a directores, subdirectores o «directivos» (según dicen en jerga ajena los organizadores) de Paysandú, Río Negro, Soriano, Durazno, Florida, Tacuarembó y Cerro Largo.⁹⁵ Se busca alcanzar y convocar a autoridades de escuelas rurales, urbanas, de práctica, de tiempo extendido, de tiempo completo, de liceos, bachilleratos, UTU. Explícitamente, se busca llegar hasta quienes luego reproducirán lo inculcado.

La Universidad de Montevideo selecciona a los docentes de la escuela pública que serán merecedores de la beca que luego otorgan la Fundación UPM y Reaching U. El objetivo del posgrado «es generar un impacto enriquecedor en la cultura institucional del centro educativo del becado que adquirirá conocimientos conceptuales, metodológicos y éticos para el desarrollo de sus funciones».⁹⁶ Dicho de otro modo, la Fundación UPM, la Universidad de Montevideo y Reaching U serán los encargados de enseñar, entre otras cosas, «conocimientos éticos» a esos funcionarios —servidores— públicos que son las autoridades de liceos, escuelas y UTU.

f. La Fundación UPM también se asocia con la Universidad Católica para realizar posgrados en formación docente en Currículum y Evaluación. Este posgrado es gratuito y cuenta con el aval del Ministerio de Educación y Cultura (MEC). La primera edición fue en 2015 y, con variantes, sigue en la actualidad.

g. La Fundación UPM, en asociación con la Universidad Católica, ofrece becas para un Diploma de Actualización Docente, exclusivamente dirigido a docentes no titulados y que trabajan en «la zona de influencia de UPM». Esta «actualización» de hecho funciona como una especie de sucedáneo «upemero» de formación docente, a pesar de los 33 centros destinados a este fin distribuidos en el territorio nacional que las autoridades declaran que existen.⁹⁷

h. De igual modo, la Fundación UPM se ha asociado con el grupo Jóvenes Fuertes-Uruguay, y junto con ellos imparte una «Diplomatura uruguaya en psicología positiva aplicada a la educación del carácter», que se dirige a «educadores del interior del país (profesores, adscriptos, psicólogos y referentes locales)».⁹⁸ La página de Fundación UPM que anuncia esta diplomatura menciona 77 educadores de Río Negro,

95. Véase: <<https://www.upm.uy/prensa/todas-las-noticias/2019/01/fundacion-upm-abre-convocatoria-para-becas-a-posgrado-especializacion-en-liderazgo-gestion-e-innovacion-educativa-para-educadores-del-interior/>>.

96. *Ibidem*.

97. Véase: <<https://www.upm.uy/fundacion/proyectos/proyectos-fundacion/posgrado-formacion-docente/>>.

98. Véase: <<https://www.upm.uy/fundacion/proyectos/proyectos-fundacion/psicologia-positiva/>>.

Soriano y Paysandú, aunque falta el verbo que permita saber en calidad de qué participan en este proyecto.

i. La Fundación UPM anuncia también los proyectos «Haciendo camino en comunidades rurales» (educación vial)⁹⁹ y «Sembrando mi futuro» (impulsado junto con jóvenes emprendedores y autoridades educativas regionales).

Hasta aquí algunos de los proyectos educativos anunciados por la Fundación UPM en su sitio web. Puede destacarse el predominio de las temáticas impulsadas por los organismos internacionales (Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo) que, desinteresados o condenatorios del conocimiento disciplinar, propugnan lo procedimental metodológico (cómo liderar, cómo planificar la clase, cómo evaluar, cómo innovar, cómo gestionar, cómo incorporar tecnología, cómo motivar, cómo elaborar estrategias, etcétera) y lo comportamental en clave moral (cómo pensar positivamente, cómo hacer que los otros piensen positivamente, cómo enseñar a que otros enseñen a pensar positivamente).

Cabe conjeturar que parte del aplomo desacomplejado con que la Fundación UPM hace las veces de «pedagoga» proviene de la legitimidad que otorga a UPM la cercanía con universidades tecnológicas finlandesas, no necesariamente autónomas, sino, por el contrario, sujetas a políticas estatales de fomento y desarrollo de lo empresarial.

Tampoco hay que descartar, como base de una legitimidad para nosotros muy discutible desde una perspectiva republicana laica, el componente luterano que hace de «la comunidad», «la escuela», «la iglesia» y «la empresa» un destino común, cosa que justamente es negada por el obvio colonialismo de esta megainversión que el Estado uruguayo hará para mejor enriquecimiento de una empresa finlandesa.

99. Véase: <<https://www.upm.uy/fundacion/proyectos/proyectos-fundacion/haciendo-camino/>>.

Capítulo III

Planta de celulosa por decreto

La decisión más importante desde el ángulo ambiental, la localización de la planta de celulosa de UPM a orillas del río Negro, en el departamento de Durazno, de la cual se derivan los restantes componentes del proyecto, eludió el procedimiento legal establecido, anulando así la posibilidad de una evaluación adecuada.

El 27 de febrero de 2018, fue puesta de manifiesto por la DINAMA la viabilidad ambiental del proyecto «Planta de Celulosa Paso de los Toros» presentado por Cuecar S. A. y Blanvira S. A., ambas firmas pertenecientes al grupo trasnacional de origen finlandés UPM Pulp Oy.

Si se acepta la localización propuesta, el paso siguiente es la solicitud de autorización ambiental previa (AAP), para lo cual la empresa debe presentar el estudio de impacto ambiental (ESIA), más o menos completo según las características del proyecto. La AAP es el requisito para iniciar a construcción y, por último, se requiere la autorización ambiental de operación (AAO) para poder iniciar la producción.

Sin evaluación ambiental estratégica

La solicitud de la viabilidad ambiental de localización fue la primera presentación formal del proyecto de UPM para instalar una tercera planta de celulosa en el país, ya que hasta ese momento solo se conocía información brindada por integrantes del gobierno. Dentro del plazo de la puesta de manifiesto, los arquitectos Pablo Ligrone y Astrid Sánchez presentaron una serie de observaciones sobre la propuesta de UPM y su tramitación.

Pablo Ligrone es doctor en Ordenamiento Territorial y Urbanismo por la Universidad de La Sorbonne, en Francia, y es profesor grado 5 y director de la Maestría de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano de la Facultad de Arquitectura de la UDELAR. Como funcionario del MVOTMA, Ligrone fue director de Políticas y Planes Territoriales hasta 2009 e intervino en la elaboración de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (n.º 18.308) del 18 de junio de 2008.

Astrid Sánchez, a su vez, es especialista en Patrimonio Arquitectónico, Urbanismo, Arquitectura y Diseño por la UDELAR, en Uruguay, y en Evaluación Ambiental Estratégica por la Universidad Politécnica de Madrid, en España. Funcionaria del MVOTMA desde 1990, Sánchez se desempeña como especialista en Ordenamiento Territorial y Patrimonio y, desde 2015, actúa como asesora en Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente en el Senado de la República.

En el comienzo de su comentario a la viabilidad ambiental de localización de UPM, Ligrone y Sánchez constatan que la presentación «no tiene estudios enfocados desde el Ordenamiento Territorial» y señalan que, antes de firmar el Contrato ROU-UPM, debió hacerse una evaluación ambiental estratégica de todas las consecuencias del proyecto, «para luego optar por la oportunidad o no de dicho emprendimiento y de su localización».

Los técnicos afirman que, por la escala del complejo celulósico propuesto, que abarca al menos cinco departamentos del país, la propuesta debía estar enmarcada en un instrumento de ordenamiento territorial del tipo estrategia regional.

Según el artículo 47 de la Ley n.º 18.308: «Los instrumentos de ordenamiento territorial establecerán una regulación ambientalmente sustentable, asumiendo como objetivo prioritario la conservación del ambiente, comprendiendo los recursos naturales y la biodiversidad, adoptando soluciones que garanticen la sostenibilidad». Y agrega que: «El procedimiento ambiental se integrará en la elaboración del correspondiente instrumento (de ordenamiento territorial)».

Luego de esa primera constatación, el cuestionamiento de Ligrone y Sánchez a la presentación de UPM se centró en el hecho de que la documentación solo incluye la fabricación de celulosa, sin poner a consideración de la DINAMA todos los elementos que componen el complejo industrial, tales como los medios de transporte y las fuentes de insumos de la planta, sin los cuales el proyecto no puede existir.

El análisis por separado de partes sustanciales de un mismo proyecto es un problema conceptual manifiesto en prácticamente todos los procesos de evaluación ambiental de la DINAMA. De esta manera se minimizan los impactos de cada componente y se esconde la dimensión real de los impactos de un proyecto, que no son la simple suma de sus partes, sino una combinación con un nuevo valor cualitativo.

Procedimiento al margen de la ley

Ligrone y Sánchez señalaron además que se evitó el procedimiento previsto por la Ley de Ordenamiento Territorial para cambiar la categoría del suelo. Se categorizó como suburbano un suelo rural como si fuera un cambio de directrices territoriales, cuando

esta ley establece un instrumento especial para recategorizar un suelo, que requiere un programa de actuación integrada y la realización de una audiencia pública.¹⁰⁰

Artículo 21. (Programas de Actuación Integrada).- *Los Programas de Actuación Integrada constituyen el instrumento para la transformación de sectores de suelo categoría urbana, suelo categoría suburbana y con el atributo de potencialmente transformable e incluirán, al menos:*

[...]

Artículo 25. (Aprobación previa y Audiencia Pública).- Los instrumentos se someterán a la consideración del órgano competente para adoptar su aprobación previa, a efectos de abrir el período de audiencia pública y solicitud de informes.

La audiencia pública será obligatoria para los Planes Locales y para todos los Instrumentos Especiales, siendo su realización facultativa para los restantes instrumentos.

[...]

Artículo 34. (Atributo de potencialmente transformable).- Los instrumentos de ordenamiento territorial podrán delimitar ámbitos de territorio como potencialmente transformables. *Solo se podrá transformar un suelo incluido dentro de una categoría en otra, en áreas con el atributo de potencialmente transformable.*

Únicamente será posible incorporar terrenos a los suelos categoría urbana y categoría suburbana mediante la elaboración y aprobación de un programa de actuación integrada para un perímetro de actuación específicamente delimitado dentro de suelo con el atributo de potencialmente transformable.

Eludiendo el instrumento especial previsto en la Ley de Ordenamiento Territorial, el intendente Carmelo Vidalín y la Junta Departamental de Durazno cambiaron la categoría de suelo rural a suburbano para habilitar la instalación de la planta de UPM:

El Objetivo específico de la presente modificación de Directrices Departamentales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible refiere a recategorizar como suelo suburbano a los actuales padrones rurales n.º 300, 301, 3.503, 3.609 y 10.739, en los que posiblemente se localizará el «Proyecto de la Planta de Celulosa» de la empresa UPM, el cual contará con una Evaluación de Impacto Ambiental. En dicha EIA se realizará un análisis y evaluación de los impactos ambientales que surjan como significativos, y en su tramitación ante DINAMA deberá cumplir con los requerimientos solicitados por dicho organismo.¹⁰¹

No se realizó audiencia pública ni se consultó a entidades como el Comité Deliberante de la Cuenca del Río Negro. Tampoco se consultó al Consejo Regional de Recursos Hídricos para la Cuenca del Río Uruguay, que en ese momento incluía

100. El destacado es nuestro.

101. Intendencia de Durazno-DINOT (2017). *Puesta de Manifiesto. Revisión de Directrices Departamentales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible del Departamento de Durazno. Informe Ambiental Estratégico.* Diciembre.

al río Negro y sus afluentes, pues la Comisión de Cuenca específica no había sido creada aún.

El Comité Deliberante de la Cuenca del Río Negro estaba constituido desde octubre de 2016 por ediles departamentales de Cerro Largo, Rivera, Tacuarembó, Durazno, Flores, Río Negro y Soriano. Luis Ciganda, presidente de la Junta Departamental de Soriano y de este comité, explicó que «el disparador» para la creación del organismo «fue el tema medioambiental», al conocerse informes preocupantes sobre la contaminación del río, aparte de tratar también el turismo, la cría de peces y la navegabilidad.

El gobierno departamental de Durazno aprobó la recategorización el 23 de marzo de 2018 y en la misma fecha fue avalada por la Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial (DINOT) del MVOTMA. Remitiéndose a las decisiones precedentes, ya que no se puede habilitar un establecimiento industrial en suelo rural, la DINAMA otorgó la viabilidad ambiental de localización a la planta de celulosa de UPM el 13 de abril siguiente y le asignó la Categoría C.

En la resolución n.º 4030/2018 del intendente Vidalín se estampa como primer fundamento el siguiente párrafo:

VISTO: El Acuerdo de Inversión firmado por la República Oriental del Uruguay y la Empresa UPM Pulp Oy, orientado a la posible instalación de una Planta de Celulosa en el centro del país, *el cual se enmarca en la estrategia nacional de desarrollo económico productivo e innovador, con sustentabilidad, equidad social y equilibrio ambiental y territorial.*

La frase destacada por nosotros se ha repetido como un mantra en las resoluciones de distintos organismos oficiales relacionadas con este proyecto, aunque nunca pudimos dar con el documento en el que se define tan brillante estrategia.

Comentario a la puesta de manifiesto

Montevideo 26 de marzo de 2018

Asunto: Puesta de manifiesto de viabilidad ambiental de localización (VAL)

Proyecto: Planta de celulosa Paso de los Toros

Empresa: Cuecar S. A.

Sr. Director Nacional de Medio Ambiente

Ing. Quím. Alejandro Nario Carvalho

(secretariadinama@mvtma.gub.uy)

De nuestra mayor consideración:

Tenemos el agrado de elevar a usted algunas consideraciones con relación a la puesta de manifiesto de la VAL de la denominada «Planta de Celulosa Paso de los Toros» las cuales esperamos sean recibidas como una contribución afirmativa del adecuado Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible para una real protección del Ambiente en el marco del artículo 47 de la Constitución de la República.

Consideraciones

1. En cuanto a la presentación del proyecto: del perfil profesional del equipo técnico y de los contenidos, queda a la vista que el trabajo carece del aporte de especialistas en urbanismo, ordenamiento territorial y en gestión del territorio. Además, resulta confuso que, si se propone ubicar este emprendimiento en el departamento de Durazno, en las proximidades del Pueblo Centenario, se lo denomine «Planta de Celulosa Paso de los Toros».
2. El documento *no tiene estudios enfocados desde el ordenamiento territorial*, en lo relativo a efectos e impactos sobre la estructura y los procesos territoriales a escala tanto local y zonal como regional y nacional.
3. Antes de firmar el contrato comprometiendo al país, debió hacerse una Evaluación Ambiental Estratégica de todas sus consecuencias, para luego optar por la oportunidad o no de dicho emprendimiento y de su localización, que, evidentemente, por la escala del proyecto, *debió enmarcarse en un instrumento de ordenamiento territorial de tipo Estrategia Regional, único previsto en la Ley n.º 18.308 para un emprendimiento que involucra, al menos, cinco departamentos del país.*
4. La planta de Celulosa Paso de los Toros, cuya VAL se pone de manifiesto, no constituye la totalidad de lo que implica el proyecto sino solo el procesa-

miento de celulosa. No se ponen a consideración todos los elementos que componen el sistema y que impactarán al territorio en múltiples escalas y dimensiones. De haberlo hecho, quedaría en evidencia, además, su escala regional-nacional.

5. Este proyecto de manifiesto *no tiene sostenibilidad* si no se considera el transporte. Cabe recordar que la sostenibilidad existe solo si se integran todos los aspectos: sociales, económicos y ambientales; por lo tanto, sin considerar el transporte y las fuentes de insumos, con todo lo que estas partes de la cadena de producción y comercialización implican, una planta industrial de celulosa «en solitario», como es presentada, no es viable, no podría funcionar.
6. Por otra parte, el documento *promete el estudio de los demás elementos en otras AAP que se harán por separado*. De este modo, jamás se tendrá la dimensión real de los impactos de todo el sistema, se minimiza el impacto de cada uno, se condiciona la realización de ellos a la aprobación primera y se pierde la necesidad de evaluar los costos de oportunidad de toda la propuesta. En todo sistema existen elementos que solo emergen cuando se considera completo.

Fuera de la Zona Franca se identifican otros componentes tales como la caminería de acceso, incluyendo un paso a desnivel o intercambiador sobre Ruta 5, y las plantaciones inducidas por esta nueva Planta, que serán incorporados en este estudio. Estas últimas se incorporarán en forma global y no específica, ya que cada una de ellas tendrá su propia AAP.

Existen otros componentes, tales como la vía férrea para la salida de la celulosa y transporte de insumos químicos, *las modificaciones de la terminal portuaria a realizar en el Puerto de Montevideo*, y la Línea de Alta Tensión para conexión con la red nacional de energía eléctrica, que no se incluyen en el presente emprendimiento, dado que por su especificidad *estarán sujetas a AAP individuales*.

7. Del Decreto 349/005, artículo 20, literal d: «La localización y descripción del área de ejecución e influencia prevista en el literal d del artículo 4.º deberá incluir un estudio de localización o selección del sitio donde habrá de ejecutarse el proyecto, comprendiendo el análisis de distintas alternativas si las hubiere». En cuanto al análisis de localización, se podría cuestionar por qué solo se consideró desde los intereses de la empresa, su economía y el acceso a los recursos, pero no están las debidas consideraciones de los intereses nacionales y ambientales (aunque se las mencione al pasar).
8. De 1.3 Ubicación y Accesos. Aquí se afirma que *la zona esta categorizada como suelo rural y que estaría en proceso, una modificación de las Directrices Departamentales para categorizar al conjunto como suburbano*.

Cabe señalar que las Directrices Departamentales no son el instrumento que la Ley n.º 18.308 prevé para cambiar la categoría de suelo de rural a suburbano, sino que el instrumento indicado es el Programa de Actuación Integrada, único instrumento para la transformación de sectores de suelo de una categoría a otra, según el artículo 34 de la Ley n.º 18.308: *«Únicamente será posible incorporar terrenos a los suelos categoría urbana y categoría suburbana mediante la elaboración y aprobación de un Programa de Actuación Integrada para un perímetro de actuación específicamente delimitado dentro de suelo con el atributo de potencialmente transformable»*. Por lo tanto, no se puede autorizar una VAL, ni tramitarla en las condiciones que indica el documento. Esta exigencia el MVOTMA la ha ejercido en numerosos casos insistiendo en que si no hay un instrumento (IOTDS) previo que haya establecido el potencialmente transformable tal cambio de categoría no se puede realizar.

9. Además, en el literal b del artículo 27 de la Ley n.º 18.308, se establece que *«no podrán otorgarse autorizaciones contrarias a las disposiciones de los instrumentos. Esta determinación alcanza al proceso de Autorización Ambiental Previa que se tramitará solo para proyectos encuadrados en el instrumento de Ordenamiento Territorial aplicable»*. Entonces esta tramitación no debería ocurrir, ya que las Directrices Departamentales no lo habilitan. De continuar con este proceso, el MVOTMA estaría actuando en formas diferentes.
10. De esta afirmación se desprende, obviamente, que la modificación de las Directrices Departamentales de Durazno requiere un profundo estudio para justificar la implantación de este megaemprendimiento con todos los aspectos vinculados a la modificación del modelo territorial y realizar los análisis prospectivos con toda la complejidad que esta consideración requiere y recién así podrán darle el atributo de potencialmente transformable y no de la transformación concreta que deberá hacerse mediante un PAI. *No sería de recibo que obviara considerar el tema y que simplemente cambiara la categoría del suelo. De la misma manera, los impactos territoriales en Tacuarembó y los demás departamentos deberán motivar la revisión de sus Directrices Departamentales.*
11. A partir del análisis de lo que se ha encontrado en la web (documento de avance e IAE de diciembre de 2017), *no parece haber estudios de la envergadura correspondiente para fundamentar la categoría de suelo en las Directrices Departamentales y el IAE carece de todos los componentes exigidos por el Decreto 221/009. Ambos documentos, en sus apenas cinco carillas y media,*

no hacen más que reproducir el Contrato ROU-UPM como fundamento a la modificación de las Directrices Departamentales. *Esto incumple con la Ley n.º 18.308 y el Decreto 221/009.*

12. Ni la VAL ni las Directrices Departamentales han realizado y puesto a consideración de la ciudadanía los estudios de impacto territorial que corresponde. *No hubo la participación debida respecto a estos o no hubo estudios.*
13. No es de recibo que el marco legal en referencia a la Ley n.º 18.308 de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible, así como las Directrices Departamentales de Durazno, se encuentren dentro de la dimensión «locativo», haciendo una reducción tendenciosa de su multidimensionalidad.
14. Cabe preguntarse *cómo se aplicó la Ley n.º 18.610 de Política Nacional de Aguas*, que estableció los comités de cuencas correspondientes.
15. Según el documento, «ROU hará que se establezca un flujo mínimo en el río Negro, aguas debajo de la represa Gabriel Terra de acuerdo a los lineamientos fijados por el Poder Ejecutivo y las resultancias del estudio de impacto ambiental de la planta, no estando obligada UPM a realizar ninguna compensación por dicho flujo mínimo». No hay en este documento un análisis que explique cómo se hará para asegurar ese flujo mínimo en escenarios críticos y cuáles serán los impactos. Por otra parte, aún en el escenario de flujo mínimo, no queda claro cuáles son los impactos causados y sobre quiénes recae.

Quedando a su entera disposición, lo saludamos cordialmente

Dr. Arq. Pablo Ligrone

Arq. Astrid Sánchez

Consecuencias sobre el río Negro

Las explicaciones dadas por las autoridades ambientales en el Parlamento no dejaron dudas de que el proyecto estuvo pendiente de la decisión de UPM ni de que, cuando la empresa definió el lugar y sus características, las diferentes áreas del gobierno se adaptaron y pasaron a justificarla como si fuera propia y la mejor.

El subsecretario de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, Jorge Rucks, y el director nacional de Medio Ambiente, Alejandro Nario, concurren el 13 de junio de 2018 a la Comisión de Industria, Energía y Minería de la Cámara de Diputados para informar sobre la contaminación del río Negro y el posible impacto de la nueva planta de UPM.

Los miembros de la comisión parlamentaria querían conocer los estudios de impacto ambiental del gobierno que llevaron a aprobar la viabilidad ambiental de localización de la planta «en un tiempo récord en una cuenca de menor caudal, ya contaminada, para una planta del doble de producción de la instalada sobre el río Uruguay», según planteó el diputado colorado Walter Verri. Los legisladores solicitaron asimismo información sobre los estudios técnicos manejados entre la empresa y el Poder Ejecutivo acerca del impacto de esa planta de celulosa sobre el río Negro.

«Durante un período bastante extenso, ellos [UPM] dijeron que pensaban localizarse sobre el río Negro, pero no definieron el lugar específico hasta el momento en que identificaron el predio y dijeron: “Vamos a estar aquí”», explicó Rucks. El subsecretario agregó que las conclusiones de la empresa resultaron «tranquilizadoras» porque el lugar elegido era la mejor localización posible para la planta sobre el río.

Al explicar el estado actual de las aguas del río Negro, el subsecretario del MVOTMA procuró relativizar la gravedad del problema comparándolo con lo que sucede en los países vecinos y también con otras cuencas de nuestro país.

Dijo Rucks:

El fósforo es el nutriente más preocupante y es un tema generalizado en todo el sur de América; el mismo problema de los cursos de agua con niveles de fósforo superiores a los óptimos. Tanto en Argentina como en Brasil, como en nuestros cuerpos de agua, el fósforo tiene una presencia importante, por encima de lo que sería óptimo para asegurar la calidad del agua.

Y agregó:

Si uno compara la presencia de fósforo en esta cuenca con la cuenca del Santa Lucía o con otras, advierte que el río Negro está muy por debajo en general; hay comportamientos diferenciales a lo largo de todo el río, pero está por debajo de otras cuencas que tienen un uso más intensivo.

A continuación, el funcionario identificó las fuentes de la contaminación y señaló que el río Negro entra al país ya con un alto nivel de fósforo y nitrógeno:

«El río Negro nace en Brasil, donde tiene un área de un 9 % y todo el resto está en Uruguay. Esa pequeña parte es muy importante porque juega un rol destacado en la calidad del agua que nos llega desde Brasil», dijo Rucks para sostener que «la cuenca alta determina el comportamiento general del río, dándose las situaciones más complicadas con relación a la presencia de fósforo y nitrógeno».

Ya dentro de Uruguay, la calidad del agua mejora en la cuenca media. «Es una zona ganadera más extensiva, con pequeñas explotaciones agrícolas. Por lo tanto, hay un uso diferencial de los agroquímicos en relación a la cuenca alta, lo cual no quiere decir que no se utilicen», explicó el subsecretario. Pero la contaminación aumenta aguas abajo, por la presencia de los embalses y de la ciudad de Mercedes.

«Si en algún momento hubo que tomar definiciones en diálogo con la empresa con relación a la localización sobre el río Negro, parecía claro que había una zona que tenía mejores condiciones», dijo Rucks ante los diputados, dando a entender que las autoridades ambientales aprobaron la localización de la planta de celulosa en la cuenca media porque allí el río estaría mejor.

El razonamiento oficial era sorprendente, porque el río sigue su curso y si autorizan un mayor vertido de contaminantes en la zona media, la situación aguas abajo y en la desembocadura, ya problemática, será mucho peor. Además, esa no fue la razón por la cual UPM eligió ese lugar para instalar su planta.

La demanda de agua de la planta

El proyecto de la planta de celulosa Paso de los Toros¹⁰² de la empresa UPM obtuvo en tiempo récord la autorización de la DINAMA para instalarse al norte del departamento de Durazno. Como hemos explicado antes, tanto el gobierno municipal como el MVOTMA pasaron por alto el procedimiento previsto en la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible para este tipo de decisiones.

Los dos factores clave por los cuales UPM decidió la ubicación del proyecto en ese lugar son la cercanía de las plantaciones que suministrarán la materia prima para la planta de celulosa y la disponibilidad de agua en la zona, situada cuatro kilómetros al oeste de Pueblo Centenario, a orillas del río Negro, en el embalse formado por las represas de Rincón del Bonete, al este, y de Baygorria, al oeste.

La ejecución del proyecto se divide en dos fases diferenciadas con claridad: la primera es la construcción de la planta industrial y sus complementos (la planta

102. Ver: <<https://www.dinama.gub.uy/oan/proyectos/planta-de-celulosa/>>.

química, la toma y planta de agua, la planta de tratamiento de efluentes, el sitio de disposición final de residuos sólidos y la caldera de biomasa) y la segunda es la operación del complejo industrial para la producción de celulosa.

En ambas fases son requeridos grandes volúmenes de agua, pero existe una gran diferencia entre el consumo de la primera y el de la segunda.

En la construcción, de acuerdo con el informe de la consultora Estudio Ingeniería Ambiental presentado a la DINAMA, UPM «estima que el consumo de agua podría alcanzar del orden de 20 m³/h (metros cúbicos o mil litros por hora) para servicios al personal y de 300 m³/día (metros cúbicos por día) para otros usos». Consumiría entonces 32.500 litros de agua por hora en la primera fase.

Para esta fase, UPM se propone utilizar en primera instancia agua del subsuelo y solo si esta fuente no fuera suficiente para atender sus necesidades recurriría al río Negro. «Si el suministro de agua se realiza solamente por medio de agua subterránea no será necesario», expresa la consultora Estudio de Ingeniería Ambiental. Para evitar confusiones, hay que aclarar que el predio donde se sitúa el proyecto no está sobre el Acuífero Guaraní.

El informe de UPM sostiene que en ese lugar se encuentra «un acuífero fisurado de productividad muy baja, con importancia hidrogeológica relativa media a pequeña». Es claro entonces que la empresa utilizaría el agua subterránea del lugar y, si no le alcanza, la completaría con agua del río Negro. Esto cubriría el consumo durante la construcción, pero está lejos de alcanzarle para la fase siguiente.

En efecto, UPM estima para la operación de la planta un consumo diario de 135 millones de litros de agua. Equivale a 5,2 millones de litros por hora, ciento sesenta veces más que el requerido en la fase de construcción. De ahí que la empresa no deje dudas de que la fuente principal de suministro de agua para la planta de celulosa deben ser el río Negro y sus embalses, aunque luego procure minimizar los efectos.

En síntesis, UPM utilizará en la obra el acuífero subterráneo de la zona y, si no le alcanza, recurrirá al río. Ahora bien, como el flujo natural del río no es suficiente para la operación de la planta, se apoyará finalmente en la reserva de los embalses, el de Baygorria, que tiene frente a la planta, y el de Rincón del Bonete, aguas arriba. Como estamos en Uruguay, esa agua no tendrá ningún costo para la empresa.

Al analizar los posibles impactos de los efluentes de la planta, UPM reconoce que la situación del río Negro es preocupante. Dice: «El aspecto más relevante en cuanto a los aportes está asociado a la contaminación eutrófica, en cuanto al aporte de fósforo que se realizará, principal factor limitante en el crecimiento de algas».

A continuación, lo reafirma:

Existe una preocupación por el estado trófico de los embalses dado que, actualmente, las concentraciones de fósforo exceden los estándares de calidad de agua (estándar de Fósforo Total para agua de Clase 3 es 25 µg/L (microgramos por litro), y se han medido valores promedio de 90 µg/L).

Esta última cifra no coincide con el valor medio registrado por la DINAMA.

Tras esas afirmaciones coincidentes con el conocimiento público sobre el estado del río Negro, la empresa pasa a minimizar el impacto que tendría la planta. Para ello, pone en duda los estudios oficiales realizados hasta la actualidad.

De hecho, las clasificaciones de nivel trófico del embalse de Baygorria se hacen en base a concentraciones de fósforo, a pesar de que no está probado que este sea el factor limitante en este caso. Por tanto, si bien la preocupación es atendible, es necesario un estudio más profundo para afirmar la situación real de cuerpo de agua y la significancia del aporte.

¿Quién puede negarse a estudiar? Es un argumento habitual cuando se busca esconder los impactos de una intervención. Y luego empieza el maquillaje.

Por lo pronto, el valor promedio del fósforo en el río medido por la DINAMA es de 130 microgramos por litro, bastante mayor que el manejado por UPM. Según el *Plan para monitoreo del río Negro. Informe de datos de calidad del agua*, de abril de 2015, «El promedio anual de fosfato total en 2014 es el mismo que el del quinquenio precedente, de 0,13 miligramos por litro», cinco veces por encima de la norma.

Al mismo tiempo, la empresa subvalora la cantidad de fósforo transportada por los efluentes al decir que «la carga de aporte máxima promedio mensual de fósforo podría ser de 150 kilogramos por día de Fósforo Total, lo que deberá ser evaluado específicamente para poder determinar significancia».

En el mismo informe, UPM expresa que la concentración de fósforo del efluente «en condiciones normales» sería menor a un miligramo por litro, pero agrega que tendrá una «concentración máxima de referencia» de 2 miligramos por litro y que «En ningún caso podrá ser superado el estándar de concentración máxima permitida de 5 miligramos por litro». ¿Cuál es el valor razonable a tomar para calcular el aporte del efluente al río?

Sabiendo que, como ha registrado la DINAMA con la planta de UPM en Fray Bentos, a veces la planta se excede del máximo permitido, el valor a tomar debe ser de 2 miligramos por litro. Entonces, la carga máxima de aporte promedio mensual de fósforo al río Negro de los 107 millones de litros de efluentes podría ser de 213 kilogramos por día de fósforo total y no los 150 kilogramos por día referidos por la empresa en su informe.

Minimizaci3n de la contaminaci3n

Seg3n la comunicaci3n del proyecto de UPM, la planta de Paso de los Toros producir3 2,1 millones de toneladas anuales de celulosa, con posibilidad de aumentar un 11 % en el futuro. De forma inicial, la planta extraer3 diariamente del r3o Negro 136.000 metros c3bicos (136 millones de litros) de agua y devolver3 106.500 metros c3bicos (106,5 millones de litros) de efluentes tratados para cumplir la norma vigente.

Se puede hacer el siguiente c3lculo: tomando en cuenta que en Uruguay Obras Sanitarias del Estado (OSE) establece que el promedio de consumo de agua es de 130 litros por persona por d3a, el consumo diario de agua de la planta de UPM ser3 equivalente al de m3s de un mill3n de personas. Esto es igual a la suma de lo que consumen todas las ciudades medianas de Uruguay (excepto la metr3poli, Montevideo).

En el foro virtual Ecolog3a y Pol3tica en Uruguay (UruEcoPol), moderado por el Centro Latinoamericano de Ecolog3a Social (CLAES), el ingeniero Carlos Amor3n, responsable t3cnico del informe presentado a la DINAMA por UPM, minimiz3 el impacto de la planta diciendo que «la mayor3a del agua que se extrae, retorna al r3o como efluente tratado» y «el volumen de agua que realmente consume el emprendimiento es de 22.000 metros c3bicos por d3a».

La afirmaci3n de Amor3n es enga3osa, porque ese efluente tratado contiene elementos org3nicos y qu3micos que no son inocuos. Entre los elementos qu3micos del efluente de UPM que ir3n al r3o Negro, el m3s relevante es el f3sforo, por estar asociado a la eutrofizaci3n, es decir, el crecimiento explosivo de algas microsc3picas —las cianobacterias t3xicas— que dan un color verde caracter3stico al agua de r3os y arroyos.

Seg3n lo establecido por el Decreto 253/79, la concentraci3n de f3sforo en un efluente no debe pasar de 5 miligramos por litro. Seg3n UPM, la concentraci3n de f3sforo total en esta planta ser3, en condiciones normales, menor de un miligramo por litro y, como m3ximo, llegar3a a 2 miligramos por litro. Los 106,5 millones de litros de efluentes llevar3n entonces hasta 213 kilogramos de f3sforo por d3a.

Si se tiene en cuenta que la media de f3sforo en los efluentes dom3sticos es de 10 miligramos por litro y que esos efluentes representan un 70 % del consumo de agua, 130 litros diarios de agua por persona generan efluentes con 0,91 gramos de f3sforo. Si dividimos 213 kilogramos entre 0,91 gramos, obtenemos que la descarga de UPM equivale a los efluentes cloacales sin tratar de una ciudad de m3s de 234.000 habitantes.

Aunque UPM cumpla con la exigencia del Decreto 253/79 con respecto a la carga de f3sforo en el efluente, el problema inmediato es si el r3o Negro tiene la capacidad como para diluirlo a un nivel aceptable. La normativa uruguaya establece

que la máxima concentración de fósforo admisible en los cursos de agua del país es de 25 microgramos por litro.

Entonces, una de las cuestiones centrales para la localización de la planta de UPM es si el río Negro puede soportar la carga de sus efluentes. Para resolverlo debe tenerse en cuenta el caudal del río y la calidad del agua transporta. El problema con el río Negro no es solo que el caudal es muy variable y pequeño en determinados momentos, sino que ya se encuentra muy contaminado.

Para justificar los aportes contaminantes de la planta de celulosa en esa zona del río, las autoridades recurren a modelos de análisis y a cifras de los vertidos que no se condicen con los estudios sobre el comportamiento del río.

«Reitero que en la zona central y media la calidad del agua y la presencia del fósforo es menor», enfatizó el viceministro de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, Jorge Rucks, y agregó: «Esta es la situación general. Hay situaciones de eutrofización y producciones algales, y muchas veces en las zonas de las presas, donde se retiene el agua, se producen situaciones particulares, pero no son generales». ¿Cuál es la validez técnica de esta afirmación?

El biólogo Luis Aubriot, investigador del Instituto de Ecología y Ciencias Ambientales de la Facultad de Ciencias, explicó que ese enfoque es «un punto de vista muy ingenieril, tomando al río como si fuera un canal homogéneo, pero el río Negro tiene muchas ramificaciones, sobre todo los embalses son muy heterogéneos, diferentes niveles de retención del agua y tiempo de residencia». Y añadió: «Posiblemente los aportes de la empresa se concentren en algunos brazos y algunas zonas donde se generen explosiones de cianobacterias».

Al exponer a los legisladores cuál sería el aporte de los efluentes de la planta de UPM, el director de la DINAMA, Alejandro Nario, lo vinculó con el nivel de contaminación existente: «en cargas medias los valores que manejamos siempre son inferiores al 5 % —para no hablarles de 2 % o 3 % y brindarles un valor seguro—, o sea que el aporte que haría la planta siempre va a estar por debajo del 5 % del aporte del resto de la cuenca».

El argumento central para justificar la autorización ambiental es que la planta de UPM solo agregaría un poco más al estado actual del río. «Lo que quisimos mostrar con la situación de base es lo que significan los aportes de fósforo y de nitrógeno del sector agropecuario al río Negro. El aporte de la planta cuando lo estudiamos es infinitamente menor, es marginal», concluyó Rucks en la comisión.

«No se puede afirmar alegremente que será un aporte de un 3 % en forma permanente. Eso es solo a nivel estadístico, a las cianobacterias no les interesan las

estadísticas y las escalas anuales», aseguró por su parte Aubriot. «Las cianobacterias no se manejan a escalas anuales, sino a escalas diarias. La cuestión es cuánto tiempo estará el caudal del río por debajo de su nivel medio, por sequía, etcétera, cuánto representará la contaminación y qué efecto puede tener en las cianobacterias», concluyó.

Decir que solo se agrega una pequeña porción al grado de contaminación existente es un argumento utilizado en forma reiterada desde la instalación de la planta de celulosa de Botnia en el río Uruguay y cada vez que aparece un nuevo proyecto. Es evidente que así se contribuye a agravar la situación, no a mejorarla.

Perspectivas de la cuenca

De acuerdo con los informes de la DINAMA provenientes del monitoreo del río Negro, en los últimos diez años, el caudal mínimo, medio y máximo del río fue de 120, 1.321 y 3.961 metros cúbicos por segundo, respectivamente. Al mismo tiempo, el agua del río registra un alto grado de contaminación: el promedio anual de fósforo en 2014 y en el quinquenio anterior fue de 130 microgramos por litro.

El mismo informe de la DINAMA expresa: «En promedio, el estándar del Decreto 253/79 es superado cuatro veces, pero llegando a cuantificaciones de hasta siete veces ese valor». Por lo tanto, la descarga de fósforo de los efluentes de UPM se sumará a una concentración de fósforo del río Negro que está sobrepasada. UPM intenta minimizar el problema argumentando que hay que estudiar más el caso.

Tras la firma del Contrato ROU-UPM, la ministra de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, Eneida de León, declaró que UPM «se comprometió a mejorar la calidad del río» y que «dará dinero para saneamiento de Paso de los Toros». Es obvio que el saneamiento de una ciudad de 13.000 habitantes, 1.136 más si le agregamos Pueblo Centenario, no compensa mínimamente al efluente de UPM.

Los riesgos se calculan tomando la peor situación: consideremos el caudal mínimo del río (120 metros cúbicos por segundo), en el verano y con sequía, y con la mayor carga de fósforo (175 miligramos por litro), por lo general coincidente con ese momento. Si al río Negro en ese estado, se le agrega el efluente de UPM con carga máxima de fósforo (2 miligramos por litro), la concentración de fósforo llegaría a 195,5 miligramos por litro, es decir, ocho veces el máximo legal permitido.

En setiembre de 2018, el gobierno de Tabaré Vázquez creó un Comité de Coordinación Ejecutiva para hacerse cargo de la primera etapa de un plan de recuperación ambiental de la cuenca del río Negro, llamado Iniciativa para el Río Negro, integrado por el MVOTMA, el MGAP y el Ministerio de Industria, Energía y Minería (MIEM).

La referida iniciativa fue asociada de manera inmediata a los compromisos asumidos por el gobierno en el acuerdo firmado con UPM. No obstante, un grupo interministerial con la misma integración y similares objetivos había sido creado por el Poder Ejecutivo hace siete años. Además de la falta de memoria, el hecho puso en evidencia la ineficacia de los organismos a cargo de la gestión de los recursos hídricos del país.

El 24 de enero de 2011, el expresidente José Mujica y los ministros Graciela Muslera (MVOTMA), Fernando Lorenzo (MEF), Luis Rosadilla (Ministerio de Defensa [MD]), Roberto Kreimerman (MIEM) y Tabaré Aguerre (MGAP) crearon el Grupo de Coordinación Interministerial (GCI) de la Cuenca Estratégica del Río Negro, con delegados del MVOTMA, el MGAP y el MIEM, o sea, los mismos que integran el comité recién creado.

Los cometidos del GCI de 2011 eran rediseñar criterios y disponer mecanismos para «establecer políticas generales para una gestión equitativa, eficiente y sustentable de los recursos hídricos» y formular las bases para «la conformación de la Comisión de Cuenca del Río Negro». Palabra más, palabra menos, son cometidos similares a los del ahora denominado Comité de Coordinación Ejecutiva (CCE).

En 2009 comenzaron a ser constituidos los organismos de gestión de los recursos hídricos previstos por la reforma constitucional aprobada en el plebiscito nacional de 2004. El primero fue el Consejo Nacional de Agua, Ambiente y Territorio, integrado con igual representación del gobierno, los usuarios y la sociedad civil, que debía elaborar el Plan Nacional de Aguas, pero nunca fue convocado para ese fin.

El 22 de marzo de 2012 se constituyó el Consejo Regional de Recursos Hídricos para la Cuenca del Río Uruguay, en cuyo territorio se incluyen el río Negro y sus afluentes. En su tercera sesión, en setiembre de 2013, fueron aprobadas la Comisión de Cuenca del Río Tacuarembó y la del Sistema Acuífero Guaraní. En la quinta sesión, en octubre de 2014, se aprobó la Comisión de Cuenca del Río Yí.

La creación de esos organismos no ha posibilitado hasta el presente la concreción de un plan para la gestión del río Negro. Las fuentes concretas de contaminación están perfectamente definidas, provienen de unos pocos establecimientos industriales y de las poblaciones ribereñas. La calidad de las aguas está comprometida sobre todo por los agroquímicos utilizados en la forestación y las actividades agrícolas.

Sin embargo, el MGAP actúa como un superministerio cuyas políticas priman sobre las políticas ambientales. El peso del MGAP contribuyó a quitarle poder vinculante a las comisiones de cuenca en la Política Nacional de Aguas, hasta el punto de que el Plan Nacional de Aguas no incluía en sus inicios la Ley de Riego, pero al final la incorporó, y dejó su ejecución y la de los programas de suelos y aguas a ese ministerio.

Por esta razón, las Comisiones de Cuenca y Acuífero surgidas de la reforma del agua no han cumplido hasta hoy sus cometidos e incluso han sido descartadas por algunas organizaciones sociales que las integraban. La gestión ambiental del río Negro tiene similares carencias, por eso la anunciada iniciativa pareció un simple gesto formal, actualizado por la necesidad de justificar la nueva planta de UPM.

«La instalación de la planta de UPM no es la única razón por las que debemos prestar atención al tema, pero sí es una razón más. El acuerdo con UPM es importante porque la empresa se comprometió a mantener y mejorar la calidad del agua», volvió a decir la ministra Eneida de León en noviembre de 2018, cuando las autoridades del MVOTMA anunciaron la constitución de la Comisión de Cuenca del Río Negro.

La afirmación no se ajusta a los hechos, desde el momento en que la empresa declara que:

Cuando el pasivo ambiental presenta una escala de cuenca, como en este caso, la posibilidad de revertir la situación está fuera del alcance del proyecto, por tanto el criterio deberá basarse en no incrementar y en lo posible reducir la situación actual.¹⁰³

Claramente, lo expresado es una aspiración, no un compromiso efectivo.

UPM demandó y el gobierno uruguayo se comprometió a proporcionarle a la planta de celulosa un caudal mínimo del río Negro, lo que solo es posible asegurar mediante el manejo de la represa de Rincón del Bonete. El objetivo de este requisito es posibilitar que la descarga del efluente de la planta en el río pueda ser diluida en una proporción que no quede por encima de los niveles de contaminación existentes.

O sea que, aun si se cumple el compromiso asumido con UPM, seguirá pendiente el plan para resolver la contaminación del río Negro. Es obvio que la empresa no es la responsable por el estado de la cuenca, pero su presencia lo agravará, no solo por la descarga de los efluentes en el río, sino también por el anunciado incremento de las plantaciones de árboles necesarias para abastecer a esa planta.

103. Estudio de Ingeniería Ambiental (2018). *Estudio de impacto ambiental Planta de celulosa-UPM*, Tomo II, p. 177.

La exigencia de un flujo mínimo

En el contrato firmado en 2017, el Poder Ejecutivo se comprometió a conceder a UPM los derechos de uso del agua requerida por la planta de celulosa y asegurar «un flujo mínimo en el río Negro aguas debajo de la represa del Rincón del Bonete [...] no estando obligada UPM a realizar ninguna compensación por dicho flujo mínimo».

Esta condición, que no se había planteado para la instalación de las plantas de UPM (antes Botnia) en Fray Bentos y de Montes del Plata en Conchillas, es la evidencia de que el caudal natural del río Negro no tiene la capacidad para abastecer a la nueva planta de la multinacional. El río Uruguay tiene un caudal diez veces mayor.

El primer estudio de impacto ambiental de la planta de celulosa, presentado el 9 de julio de 2018 a la DINAMA, fue devuelto el 26 del mismo mes por no ajustarse al contenido requerido —faltaban información y análisis adecuados—. El 5 de setiembre de 2018, cuando UPM entregó el segundo estudio de impacto ambiental, se supo que la empresa proponía un caudal mínimo de 65 metros cúbicos.

¿Cómo llegó UPM a esa cifra? La empresa debía justificar el impacto previsible de su instalación sabiendo que el río Negro está contaminado por encima de los niveles aceptables.

Expresaba UPM en el estudio de impacto ambiental: «Siempre es difícil establecer un criterio de admisibilidad de un impacto para una actividad nueva cuando existe sobre un factor ambiental determinado una situación de contaminación precedente». Y agregaba: «Cuando el pasivo ambiental presenta una escala de cuenca, como en este caso, la posibilidad de revertir la situación está fuera del alcance del proyecto».

UPM se desligaba así de su responsabilidad en la contaminación del río, obviamente no generada por la planta sin construir. La empresa se planteaba entonces que solo podía «no incrementar y en lo posible reducir la situación actual».

El caudal de 65 metros cúbicos por segundo planteado por UPM es equivalente a 5.616 millones de litros de agua por día. Si se tiene en cuenta que la planta de celulosa descargaría en el río 107 millones de litros diarios de efluentes, esto significa que esos efluentes necesitan una dilución de más de 52,5 veces para no agravar la situación del río Negro. Este hecho modifica por completo el cálculo de la demanda de agua de la planta.

UPM alega que el consumo de agua sería la diferencia entre 136 millones de litros que toma y 107 millones de litros que devuelve diariamente al río, o sea, unos 29 millones de litros. Pero la descarga no es agua sino efluentes que necesitan 5.616

millones de litros de agua para ser diluidos. Entonces la cantidad de agua sin la cual la planta no podría funcionar es de 5.752 (5.616 más 136) millones de litros diarios.

Resulta muy difícil de imaginar lo que representa ese volumen. Para dar una idea, si consideramos el consumo diario por persona de 130 litros de agua, que es la medida estándar aceptada por OSE, tenemos que el requerimiento de la planta de UPM equivale al consumo doméstico de 44 millones de personas.

En resumidas cuentas, aunque UPM cumpla sus compromisos y se le proporcione ese flujo mínimo, el plan para resolver la contaminación del río Negro seguirá pendiente. Y no es válida la afirmación de que la planta de UPM no agravará la condición del río, porque el efluente se suma sin remedio, lo que hace es usar porciones de agua menos contaminada para no elevar el grado de contaminación general existente.

Reconociendo su impacto, UPM se compromete a compensar a Uruguay con «apoyo técnico y financiero a los planes de ROU para mejorar la calidad de las aguas del río Negro». La empresa aportará USD 1,5 millones anuales durante veinte años y contribuirá al saneamiento de Paso de los Toros y Pueblo Centenario, pero eso está lejos de compensar el impacto de la operación de la planta de celulosa.

UPM reafirma sus números

El 28 de diciembre de 2018, Evaluación de Impacto solicitó información adicional¹⁰⁴ sobre el agua que revelaban importantes carencias en el estudio de impacto ambiental presentado. Para la DINAMA la aplicación del modelo numérico no era satisfactoria, faltaba la línea de base de calidad de aguas y solo se daban los resultados de un único vertido y un único caudal mínimo, por lo que requirió probar estos factores con distintos valores.

El Área de Impacto Ambiental expresó que «Se requiere realizar algunas valoraciones adicionales tendientes a identificar la mejor zona frente al predio de la planta donde proceder a la descarga». Y agregó: «En tal caso estimar, además de las concentraciones esperadas para sustancias conservativas al borde de la zona de mezcla, la respuesta térmica del curso de agua ante la descarga prevista».

La DINAMA señaló por último que UPM había «omitido analizar las medidas a tomar por la planta ante eventos de sequías extremas» y solicitó «presentar el correspondiente análisis de tal contingencia, incluido el plan de acción que corresponda implementar en tal caso». Es sabido que las sequías agudas son recurrentes en la zona.

UPM respondió en febrero de 2019 a los requerimientos de la DINAMA con una reafirmación, en lo sustancial, de la propuesta inicial en cuanto al consumo de agua que

104. Solicitud de Información Complementaria SIC 09-Calidad de agua. Disponible en el Observatorio Nacional Ambiental de la DINAMA.

tendría la planta, las características del efluente a ser vertido en el río Negro y el caudal mínimo requerido para diluirlo. No obstante, agregó detalles y exigencias que permiten una valoración más acabada de las diferentes implicaciones de este proyecto.

«Se puede afirmar que un caudal mínimo de 65 metros cúbicos por segundo es sustentable en el tiempo, y los eventos extremos que impidan su mantenimiento serían muy escasos», sostiene UPM con base en los registros para el período 1947-2017, según los cuales el caudal erogado mínimo medio mensual fue de 86 metros cúbicos por segundo en la represa de Rincón del Bonete. Sin embargo, el promedio no indica durante cuánto tiempo el caudal es inferior a 65 metros cúbicos por segundo.

«Si se hace una evaluación desde 1994 hasta 2017, caudales por debajo de 65 metros cúbicos por segundo ocurren más o menos el 20 % del tiempo de la variabilidad hidrológica del río Negro. Estos períodos incluso pueden ser consecutivos en el tiempo y durar una semana o más», comentó el biólogo Luis Aubriot. La única manera de garantizar el caudal mínimo en esos momentos es extrayendo el agua del embalse.

Entre los estudios solicitados, la DINAMA incluyó que se analizaran las posibilidades de que el suministro del caudal fuera intermitente, durante dieciocho, doce, ocho o seis horas y el resto sin vertido. Veremos más adelante que esta consulta estaba asociada con una inquietud de UTE, que administra las represas y sería la encargada de cumplir ese requisito.

UPM aclaró que el suministro del caudal debe ser continuo. La planta no estará frente a un río que fluye sino en un embalse donde, de no haber una corriente continua, la acumulación del efluente sería fatal. Esta situación obligará a UTE a suministrar el caudal sin generar electricidad o a que la genere cuando no sea necesaria, con las pérdidas económicas y de reserva energética que eso implica.

El aspecto más novedoso de la respuesta de UPM a la DINAMA fue la admisión de que en las sequías agudas la planta deberá parar, pero las exigencias al Estado uruguayo no se detuvieron allí. «Frente a la previsión de un evento de estiaje extremo [...] se deberá contar con la información con suficiente antelación para poder iniciar un proceso de detención de actividades en forma armónica», expresó la empresa.

Y planteó a continuación:

Se requerirá, primeramente, conformar un grupo de trabajo coordinado (entre la DINAMA, UTE, ADME, UPM) que permita una alerta temprana acerca del posible quiebre en el suministro de caudal mínimo desde la represa Gabriel Terra. Este grupo deberá haber acordado, antes de la puesta en operación de la fábrica, un procedimiento que establezca las acciones a implementar.

El procedimiento a seguir «solo podrá ser elaborado cuando se conozca, de parte del Estado uruguayo, la estrategia operacional para el manejo del embalse de

Rincón del Bonete a implementarse para asegurar el mencionado caudal mínimo», reafirmó la empresa. Más claro imposible: la gestión de la represa estará al servicio de las necesidades de UPM y ese es el tono de los informes.

En otros aspectos de la información solicitada, UPM reafirmó que la mejor opción era la propuesta inicial. Tras asegurar que las variaciones en los vertidos no tenían consecuencias perceptibles, la conclusión fue que «si bien no se puede considerar que existe una mejora significativa de la calidad del agua, sí se puede afirmar que no se produce un deterioro de la misma».

Para la empresa estaba todo dicho.

Consecuencias del caudal aceptado

Finalmente, la autorización ambiental elevó a 80 metros cúbicos por segundo la necesidad del caudal mínimo para la operación de la planta, que según la propuesta inicial de UPM era de 65 metros cúbicos por segundo. La exigencia de un caudal mínimo para diluir el efluente de esta planta de celulosa no tiene precedentes, porque no se planteó con las anteriores plantas de Botnia-UPM en Fray Bentos y Montes del Plata en Conchillas.

La autorización de un caudal mínimo para UPM afecta la gestión de las represas del río Negro, es una decisión con consecuencias económicas, sociales y ambientales, que modificaría la norma en vigor sobre la generación de electricidad.

Un folleto de UTE explica: «El aprovechamiento hidroeléctrico del río Negro a partir del potencial hidráulico de su cuenca, es una de las mayores fuentes de generación de energía eléctrica renovable de la República Oriental del Uruguay».

La represa Gabriel Terra, con el embalse de Rincón del Bonete, se inauguró en 1945 y, aguas abajo, le siguieron Rincón de Baygorria, en 1960, y Constitución (Palmar), en 1982.

La generación de energía hidroeléctrica es regulada por el Decreto 160/80, del 19 de marzo de 1980, que asignó a la UTE la prioridad para el uso de las aguas de los tres embalses del río Negro. «Dicha prioridad se hará efectiva frente a todos los demás aprovechamientos excepto para el abastecimiento de agua potable a las poblaciones», agrega.

Ese decreto admite «la extracción de aguas para usos productivos que permitan el retorno de las mismas al embalse, después de su utilización». Por este motivo, UPM enfatiza que su consumo de agua sería menor, al retornar 107 de los 136 millones de litros tomados diariamente, pero lo que retorna no es agua sino un efluente que debe diluirse como mínimo sesenta y cinco veces para no agravar la contaminación del río Negro.

En 1979 comenzó a operar la represa de Salto Grande en el río Uruguay, que alcanzó en 1983 el funcionamiento a pleno de sus 14 turbinas. Desde entonces, las represas del río Negro no necesitan generar electricidad en todo momento, sino que sirven de reserva para situaciones de emergencia o para la venta a los países vecinos, al tener el país excedentes por el aporte de las energías eólica, de biomasa y solar.

Considerando los caudales liberados por la represa Gabriel Terra entre 1979 y 2010, se observa que el caudal fue menor a 80 metros cúbicos por segundo el 24 % del tiempo, casi tres meses en el año. Si esto se mantiene, durante ese período la represa liberar agua para atender las necesidades de UPM, aunque no sea necesario para el país generar energía. Para conocer las consecuencias de esta situación consultamos a la Administración del Mercado Eléctrico (ADME).

Creada en 1997 por la Ley Reguladora del Marco Energético, la ADME reúne a UTE y los grandes generadores de energía eléctrica y dirige el Centro Nacional de Despacho de Cargas. Este centro es responsable de programar y ejecutar la operación integrada del sistema de generación eléctrica, público y privado, de manera económica y dando prioridad a los parámetros de calidad y confiabilidad vigentes.

«Esta administración no realizó un estudio que considere el plan de operación de la represa Gabriel Terra con una imposición de erogado mínimo de 80 metros cúbicos por segundo al que hace referencia en su nota», fue la escueta respuesta dada por ADME en junio de 2019. Por la declaración, se podía deducir que no estaban informados de la resolución que había otorgado la autorización ambiental a la planta de UPM con ese requisito.

Algunos técnicos consideran que no sería muy problemático suministrar a UPM esos 80 metros cúbicos por segundo.

Pero, al decir «caudal mínimo», la autorización dejó abierta la posibilidad de aumentar la demanda sin una resolución adicional. La mayor novedad de la decisión ministerial es el establecimiento de una nueva prioridad para el sistema de generación eléctrica, que pasa a depender de las necesidades de UPM.

San Gregorio de Polanco

El compromiso del gobierno uruguayo de asegurarle a UPM «un flujo mínimo» de agua es consecuencia del hecho de que el río Negro no tiene capacidad natural para diluir los efluentes de la planta de celulosa. ¿Cómo se cumplirá ese requisito? y ¿cuáles serán sus consecuencias ambientales, económicas y sociales?

De esta manera se explica el lugar elegido por UPM para la instalación de la planta de celulosa, pues ese flujo adicional solo puede ser suministrado por el embalse del lago del Rincón del Bonete, que quedaría aguas arriba. Si bien no sería difícil proporcionar ese caudal en condiciones normales, puede ser un problema grave en una situación de sequía severa, como suele ocurrir con periodicidad en el río Negro.

Si la única manera de garantizar ese flujo mínimo es utilizando el agua del embalse de Rincón del Bonete, esto significa que la gestión del nivel del lago por UTE pasará a tener como prioridad la necesidad de la planta de UPM. Existen solo dos maneras de resolverlo técnicamente: elevando la cota máxima del lago establecida hasta ahora o extrayendo de la reserva generada en la actualidad lo requerido por UPM.

Cualquiera de las opciones tiene impactos y el mayor perjudicado parece ser el pueblo de San Gregorio de Polanco. Si se eleva la cota máxima del lago, además de inundar una parte importante del poblado, el muro recién construido puede ser insuficiente para frenar los embates de las aguas. Y si se descarga más agua de la habitual en el verano, se compromete el potencial turístico del cual vive esa ciudad.

Esta condición del proyecto de planta de celulosa modifica las prioridades gestionadas por UTE en el uso del agua del embalse, sobre todo la generación de energía eléctrica y, en menor medida, las necesidades de riego y consumo de agua de las poblaciones vecinas. Por esta razón, cuando UTE anunció la decisión de elevar la cota del embalse, esta fue asociada con la exigencia de caudal para UPM.

En conferencia de prensa en diciembre de 2018, el directorio de UTE explicó que la elevación en un metro, hasta la cota 81, del nivel del lago busca dar mayor seguridad a la matriz energética nacional. La aplicación de esa medida inundaría unas 10.000 hectáreas que deben ser expropiadas, lo que afecta a 750 padrones rurales e incluye parte de la planta urbana y de la playa de San Gregorio de Polanco.

Interrogados directamente sobre la relación de esta decisión con la planta de celulosa, los gerentes de UTE no dieron una respuesta concluyente. Si bien por un lado negaron que la decisión de elevar la cota del embalse estuviera relacionada con UPM, por otro lado reconocieron que estaban «negociando» con UPM y la DINAMA el suministro del caudal mínimo mencionado.

Según lo explicado por UTE, el suministro de ese caudal para la planta no sería un problema si se pudiera acompañar con las necesidades de generación de electricidad, pero UPM respondió de forma tajante que el flujo debe ser continuo.

El tema evidenció ser políticamente sensible, porque, el mismo día del anuncio realizado por UTE, la entonces ministra de Industria, Minería y Energía, Carolina Cosse, ordenó dar marcha atrás a la decisión del ente. «Más allá del proceso que

haya realizado UTE, desde el MIEM entendemos que es necesario un estudio más profundo que considere varios aspectos desde una perspectiva país», escribió Cosse.

Y agregó que se conformaría «un equipo multidisciplinario con MVOTMA, MGAP, OPP, sociedad civil, UTE e intendencias para realizar tal estudio. Hasta no tener esos resultados no le daremos curso a los procesos de expropiación». Sin embargo, más allá de la contundencia del anuncio de Cosse, los pobladores ribereños que serían afectados decidieron activar todos los recursos contra la medida.

El Concejo Municipal de San Gregorio de Polanco, en sesión del 5 de diciembre de 2018, resolvió por unanimidad apoyar todas las gestiones de la Intendencia de Tacuarembó contra la decisión de UTE de elevar la cota del lago de Rincón del Bonete. La resolución calificó la iniciativa de la empresa pública como «ilegítima» y violatoria de las normas vigentes en materia de ordenamiento territorial.

Los concejales afirmaron: «Definitivamente dilapida el futuro del medio de vida del 80 % de los pobladores de San Gregorio de Polanco, al inundar las costas de la ansiada pesca de otoño invierno y dejarnos sin playas en primavera y verano». Y agregaron: «Afectaría el ecosistema dejando nuevamente bajo agua las raíces del monte natural [...] y las reservas de cría y desove de las especies que quedan en el lago».

El 12 de diciembre de 2018, en la 11.^a Sesión del Consejo Regional de Recursos Hídricos para la Cuenca del Río Uruguay y la 1.^a Sesión de la recién creada Comisión de Cuenca del Río Negro, realizadas en la ciudad de Durazno, el representante de UTE expuso los fundamentos del ente para elevar la cota del lago de Rincón del Bonete como si no estuviera al tanto de la decisión anunciada por la ministra Cosse.

Al día siguiente, la Junta Departamental de Tacuarembó votó por mayoría apoyar la preocupación de los habitantes de San Gregorio de Polanco con respecto a la ampliación del embalse y solicitar la intervención de los ministerios de Industria, Energía y Minería, de Turismo y de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente con el fin de hacer cumplir la normativa vigente referida a los territorios y sus procedimientos.

Para justificar su decisión UTE se basa en la Ley n.º 9.722, de noviembre de 1937, que declaró «de utilidad pública la expropiación de los inmuebles comprendidos dentro de la curva del nivel “más 86” establecida en los planos de las obras de aprovechamiento hidroeléctrico del río Negro». Si bien algunos padrones expropiados en la zona llegaron hasta ese nivel, la cota del lago fue definida a la altura de 80 metros.

Mientras UTE alega que esta ley sigue vigente y la habilita a elevar el nivel del lago hasta la cota 81, los vecinos del poblado costero sostienen que esa norma ya perdió vigencia, tanto por haber sido dictada para aquel momento y haber cumpli-

do su finalidad como por leyes posteriores que dictaron los procedimientos para decidir los usos del suelo, sobre todo la Ley n.º 18.308 de Ordenamiento Territorial.

Ante el hecho de que UTE había tomado la decisión e iniciado trámites de expropiación sin contar con la opinión de los afectados, en San Gregorio de Polanco se constituyó una comisión de vecinos para apelar a todas las acciones posibles contra la elevación del lago a la cota 81. En lo inmediato, recurrieron al derecho de iniciativa reconocido por la Ley n.º 19.272 de Descentralización y Participación Ciudadana, cuyo artículo 16 establece que:

[...] el 15 % (quince por ciento) de los ciudadanos inscriptos en una localidad o circunscripción tendrá el derecho de iniciativa ante el Gobierno Departamental en los asuntos de su competencia, incluida la que corresponde para constituirse en Municipio. Las firmas serán presentadas ante la Junta Departamental y posteriormente enviadas por esta a la Corte Electoral para su validación.

Rápidamente, los vecinos recogieron firmas para que UTE cumpla con las leyes 18.308 y 19.272, el MVOTMA evalúe el impacto ambiental del proyecto y se realicen las instancias previas de consulta a la comunidad afectada. Solicitan también que se declare de interés nacional la faja costera del río Negro denominada Península Dorada, como se conoce a San Gregorio de Polanco.

En esta instancia, la papeleta elaborada por la comisión era un petitorio dirigido al intendente de Tacuarembó, Eber da Rosa, que fue recogido por la Junta Departamental, pero si el reclamo no es contemplado, los vecinos apelarán a la iniciativa en forma de proyecto de ley. El gobierno departamental tiene sesenta días para tratarlo y, si no lo aprueba, el proyecto debe ser sometido a un plebiscito entre los electores del municipio.

El conflicto entre UTE y los ribereños parecía obedecer solo a intereses particulares contrapuestos, pero el trasfondo era el compromiso del Poder Ejecutivo con UPM. A cualquiera le llamaba la atención que se tomara esa medida en ese momento, luego de más de setenta años de operación del embalse sin cambios, período donde se dieron inundaciones como las de 1959 y sequías como la de 2008 y 2009.

La difícil dilución del efluente

Entrevista a Daniel Panario¹⁰⁵

El profesor Daniel Panario cuestiona científicamente la afirmación del estudio de impacto ambiental presentado por UPM, que afirma que la descarga del efluente de la planta de celulosa no agravará la contaminación del río Negro.

«El establecimiento de un caudal mínimo de salida en la represa Gabriel Terra contrarresta el efecto de la carga vertida por el efluente», afirma la empresa en el estudio de impacto ambiental presentado a la DINAMA para obtener la autorización ambiental del proyecto. Dadas las características de ese efluente, UPM debe proponer un medio para garantizar que la mezcla en el río sea eficiente, rápida y a una corta distancia de la descarga.

Para evaluar los efectos del efluente de la planta sobre el río Negro, UPM contrató a la consultora canadiense EcoMetrix, que analizó diferentes escenarios y propuso instalar un difusor de 140 metros de largo perpendicular a la dirección del río, por medio del cual la zona de mezcla iría hasta 1.600 metros aguas abajo.¹⁰⁶

«El modelo hidrodinámico permite afirmar que con una salida en base a un difusor se tendrá rápidamente una buena mezcla, no previéndose efectos locales y validando la situación considerada en el modelo de calidad de aguas», sostiene el estudio de impacto ambiental de UPM, pero el profesor Daniel Panario cuestionó esta afirmación.

De acuerdo con Panario, por tratarse de la descarga en un embalse equivalente a un lago y no en la corriente de un río turbulento, como supone el modelo, y por no considerar la densidad y la temperatura del efluente, las conclusiones de la evaluación realizada por los consultores resultan equivocadas.

Daniel Panario es ingeniero agrónomo, profesor grado 5, director del Instituto de Ecología y Ciencias Ambientales y coordinador de la Maestría en Ciencias Ambientales de la Facultad de Ciencias de UDELAR, a lo que agrega un Doctorado en Tecnología Ambiental y Gestión del Agua.

A continuación, compartimos la entrevista en la que el profesor Panario explica en detalle los motivos de su cuestionamiento.

—¿Es factible que el efluente de la planta de celulosa se pueda diluir en el río Negro a unos 1.600 metros de la descarga como indica el estudio de UPM?

105. Entrevista de Víctor L. Bacchetta. Publicada inicialmente en *Sudestada* el 18 de noviembre de 2018.

106. «Proyecto Planta de Celulosa UPM. Modelación hidrodinámica y de la pluma emisorio», por Ismael Piedra-Cueva, julio de 2018, en: *Estudio de Impacto Ambiental, Tomo II, Anexo IV, UPM y Estudio Ingeniería Ambiental*.

—El estudio de impacto ambiental incluye la utilización de un modelo matemático para estimar la distancia en la cual se diluiría el efluente. Los modelos matemáticos son muy valiosos si se respetan las condiciones de validez. Todo modelo matemático tiene unos supuestos que deben cumplirse para que el resultado coincida con el valor esperado. La otra forma es elegir un modelo que dé los resultados que yo quiero. Me da la impresión de que hay gran ignorancia o se eligió el modelo que daba el resultado que la empresa precisaba para diluir el efluente y decir que no se iban a cambiar significativamente las condiciones del río.

Ese modelo tiene como condiciones de aplicación la existencia de un flujo turbulento, muy turbulento, casi que la conexión de un caño en otro caño, y que sean dos flujos de igual densidad. En este caso no se cumple ninguna de esas condiciones. En primer lugar, el efluente entra en un lago, el embalse de Baygorria, no en un río. Por lo tanto, no existe de manera necesaria una corriente y menos un flujo turbulento que permita la dilución en distancias relativamente cortas como un kilómetro y algo más.

La cuestión se agrava aún más cuando se trata de flujos de diferente densidad, pues está demostrado con creces que no se mezclan tan fácilmente. Tenemos el ejemplo de la Corriente del Golfo, una corriente de aguas cálidas que lleva el calor hasta Inglaterra cruzando el Atlántico en diagonal. Hay otros ejemplos, usando Google Earth se puede ver el ingreso del río Negro en el Amazonas, donde las aguas nunca se mezclan a menos de 60 kilómetros de la desembocadura. Esto es debido a que el Amazonas trae una carga muy grande de limo, con lo cual es un flujo más denso que el proveniente del río Negro y les cuesta muchísimo mezclarse.

El efluente de UPM saldría como mínimo a 30 grados de temperatura —siempre y cuando cumpla con las especificaciones, cosa que tampoco es fácil—, para entrar en un lago de aguas relativamente quietas. Por lo tanto, tenderá a ascender de forma rápida y luego, en la superficie, irá en la dirección que lo lleve el viento.

Una dilución similar es la que utiliza la planta de UPM sobre el río Uruguay, que es un flujo turbulento, es un río, no es un lago. Sin embargo, hay una tesis doctoral de la investigadora Diana Míguez,¹⁰⁷ que trabaja en el Laboratorio Tecnológico del Uruguay (LATU), que demuestra que la pluma del efluente de la planta de UPM aparece a por lo menos dos kilómetros y medio del lugar de descarga. Y esto ocurre en condiciones casi óptimas del río para la dilución del efluente de esa planta en unas cincuenta veces.

107. Panario se refiere al estudio *Integrated risk assessment of endocrine disruptors in the Uruguay River*, Tesis de doctorado de Diana M. Míguez Caramés, School of Applied Sciences, Cranfield Water Science Institute, Cranfield University, 2013, disponible en: <<https://dspace.lib.cranfield.ac.uk/handle/1826/8201>>.

Por lo tanto, está claro que esa dilución que están planteando es una dilución de conveniencia, no es lo que va a ocurrir realmente.

—*En el caso de que se llevara a cabo con las condiciones propuestas por el estudio de UPM, ¿cuál sería el impacto de esa descarga sobre el río Negro?*

—Ya en las actuales condiciones, el embalse de Palmar está en relación con el de Baygorria y el de Baygorria está en relación con el de Rincón del Bonete, están todos eutrofizados o pasados del nivel adecuado para evitar floraciones de cianobacterias. Esas algas se benefician con las aguas cálidas de primavera, verano y principios de otoño, pero, en la actualidad, con las características de esos lagos, tienen la capacidad de pervivir todo el año. Estas algas contienen una alta proporción de toxinas y no cualquier planta de potabilización tiene la capacidad de filtrar esas toxinas.

A su vez, aparte de las cianobacterias, desde el año 1994 se demostró que las plantas de celulosa del tipo Kraft, como propone UPM en Uruguay, producen disruptores endócrinos. Estos elementos están presentes en el río Uruguay en mayor proporción que antes, ya que no se observaban malformaciones o problemas reproductivos en los peces. En 2013, cuando Míguez hace su tesis doctoral, se perciben claros síntomas de problemas fisiológicos, reproductivos, en los peces. Más allá de que pueden afectar al ecosistema entero una vez que se enferman, los peces son unos centinelas de lo que está pasando con el agua.

La filtración de los disruptores endócrinos es un tema muy complejo, todavía no se sabe demasiado, se está en la frontera de la ciencia. Pero son particularmente peligrosos porque tienen la capacidad de afectar las propiedades reproductivas, sobre todo de los machos en mamíferos, incluyendo al hombre, obviamente, y también pueden provocar cáncer de mama en las mujeres.

O sea, lo de los disruptores endócrinos es un problema muy serio. La única fuente no son las pasteras, hay cantidad de detergentes, plaguicidas, etcétera, que cumplen la misma función, pero en los hechos vamos a agregar una fuente importante. Por otra parte, las toxinas de las cianobacterias se acumulan en el músculo de los peces y lo mismo ocurre con los disruptores endócrinos. En altas concentraciones, vamos a tener problemas inclusive con el consumo de peces.

Las floraciones algales tienden a acumularse en las costas, muchos deben haber visto el agua, inclusive en la costa de Montevideo, que parece pintura verde. Eso es porque tienden, por distintos motivos —temperatura del agua, de luz—, a concentrarse en los bordes de los lugares donde se reproducen. Cuando esas condiciones son extremas no se puede usar esa agua para bañarse. Una niña casi muere de hepatitis fulminante por bañarse en aguas con estas cianobacterias.

Esto tiene consecuencias sobre los animales que beben esa agua. Se han registrado mortandades de ovejas por esa causa, y no es recomendable consumir peces que viven en esas condiciones. Es probable que los productores que viven sobre las costas de los embalses precisen una fuente propia, acuíferos, tajamares, para proporcionar agua a los animales, porque de lo contrario tendrán problemas serios. Al acumularse en los músculos, podemos tener problemas también nosotros por comer carne de esos animales si beben en exceso esa agua.

—*¿Existen procedimientos para retirar del efluente esos componentes?*

—Por supuesto, siempre dijimos que a esas plantas que están funcionando en el río Uruguay se les podía haber exigido un tratamiento terciario, que puede remover buena parte del fósforo, y del nitrógeno con más razón, porque es más fácil que el fósforo. Son sistemas costosos, pero dada la rentabilidad de la empresa y el valor relativamente bajo de la tierra en Uruguay, es absolutamente viable. Es probable que, como no se lo exigieron a las otras pasteras, UPM no querrá que se lo exijan ahora, pero no es lo mismo el río Uruguay o el Río de la Plata que el río Negro, y menos un embalse. Un embalse es la peor circunstancia para volcar efluentes de cualquier tipo, sobre todo compuestos con una alta proporción de fósforo soluble. Ese tratamiento es posible y se ha exigido a este tipo de plantas en otros países.

Capítulo IV

Trenes a la medida de UPM

El proyecto ferroviario de UPM se caracteriza por una sucesión de irregularidades en su concepción y desarrollo, que van desde una engañosa evaluación ambiental y el abandono de los planes departamentales de ordenamiento territorial hasta la licitación del proyecto sin tener la autorización ambiental previa y con las consiguientes incertidumbres de la construcción.

Desde el momento en que el gobierno uruguayo y la multinacional finlandesa UPM acordaron la instalación de una nueva fábrica de celulosa a orillas del río Negro, en el departamento de Durazno, entre las represas de Rincón del Bonete y Baygorria, la decisión incluyó como componentes clave del proyecto una vía férrea y una terminal portuaria para el transporte y la exportación de los productos de la planta.

Por el contrato firmado con UPM, el gobierno uruguayo se comprometió a realizar obras de infraestructura fundamentales para el proyecto, como una vía férrea especial para el transporte de celulosa e insumos químicos entre la planta y el puerto. En ese documento se registran las primeras irregularidades que acompañarán al proyecto ferroviario a lo largo de toda su evolución.

En efecto, al comienzo del contrato (punto 2.1.2) se expresa que «ROU reconoce y conviene en que es intención llevar a cabo el Proyecto de ROU independientemente del Proyecto UPM», pero más adelante se contradice (en el punto 2.3.7) al afirmar que «La utilización que el Proyecto UPM haría de la infraestructura pública [...] constituye una base necesaria para viabilizar la construcción de dichas infraestructuras».

La siguiente irregularidad (punto 3.2.2 c) fue imponer a la DINAMA «un plazo no mayor a 8 (ocho) meses» desde la comunicación del proyecto para la autorización ambiental previa. La firma LKsur presentó, en nombre del MTOP, el proyecto a fines de noviembre de 2017, por lo que la autorización ambiental previa debía estar el 31 de julio a más tardar.

Pero las carencias del informe del proyecto hicieron que la DINAMA tuviera que solicitar a LKsur sucesivas informaciones complementarias con respecto a los nive-

les de ruido, las vibraciones, las condiciones de tránsito y movilidad, así como sobre los criterios para definir las áreas a ser afectadas y las planillas de las expropiaciones correspondientes, que prolongaron esa evaluación hasta noviembre de 2018.

Otra grave irregularidad fue ignorar la autorización ambiental previa de la DINAMA, que es la condición sin la cual no pueden comenzar las actividades de los proyectos. Sin embargo, el MTOP inició las expropiaciones y adjudicó la licitación para las obras sin esa autorización. Y, lo que es más grave aún, las expropiaciones no contaron con una ley específica, tal como exige la Ley n.º 3.958 de Expropiación de Bienes Raíces.

El presidente de la República, Tabaré Vázquez, acompañó declaraciones del ministro de Transporte y Obras Públicas, Víctor Rossi, y del director de la DINAMA, Alejandro Nario, que daban por descontada la aprobación del proyecto ferroviario. Llegaron incluso a fijar las fechas del comienzo de las obras, cuando aún no se había realizado la primera audiencia pública del proceso de evaluación ambiental.

Aunque el gobierno la presentó como una obra pública y será pagada por Uruguay, el contrato le concede a UPM la supervisión del diseño y el control de la obra, a lo que se agrega la prioridad en la operación de los trenes. La garantía de tránsito prioritario las 24 horas, los 365 días del año, de trenes de unos 800 metros de largo, significa de hecho la concesión exclusiva del ferrocarril a la empresa finlandesa.

El proyecto utiliza el trazado ferroviario existente entre Paso de los Toros y Montevideo, que atraviesa 18 localidades densamente pobladas, pero es una nueva vía adecuada para transportar celulosa e insumos químicos en grandes cantidades. Por esta razón, incluye trincheras en Capurro y Las Piedras, vía doble entre Sayago y Progreso, viaducto de acceso al puerto, 17 nuevos desvíos, 128 puentes y 36 viaductos, el refuerzo de 5 puentes y la reconstrucción de 24 estaciones y paradas.

Declaran confidencial la licitación

A menos de un mes de la firma del Contrato ROU-UPM, el MTOP convocó a una licitación pública internacional para la adjudicación de la construcción del ferrocarril central. La evaluación de las ofertas y la definición de la firma ganadora fueron declaradas confidenciales.

El 23 de noviembre de 2018 se dio como ganador al único proponente que quedaba en carrera a esa altura: el Grupo Vía Central, integrado por las empresas Saceem, Berkes Construcción y Montajes, Sacyr Concesiones y NGE Concession.

Llegó a trascender que, como es habitual, habían surgido controversias y conflictos entre los proponentes durante el trámite de la licitación. Al realizar la auditoría de la adjudicación, el Tribunal de Cuentas registró que Acciona, la otra empresa española que se postuló para la obra, impugnó al Grupo Vía Central por:

Falta de acreditación de inscripción de Sacyr Concesiones S. L. ante el Registro Nacional de Empresas de Obra Pública, falta de acreditación de experiencia de ejecución y administración de obras de construcción y mantenimiento, falta de acreditación de diseño de infraestructuras ferroviarias y civiles y falta de acreditación de experiencia y solvencia técnica en construcción.

Sin embargo, al dar su aprobación, el Tribunal de Cuentas no explicó en la resolución cuál fue la respuesta dada a estas impugnaciones y, como justificación, mencionó una resolución del MTOP del 23 de octubre de 2018 que, mediante una invocación al artículo 9 de la Ley n.º 18.381, clasificó como reservada toda la información y documentación relativa al procedimiento de la Licitación Pública Internacional n.º 35/2017.

Cualquier organismo del Estado puede declarar la reserva de una información, pero para ello debe cumplir con el artículo 8 de la misma ley, que expresa lo siguiente: «Las excepciones a la información pública serán de interpretación estricta». Por lo tanto, es necesaria una fundamentación para cada caso y no una genérica, como en la referida resolución, de las razones que justifican esa clasificación.

Por otra parte, el contrato del Estado con el grupo empresarial fue realizado mediante un PPP en el marco de la Ley n.º 18.786.

El artículo 4 de la mencionada ley establece que:

Todos los actos y contratos celebrados en el marco de la presente ley deberán observar los siguientes principios y orientaciones generales:

- A) Transparencia y publicidad: Todas las actuaciones desarrolladas en el marco de proyectos de Participación Público-Privada, con las limitaciones que en cada caso establezca la normativa vigente, serán públicas y estarán sujetas a mecanismos de control.
- B) Protección del interés público: Todo proyecto de Participación Público-Privada, deberá procurar el beneficio público, respetando el interés general, y adoptar los mecanismos de participación y control que serán de aplicación durante toda la vigencia del contrato.

La transparencia y la protección del interés público brillaron por su ausencia.

El 1.º de abril de 2019, el presidente Tabaré Vázquez y el ministro de Transporte Víctor Rossi firmaron la autorización a Pilemburg S. A. para la ejecución inmediata de las obras de infraestructura para el tramo ferroviario Paso de los Toros-Puerto de Montevideo. Pilemburg es la firma constituida con ese fin por el Grupo

Vía Central, adjudicatario de la licitación del proyecto ferroviario incluido en el Contrato ROU-UPM.

Al dar inicio a las obras del ferrocarril central, el Poder Ejecutivo contrajo una deuda para el Estado uruguayo de USD 2.402 millones más mantenimiento y obras complementarias, por el contrato de PPP con el Grupo Vía Central, y las obras del viaducto de entrada al puerto por unos USD 144 millones.

El mismo día, el presidente Vázquez, esta vez con el ministro de Economía Danilo Astori, autorizó a la firma Cuecar S. A. la explotación de una zona franca en el departamento de Durazno en una superficie de 350 hectáreas. Cuecar es la firma constituida por UPM para la operación en ese lugar de la planta de celulosa, una planta química, una central eléctrica y otras industrias relacionadas.

Antecedentes de Sacyr

La constructora española Sacyr, que posee el 40 % de las acciones del Grupo Vía Central, adjudicatario de la obra del ferrocarril central, cuenta con una larga lista de antecedentes en varios países por incumplimiento de contratos, accidentes graves, litigios por sobrecostos y otras irregularidades.

En Chile, 51 personas fallecieron por accidentes en la ruta hacia Cabrero desde que Sacyr comenzó los trabajos en la vía. Los vecinos de Yumbel cortaron el tránsito para protestar y responsabilizaron a Sacyr y la nula fiscalización del Ministerio de Obras Públicas por los desastres en la ruta. También se adjudicó a Sacyr el desborde del Río Mapocho cuando estaba a cargo de que esa situación no se produjera.

En 2017, el gobierno colombiano le retiró a Sacyr una concesión por USD 275 millones de una autopista porque la empresa alegaba imprevistos que le impedían realizar la obra. En 2018 surgió un problema mayor, el puente atirantado más alto de Sudamérica (148,3 metros) se encogió como un acordeón. Se decretó la caducidad del contrato por incumplimiento y por la imposibilidad de usar la obra.

En Mozambique, Sacyr se encargó de la rehabilitación de una vía férrea para ampliar su capacidad de transporte hasta 22 millones de toneladas anuales para trasladar el carbón de una mina hasta el puerto de Nacala. De la infraestructura prevista, solo un 18 % era para uso público y el resto para uso privado. El proyecto comenzó en 2012 con un presupuesto inicial de USD 3.500 millones.

Luego de una investigación, la organización no gubernamental española Alianza por la Solidaridad denunció:

No solo no hay beneficios para la población local, sino que tiene graves impactos negativos en la seguridad, la salud y los medios de vida de cerca de 50.000 personas, que han resultado afectadas con la destrucción de sus hogares, desplazamientos,

pérdidas de tierras o con el deterioro de las conexiones entre las poblaciones, dificultando su acceso a mercados, escuelas o centros de salud.

Existe un enorme desequilibrio de poder entre la empresa y las instituciones o autoridades locales que deberían velar por el cumplimiento de las leyes y por las necesidades e intereses de las personas. Las autoridades locales con frecuencia carecen del conocimiento, los recursos y las capacidades necesarias para hacer cumplir su mandato, y esto debilita el marco de gobernanza.

El Colegio Nacional de Abogados de Panamá denunció penalmente en 2016 al Grupo Unidos por el Canal, liderado por Sacyr, a cargo de una obra en el canal, por «posible estafa al Estado», con demandas económicas exorbitantes. En Paraguay, la adjudicación a Sacyr de la obra del aeropuerto Silvio Pettirossi generó un escándalo público cuando se supo que la empresa estaba impedida por litigios judiciales de ser oferente en cualquier proyecto y, menos aún, la ganadora de esa obra.

Una población sorprendida

Los primeros grupos de vecinos preocupados por los posibles impactos del proyecto ferroviario surgieron en Sarandí Grande y en Montevideo, en los barrios de Sayago, Capurro y Paso Molino. No sin dificultades, se abocaron a buscar y analizar por su cuenta la información sobre el proyecto, porque no les llegaba ninguna comunicación oficial.

Las vecinas y vecinos de Capurro, Paso Molino y Sayago, que constituyeron luego el grupo «Por el costado de la vía», comenzaron a preguntarse qué estaría pasando en su barrio al ver a unos funcionarios haciendo mediciones al lado de sus casas. Cuando supieron de qué se trataba, comenzaron a reclamar ante las autoridades y a denunciar la vulneración de sus derechos.

El grupo realizó tareas de divulgación por medio de la prensa y reuniones informativas con vecinos, mientras requerían una definición de los organismos responsables. Presentaron también denuncias ante la Institución Nacional de Derechos Humanos y el BID, que estaba considerando otorgar un préstamo para el tren, pero no tuvieron respuestas satisfactorias en ningún caso.

En la Marcha por el Agua y la Vida del 22 de marzo de 2019, al final de la manifestación, integrantes de «Por el costado de la vía» fueron objeto de una operación policial mediante la cual dos personas fueron detenidas durante unas horas. En los días siguientes, la ocurrencia de interferencias telefónicas y de presencias extrañas en el barrio generó un clima de intimidación.

Exponemos a continuación las valoraciones realizadas por este grupo a partir del estudio de la documentación obtenida y de las gestiones realizadas.

Características e impactos del proyecto

El proyecto ferroviario de UPM ha recibido la clasificación C, equivalente a emprendimiento de alta complejidad, por parte de la DINAMA debido a la multiplicidad de afectaciones que genera en las dimensiones ambiental, social, económica y urbanística. Esta obra no pretende la restauración del patrimonio histórico ferroviario, sino desmantelarlo para instalar una nueva infraestructura que permita el transporte de celulosa de UPM.

Durante los tres años estimados para la obra se producirán alteraciones de la circulación, el tráfico, la movilidad y la presencia de máquinas, ruidos, movimientos de suelo por excavaciones, cortes de servicios de luz y agua, migración de roedores, etcétera.

En la fase operativa, el proyecto debe permitir la circulación de trenes de siete cuerdas de largo, con velocidad de hasta 80 kilómetros por hora, las 24 horas del día los 365 días del año, que trasladarán celulosa y productos químicos peligrosos a través de centros poblados, ciudades, áreas protegidas, cuencas, patrimonio arqueológico y bosques nativos. Según lo establecido en el proyecto, podrán circular entre 16 y 50 trenes por día.

Durante la circulación de los trenes de UPM, la persistencia de ruidos, vibraciones y emisiones de gases tóxicos afectará con distintos grados a las viviendas ubicadas en una franja de diez manzanas en torno a la vía, al provocar daños en las construcciones, contaminación sonora y degradación de la calidad del aire. Las autoridades hablan de «un tren del siglo XXI», pero no se les ocurrió hacerlo eléctrico, sin consumo de combustible fósil y sus correspondientes impactos ambientales y económicos.

La extensión de los convoyes, su frecuencia y el riesgo de accidentes que traen aparejado configuran una barrera física que ocasionará un bloqueo de comunicación entre un lado y otro de la vía. La movilidad se verá condicionada debido a que quien decidirá cuándo se podrá cruzar a la escuela, a la farmacia, al centro de salud, a locales de cobranza, al liceo, al jardín o a tomar el ómnibus serán los trenes de UPM.

Se dividirá así a la ciudad de Montevideo, barrios enteros y otras localidades, entre este y oeste, y quedarán poblaciones aisladas por la supresión de pasos a nivel.

Relación del gobierno con la población

El proyecto ferrocarril central ha sido difundido por el MTOP como propaganda, mediante la promoción de virtudes que no están documentadas y la utilización de

términos tales como «oportunidades», «desarrollo», «reactivación» y «progreso». Se han presentado videos que simulan una realidad que no existe. Se manipula al público y, de esta manera, se impiden la participación y la opinión bien informadas de la población.

Se utilizan imágenes edulcoradas y se enumeran supuestas características positivas, sin mencionar ninguno de los impactos sufridos por las personas. Al mismo tiempo, la difusión es escasa, se le pide a la gente que asuma el sacrificio en pos de un beneficio colectivo indefinido, intangible y no fundamentado en el proyecto ni en el contrato que lo origina. Se mencionan montos de inversión que contradicen documentos.

Una reunión realizada en el Club Fénix con el director de DINAMA, Alejandro Nario, el ministro Víctor Rossi, el viceministro Jorge Setelich y una comitiva de funcionarios, fue convocada por Twitter, sin difusión accesible a la totalidad de la población. En esta instancia se realizaron preguntas concretas, pero no se recibieron respuestas concretas, específicas ni legales que brinden garantías oficiales.

Por otra parte, ante la pregunta sobre cuál es el motivo por el que se están realizando expropiaciones sin contar con la autorización ambiental previa del MVOTMA, se nos dijo que en toda obra hay que ir tomando algunas medidas. Y ante las preguntas de los vecinos sobre casos particulares, el ministro les pidió la dirección para considerarlos, con lo que demostró falta de rigurosidad e irresponsabilidad al abordar una problemática que atraviesa 273 kilómetros del territorio nacional.

Sin brindar información, sin permitir la expresión de las personas, sin la autorización ambiental requerida, expropiaron y anuncian la concreción de la obra.

Reivindicaciones de los vecinos

- Transparencia en las actuaciones de las instituciones implicadas.
- Participación ciudadana directa sin imposición de representantes que no han sido elegidos por nadie para la percepción de impactos.
- Acceso a la información, con datos y cronogramas precisos, mediante procedimientos formales y garantidos, con la inclusión de vías de comunicación que lleguen a la mayor cantidad de personas, que abarquen y permitan que se informen las personas que no utilizan ni manejan formatos digitales.
- Asunción del Estado del impacto negativo impuesto a la población que vive en el área de influencia directa, no solo mediante la expropiación y el realojo de los núcleos de asentamientos en áreas contiguas a la vía en viviendas adecuadas, sino también con la correspondiente indemnización por daños y perjuicios a la población del área afectada.

- Realización de un proyecto ferroviario nacional para el transporte digno de pasajeros y de carga que conserve, restaure y mantenga el patrimonio histórico ferroviario.

Pasajeros y trabajadores

A la afectación de los vecinos por la construcción y la operación del nuevo tren, se suman los actuales usuarios del ferrocarril y los trabajadores de AFE, que consideran a esta situación como el preludio del fin del monopolio de los ferrocarriles estatales en Uruguay.

Las obras del ferrocarril central afectarán no solo a los usuarios del tren, sino también las actividades habituales de barrios enteros, sobre todo en zonas densamente pobladas como las capitales y ciudades que son atravesadas por el trazado actual. Según el MTOP, las obras durarán tres años, pero otras estimaciones extienden el plazo como mínimo a cinco.

Población usuaria del tren

La suspensión del servicio de pasajeros del ferrocarril afectará a entre 1.200 y 1.300 personas, sobre todo trabajadores que lo utilizan para trasladarse a diario entre la capital y poblados cercanos. La principal ventaja de este medio de transporte para estos usuarios es el costo bastante menor del boleto y la rapidez con respecto al ómnibus en la zona metropolitana, además de una mayor comodidad.

Las localidades atendidas por los trenes de pasajeros que salen desde la Nueva Terminal, en el centro de Montevideo, son Sayago, Colón, La Paz, Las Piedras, Progreso, Juanicó, Canelones, Santa Lucía, 25 de Agosto y Empalme Olmos. El costo del boleto ferroviario en esos trayectos va desde \$ 22 hasta \$ 92, y la diferencia con las tarifas de los ómnibus suburbanos es del orden del 50 % o más.

En cuanto al transporte de cargas, la Administración Nacional de Combustibles, Alcohol y Pórtland (ANCAP) es el principal cliente de Servicios Logísticos Ferroviarios (SELF S. A.), con 66 % del total, y transporta sobre todo combustible. Los otros productos que trasladan los trenes son madera, clínker, cemento y arroz. El Directorio de ANCAP anunció que está estudiando «cómo mitigar el impacto» que tendrán las obras del ferrocarril central en el abastecimiento de las plantas logísticas de Durazno y Treinta y Tres, así como los transportes de Pórtland y combustibles a Treinta y Tres y Melo.

Tanto en la fase de construcción como en la operativa, las modificaciones afectarán en distintos grados y por diferentes motivos la vida de las poblaciones vecinas. Según el informe del MTOP, el área de influencia directa del proyecto es una franja de hasta diez manzanas a cada lado de la vía en los poblados atravesados por el trazado, desde el puerto de Montevideo hasta Paso de los Toros.

Decadencia y final de AFE

Más allá de las afectaciones propias de una obra de estas características y sus fines específicos, para los trabajadores de AFE y de SELF S. A., empresas públicas aunque con diferente estatuto jurídico, este proyecto abre el ingreso a la red de operadores privados y, de no surgir cambios, llevará a la liquidación definitiva de los servicios estatales de trenes en el país.

De acuerdo con la Unión Ferroviaria, el desmantelamiento del ferrocarril público se inició en 1985, cuando no se lo consideró necesario para la estrategia de desarrollo de ese período. En veinte años, AFE pasó de tener unos 10.000 trabajadores a contar con poco más de 2.000. Con el ascenso del Frente Amplio en 2005, los trabajadores creyeron que se buscaría recuperar la empresa estatal tradicional.

Sin embargo, el nuevo gobierno decidió crear una empresa paraestatal de derecho privado. En un plazo de diez años, quedaría un mínimo de trabajadores públicos para el servicio de pasajeros e infraestructura, mientras el transporte de cargas, el material rodante y los talleres serían privados. El sindicato pensó que en SELF coexistirían trabajadores públicos y privados, pero el gobierno admitió solo privados.

En medio de sucesivos fracasos de las negociaciones entre la Unión Ferroviaria y el gobierno, AFE continuó decayendo sin remedio, pero la nueva empresa paraestatal tampoco salió adelante. AFE llegó a transportar unos 2 millones de toneladas en 1945, por la Segunda Guerra Mundial, pero luego de 2013, cuando registró un pico de 1,2 millones de toneladas, volvió a caer hasta quedar, en 2017, por debajo de 450.000 toneladas.

Un comunicado de la organización expresó:

El Consejo de Ministros decretó a la Obra del Ferrocarril Central prioridad nacional, acelerando todos los trámites administrativos necesarios para concretar esa obra. Ojalá se hubiera declarado también de interés nacional a AFE y pudiera salir de una vez por todas del estancamiento y agonía en que se encuentra sumergida y con ella todos los ferroviarios.

Para la Unión Ferroviaria:

Ha caído el monopolio de los ferrocarriles públicos, ya se vienen las grandes empresas operadoras a circular por la vía construida con el dinero del pueblo, la obra costará más de 2.000 millones de dólares y será pagada por todo el pueblo para beneficio del gran capital extranjero y la oligarquía nacional, mientras todo eso ocurre el servicio de pasajeros recibe migajas y carece de futuro.

La omisión del gobierno capitalino

La Intendencia y la Junta de Montevideo no ejercieron sus potestades sobre el ferrocarril central ni hicieron valer las directrices departamentales de ordenamiento territorial vigentes, a pesar de un informe técnico que alertaba sobre las graves consecuencias del proyecto para la vida de los montevideanos.

El informe *UPM-Análisis de alternativas portuarias en Montevideo*, elaborado por el Departamento de Planificación y la Unidad del Plan Estratégico de la Intendencia de Montevideo en setiembre de 2016, fue la evaluación técnica solicitada por el gobierno departamental para decidir cuál sería el trayecto más apropiado para trasladar por tren la producción de la proyectada planta de celulosa de UPM en el río Negro.

Este informe analizó la viabilidad del acceso hacia el puerto de Montevideo por trenes de unos 800 metros de largo, a una velocidad en el entorno de los 60 k/h, con una frecuencia diaria mínima de siete viajes de ida y siete de vuelta. Como opción alternativa se barajó la construcción de un ramal ferroviario hacia Puntas de Sayago, donde se planifica desde hace años otra terminal portuaria.

El nuevo proyecto significa un aumento del 80 % en la frecuencia de los trenes y la eliminación, por razones de seguridad, del 80 % de los cruces a nivel existentes, según las estimaciones de la Dirección de Tránsito para el trazado actual de las vías. Esto implica la inhabilitación de las calles afectadas y la pérdida de conectividad urbana de vastos sectores de la población a lo largo de once kilómetros.

En sus conclusiones, la Dirección de Tránsito sostuvo: «Dar viabilidad a este modelo operacional significaría la consolidación de una brecha entre uno y otro lado de la trama urbana de profundas consecuencias para la movilidad urbana y para la ciudad toda».

En su informe, la Intendencia realizó una comparación de ventajas y desventajas entre las dos localizaciones estudiadas.

El trazado hacia Puntas de Sayago sigue los lineamientos del Plan Estratégico y las Directrices de Ordenamiento Territorial del departamento, contribuye al desarro-

llo del Polo Logístico de la Administración Nacional de Puertos (terminal granelera, de contenedores, etcétera) sin interferir con el tránsito local, mejora la seguridad vial y posibilita que el abastecimiento de combustible salga desde La Tablada en lugar de hacerlo desde la planta de ANCAP en La Teja.

Como desventajas del uso por UPM de la terminal portuaria en Puntas de Sayago solo se mencionaba que insumiría mayores costos y plazos la puesta en funcionamiento. En contrapartida, las únicas ventajas del acceso de UPM a la terminal de Capurro eran la menor inversión y los menores tiempos de implementación estimados.

En efecto, el tren de UPM trastoca el ordenamiento territorial en vigor, imposibilita la relación y el acceso de la población con un extenso sector de la bahía, provoca mayor interferencia con el tránsito urbano, pérdida de conectividad en grandes sectores de la ciudad (cortes de calles e interrupción de la trama vial) y una importante afectación de la imagen urbana por los cruces a desnivel, según el informe oficial.

«La infraestructura a desarrollar, tanto terrestre como marítima, beneficia a una sola empresa», señalaron los técnicos departamentales y fueron contundentes al afirmar que «el canal y la infraestructura portuaria servirá solamente a UPM». O sea, que los costos de las obras y los trastornos propios del nuevo proyecto ferroviario solo servirán para atender las necesidades de la multinacional de origen finlandés.

En nombre del entonces intendente Daniel Martínez, quien no los recibió, los directores de Planificación y de Movilidad de la Intendencia de Montevideo, Ramón Méndez y Pablo Inthamoussu respectivamente, se reunieron con una delegación del grupo «Por el costado de la vía» para escuchar sus inquietudes y dijeron que estaban analizando el problema, pero el gobierno departamental se sometió a la decisión del MTOP.

Los técnicos y la academia

El 17 de junio de 2019 se realizó en la Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo un Conversatorio Abierto para estudiantes, docentes y egresados, organizado por el Centro de Estudiantes, con el título «Ferrocarril Central. Territorios en disputa». El encuentro tuvo el apoyo del Instituto de Teoría de la Arquitectura y Urbanismo (ITU) y la Facultad de Información y Comunicación.

Los organizadores invitaron a integrantes de los gobiernos nacional y departamental, pero los representantes de la Intendencia de Montevideo y la DINOT no concurren. Se reiteró lo que venía ocurriendo con los responsables de los proyectos relacionados con UPM, que no debatían sus fundamentos en instancias públicas. No obstante, el Conversatorio evidenció las diferencias conceptuales y técnicas de fondo que están en juego.

Un antecedente académico del encuentro fue el estudio realizado por el ITU en 2017, titulado *Nueva expansión del complejo forestal. Su expresión territorial en diferentes escalas*. Y como antecedentes políticos estaban la opinión de la mayoría del Comité Departamental del Frente Amplio de Montevideo, también de 2017, y la declaración de técnicos de esta fuerza política, en marzo de 2019, en oposición a la decisión de utilizar para el tren de UPM el antiguo trazado que atraviesa la capital.

La declaración «Por un ordenamiento del territorio con participación ciudadana»¹⁰⁸ fue firmada por el exintendente de Montevideo y extitular del MVOTMA Mariano Arana, el exdirector de Acondicionamiento Urbano de la Intendencia de Montevideo y exdirector de la DINOT Roberto Villamarzo, el exdirector de Planificación de la Intendencia Julio Battistoni, el exdirector de la DINOT Manuel Chabalgoity, el ex secretario general del gobierno departamental Herbert Ichusti y el ex director general de Planificación de la Intendencia Juan Pedro Urruzola.

Mientras el MTOP seguía adelante con el proyecto sin perturbarse, el malestar en la academia abrió un nuevo frente de conflicto para el gobierno nacional. Los técnicos presentes en el conversatorio consideraron nula la autorización de la obra del ferrocarril central por incumplir las directrices departamentales vigentes de ordenamiento territorial.

Más allá de los procedimientos

Para los técnicos, el proyecto ferroviario de UPM expuso una grieta existente entre dos concepciones del desarrollo económico, social y ambiental, que se traduce en formas contrapuestas de intervención en el territorio. Por un lado, está la concepción según la cual el territorio debe adaptarse a los proyectos y, por otro, aquella en que los proyectos deben adaptarse al territorio entendido como un lugar preexistente y vivo.

Chabalgoity se refirió en el Conversatorio a un proceso de elaboración de una nueva concepción, desde lo que calificó como un «cambio epistemológico o ideológico» dentro del ITU hasta su correlato institucional y normativo, que se expresó en el primer plan de ordenamiento territorial del municipio de Montevideo, veinte años atrás, y en la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible de 2008 (n.º 18.308).

«La sorpresa es que este “gran proyecto” [el de UPM], que fue además presentado por fragmentos, aparece como una contradicción, aterriza como modelo único sobre una traza de otra época, que no es lo que tenemos hoy», expresó el exprofesor del ITU. «Aterriza pretendiendo encastrar en un modelo territorial con una expresión

108. «Declaración de técnicos frenteamplistas», *la diaria*, 1.º de marzo de 2019.

clara, visible, resultado de treinta años de trabajo», agregó, y afirmó que se cambiaron las directrices departamentales en un ámbito no competente para hacerlo.

Si acepto algo que no está establecido, estoy modificando lo que tengo, esa es una competencia que la Ley de Ordenamiento le da a la Junta Departamental. En síntesis, estamos en una situación en la cual aparece un caminar por fuera de las reglas de juego acordadas, a la que hay que encontrarle una alternativa en el marco de estas disposiciones que son las que tenemos legalmente aprobadas.

«La planificación, pensada en una sociedad democrática, necesariamente tiene que ser participativa», comenzó Urruzola. El exdirector de Planificación resumió el proceso de construcción institucional mediante el cual las autoridades de la ciudad y el puerto —«tradicionalmente en conflicto»— llegaron a una visión común expresada en las directrices departamentales de Montevideo, cuya última versión es de 2014.

«Evidentemente, este proyecto (el del ferrocarril central y la terminal portuaria de UPM) no respeta esos instrumentos de ordenamiento, ni los planes específicos y parciales, ni las directrices», afirmó Urruzola. «El propio informe de impacto territorial realizado por el Departamento de Planificación de la Intendencia es muy claro, lo dice claramente, esta es una imposición del Ministerio de Transporte», señaló.

Para Urruzola va más allá de la vulneración de los procedimientos, es un mal proyecto de ferrocarril: «No he escuchado a nadie que desde el punto de vista técnico afirme que este es un buen proyecto. Los únicos que afirman que es un buen proyecto hablan del PIB, del crecimiento», comentó enfatizando que los objetivos del ordenamiento territorial son tres: la calidad de vida de los ciudadanos, la integración social del territorio y el uso sustentable y democrático de sus recursos culturales y naturales.

Las palabras finales del exdirector de Planificación evidenciaron un cisma político: «Hay un sector muy fuerte en este momento que quiere borrar con el codo lo que escribió con la mano, porque es este gobierno el que aprobó la Ley de Ordenamiento Territorial, es este mismo presidente [...] la misma fuerza política», afirmó.

El 21 de agosto de 2019, el Consejo de la Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo manifestó su «preocupación por el cumplimiento de todas las instancias previstas por la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible» y decidió dar amplia difusión al informe elaborado por el ITU. Este documento señaló que el artículo 47 de la Constitución, la Ley de Ordenamiento Territorial y la Ley de Política Nacional de Aguas «son de aplicación imperativa al Contrato/Acuerdo ROU-UPM2 Pulp Oy y a todo el sistema del proyecto UPM2, que incluye tren y puerto».

«Hasta la fecha de elaboración de este informe no se ha podido constatar dicha aplicación», agrega el ITU en sus conclusiones.

La mentira del ministro

En varias ocasiones, el ministro de Transporte y Obras Públicas, Víctor Rossi, expresó en público que estudios muy fundamentados lo habían llevado a descartar el trazado alternativo presentado en 2016 por los intendentes de Montevideo y Canelones. Era un proyecto acorde con los planes de ordenamiento departamental, que evitaba el pasaje de los convoyes de UPM por las zonas urbanas de las ciudades.

El MOVUS solicitó esos estudios, amparado en la Ley de Acceso a la Información Pública. En una primera instancia, la Presidencia de la República y el MTOP negaron la solicitud con la alegación de que todo lo referido al proyecto de UPM era confidencial. Pero la obra del ferrocarril central, si bien servirá a UPM, es una obra pública pagada por los uruguayos.

Siguiendo las disposiciones legales, el MOVUS recurrió al Poder Judicial para acceder a esa documentación. Tanto la Presidencia de la República como el MTOP negaron tener en su poder o haber realizado esos estudios. El 8 de agosto de 2019, en el Juzgado Civil de primer turno, el juez actuante, Gabriel Ohanian, emitió la sentencia que declaraba que no había objeto en el juicio planteado, dado que la información solicitada no existe.

Quedó demostrado que no existen o no se pueden mostrar los estudios que se supone que explicarían la decisión de hacer pasar los trenes de UPM por zonas densamente pobladas poniendo en riesgo la salud y la vida de los habitantes. Un informe técnico de la Intendencia de Montevideo había señalado que ese tren solo serviría a la empresa UPM y dejado en evidencia la arbitrariedad de la decisión del MTOP.

Montevideo en problemas

La política para la bahía que el tren de UPM va a liquidar.

Juan Pedro Urruzola¹⁰⁹

El programa de gobierno frenteamplista propuesto para Montevideo en las elecciones de 1989 promovía con mucho énfasis la participación ciudadana en los asuntos políticos; la definía como uno de los principios rectores de la propuesta y la visualizaba como un «camino irremplazable para impulsar el proceso de profundización de la democracia».¹¹⁰

Aquel programa mencionaba una serie de acciones concretas que habían impactado de forma negativa en «la organización urbanística de Montevideo» y que habían sido «manejadas por órganos de la administración central o descentralizada con prescindencia (total o parcial) de la administración municipal».¹¹¹ Afirmaba que:

[...] este proceso, entendible en el marco del régimen autoritario instalado en 1973, resulta en cambio absolutamente injustificable a partir de la recuperación de la institucionalidad democrática en 1985. Ante esto, el Frente Amplio (FA) levanta como objetivo político de primer orden el despliegue de acciones dirigidas a defender en forma intransigente los fueros autónomos del gobierno departamental de Montevideo, y a profundizar y ampliar esa autonomía.¹¹²

En términos urbanos, el programa proponía desarrollar «un proceso de elaboración del plan “de abajo a arriba”, reconociendo las necesidades y demandas de los barrios, otorgando a la participación ciudadana un papel central, jerarquizado en todas las etapas del proceso de gestión».¹¹³

En 1989 el FA ganó por primera vez las elecciones departamentales y dio inicio a un ciclo ininterrumpido que se ha mantenido hasta nuestros días. La participación social en las tareas de gobierno, priorizada en la propuesta programática del nuevo equipo, fue institucionalizada a través de la creación de una nueva estructura descentralizada, democrática y participativa para la gestión local.

Con este proceso en marcha, «profundizar la democracia a través del desarrollo de la acción de los órganos de gobierno local, incrementando la calidad y oportuni-

109. Con permiso del autor. Publicado inicialmente en *Brecha* el 5 de julio de 2019.

110. Frente Amplio (1989). *Bases programáticas para el gobierno departamental*.

111. *Ibidem*. Entre otros, se menciona «la penetración en el casco urbano de Montevideo del sistema de accesos viales interdepartamentales».

112. *Ibidem*.

113. *Ibidem*.

dad de la respuesta comunal a las necesidades cotidianas de los montevideanos al servicio de un desarrollo armónico del departamento»,¹¹⁴ se convirtió en uno de los compromisos estratégicos de la nueva administración.

Por entonces se dieron los primeros pasos para lograr una nueva orientación de las dinámicas urbanas. Por oposición a la «visión abstracta, que solamente cuantifica», se promueve la participación activa de «todos los agentes que intervienen en la construcción de la ciudad y el territorio», lo cual permitirá «calibrar las necesidades físicas, espaciales y de equipamiento».

En la nueva visión de ciudad que comenzaba a concretarse, la bahía fue revalorizada de manera novedosa. Se entendió necesario reconquistarla y preservar sus valores «como forma de reequilibrar el desplazamiento de la ciudad hacia el este», con la convicción de que existían «varios tramos en que la ciudad puede, con el equipamiento adecuado, disfrutar de la bahía».¹¹⁵

En el siguiente período de gobierno se puso a consideración de la ciudadanía el primer documento de discusión para la realización de un Plan de Ordenamiento Territorial (POT) para Montevideo. Dos de los diez lineamientos estratégicos que el avance del plan propuso a los montevideanos para su discusión referían a la bahía: «Con el objetivo de posicionar a Montevideo en la región y organizar y armonizar el soporte territorial de las distintas actividades», el primero proponía, «en función de la renovación del puerto de Montevideo y del fortalecimiento de su papel nacional y regional, contribuir a la mejor articulación puerto-ciudad». «Con el objetivo de potenciar los valores geográfico-naturales, ambientales, urbanísticos y arquitectónicos del departamento de Montevideo» y «en función del significado estructurador y del altísimo valor estratégico de las áreas de los alrededores de la bahía», el segundo lineamiento promovía «reconquistar y valorizar el espacio de la bahía como nuevo baricentro de la estructura urbana».¹¹⁶

Al año siguiente, la Junta Departamental aprobó el primer Plan de Ordenamiento Territorial de Montevideo, que promueve:

[...] una idea de ciudad que se sustenta en los principios de equidad y de integración social, de la democracia política, de la descentralización y la participación, de la defensa del medio ambiente y del patrimonio natural y cultural, de la promoción de los valores de tolerancia, del pluralismo y del respeto a la diversidad.¹¹⁷

114. Intendencia de Montevideo (1994). *Plan estratégico para el desarrollo. Fase 1.*

115. Intendencia de Montevideo (1994). *Montevideo. Visión de ciudad. Documento de discusión.*

116. Intendencia de Montevideo (1997). *Hacia un plan de Montevideo. Documento de discusión.*

117. Intendencia de Montevideo (1998). *Plan Montevideo. Plan de Ordenamiento Territorial.*

La propuesta para la bahía de Montevideo adquirió un protagonismo relevante. Definida como área de promoción, se la asoció a una de las novedosas figuras urbanísticas introducidas por el plan con el objetivo de potenciar las transformaciones territoriales consideradas estratégicas. En este caso en particular, se entendió que «la recuperación del protagonismo de la bahía en la vida ciudadana, como espacio público calificado para la población, representa un factor desencadenante de procesos de renovación urbana en los barrios contiguos, e implica la apertura de posibilidades de transformación, que van más allá del área estrictamente considerada».¹¹⁸

Las directrices departamentales fueron aprobadas en 2013 por la Junta Departamental. Permitieron la reconsideración de las propuestas fundamentales del Plan Montevideo en el nuevo marco legal establecido por la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible, aprobada en 2008.

Entre los cinco territorios estratégicos definidos por las nuevas directrices está la bahía de Montevideo. La propuesta general mantiene la necesidad de reformular los vínculos entre la ciudad y el puerto, mediante la búsqueda de la recalificación de «las áreas urbanas contiguas y próximas a la bahía» y del acuerdo sobre «visiones estratégicas y actuaciones en común entre el gobierno departamental y las entidades públicas localizadas en el entorno».¹¹⁹

Para ello, las directrices identifican un conjunto de acciones posibles y a la vez necesarias para la realización del proyecto bahía. Varias de estas acciones están hoy en proceso: el plan del Cerro, el puerto de Puntas de Sayago, el puerto pesquero, los proyectos urbanos de borde en la bahía, el plan Bella Vista-Capurro, la relocalización progresiva de infraestructuras estatales en torno a la bahía (en referencia explícita a la planta de la refinería de ANCAP y a la Central Batlle) y el reordenamiento de la Aguada.

Hasta aquí una breve historia del largo proceso que permitió definir el proyecto montevideano para la bahía. Un proceso iniciado hace treinta años que bien puede ejemplificar la construcción democrática de una política pública de ordenamiento territorial a través de una gestión de gobierno fundada en la participación, la defensa de las competencias constitucionales y un urbanismo construido con y para la gente.

Sin embargo, no todos lo entienden así y hoy a Montevideo se le plantea un problema muy serio. En efecto, debe enfrentar una iniciativa del Poder Ejecutivo que, pasando por arriba de todo lo anterior, pretende por sí y ante sí realizar un conjunto

118. *Ibidem*.

119. Intendencia de Montevideo (2013). *Directrices departamentales de ordenamiento territorial*.

de transformaciones infraestructurales que afectan de manera extrema a las políticas territoriales del departamento.

Según explican en su informe final los técnicos departamentales integrantes del equipo de evaluación designado para el análisis de la propuesta del Poder Ejecutivo:

[...] en el lapso comprendido entre los años 2017-2018 es desarrollada una agenda institucional de trabajo conjunto entre la Intendencia de Montevideo (IM), el Ministerio de Transporte y Obras Públicas (MTOPE) y AFE a fin de poder analizar la viabilidad y eventualmente las restricciones que surgirían a partir de los instrumentos de Ordenación Territorial vigentes en el departamento, respecto al nuevo escenario de carga por ferrocarril y sus posibilidades de implementación. Sobre la localización de la traza, en diversas instancias, la Intendencia Departamental explicitó la conveniencia de la materialización de un “arco de infraestructuras” al oeste de Montevideo (vial, ferroviaria, energía, etcétera), previsto en el POT y las Directrices Departamentales.

Este modelo no solo permite ordenar las nuevas infraestructuras y las actividades con fuerte dinámica vinculada a estas, sino que propende a minimizar la interferencia e impacto de estas con la trama consolidada y la dinámica de la vida urbana. Acompañando lo establecido en el modelo territorial se propuso por parte del Gobierno Departamental concretar el trazado del conector vial ferroviario Puntas de Sayago-La Tablada y la utilización del área portuaria de Puntas de Sayago, entendiéndose desde el MTOPE no viable dicha alternativa a la luz de los costos de expropiación, las dificultades de implantación asociadas al tramo La Paz-Las Piedras y el alto costo de dragado necesario para habilitar el puerto de Puntas de Sayago. Descartada esta opción, el MTOPE entendió como la opción más factible de implementar de acuerdo a los recursos y plazos disponibles para la concreción del proyecto, ocupar la actual traza manteniendo la doble vía existente en el tramo puerto de Montevideo-Sayago, agregando una vía más (doble vía) en el tramo Sayago-Pueblo Abayubá.¹²⁰

El Poder Ejecutivo estima que sus problemas de caja, tiempo o ambos a la vez están más allá de la opinión de los montevidianos y sus instituciones, más allá de los informes técnicos y más allá de las decisiones democráticas. ¿Qué hay más allá?

El Poder Ejecutivo, a través del MTOPE, definió que el trazado del tren de carga que quiere construir va a realizarse sobre la antigua traza. La autorización que se autoconcedió implica que este tren va a atravesar varios barrios de Montevideo con alta densidad de población, que el MTOPE va a realizar un viaducto de seis pistas de más de un kilómetro de longitud sobre la rambla Baltasar Brum para permitir el acceso del tren al puerto y que va a posibilitar a UPM la construcción de una planta logística de más de 10.000 metros cuadrados en el actual recinto portuario con el objeto de preparar la embarcación de la celulosa. Con estas iniciativas el Poder Ejecutivo intenta lograr, entre otras cosas, que durante los próximos treinta años se introduzca

120. Ver expediente n.º 2019-6437-98-000019.

un flujo cotidiano de trenes de carga considerablemente rápidos y largos para los entornos urbanos atravesados que trasladarán no menos de dos millones anuales de celulosa para ser embarcados en un puerto que, aunque está saturado, siguen ampliando sobre las aguas de la bahía.

Decididamente, algo no anda bien. Ni para los montevideanos ni para los frenteamplistas. El proyecto del Poder Ejecutivo pasa por arriba de las políticas públicas implementadas en los últimos treinta años por seis gobiernos departamentales sucesivos. Sus responsables siguen sin explicar las bondades de la propuesta para los densos territorios urbanos donde impacta. Y, como si todo ello no fuera suficiente, han mantenido una inflexible negativa a discutirla con los vecinos o estudiar alternativas menos dañinas en términos socioterritoriales.

Acciones legales contra el tren

Ante una serie de irregularidades en la propuesta y evaluación ambiental del proyecto ferroviario, unida a la falta de respuestas a sus reclamos por autoridades nacionales y departamentales, los vecinos lanzaron iniciativas legislativas para prohibir que los trenes de UPM pasen por la zona urbana de sus localidades.

El 19 de marzo de 2019, la ministra de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, Eneida de León, firmó la autorización ambiental del proyecto ferroviario de UPM. Una semana antes, el Consejo de Ministros había declarado de «interés nacional y urgente ejecución» ese proyecto. Pero el Poder Ejecutivo no tiene esa potestad, la Ley de Ordenamiento Territorial prevé esa declaración y dispone que son los gobiernos departamentales quienes habilitan los proyectos de desarrollo en su jurisdicción. Los proyectos del gobierno nacional deben ser compatibles con el plan de ordenamiento territorial departamental y, si eso no ocurre, la misma ley establece el procedimiento para resolver el conflicto en su artículo 77, que expresa:

(Coordinación de las obras públicas en el marco de la planificación territorial).- Las obras públicas proyectadas por todo órgano del Estado o persona pública estatal o no, bajo cualquier modalidad o naturaleza, deberán ajustarse y compatibilizarse con las disposiciones de los instrumentos de ordenamiento territorial.

Dichas obras serán autorizadas, sin perjuicio de otros permisos correspondientes, de acuerdo con la normativa aplicable, por el Gobierno Departamental respectivo.

En el caso que la solicitud fuere denegada por ser incompatible con el instrumento de ordenamiento territorial aplicable, el Comité Nacional de Ordenamiento Territorial podrá decidir sobre la efectiva materialización del proyecto, previa declaración de interés nacional y urgente ejecución. En este caso, el acuerdo del Comité determinará la suspensión parcial de aquellas determinaciones del instrumento que se opongan a la ejecución y generará el deber de iniciar el procedimiento para modificar dicho instrumento a fin de incorporar las previsiones oportunas que determinen la incidencia del proyecto, sin perjuicio de lo establecido al efecto sobre solución de divergencias.

De lo anterior se desprende, en primer lugar, que el Poder Ejecutivo no es la autoridad facultada por la ley para declarar de «interés nacional y urgente ejecución» una obra, sino que esta decisión debe ser adoptada por el Comité Nacional de Ordenamiento Territorial. En segundo lugar, esta declaración se debe hacer en relación con obras concretas, no con un proyecto genérico que no describe ninguna obra específica.

Por último, el artículo 77 especifica que esa declaración del Comité Nacional requiere, antes de la ejecución de las obras, modificar el plan de ordenamiento

territorial del departamento, lo que implica seguir todos los pasos a esos efectos explicados en los artículos 23, 24 y 25 de esa ley. Por estas razones, la resolución del Poder Ejecutivo referida al comienzo carece de fuerza legal y efecto práctico.

En tiempo y forma, una representación de los vecinos de varias localidades afectadas, asesorada por el profesor Eduardo Lust, presentó ante la Presidencia de la República un recurso de revocación y anulación de la declaración referida al proyecto ferroviario y ante el MVOTMA otro recurso similar contra la autorización del proyecto por las carencias e irregularidades ocurridas durante el proceso de evaluación ambiental.

Estas acciones se basaron en los artículos 317 y 318 de la Constitución, que habilitan a presentar un recurso de revocación de cualquier decisión administrativa dentro de los diez días corridos siguientes. El órgano que tomó la decisión inicial tiene ciento veinte días para pronunciarse y si la ratifica el recurso pasa a la instancia superior o al Tribunal de lo Contencioso Administrativo, que es la máxima autoridad legal.

Aunque los gobiernos de Durazno, Florida, Canelones y Montevideo no cuestionaban la decisión del Poder Ejecutivo, la declaración de interés nacional y urgente ejecución del proyecto del tren buscaba sortear los obstáculos que pudieran generar decisiones a nivel local. Con el mismo sentido, Rossi argumentó en el Parlamento que la vía se encontraba en jurisdicción nacional y no precisaba acuerdo departamental.

El artículo 262 de la Constitución dispone que «El Gobierno y la Administración de los Departamentos, con excepción de los servicios de seguridad pública, serán ejercidos por una Junta Departamental y un Intendente». Estas atribuciones son reforzadas por la Ley Orgánica Municipal n.º 9.515, la Ley General del Ambiente n.º 17.283 y la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible n.º 18.308.

Iniciativas legislativas locales

Frente a la ausencia de respuestas satisfactorias de las autoridades nacionales y departamentales, al ver que el proyecto seguía adelante sin alteraciones, vecinos de esas y otras localidades atravesadas por la actual vía férrea comenzaron a recoger firmas para proponer iniciativas legislativas locales habilitadas por la Constitución con el fin de prohibir el pasaje de esos trenes por las zonas pobladas.

«Dado que los intendentes de Durazno, Florida, Canelones y Montevideo renunciaron de hecho a defender la autonomía en su jurisdicción, hemos puesto en marcha junto con habitantes de esos departamentos una herramienta dada por la Constitución y la ley que es la iniciativa legislativa local», explicó por su parte Eduardo Lust, profesor de Derecho Constitucional de la Universidad de la República.

Por el artículo 305 de la Constitución: «El quince por ciento de los inscriptos residentes en una localidad o circunscripción que determine la ley, tendrá el derecho de iniciativa ante los órganos del Gobierno Departamental en asuntos de dicha jurisdicción». Esta disposición es reiterada por el artículo 78 de la Ley n.º 19.515 y por el artículo 16 de la Ley n.º 19.272 de Creación de los Municipios, sancionada en 2014.

«Prohíbese al tren Ferrocarril Central pasar por la planta urbana de (Florida, Sarandí Grande, 25 de Mayo, etc.)», expresa el texto. «El pasaje de un tren por una ciudad depende de los gobiernos departamentales, sea de quien sea ese tren, de AFE o UPM», agregó Lust. La iniciativa y las firmas se presentan a la Junta Departamental y esta lleva las firmas a la Corte Electoral para su validación.

La Junta tiene sesenta días para pronunciarse. De ser aceptada, la norma es trasladada al gobierno nacional y, en caso de conflicto entre ambos poderes, la resolución cabe a la Suprema Corte de Justicia. Si la iniciativa es rechazada, la Junta debe comunicarlo al intendente quien, por el artículo 76 de la Ley n.º 19.515, debe someterla a referéndum en la localidad entre los treinta y sesenta días posteriores a esa comunicación.

«O sea, que quien decide es la población. Hemos iniciado este proceso con nuestra única herramienta, la Constitución», afirma Lust. «Antiguamente se decía “carabina a la espalda y sable en mano”. Nuestra carabina y el sable son la ley, el escudo, lo que nos defiende y nos impulsa es la Constitución, permanentemente citada por todos y muy poco aplicada, lamentablemente», concluyó.

En otras circunstancias, se reproducía así el conflicto vivido con el proyecto de mina, mineroducto y terminal portuaria de Aratirí ante la determinación del gobierno nacional y la posición de los departamentos implicados. Excepto en los asuntos de seguridad pública, la Constitución de la República otorga potestades a los gobiernos departamentales que el Poder Ejecutivo nacional no puede ignorar.

La movilización de Sarandí Grande hizo que la Intendencia de Florida y el MTOP se avinieran a atender el reclamo. Este triunfo dio mayor aliento a iniciativas similares lanzadas prácticamente en todas las capitales y ciudades intermedias que serían atravesadas por el tren de UPM.

Este fenómeno de reunión de ciudadanos sin distinciones partidarias para establecer una norma con fuerza de ley sobre un proyecto que los afecta es nuevo en el país. El antecedente son iniciativas similares de pocos años atrás contra la minería metalífera a cielo abierto y el *fracking*, que dieron lugar a conflictos legales con la Corte Electoral y con el Parlamento que aún se encuentran sin resolver.

Iniciativa legislativa para la ciudad de Florida

Sr. Presidente de la Junta Departamental de Florida:

El abajo firmante, ciudadano inscrito en el Registro Cívico Nacional, habilitado por ser mi domicilio a ejercer mis derechos políticos como ciudadano, en y desde la circunscripción electoral de la ciudad de Florida, al amparo de lo dispuesto por los artículos 4, 72, 82, 305 y 332 de la Constitución de la República Oriental del Uruguay de 1967, normas reglamentarias y complementarias, en virtud y mérito a los fundamentos de hecho y de derecho, que ampliamente se detallan y describen en la Exposición de Motivos, acompaño, promuevo la presente iniciativa legislativa (art. 305 de la Constitución) a los efectos de su tratamiento y aprobación por parte del Plenario de la Junta Departamental de Florida, mediante un *decreto con fuerza de ley en su jurisdicción*, cuyo articulado es el siguiente:

«Artículo 1.º) Se prohíbe por la zona urbana de la ciudad de Florida el paso, pasaje y tránsito de los trenes y formaciones ferroviarias que se utilizarán en el llamado «Proyecto Ferrocarril Central», que unirá el Puerto de Montevideo con la ciudad de Paso de los Toros.

Artículo 2.º) Comuníquese en forma inmediata al Ejecutivo Comunal, para su promulgación.»

[...]

Capítulo V

Degradación de la política ambiental

El contrato firmado con UPM estableció plazos en detalle, desde la presentación del proyecto hasta la resolución, para la autorización ambiental de la zona franca, la planta de celulosa, la planta química, los complementos ferroviario y portuario e incluso los proyectos forestales. Para cumplir esos compromisos, los organismos han tenido que trabajar a contrarreloj alterando sobre la marcha los procedimientos.

«Las Partes reconocen la importancia de otorgar máxima prioridad a los procesos y trámites de autorizaciones ambientales y permisos que correspondan al proyecto principal [...] así como respecto de los otros proyectos relacionados al Proyecto de Planta de Celulosa», reza el Contrato ROU-UPM en el punto 3.2, referido a los permisos ambientales, y pasa a definir los plazos en cada caso.

A partir de la fecha de comunicación formal del proyecto, a la DINAMA se le fijó un plazo máximo de tres meses para decidir la autorización ambiental de la zona franca, de doce meses para la planta de celulosa, de ocho meses para el proyecto ferroviario y de doce meses para el proyecto portuario y la planta química, si este se presenta separado del de la planta de celulosa.

La autorización ambiental previa habilita la construcción y, una vez concluidas las obras, la autorización ambiental de operación habilita el funcionamiento del proyecto. El contrato fija un plazo de un mes para otorgar la autorización ambiental de operación luego de verificar el cumplimiento de las condiciones de la autorización ambiental previa. Esta inspección no debe realizarse más allá de los quince días posteriores a la solicitud de la autorización ambiental previa.

La comunicación del proyecto de planta de celulosa se hizo el 6 de febrero de 2018, al presentar UPM la solicitud de la viabilidad ambiental de localización. El paso siguiente, el estudio de impacto ambiental, tiene un plazo de presentación no superior a los dos meses de otorgada la viabilidad, pero no altera el plazo final de la autorización ambiental previa, que debía estar resuelta, entonces, el 6 de febrero de 2019.

El proyecto ferroviario fue presentado a la DINAMA por el MTOP el 30 de noviembre de 2017, un día después de firmado el contrato, y debía tener pronta la autorización ambiental previa el 30 de julio de 2018. El proyecto portuario fue presentado por la Administración Nacional de Puertos (ANP) a la DINAMA en abril de 2018, por lo que su autorización ambiental previa debía estar lista en abril de 2019.

La afirmación reiterada en el contrato de que los plazos referidos habilitan a «otorgar, rechazar o denegar» las autorizaciones solicitadas a la DINAMA era pura retórica. Por encima de la autoridad ambiental, se habían pronunciado a favor de los proyectos la Presidencia de la República y las máximas jerarquías del Poder Ejecutivo. A nadie se le ocurre que la DINAMA pudiera enfrentarse a esa decisión política.

Es más, el gobierno se comprometió a «fortalecer la organización interna» de la DINAMA para cumplir con los plazos requeridos y acordó con UPM la designación de equipos especializados, con refuerzo de funcionarios, para procesar las solicitudes. El gobierno y UPM tendrían también coordinadores generales para mantener reuniones quincenales o semanales según lo exigieran los trámites en curso.

La Ley n.º 16.906 de Promoción y Protección de Inversiones autoriza al Poder Ejecutivo a conceder beneficios fiscales a proyectos que lo ameriten, pero el contrato firmado con UPM extendió a otras áreas los beneficios económicos ya extraordinarios otorgados a las existentes plantas de celulosa y creó con ello un nuevo estatus de privilegio para las empresas extranjeras que se interesen en instalarse en el país.

Las autorizaciones ambientales son una de esas áreas, y de las más sensibles, que se resienten, por supuesto, cuando deben trabajar bajo presión política y con plazos cada vez más breves. Tanto en el caso de Botnia (luego UPM Fray Bentos) como en el de Montes del Plata, el proceso desde la comunicación del proyecto hasta la autorización ambiental insumió dieciséis meses, contra los doce meses para el nuevo proyecto de UPM.

La urgencia que impone la exigüidad de los plazos lleva inevitablemente a transgredir los procedimientos legales vigentes. Esto ya ocurrió con el cambio de la categoría del suelo para permitir la ubicación de la planta de UPM en el departamento de Durazno, que fue realizado en tiempo récord por el gobierno departamental, DINOT y DINAMA.

Y está ocurriendo con otros componentes del proyecto, como en el caso del comienzo de las demoliciones de edificaciones ubicadas en el posible trayecto del tren para el traslado de celulosa, sin que se haya decidido aún la autorización ambiental del proyecto ferroviario, o el de las mediciones en los campos ribereños para la elevación de la cota del lago de Rincón del Bonete, sin que UTE haya comunicado formalmente la decisión.

Los efectos derrame

Eduardo Gudynas¹²¹

La empresa dice que va a poner una planta de celulosa de 2,1 millones de toneladas de producción por año, que puede aumentar hasta un 11%. Esto significa que es casi el doble del emprendimiento que hay en Fray Bentos, es una planta enorme, una de las más grandes del mundo, es gigantesca. El paquete incluye seis grandes componentes: la planta de celulosa, una planta química, una planta de agua, una planta de tratamiento de las aguas residuales con un emisor hasta el río, un sitio de disposición final para los lodos, que quedan en el lugar, y una caldera de biomasa. El paquete este tengo que dividirlo en dos grandes rubros para poder analizarlo.

Un rubro implica los impactos locales del emprendimiento en la zona donde se va a ubicar. Otro rubro distinto, y a mi modo de ver tan grave o tal vez más que el de los impactos locales, es lo que se llama los efectos derrame, que son modificaciones que hay en las políticas públicas para llevar adelante este tipo de emprendimientos: es un problema generalizado en América Latina. Son dos cosas diferentes y a veces es medio contraintuitivo decir que el efecto derrame puede ser más importante que el impacto inicial. Pero voy a tratar de argumentar las razones de eso.

Voy a comenzar por los efectos derrame, y mencionaré solo algunos. Hay un primer efecto derrame que tiene que ver con los traspasos económicos que significa este tipo de gestión ambiental. El daño ambiental tiene un costo, alguien lo va a pagar más tarde o más temprano. Es un costo económico, pero no tenemos estudios al respecto.

¿Qué sucedería si UPM tuviera que pagar la tasa de saneamiento municipal que me cobran a mí? Aparentemente, de acuerdo con el consumo de mi casa, yo tengo que pagar \$ 26 por metro cúbico. Se lo aplico a UPM y tengo en consideración que hay una exoneración del 50 % del pago de la tasa municipal de saneamiento para los grandes arrojadores de efluentes. UPM va a arrojar más o menos 106.000 metros cúbicos por día; lo llevo un año, lo multiplico por los \$ 26 por metro cúbico y le deduzco el 50 % de descuento que hace la Intendencia de Montevideo. En números redondos, eso da USD 1,5 millones por mes.

No pretendo que el dato sea exacto, alguien tiene que estar haciendo esos cálculos de transferencias de costos. No es nuestra competencia hacerlo. Para eso tendría que haber unidades especializadas en el Ministerio de Medio Ambiente o en la Oficina de Planeamiento y Presupuesto o en la Universidad de la República.

121. Fragmento de la intervención de Eduardo Gudynas en la mesa redonda *Medio Ambiente. Posibles impactos del Contrato ROU-UPM*, organizada por el *movus* y realizada el 25 de abril de 2018 en la sala Maestro Julio Castro de la Biblioteca Nacional.

Otros efectos derrame tienen que ver con que el tipo de gestión del proyecto UPM es un deterioro, una erosión, un recorte de las capacidades de gestión territorial y de gestión ambiental, por varias razones. Una primera razón es que, supuestamente, la DINAMA tendría que evaluar si es correcta o incorrecta la implantación de este emprendimiento en ese sitio. ¿Cómo lo va a evaluar el organismo? Yo me pongo en el lugar de un funcionario de la DINAMA cuando el presidente, el director de la OPP y el ministro ya han firmado todo lo que podían haber afirmado dando el visto bueno a esta inversión. Por lo tanto, hay una presión evidente y hay un constreñimiento de la capacidad estatal de evaluación independiente.

Lo mismo ha sucedido con la gestión territorial, los recortes que se han hecho a las evaluaciones ambientales estratégicas es otro ejemplo. Está claro que el mecanismo de este permiso de viabilidad de localización está funcionando mal porque no tenemos capacidades para conocer con más detalle algunas otras consideraciones. Más que la posición de la empresa, me preocupa cómo lo va a evaluar la DINAMA y cuál es el papel de la DINOT en decir por qué aquí sí y aquí no, qué insumos va a tomar en cuenta, qué estudios de referencia tiene, qué otras proyecciones —por ejemplo, del crecimiento del área forestal, del uso de las carreteras—, y así sucesivamente.

Por último, otro efecto derrame es que, claramente, esto nos hace cada vez más subordinados a estrategias de desarrollo dependientes de ofertas de inversión que vienen de afuera. No es el país el que está diseñando su propia estrategia de desarrollo y opta en un sentido o en otro.

Cuando se debilita la gestión ambiental o territorial para permitir la implantación de un emprendimiento, se debilita también para los que vengan después, en el sector forestal y en otros sectores. La política pública ya está debilitada, ya perdimos las exigencias de evaluación regional territorial. Por lo tanto, este efecto derrame no solo tiene que ver con UPM, sino que genera a futuro condiciones aún más débiles para enfrentar otros proyectos de inversión.

Pobres consultas públicas

La puesta de manifiesto y la audiencia pública están previstas en la normativa de evaluación ambiental, pero no obligan a incorporar sus resultados en la decisión final. Los grupos sociales y ciudadanos que participan en estas instancias lo hacen como una forma más de difundir sus cuestionamientos a las carencias del proceso.

El 20 de noviembre de 2018, la DINAMA realizó la puesta de manifiesto del proyecto ferroviario de UPM y habilitó al público a presentar comentarios sobre el informe ambiental resumen (IAR) hasta el 18 de diciembre siguiente. Vendrían luego las audiencias públicas, tras las cuales el MVOTMA adoptaría la decisión final.

El IAR del proyecto ferroviario de UPM, elaborado por la empresa LKSur, que había sido contratada por el MTOP para realizar el estudio de impacto ambiental, fue cuestionado inmediatamente por el grupo denominado «Por el costado de la vía», que reúne a vecinos de la zona de mayor impacto previsible del proyecto.

Un documento de ese grupo expresaba:

Tanto los procedimientos a cargo de la DINAMA como el IAR del MTOP representan un manifiesto a la violación de derechos, por no recolectar las inquietudes expresadas, por no brindar respuestas concretas a las interrogantes, por no corregir las faltas que el informe contiene, por no informar debidamente a las 35.750 personas implicadas.

Las observaciones eran las siguientes:

- No se cumple con el Decreto 349/05 que exige un lenguaje comprensible, sin perder por ello exactitud y rigor técnico. Son 115 páginas con expresiones subjetivas, sin una redacción accesible y sin datos específicos, que refiere a una página web.
- Tampoco se incluyó un capítulo de conclusiones como exige la normativa, que debería abarcar los principales impactos ambientales y sociales identificados en el estudio, así como cuáles serían las medidas a adoptar en cada caso.
- No se realizaron estudios estructurales de las viviendas dentro de las 10 manzanas en torno a la vía (área de influencia directa), ni de las viviendas contiguas, según características de suelos, agua subterránea, antigüedad de las construcciones.
- No se incluyen criterios precisos con respecto a distancias mínimas a respetar entre las vías del tren y las edificaciones para garantizar la seguridad de los habitantes ante vibraciones y ruidos no deseados de forma persistente y de por vida.

- Se confunden medidas de mitigación con sistemas de medición. En lugar de evaluar los posibles impactos y definir las acciones en consecuencia para reducirlos o eliminarlos, se propone simplemente monitorear los impactos.
- El informe incluye afirmaciones sobre la supuesta percepción de personas que viven en las zonas afectadas, sin indicar cuándo y dónde se realizaron las entrevistas, ni con qué personas se hicieron y cuál fue el criterio para seleccionarlas.
- Por la normativa, la puesta de manifiesto debe anunciarse en diarios de circulación nacional y de cada localidad implicada, como publicación oficial pautaada en los medios y reiterada en varias fechas, pero solo se realizó en el *Diario Oficial*.

Por último, los vecinos denunciaron los llamados «diálogos locales» por no constituir instancias de intercambio e información reales, pues no tuvieron difusión masiva ni se respondió en ellos a preguntas concretas, sino que se hizo referencia a generalidades y vaguedades. Concluyeron: «Es un discurso propagandístico que apela al desconocimiento de la población para evitar la participación y la oposición al proyecto».

La DINAMA convocó a dos audiencias públicas sobre el proyecto ferroviario de UPM, una en Montevideo y otra en la capital del departamento de Florida. En los dos casos, la mayoría de los asistentes se pronunció en contra del proyecto e incluso lo puso en evidencia realizando una votación simbólica entre los presentes, luego de lo cual se retiraron dejando en soledad a los jefes y funcionarios del gobierno.

Las audiencias se realizaron el 21 y el 27 de diciembre de 2018, la primera en el Espacio Polideportivo del Municipio G, en la zona de Villa Colón, y la segunda en la sede de la Sociedad de Productores de Leche de Florida. Si se tiene en cuenta que el proyecto tiene una extensión de 273 kilómetros y los documentos reconocen que afectará a más de 35.000 personas, ambas audiencias tuvieron muy escasa difusión por los organismos oficiales y esto se reflejó en una pequeña concurrencia.

En Montevideo concurrió cerca de un centenar de personas, incluyendo a unos treinta funcionarios del Estado, y en Florida la asistencia fue algo mayor. La mayoría de los presentes eran vecinos que se habían informado sobre el proyecto por cuenta propia y que cuestionan el pasaje del nuevo tren por la zona urbana de sus localidades.

Integrantes del grupo «Por el costado de la vía» denunciaron que el gobierno ya había iniciado, sin tener aún la habilitación ambiental y legal correspondiente, la expropiación de más de 200 viviendas en los cinco departamentos en los que se proyecta el pasaje del tren que llevará la celulosa desde la planta hasta el puerto capitalino.

Los vecinos reclamaron estudios ambientales independientes para evaluar los posibles impactos negativos de la construcción de la nueva vía y la circulación de los trenes. Además, opinaron que el informe ambiental resumen oficial tenía varias carencias, como la inclusión de partes en inglés y su excesiva extensión.

Autorización forzada del tren

Los documentos de la evaluación del proyecto ferroviario no se ajustaron a las normas de las evaluaciones ambientales ni a los términos de referencia definidos por la DINAMA, y se elaboraron en medio de presiones del MTOP y el presidente de la República, que convocaron y adjudicaron la licitación y anunciaron el comienzo de las obras.

Las evaluaciones ambientales son estudios cualitativos y cuantitativos de los posibles impactos ambientales y sociales de un proyecto que deben identificar los riesgos y calcular su magnitud para estar en condiciones de decidir en consecuencia.

Un estudio de impacto ambiental busca: en primer lugar, definir si los impactos del proyecto son o no aceptables; en segundo lugar, de considerarse aceptables, definir los niveles de referencia admisibles (el límite máximo) de esos impactos y, por último, definir las medidas de mitigación y compensación que correspondan.

Al definir las medidas de mitigación, se deben establecer los efectos ambientales que se desea prevenir. Se debe describir la medida y la efectividad esperada, el momento, el ámbito y la frecuencia de aplicación, los recursos necesarios, la etapa del proyecto en que será ejecutada, el responsable de la ejecución, así como el régimen y el responsable de la fiscalización del cumplimiento de la medida.

Estos conceptos son recogidos por la normativa uruguaya en el Decreto 349 del 21 de setiembre de 2005, que estableció el Reglamento de Evaluación de Impacto Ambiental y Autorizaciones Ambientales, en especial en su artículo 12, sobre el contenido del estudio del impacto ambiental, específicamente en la parte II (Identificación y evaluación de impactos) y la parte III (Determinación de las medidas de mitigación).

Y se encuentran reproducidos y ampliados en los Términos de Referencia elaborados por la División Emprendimientos de Alta Complejidad del Área Evaluación de Impacto Ambiental de la DINAMA ante la solicitud de autorización ambiental previa del proyecto ferroviario Montevideo-Paso de los Toros, que fuera presentada por el MTOP el 6 de abril de 2018.

En esos términos de referencia se expresaba lo siguiente:

El objetivo de los términos de referencia es establecer los contenidos de la documentación a ser presentada en el marco de la solicitud de Autorización Ambiental Previa para el Proyecto Ferrocarril Central [...]. Se debe tener presente que a través de esta documentación se busca identificar con claridad:

- Las características físicas del proyecto, en particular la configuración prevista en los cruces con la trama vial y los tramos donde existan modalidades particulares de circulación.
- La modalidad de operación del proyecto, en especial las frecuencias y velocidades de circulación en los distintos tramos y los tiempos de espera en los cruces.
- Los impactos ambientales esperables a consecuencia del proyecto y las medidas de mitigación que este incorpora para atenuar la magnitud de aquellos impactos.
- Las obras e instalaciones complementarias que deben desarrollarse para mitigar algunos impactos ambientales específicos y viabilizar el proyecto.
- Las medidas de compensación que se plantean para atender a los impactos residuales que se generan a consecuencia del proyecto.
- Los principales lineamientos del plan de gestión ambiental de la fase de construcción del proyecto.
- El plan de control de la operación de la vía férrea y el seguimiento ambiental durante esa fase.
- El programa de prevención de riesgos y respuesta ante contingencias.
- El programa de relacionamiento comunitario.

Los términos de referencia aludidos también expresaban:

Entre los distintos escenarios a contemplar deberá incluirse, entre otros, la ocurrencia de accidentes de tránsito que interrumpan el cruce a través de la vía, los cortes imprevistos en la circulación por la vía (descarrilamiento, accidentes o acciones deliberadas), los incendios de campo durante la fase de construcción y los derrames de productos químicos o sustancias peligrosas durante el transporte o trasvase de las mismas.

Sin embargo, debido a la urgencia con que se ha venido imponiendo este proyecto desde el Poder Ejecutivo, la DINAMA aceptó un estudio de impacto ambiental que no cumplía con sus propios términos de referencia y este hecho se agravó aún más con la presentación del informe ambiental resumen, que debía ser la base para la puesta de manifiesto y las audiencias públicas correspondientes.

Ni el estudio de impacto ambiental ni el informe ambiental resumen se ajustaron tanto a la normativa como a los términos de referencia definidos. Faltaron datos fundamentales, como los productos químicos que transportarán los trenes. Se propuso «monitorear» los impactos sobre la marcha, en lugar de realizar evaluaciones cuantitativas y definir las medidas de mitigación. Como salvaguarda ante posibles accidentes, se respondió que la empresa tenía un seguro...

Como broche final de estas irregularidades, la DINAMA solicitó informaciones adicionales al MTOP con posterioridad a la segunda audiencia pública y publicó en la página web del Observatorio Ambiental Nacional el Plan de Vigilancia, Seguimiento y Auditoría Ambiental del proyecto cuando ya no había más instancias de consulta que permitieran a la población hacer comentarios al respecto.

La ejecución de los planes de prevención de riesgos y la definición de las respuestas ante contingencias quedaron a cargo del técnico responsable del Grupo Vía Central y del operador ferroviario de UPM, lo cual pone de manifiesto el alejamiento del Estado de su rol fiscalizador. El contratista recoge las quejas y denuncias y es el responsable de definir y monitorear las medidas de mitigación y compensación.

En la autorización ministerial se habla de «reacondicionamiento del tramo de vía férrea existente», pero las obras implican el total desmantelamiento de la vía actual, el retiro de todos sus elementos, la colocación de la nueva vía, el retiro de la vegetación contigua al trazado (incluso el desmonte), excavaciones para soterramiento y trincheras de hasta nueve metros de profundidad, desvíos, corte de calles y afectación de servicios.

El grupo de vecinos «Por el costado de la vía» manifestó:

Este tren construido para atender exclusivamente las necesidades de una empresa impactará en la población, violando derechos humanos fundamentales, modificando irreversiblemente su hábitat y calidad de vida, hecho reconocido por las autoridades departamentales de Montevideo y Canelones, cuando tomaron conocimiento del proyecto.

Hemos participado de todas las instancias propuestas por las autoridades realizando preguntas, denunciando incumplimientos de lo que establecen los procedimientos e irregularidades y expresando nuestro desacuerdo sin que nuestra participación sea integrada en ningún informe de percepción social, ni incluida en los documentos de evaluación.

A pesar de haberle asignado la categoría C, correspondiente a los casos de mayor impacto, la autorización ministerial expresó que «el proyecto consiste en el reacondicionamiento del tramo de vía existente». Esta fue la expresión utilizada para disfrazar los efectos de un proyecto que modifica de manera radical el sistema ferroviario actual.

Decidiendo «a los ponchazos»

Compelidas por los plazos establecidos en el contrato y las presiones de otras instancias del Poder Ejecutivo, las autoridades del MVOTMA pasaron por encima de las normas y procedimientos habituales de evaluación con el fin de habilitar los componentes del proyecto de UPM.

El día anterior a la autorización ambiental de la planta de celulosa, la ministra Eneida de León anunció que había decidido otorgar aumentos salariales especiales a algunos funcionarios de la DINAMA. «Lo voy a decidir yo con nombre y apellido», explicó y agregó que el beneficio sería para los funcionarios con sueldos más bajos que tuvieran «una actitud perfecta».

El anuncio ministerial fue precedido por el Decreto V/543 del Poder Ejecutivo del 13 de mayo de 2019, por el cual el presidente Tabaré Vázquez, junto con los titulares del MVOTMA y del MEF, destinaron hasta \$ 20 millones para abonar «una compensación especial» a aquellos funcionarios de la DINAMA que cumplieren sus tareas con determinadas exigencias.

¿Cuáles eran esas exigencias? «Para ser beneficiarios de esta compensación, los funcionarios deberán cumplir las tareas especiales encomendadas con alta especialización, responsabilidad especial, máxima dedicación y permanencia a la orden, perdiendo el derecho de percibirla una vez que dejaran de cumplirlas o fueran desafectados de las mismas», disponía el artículo 2.º del decreto.

Los antecedentes de este decreto sin precedentes remitían al conflicto surgido en enero de ese año en el MVOTMA cuando De León canceló las licencias de varios funcionarios de la DINAMA con el fin de acelerar la tramitación de las autorizaciones ambientales de la planta de celulosa de UPM en el río Negro y sus componentes clave, los proyectos del ferrocarril central y la terminal portuaria.

La decisión de la ministra fue la gota que colmó el vaso del descontento acumulado por los funcionarios que, desde hacía más de un año atrás, reclamaban una instancia de diálogo para tratar reivindicaciones laborales. De León calificó de «chantaje» las medidas gremiales que paralizaron los trámites en la DINAMA, pero no tuvo más remedio que avenirse a una negociación en la Dirección Nacional de Trabajo.

Superado el diferendo, la ministra firmó el 18 de marzo la autorización ambiental del proyecto ferroviario, que venía atrasada por insuficiencias en los informes del MTOP. La tramitación de este proyecto, el primero del cronograma definido

con UPM, fue a paso forzado, con audiencias públicas en medio de las fiestas de fin de año. Los casos de la terminal portuaria y la planta de celulosa fueron más forzados aún.

Pero el decreto otorgando beneficios especiales a determinados funcionarios generó un conflicto con la Confederación de Funcionarios del Estado (COFE), que rechazó en un comunicado «absolutamente tal decisión tanto por la forma como por su contenido». Según la gremial, la decisión respondía a «prácticas propias de épocas oscuras para la democracia de nuestro país, donde había funcionarios clase A, B Y C».

La declaración de COFE afirmaba:

La ministra De León no tiene prurito en expresar abiertamente que se instalará una especie de «meritocracia», que llevará a la sobreexplotación ya que los trabajadores deberán hacer más trabajo del que les corresponde y propenderá a la lucha individual por obtener los favores de quien aparentemente pretende terminar su mandato con un estilo de conducción cuasi monárquico.

Más allá del contenido, la resolución del Poder Ejecutivo estaba viciada de nulidad. «Esa adjudicación es una inconstitucionalidad más de este proceso», afirmó el doctor Eduardo Lust, profesor grado 4 de Derecho Constitucional en la Universidad de la República. Lust explicó que la Carta Magna no autoriza a aumentar los salarios u otorgar recompensas a los funcionarios públicos durante el año electoral.

La autorización ambiental de la terminal portuaria se firmó el 10 de mayo y la de la planta industrial el 14 de mayo, cuatro días antes de la visita programada del director ejecutivo de UPM, Jussi Pesonen. La Presidencia dio por concluida la segunda etapa del proyecto esperando que UPM anunciara la decisión de inversión. Sin embargo, Pesonen reconoció avances, pero dijo que aún había tareas pendientes.

La marcha forzada impuesta en el MVOTMA para acelerar la aprobación de la planta de UPM provocará posiblemente nuevos conflictos al decidirse las autorizaciones de operación requeridas por los distintos componentes del proyecto.

Inversión del sentido de la evaluación

En la urgencia por habilitar la nueva planta de UPM, se fueron postergando las exigencias ambientales. Un informe de los técnicos de la DINAMA reveló que la nueva planta de celulosa fue autorizada sin que estuvieran definidos aspectos sustanciales del proyecto por ser los de mayor impacto ambiental.

El 27 de marzo de 2019, la DINAMA inició la puesta de manifiesto del Proyecto Planta de Celulosa Paso de los Toros presentado por UPM. A partir de entonces, el público dis-

ponía de veinte días hábiles para comentar el informe ambiental resumen del estudio de impacto elaborado por la consultora contratada por la multinacional finlandesa.

Por primera vez desde que se realiza este tipo de instancias, la audiencia pública fue convocada sin que hubiera culminado aún la puesta de manifiesto. El director de la DINAMA, Alejandro Nario, argumentó que esa superposición era más beneficiosa para la participación de los ciudadanos. Ni el director ni la ministra tienen atribuciones para modificar el Decreto 349/005 y, en realidad, fue una decisión política para apurar los plazos de la evaluación.

La audiencia pública se realizó en Paso de los Toros en la noche del 30 de abril, o sea, en la víspera del 1.º de mayo, cuando no hay circulación de transporte. Se reunieron unas doscientas personas, incluyendo a más de cuarenta funcionarios del gobierno nacional, autoridades departamentales, empleados y ejecutivos de UPM, además de los técnicos de la consultora que realizó el estudio de impacto ambiental.

La realización simultánea de la audiencia pública y la puesta de manifiesto fue una irregularidad más en el proceso de evaluación ambiental del proyecto de UPM, irregularidades que continuaron con otras decisiones de la ministra Eneida de León hasta la aprobación final.

La autorización ambiental previa para la planta de celulosa de UPM en el río Negro concedida por el MVOTMA el 14 de mayo de 2019 se remitió al Informe Final de la División Emprendimientos de Alta Complejidad de la DINAMA. Este documento tenía también como fecha el 14 de mayo, pero no fue publicado junto con la resolución ministerial y fue necesario esperar más de dos meses para conocerlo.

Cuando el 23 de julio UPM hizo el anuncio público de que avanzaría con el proyecto, sorpresivamente, el documento apareció en la web del Observatorio Ambiental Nacional. No es una simple anécdota, porque el contenido del informe dejó en evidencia en qué condiciones había sido otorgada la autorización ambiental y reveló por qué había un interés en demorar su lectura.

«Han quedado algunas cuestiones remanentes sin el suficiente grado de definición o tratamiento, las cuales se entienden de todos modos no inhabilitan a este GT [Grupo Técnico] a sugerir respecto de la autorización solicitada», expresa el Informe Final del Grupo Técnico de la División Emprendimientos de Alta Complejidad a cargo de la evaluación de las tres partes del proyecto: planta de celulosa, vía férrea y terminal portuaria.

Los técnicos dejaron constancia de que «la información presentada por las proponentes durante todo el proceso ha sido despareja en cuanto a su nivel de calidad, y que varias definiciones sustantivas fueron presentadas de forma tardía, entorpeciendo

el proceso de evaluación». Además, explicaron que «la actitud de la empresa durante el proceso no ha sido siempre proclive a la presentación de la información necesaria solicitada», y dificultó aún más esa evaluación al no presentarla en español.

Si se tiene presente el contrato por el cual gobierno se comprometió a definir en plazos perentorios las autorizaciones de los proyectos asociados a la planta de celulosa de UPM y que desde la Presidencia y la cúpula del ministerio, incluyendo a la DINAMA, ha existido una presión ostensible en ese sentido, tales afirmaciones de los técnicos revelaron, aún en un tono moderado, la existencia de varias irregularidades en el proceso de evaluación.

Por lo pronto, del Informe Final del Grupo Técnico se desprende claramente que la autorización ambiental fue otorgada a UPM sin tener asegurada una condición clave para la viabilidad del proyecto en ese lugar, que es la calidad del agua del río Negro y las consecuencias en ella del vertido de los efluentes de la planta de celulosa.

Los términos de referencia definidos por la DINAMA para lo que debía ser el estudio de impacto ambiental del proyecto de planta de celulosa de UPM decían:

Se evaluará la posible afectación a la calidad del agua en la zona de influencia del proyecto a consecuencia de la descarga de efluentes prevista [...] Dicha evaluación incluirá el análisis de distintas ubicaciones del punto de descarga a lo largo del río en un tramo de al menos 5 km de longitud [...] de modo de identificar la localización que presente mejores condiciones hidrodinámicas para la descarga del efluente.

La DINAMA estableció que la pluma del efluente, o sea, la zona de dispersión del fluido hasta su dilución en un nivel aceptable, debía tener un largo máximo de 1.000 metros aguas abajo y 300 metros aguas arriba del punto de descarga. El río Negro registra reflujos en ese lugar, por tratarse del embalse entre las represas de Rincón del Bonete y Baygorria. Asimismo, el ancho de la pluma no debía llegar a las márgenes del río, por su importancia para la cría, el refugio y la alimentación de los peces.

UPM propuso la construcción de un emisario subacuático de 250 metros de longitud y en su extremo final la colocación de un difusor de 140 metros de largo con 17 toberas, perpendicular al curso natural del río. Los técnicos de la DINAMA solicitaron la realización de pruebas con diferentes condiciones del difusor y del flujo del río. La conclusión de los estudios hidrodinámicos fue que el dispositivo diseñado no resultó suficiente para que la zona de dilución del efluente se mantuviera dentro de los límites definidos.

Asimismo, el Grupo Técnico señaló que la información sobre la planta de tratamiento de efluentes de la operación era incompleta y reclamó mayor detalle que el nivel conceptual. «Se deberá contar, como mínimo, con el proyecto de ingeniería que

defina características específicas como ser la cantidad de unidades, los volúmenes, las tasas de diseño, la modalidad de operación, el control de fugas, las condiciones y estructura de vertido y la gestión de lodos», expresaron los técnicos de la DINAMA.

Se debe especificar —agrega el informe final del Grupo Técnico—, «como mínimo, el caudal, los volúmenes de las unidades, las tasas de diseño, la modalidad de operación y la gestión de lodos. Adicionalmente, se deberá presentar la correspondiente solicitud de autorización de desagüe industrial para su aprobación previo al comienzo de las obras de este componente, incluyendo la definición precisa de la estructura de descarga y la delimitación de la zona de mezcla que se plantea».

Los técnicos cuestionaron también el sistema de remoción de fósforo del efluente mediante la adición de cal para el tratamiento inicial:

Se lo considera un proceso inestable, que genera una alta tasa de sólidos cuyo destino final es complejo debido a su poder corrosivo, y que ha generado problemas operativos no predecibles en su ejecución, como ser la generación de olores y la acumulación de sólidos en las unidades de tratamiento.

El informe agrega que la empresa enumeró los parámetros de calidad del agua sin explicar la frecuencia de los muestreos a realizar ni las medidas a adoptar si se superan los límites. Tampoco tenían la información requerida sobre unidades relevantes como la planta química, los productos que se producirían en el lugar y los que no, ni el sitio de disposición final de los desechos sólidos.

Para situaciones hidrológicas excepcionales, en las que el caudal diario equivalente que erogue la represa de Rincón del Bonete resulte inferior al mínimo establecido, el Grupo Técnico señala que la planta deberá «acompañar su modalidad de operación y de descarga de efluentes a los caudales efectivamente circulantes por el río Negro, llegando incluso a la detención programada de las actividades».

Con respecto al vertido del efluente al embalse, los técnicos consideraron que, en esa instancia, no existían elementos suficientes para definir la localización precisa de la zona de descarga. Propusieron entonces que «como parte del proceso de elaboración del proyecto ejecutivo de la planta se analicen distintas localizaciones específicas como posibles ubicaciones de la estructura de descarga».

Para justificar la autorización con tales carencias, se dijo que los aspectos no definidos se exigirán más adelante, pero este proceder se repitió en la etapa siguiente. Así ocurrió con la localización de la planta, aceptada con base en estudios que se harían después, pero que luego fueron postergados otra vez. Con el proyecto ferroviario también se remitió la evaluación de los impactos al proyecto de ingeniería posterior.

En lugar de supeditar el proyecto a las exigencias ambientales, se hizo al revés, la prioridad la tiene el proyecto. De esta manera, no hay garantías normativas.

Un permiso hoy, otro permiso mañana: la evaluación ambiental de UPM

El examen de los permisos ambientales reveló que está pendiente la definición del manejo de residuos y de los efluentes, entre otros.

Eduardo Gudynas¹²²

El paso de los días permite dejar atrás los festejos y luces con los cuales el gobierno y la empresa UPM anunciaron la construcción de una nueva planta de celulosa en el río Negro. Es posible ahora una mirada más pausada, rigurosa y reflexiva sobre las recientes decisiones gubernamentales.

Un elemento clave en todo esto fue la llamada autorización ambiental previa, otorgada el 14 de mayo por la ministra de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, Eneida de León. Esta a su vez se basa en un informe técnico realizado en la DINAMA por la División de Emprendimientos de Alta Complejidad, que, al contrario de los dichos ministeriales de transparencia, se conoció después.

Un examen de esos documentos arroja un resultado impactante: se otorgó el permiso, pero la lista de cuestiones y precisiones faltantes es abrumadora. Los asuntos pendientes no son nada menores e incluyen por lo menos lo siguiente: una evaluación detallada de la planta química de UPM, los procedimientos concretos de tratamiento de los efluentes, un plan actualizado de manejo de residuos industriales, la operación del sitio de disposición final de residuos sólidos y lodos dentro de UPM, y cómo será el manejo de las basuras convencionales que se enviarán a Paso de los Toros.

Como puede verse, el gobierno entregó un permiso ambiental, lo festejó como un paso necesario para que la empresa confirmara su inversión en el país y alejara las dudas sobre los efectos de la planta, pero dejó todo un abanico de temas pendientes, algunos de los cuales recaerán en el próximo gobierno. Seamos claros: se dio un permiso, pero sigue faltando información o son necesarios cambios en cuestiones tan esenciales como el tratamiento de efluentes o el funcionamiento de toda la unidad química de la planta. Para cada uno de esos puntos se requiere que la empresa eleve nuevas explicaciones, las que a su turno deberán ser revisadas por el gobierno para decidir si aseguran la calidad ambiental o no.

No deseo considerar aquí si los impactos de la nueva pastera son menores o muy graves, sino que mi propósito es mostrar que se están dando autorizaciones

122. Con permiso del autor. Publicado inicialmente en *Montevideo Portal* el 7 de agosto de 2019.

ambientales por «pedacitos». Se aprueban hoy unos componentes, pero se dejan otros pendientes para el futuro. Esto lleva a preguntarse si la ministra de Ambiente, el viceministro, el director de la OPP, el intendente de Durazno y otros tantos jerarcas que han enarbolado eslóganes tales como que el río Negro estará más limpio o que la planta no contamina, no leyeron los reportes de DINAMA o si los leyeron y no los entendieron, o si los entendieron y lanzan afirmaciones insostenibles, o si viven en «otro mundo».

En cambio, cuando se examina el reporte técnico, surgen las revelaciones. Por ejemplo, se confirma que habrá episodios de olores desagradables que llegarán hasta Paso de los Toros, que para poder diluir los efluentes líquidos que arrojará la planta se necesitarán unos enormes volúmenes de agua que se desplazarán por el río, y que si no están asegurados esos caudales la planta deberá reducir su producción o incluso detenerse.

Me pregunto si el intendente de Durazno, Carmelo Vidalín, les explicó a los vecinos que la planta generará 20.000 toneladas por año de residuos (las llamadas escorias de licor verde), 6.000 toneladas por año de lodos, más 59.000 toneladas por año de residuos de los hornos, de caldera, etcétera, que se acumularán capa por capa, año tras año, en su departamento. Me pregunto si cuando compartió esos datos con ellos también reconoció que todavía no se cuenta con un plan específico para el manejo de todos esos residuos.

La autorización ambiental previa es tan pero tan «previa» que UPM deberá presentar un plan de gestión ambiental de la fase de construcción y otro para la fase de operación de la planta. En el marco de esos planes, hay faltantes críticos que llevan a la DINAMA a reclamar, pongamos por caso, que UPM diga cómo controlará y monitoreará los efluentes.

Me pregunto cómo saben la ministra y el viceministro de Ambiente que UPM será un paraíso ecológico, si todavía no se cuenta con todos esos componentes cruciales. Me pregunto si han ponderado que unos cuantos de esos huecos deberán ser examinados por el próximo gobierno, y si por ello se han puesto en contacto con los demás partidos políticos para explicarles el «paquete» que les dejan.

El informe técnico, además, deja en evidencia las dificultades que se enfrentaron. Allí se advierte que «la información presentada por los proponentes durante todo el proceso ha sido despereja en cuanto a su nivel de calidad, y que varias definiciones sustantivas fueron presentadas de forma tardía, entorpeciendo el proceso de evaluación». Este tipo de señalamientos deja muy mal parados a los que fácilmente decían que UPM o Finlandia tenían la mejor gestión ambiental del mundo.

¿Estoy exagerando? Para responder a esto vuelvo a citar a los técnicos de DINAMA: «corresponde mencionar que la actitud de la empresa durante el proceso no ha sido siempre proclive a la presentación de la información necesaria solicitada».

Una lectura cuidadosa también muestra los riesgos en juego. Es así que se le pide a la empresa que realice un monitoreo de las condiciones actuales del río Negro, de las aguas subterráneas, del suelo y del aire, por al menos un año antes de cualquier actividad de construcción. Esto es para tener una referencia para comparar con la situación cuando la planta esté operando, y está muy bien que eso se reclame. Pero la preocupación de los técnicos se evidencia en que le reclaman a UPM que analice los tejidos de peces y almejas para detectar si aparecen en ellos los químicos propios de la pastera. En un futuro cercano habrá que estar atentos a esos reportes antes de comer un pescado de esa zona.

Insisto en que aquí no entro en advertencias sobre los posibles impactos de la pastera, sino que la cuestión que deseo dejar en claro es que se están dando permisos y habilitaciones parciales, generando la ilusión de que ya todo ha sido evaluado, y desde allí rechazándose múltiples riesgos o impactos.

Muchos de los temas que quedan pendientes para los próximos meses son de enorme complejidad. Por ejemplo, los técnicos de DINAMA cuestionan el proceso propuesto por UPM para remover el fósforo (uno de los contaminantes que, junto con el nitrógeno, contribuye mucho al estado calamitoso de nuestras aguas). Lo interesante es que se dice que el método propuesto es el que usan las otras plantas de celulosa y que la experiencia con ellas muestra que es inestable, complejo y produce problemas adicionales. De este modo, indirectamente nos enteramos de dificultades con las otras plantas. Por ello, los técnicos de DINAMA le piden a UPM que en el río Negro usen otro procedimiento. ¿Lo harán? Y si no lo aceptan, ¿qué sucederá con los permisos? ¿DINAMA congelará todo el emprendimiento?

Cada una de esas cuestiones pendientes requiere que la empresa eleve sus respuestas y que, seguidamente, el Ministerio del Ambiente las vuelva a evaluar. ¿Qué sucede si la DINAMA no acepta esos nuevos planes o les impone condiciones que para la empresa son inaceptables por su costo o dificultad tecnológica?

Retomando lo que ha sucedido en los últimos tiempos, podría decirse que la presión sobre los técnicos de la DINAMA sería enorme; no faltará quien les recrimine que ponen en riesgo la inversión más grande en la historia del país o los puestos de trabajo. Recordando otras prácticas recientes, es válido interrogarse si para lograr esos permisos el ministro cortará las vacaciones de los funcionarios, les pedirá más horas de trabajo o les ofrecerá pagos extraordinarios.

El contrato firmado por Uruguay, a su vez, se convierte en una camisa de fuerza, ya que la empresa podría amenazar o accionar una demanda contra Uruguay por considerar que sus requisitos ambientales son exagerados. Le basta decir que el río Negro está tan pero tan contaminado que su planta no generará un efecto negativo adicional sustantivo. La propia incapacidad en la gestión ambiental gubernamental ha llevado a ese estado de cosas.

Paralelamente, otras empresas uruguayas en sectores de alto riesgo ambiental podrían reclamar un trato similar al recibido por UPM y presentar sus planes ambientales por pedacitos.

Como conclusión, el procedimiento de habilitaciones ambientales por etapas tiene su lógica y es usado en muchos países. En el contexto de las regulaciones uruguayas, UPM ya avanzó en dos pasos: el permiso para la zona de implantación de la planta y la actual habilitación preliminar. En esta hay aspectos muy positivos, como imponer condiciones tanto a la fase de construcción como al futuro funcionamiento de la pastera. Por ejemplo, se indican estándares específicos para emisiones de gases o efluentes.

Pero el problema es todo lo que se deja pendiente y que la reacción del gobierno haya sido como si se contara con una habilitación definitiva. Otra vez estamos, aquí en Uruguay, aplicando desprolijamente un buen instrumento de gestión ambiental. Por un lado, es muy positivo que los técnicos de DINAMA adviertan sobre los faltantes y orienten sobre las medidas a tomar por UPM. Pero, por otro lado, causa tristeza la postura de los jefes políticos, que parecen no comprender que persisten muchas incertidumbres. Por ejemplo, no asoma como cuestión candente para ellos saber cómo se manejarán más de 85.000 toneladas de residuos por año, pero, en cambio, no dudan en proclamar que el río estará más limpio.

Es por ello que parecería que los jefes políticos no leen los reportes, no los entienden o no les preocupa este estado de cosas, como si vivieran en otra dimensión, en la que los contaminantes no contaminan. Pero, créame, los contaminantes sí contaminan.

Capítulo VI

Sin sustento constitucional ni legal

A un mes de la firma del Contrato ROU-UPM, el 6 de diciembre de 2017, el MOVUS organizó una mesa redonda de juristas con el fin de determinar en qué medida el gobierno uruguayo se había ajustado a los requisitos de la Constitución y las leyes del país para asumir los compromisos incluidos en ese documento.

La mesa redonda tuvo lugar en el Anexo del Palacio Legislativo, con la presencia de los abogados Eduardo Lust, Enrique Viana y Pablo Leiza. También fue invitado el doctor José Korzeniak, pero se excusó de asistir por motivos personales.

De acuerdo con un informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) del año 2004 sobre los contratos de Estado:

- La distinción entre los contratos comerciales ordinarios entre partes privadas y un contrato de Estado celebrado entre una parte privada y un Estado o una entidad estatal se reconoce universalmente en varios sistemas jurídicos.
- Los contratos de Estado difieren de manera considerable de los contratos comerciales ordinarios, puesto que intervienen los intereses del Estado y pueden en gran medida estar en juego recursos estatales financieros y de otra naturaleza.
- La capacidad de una entidad estatal de concluir contratos se estipulará en la legislación que establece esa capacidad y que también podrá identificar los tipos de esferas en que la entidad estatal está facultada para concluir dichos contratos.

En este sentido, a los participantes en la mesa redonda referida se les hicieron tres preguntas para el caso de Uruguay, a partir de la premisa de que los contratos de Estado constituyen una categoría especial sujeta a una reglamentación específica:

1. ¿Cuál es la base constitucional y legal que faculta al Poder Ejecutivo a firmar contratos de inversión con empresas nacionales y extranjeras?
2. Si existe la base legal que lo habilita, ¿a qué sectores de actividad se refiere y qué áreas o rubros pueden ser objeto de ese contrato?
3. En el caso del llamado Contrato ROU-UPM, el documento firmado por el Poder Ejecutivo, ¿constituye un contrato de Estado?

Los tres juristas presentes en la mesa redonda, cuyas exposiciones incluimos a continuación, coincidieron en que el llamado Contrato ROU-UPM careció de sustento constitucional y legal, careció asimismo de la condición básica de un contrato, es decir, el tener obligaciones recíprocas de las partes y no cumplió tampoco los requisitos establecidos en el TOCAF para los contratos con el Estado uruguayo.

A mayor impunidad, mayor indefensión

Enrique Viana¹²³

Los contratos de inversión, los contratos de Estado o los contratos-ley, como los llaman en Perú y en Chile, no son una cosa del día de ayer. No nos inauguramos con estos contratos, con esta suerte de contrato. Vamos a ver si es un contrato o no el Contrato ROU-UPM.

Ya tenemos un contrato de inversión vigente en Uruguay que es el contrato de inversión con Montes del Plata, de enero del año 2011, que tenía una cláusula de confidencialidad y que, merced a una actuación de mi fiscalía, conseguimos que fuera dejada sin efecto. Y seis meses después de firmado el contrato conocimos su contenido, cuando ya las cosas estaban bastante más que andando.

Pero sospecho que en Uruguay hay contratos de inversión desde antes todavía de esa fecha. Se trata de un contrato tan secreto que el Poder Ejecutivo, cuando le pedimos información al respecto, nos dijo que no tenía ningún registro de él. Con lo cual nos estaba diciendo que el contrato existía, pero que el Poder Ejecutivo no tenía registro. Me refiero a un contrato de inversión que estoy convencido, absolutamente convencido, de que existió en la instalación de Botnia, o UPM1, sobre el río Uruguay.

Ese contrato de inversión sospecho que fue firmado en 2006 o 2007... Nunca nos enteramos de que existía. En 2005, cuando realicé la demanda por la instalación de Botnia, dije que el Estado se había vuelto socio de la industria de la celulosa. Ya teníamos un antecedente con ENCE, en 2003. Pero mucho tiempo después, ya con Montes del Plata con su contrato, surgió la posibilidad del aumento de producción de Botnia, que pasaba de un millón de toneladas producidas a un millón y pico. Y allí apareció la noticia de que el Poder Ejecutivo estaba revisando el contrato, ese del cual no tiene registro, del cual no sabemos y al que no conocemos, para ver si le permitía o no, y si estaba obligado o no, al aumento de producción. En efecto, estaba obligado al aumento de producción por algunas cosas que veremos después.

O sea que de los contratos de inversión tenemos un tiempo en Uruguay. Sin embargo, en el ámbito académico, en el ámbito legislativo y en el de los grandes medios de comunicación, no se habla de los contratos de inversión, no se explica qué son y qué significan.

123. Como fiscal en lo civil, Enrique Viana realizó varias acciones en la justicia contra la autorización de actividades de impactos inadmisibles sobre el ambiente y contra el contrato de inversión de Montes del Plata. Viana renunció a la fiscalía el 1.º de noviembre de 2017 por discrepar con la violación de la independencia técnica de los fiscales letrados, establecida en la Constitución de la República, y con la reforma del Código del Proceso Penal.

Voy a tratar de ceñirme a las preguntas que el MOVUS nos hace en este sentido: ¿Cuál es la base constitucional, legal, que faculta al Poder Ejecutivo a firmar contratos de inversión con empresas nacionales y extranjeras? Ninguna, no hay ninguna base constitucional ni legal para firmar contratos de inversión.

Este tipo contratos de inversión, contratos de Estado (*state contracts* es el nombre que les da la UNCTAD), no se refiere a cualquier contrato administrativo ni a cualquier contrato del Estado. Son contratos de inversión, contratos de Estado... de Estado, no del Estado. Son los llamados contratos-ley, conforme a legislaciones extranjeras.

No existe ninguna base constitucional para ellos. Algunos podrán hacer un intento de sustentarlo en el artículo 6 de la Constitución, pero ese artículo se refiere a tratados internacionales, por más que muchos creen o piensan que los contratos de inversión son cuasitratados. Los tratados son acuerdos entre dos Estados. Los tratados de inversión son acuerdos entre dos Estados para proteger una inversión o un tipo de inversión que se va a instalar en un Estado.

Y si pudiéramos considerar a los contratos de inversión como tratados de inversión, antes de haberlos firmado deberían haber pasado por el Parlamento. Debería haberse cumplido con el artículo 85 inciso 7 de la Constitución o el 168 inciso 20, que exige que el Poder Ejecutivo cuando firma un tratado lo someta a la ratificación del Poder Legislativo. Y eso en este caso no ocurrió, al contrario, hubo una negociación secreta, tan secreta que fue secreta inclusive para el Parlamento.

Yo tengo una suerte de pensamiento contradictorio... lo viví en 2011. Estos contratos son secretos. Ahora, no son secretos para todos, para algunos no son secretos. Es más, en 2011 a mí me llegó la versión del contrato, siendo que era secreto. Me llegó con bastante antelación, porque estaba circulando en las redes una versión. Obviamente que lo pude verificar recién seis meses después, cuando me lo mostraron.

Pero ese es otro de los aspectos curiosos de estos secretos. Son secretos para el pueblo, para la gran mayoría de nosotros, pero no son secretos para un conjunto determinado de personas que están negociando. ¿En nombre de quién? De nosotros. Este es otro de los problemas que tienen los contratos de inversión. Yo dije en algún momento que «la empresita» ROU contrataba con Montes del Plata. Y alguno se enojó, recuerdo que un «abogado del medioambiente» se enojó porque hablé de «la empresita» ROU. Pero lo que ocurre es que en las cláusulas del contrato con Montes del Plata, como en estas cláusulas del contrato con UPM, nosotros somos una cosa chiquitita frente a un monstruo gigantesco.

Nosotros, cosita chiquitita, nos comprometemos. ROU se compromete, ROU se compromete, ROU se compromete. En el caso de Montes del Plata, la empresa se comprometía a una cosa, a hacer la inversión. En el contrato de ROU con UPM, UPM ni siquiera se compromete a hacer la inversión. No hay interdependencia entre las obligaciones. No hay lo que decimos a veces los abogados para hacernos los difíciles: el sinalagma. Se establece un solo conjunto de obligaciones, las obligaciones a las que se compromete Uruguay. Es una especie de cheque en blanco.

¿Qué hay en Uruguay que fundamente los contratos de inversión? No hay Constitución, no hay ley, ni siquiera los tratados de protección de inversiones hablan de la existencia de un contrato de inversión, no hablan de un contrato de inversión. No tenemos más... La única excepción legal que tenemos es la «Ley Aratirí» —una ley cuya constitucionalidad cuestioné en su momento—, que esbozaba un contrato de explotación minera que era una especie de contrato de inversión. Tenía muchas de sus características, pero estaba referida a la industria extractiva minera. La Ley de Inversiones tampoco habla de los contratos de inversión. Sin embargo, en el año 2008 surgió el Decreto 477/008, donde por primera vez se habla, en un texto, en un decreto administrativo dado por el propio Poder Ejecutivo, del contrato de inversión.

En aquel momento venía Portucel y había una disputa entre los ministros Víctor Rossi en Transporte y Mujica en Ganadería. Ante esa pelea, Vázquez dijo: «Ventanilla única. Secretaría de Presidencia se encarga de esto». Por primera vez supimos de los contratos de inversión: año 2008. Portucel no se instaló, por razones económicas posiblemente. Tarde o temprano vamos a tener celulosa sobre la laguna Merín, del lado brasilero o del lado uruguayo. Allí pretendía instalarse Portucel, pero en ese momento fracasó. Volvemos a escuchar de los contratos de inversión en 2010, cuando se anuncia que se están negociando dos: con Aratirí y con Montes del Plata. El que se concreta es con Montes del Plata, en enero de 2011. Lo único que tenemos es ese Decreto 477, otorgado por el propio Poder Ejecutivo, sin respaldo legal y sin respaldo constitucional.

En Perú, los contratos de inversión están previstos en la ley, en una vieja ley minera de la década del veinte, por allí más o menos. Perú tiene una triste historia minera conocida por todos, no es necesario explicarla, y están previstos en el Código Civil del año 1984. Allí por primera vez se previó otorgarles garantía y seguridad del Estado, artículo 1357: «por ley sustentada en razones de interés social, nacional o público, pueden establecerse garantías y seguridades otorgadas por el Estado mediante contrato.»

Pero no se quedaron ahí los peruanos. Incorporaron a la Constitución los contratos-ley, los contratos de inversión. En el artículo 62 de la Constitución, en el

gobierno de Fujimori, en 1993, incorporaron una disposición que dice: «Mediante contratos-ley el Estado puede establecer garantías y otorgar seguridades. No pueden ser [los contratos-ley] modificados legislativamente.» ¿Por qué traje a Perú? Porque hay un conjunto de trabajos que ustedes pueden buscar en Google que refieren a los contratos de inversión, a los contratos-ley.

Lo que más me llamó la atención fue saber que a estos contratos se les llama contratos-ley. Para mí tiene una importancia descomunal. ¿Por qué? Por estos contratos de inversión como el de UPM, que es una suerte de precontrato —una especie de carta de intención, dicen algunos—, por los que Uruguay se compromete, y eso es lo más grave de todo.

¿Por qué la expresión contratos-ley para mí es muy interesante? Porque, en realidad, estos contratos lo que vienen a asentar en nuestros territorios es una nueva fuente de derecho. Tenemos una fuente de derecho que nos obliga a todos nosotros y que no emana del Poder Legislativo. Tenemos una ley hecha por extranjeros, que se aplica a nosotros.

¿Podemos hablar de Estado soberano? ¿Podemos hablar de República? ¿Podemos hablar de democracia y de Estado de derecho cuando una empresa extranjera, ya ni siquiera un Estado extranjero —lo que sería una hipótesis de conquista, de colonización tradicional, por decirlo de alguna manera— fija condiciones y nos compromete a todos los uruguayos?

La segunda pregunta queda ya respondida: no existe una base constitucional y legal para los contratos de inversión, a no ser, lamentablemente, para la extracción minera, donde sí existía un texto legal, a mi juicio absolutamente contradictorio con la Constitución. Nosotros no tenemos textos como los que tiene la Constitución de Perú, ni tenemos textos como el Código Civil de Perú. No tenemos ningún texto que habilite los contratos de inversión. No tenemos ningún texto que le otorgue competencias al Poder Ejecutivo para firmar un contrato de inversión que supone comprometernos a todos con una empresa privada por treinta, cuarenta, cincuenta o sesenta años.

Lo que sí es cierto es que los contratos de inversión no casualmente vienen con las industrias contaminantes. Pónganse a pensar cuándo escuchamos hablar de contratos de inversión si no es cuando viene una industria reconocidamente contaminante en el mundo.

Por último, ¿qué son los contratos de inversión y qué significan? Significan el condicionamiento de la voluntad de los tres poderes del Estado. Si ustedes ven el contrato de Montes del Plata, y aun algunos aspectos de este precontrato con UPM, van a ver una asimetría absoluta.

¿Qué es lo que busca el contrato de Estado, el contrato-ley? Anular la Constitución. Anular el Poder Ejecutivo, anular el Poder Legislativo y hacer desaparecer el Poder Judicial.

Anula el Poder Ejecutivo sometiéndolo a condiciones, con lo cual todos los procedimientos administrativos para autorizaciones, permisos, otorgamiento de una serie de derechos que puede tener una empresa, todos quedan comprometidos ya de antemano en este contrato.

Con respecto al Poder Legislativo, no figura la cláusula de congelamiento del derecho, pero va a figurar en el contrato definitivo, como está en el contrato de Montes del Plata. Supone que el Estado no puede legislar, lo que veíamos que está establecido en Perú en la Constitución.

Y finalmente, en lo que refiere al Poder Judicial, está la famosa prórroga de jurisdicción que supone que el Poder Judicial no puede resolver los conflictos entre la industria y el Estado donde se instala.

Voy a citar, para finalizar, una consideración de un colega, excolega en realidad, el doctor Gustavo Gómez, fiscal federal de Tucumán. En lo que yo denominé la «ecuación Gómez», dice: «A más contaminación, más ganancias. A más ganancias, mayor capital de inversión. A mayor capital de inversión, mayor corrupción. A mayor corrupción, mayor impunidad.» Y yo le agregó esto que nos duele a todos: «a mayor impunidad, mayor indefensión».

Se ignora lo sustancial, actuar de acuerdo con el derecho

Eduardo Lust¹²⁴

Cuando le preguntaron a Rousseau por qué en lugar de escribir sobre política no se dedicaba a ella, Rousseau dio una respuesta brillante, como todo lo que hacía él: «es un campo demasiado vasto para mi cansada vista, siempre fijada en objetos más próximos». Y analizar el Contrato ROU-UPM en diez o veinte minutos es un campo demasiado vasto. Pero yo voy a aprovechar a decir algo, a hacer algunas precisiones constitucionales, y, al final, me voy a animar a hacer una profecía —discúlpenme—, que espero que se cumpla.

Nosotros tenemos en la Constitución uruguaya, por un lado, la jefatura de Estado y, por otro lado, el Poder Ejecutivo. Eso es propio de todos los gobiernos del planeta, cualquiera que sea su régimen de gobierno, parlamentario o presidencialista, etcétera. Nosotros tenemos un gobierno indefinible. Es decir, no es ni presidencialista ni parlamentarista, sino que es una mezcla de ambos, y eso hace a veces difícil su interpretación.

También tenemos la Constitución vigente, que es la del año 1967 y que personalmente creo que es la última que vamos a tener. Es decir, no vamos a reformar más, no vamos a tener una nueva. Porque, de hecho, esta Constitución, que tiene cincuenta años, la hemos modificado por la vía de la ley. En eso han participado todos los gobiernos, de todos los partidos. La preocupación de los uruguayos, históricamente, era «la Constitución». Esto parece un tema menor, pero tiene que ver con este contrato.

Dense cuenta ustedes de que el tema más importante para el uruguayo, aunque no lo veamos y después del fútbol, claro, es «la Constitución». Nuestra calle, la calle principal de esta ciudad, es 18 de Julio. La fecha que todos recuerdan así, rápidamente, como fecha histórica, es el 18 de Julio, que es la fecha de la primera Constitución. El monumento más importante que tenemos en Montevideo es el Obelisco, que es a los constituyentes de 1830. Después, tenemos un barrio dedicado a los constituyentes, una cosa curiosa: todas las calles de Pocitos tienen los nombres de los constituyentes de 1830. Para festejar los cien años de la Constitución, Uruguay organizó un campeonato mundial de fútbol, ¡cosa increíble! El primer mundial no

124. Eduardo Lust es profesor grado 3 de Derecho Constitucional y Administrativo en la Facultad de Derecho de la Universidad de la República. Ha actuado como asesor y defensor de las iniciativas legislativas impulsadas por diversos grupos ciudadanos en ejercicio de sus derechos y de las autonomías departamentales garantizadas por la Constitución de la República.

fue para jugar al fútbol, fue para conmemorar la Constitución de 1830. Y el Centenario, el estadio Centenario, se llama así en virtud de la primera Constitución.

Cuando Uruguay salió campeón por última vez, en Brasil, el 16 de julio de 1950, el gobierno de la época hizo venir a la delegación el 18 de Julio, no para festejar la copa del mundo, sino la Constitución. Y así puedo seguir poniendo otros ejemplos, como que hay una calle Constituyente, otra calle Constitución...

Esa relación del uruguayo con la Constitución se ve reflejada en la cantidad de constituciones que hemos tenido. Somos el país más reformista del planeta. Hemos tenido varias constituciones y en todos los períodos de gobierno, en todos sin excepción, desde el año 1917 en adelante, en cada elección nacional se intenta reformar la Constitución. A veces con éxito y a veces sin éxito. Pero se trata de reformas parciales.

Nuestra última Constitución es del año 1967. Luego vino el golpe militar y el período durante el cual la Constitución no se aplicó, desde 1973 hasta 1985. En 1985 el gobierno democrático retomó el poder y desde entonces en adelante hemos dictado una cantidad de leyes que han modificado, de hecho, la Constitución, con la complicidad de todos los partidos. Ahí —como dijo el poeta—, no hay diferencia entre terrón y losa.

¿Por qué quería detenerme en la jefatura de gobierno y en la jefatura del Poder Ejecutivo? Por lo siguiente. La jefatura de Estado en Uruguay es la institución que representa el presidente de la República. Solo. Solo el presidente de la República es el jefe de Estado. Y la jefatura de gobierno la tiene el Poder Ejecutivo, que es el presidente y los ministros. Así está plasmado en nuestra Constitución: que el jefe de Estado es el presidente de la República y el jefe de gobierno es el presidente y los ministros del Poder Ejecutivo.

¿Qué competencias le dio el constituyente al presidente de la República, al presidente solo, al jefe de Estado? Casi ninguna. ¿Por qué? Porque por nuestro sistema constitucional al presidente no se lo puede controlar. A la presidencia, entonces, como a todo lo que no se puede controlar, hay que permitirle hacer pocas cosas. Y por eso, con mucha sabiduría, el constituyente a la presidencia de la República le dio muy pocas competencias, que son muy breves y voy a compartir con ustedes.

La representación del Estado en el extranjero. Nombrar a los ministros. Convocar al Consejo de Ministros. Designar al secretario y prosecretario (que firmaron este contrato). Y designar al director de la OPP. Eso es lo que puede hacer el presidente de la República según la Constitución. Solo eso.

Ahora... actualmente, el presidente de la República tiene, además de la OPP, que está en la Constitución, la Oficina Nacional de Servicio Civil, el Instituto Nacional

de Estadística, la Unidad Reguladora de Servicios de Comunicaciones, la Unidad Reguladora de Servicios de Energía y Agua, la Agencia de Gobierno Electrónico y Sociedad para la Información y el Conocimiento, la Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional, la Agencia de Compra y Contrataciones del Estado, la Secretaría Nacional del Deporte, la Secretaría de Derechos Humanos, la Secretaría de Derechos Humanos para el Pasado Reciente, la Secretaría Nacional de Ambiente, Agua y Cambio Climático, la Junta Nacional de Drogas, el Sistema Nacional de Emergencias, la Unidad Nacional de Seguridad Vial, la Secretaría Nacional para la Lucha contra el Lavado de Activos y la Financiación del Terrorismo, y otras más. Es decir, que el presidente de la República tiene este mundo de oficinas al margen de la Constitución, o sea que son todas inconstitucionales y a ninguna se la puede controlar.

Para que no quede en mi palabra, voy a citar a Cassinelli Muñoz, catedrático de la materia al cual todos seguimos, que dice lo siguiente y es la doctrina casi unánime: «La competencia del presidente de la República no puede ampliarse ni por ley, ni por reglamento». Es decir, es imposible que se le dé competencia al presidente de la República. Se le dieron todas estas en violación directa con la Constitución y con la complicidad de todos los partidos. No hay ningún partido que pueda decir: «yo no fui».

El Poder Ejecutivo es el presidente de la República y los ministros. Las competencias del Poder Ejecutivo están dadas a texto expreso en la Constitución. Nos hemos acostumbrado a que por vía legislativa se desconozca la Constitución y, por tanto, ya no es necesario reformularla, porque ya hablamos de la Constitución de 1967 con todas estas competencias que no le da al gobierno. Y por eso la carta constitucional ha buscado una de las palabras tal vez más desagradables del diccionario para referirse a cuando una persona se aparta de la Constitución, y es la palabra «violación». Porque podría decir: «no respeta la Constitución», «no la cumple». Sin embargo, el vocablo «violación», que es un vocablo que nos choca, es tremendo. Cuando se desconoce la Constitución, se «viola» la Constitución, y esto es un mensaje. Pero hay como una aceptación tácita de que es así. Entonces, lamentablemente, a pesar de ese pasado constitucional, esta generación de uruguayos no tiene la relación con la Constitución que tenían las generaciones anteriores, que, para no violar la Constitución, la reformaban. Y por eso tuvimos tantas constituciones.

Ahora han pasado cincuenta años. Las últimas reformas han sido... las que nos crean derechos, han sido por iniciativa popular. Y las que tienen que ver con el sistema político han sido propuestas por los partidos políticos. El uruguayo tiene tanta conciencia de la Constitución que en 1994 se propuso una reforma constitucional

apoyada por los nueve candidatos a la presidencia que había en aquella época. Los nueve candidatos les pidieron a sus electores que aprobaran la reforma y la reforma fracasó. El cuerpo electoral votó en contra, lo que habla de la conciencia constitucional del elector.

Pero, lamentablemente, ¿qué es lo que ha hecho nuestro sistema político? Ha gobernado desconociendo la Constitución. ¿Por qué hago esta introducción? Porque la pregunta es: ¿cuál es el fundamento legal y constitucional para el otorgamiento del contrato? Y, en realidad, con esta introducción, yo no puedo sostener que haya un fundamento legal porque todos los partidos apoyan la inversión de UPM. Yo he sentido a todos los dirigentes que dicen: «yo hubiera hecho otro contrato... pero bienvenida la inversión».

No hay diferencias filosóficas en este aspecto y todos los partidos parecen ser conscientes de que no tienen una base jurídica en la cual sustentarse. Pero lo lamentable es que no importa porque ya hemos asumido que es así, se ha asumido que este es nuestro sistema: gobernar al margen de la Constitución. Hay una situación tácita que indica que así continuaremos, y esta es la primera profecía: no tendremos reforma constitucional, lo cual es triste.

Ahora, la segunda profecía es esta: el contrato no se va a firmar. ¿Por qué no se va a firmar? Porque Uruguay firma una expresión de voluntad el 7 de noviembre de 2017 que dice que, de pronto, hay una inversión. Es decir, que no es seguro que la haya. Luego dice: «el logro significativo en la implementación en las iniciativas de infraestructura es críticamente importante para la decisión final de la inversión. En caso de que estas sean desarrolladas conforme al cronograma acordado y otros asuntos pendientes, se tomará en consideración la instalación de la planta». Es decir, por más que Uruguay haga todos los deberes, luego la empresa va a resolver si se instala o no.

¿Cuáles son las obligaciones? La exoneración total de impuestos que la ley le prevé a la empresa. La autorización de un régimen de zona franca. La adecuación de las carreteras para que circulen camiones tritren, o sea, camiones con tres zorras, que cargan 48.000 kilogramos. Hay que ensanchar los peajes. Y, por supuesto, crear un peaje, porque, por supuesto, no está previsto qué peaje paga ese vehículo. Es decir, Uruguay tiene que hacer eso.

Luego de la fecha, que no la voy a repetir, Uruguay deberá organizar y financiar mejoras en las universidades técnicas, principalmente en los centros de UTU de Durazno, Paso de los Toros y Tacuarembó, para mejorar su capacidad y brindar instalaciones y recursos educativos con respecto a las disciplinas mecánicas. Es decir, hay que reformar la educación, por lo menos en este aspecto.

Hay que incorporar al derecho positivo uruguayo —o sea, hay que legislar—, bajo la forma de ley, decreto o convenio colectivo, las normas resultantes de los acuerdos laborales que se alcancen entre UPM y sus trabajadores. Se establece como plazo máximo diciembre de 2019 para la aprobación de una serie de leyes. O sea, mañana. Es imposible que se cumpla con ese plazo.

Se deja expresa constancia de que si el resultado de las negociaciones en ese ámbito no fuera satisfactorio para UPM, es causal para que no tome la decisión final de inversión. Es decir, si no se modifica el régimen legal uruguayo... ¡por una fábrica!

El Estado se compromete a conceder y obtener el derecho de uso del agua para los procesos industriales asociados al proyecto de planta de celulosa y a proporcionar a UPM la información sobre las inundaciones, nivel de agua y flujo del río Negro. Y, además, esto es lo más insólito, Uruguay hará que se establezca un flujo mínimo del río Negro aguas abajo de la represa de Rincón del Bonete, de acuerdo con lineamientos ambientales, etcétera. Es decir, hay que manejar el río, ¿no? Yo entiendo que es así, y es imposible.

¿Qué otra cosa hay que hacer antes de 2020? Hay necesidad de proporcionar servicios de salud, vivienda y transporte a los contratistas de UPM, sus empleados y sus familias en forma adecuada en un conjunto de localidades y, en cada caso, de calidad suficiente para promover el afincamiento de los trabajadores y sus familias en el sistema local.

Uruguay reconoce, manifiesta, garantiza y acepta que deberá proporcionar un conjunto de localidades disponibles, un sistema de créditos con o sin subsidio para facilitar el acceso a la vivienda a las personas con ingresos permanentes, así como el servicio público y el sistema de cuidados. Uruguay promoverá que los gobiernos departamentales convoquen a interesados en explotar los servicios de transporte y establezcan los planes de desarrollo de las ciudades donde pueden construirse casas temporales y deberá proporcionar a la empresa los comodatos, o sea, el uso gratuito de esas viviendas.

Todos los partidos acompañan el proyecto. Nadie puede decir: «yo no participo». Dicen: «hubiese dicho otra cosa», pero todos están de acuerdo.

Y termino reivindicando el papel de la Constitución, porque nosotros seguimos, desde nuestro insignificante papel en la Facultad de Derecho, tratando de promover el conocimiento de la Constitución. Todo el mundo cita la Constitución, pero, al final, nadie la lee.

El profesor Arcos Ferrand, que fue catedrático nuestro en la década del treinta, estaba retirado de la docencia, pero cuando se anunciaba que Terra iba a dar el

golpe de Estado volvió a la facultad y dio unas clases, que fueron las últimas. En una clase célebre, definió el concepto de nación y dijo que la soberanía radica en ella. Arcos Ferrand concluyó que todo lo que se fuera a hacer en Uruguay de ahí en adelante debería hacerse al paso de la Constitución, aunque fuera aburrido, cansino y a veces tedioso. Porque la Constitución es la que permite las garantías, es decir, es lo que nos da seguridad. Uno nunca puede saber si esto es bueno o malo. Porque lo que es bueno para algunos, es malo para otro. Sin embargo, si se hace de acuerdo con la Constitución, tenemos garantías. Y eso es lo que no se ha hecho, o se ha hecho en forma parcial, desde 1985 en adelante.

Con estos y otros contratos pasa esto, lo damos por hecho. Se habla de la inversión, de los números, del PIB, etcétera, y se deja de lado lo sustancial, que es hacer las cosas de acuerdo con lo que el derecho permite.

No se siguieron los procedimientos del TOCAF

Pablo Leiza¹²⁵

Haré referencia a la viabilidad jurídica en la concreción o la formación del contrato que realizó el Poder Ejecutivo con UPM o a si en nuestro país son admisibles los contratos de Estado. El contrato es muy extenso y es denominado «Contrato República Oriental del Uruguay y UPM». En realidad, quien suscribió con esta empresa internacional en nombre del Estado fue el Poder Ejecutivo.

Si analizamos nuestro ordenamiento jurídico, el Código Civil establece el concepto de contrato. En el artículo 1247 dice: «Contrato es una convención por la cual una parte se obliga para con la otra o ambas partes se obligan recíprocamente, a una prestación cualquiera, esto es, a dar, hacer o no hacer alguna cosa. Cada parte puede ser una o muchas personas».

Este es el concepto *género* de contrato que establece el Código Civil, luego hay distintas especies de contratos. Ustedes conocerán contratos civiles, cuando se hace la compra-venta de un inmueble. Hay contratos bancarios, cuando ustedes van y quieren adquirir una tarjeta de crédito o van a solicitar un préstamo a un banco, contratos comerciales y contratos administrativos, etcétera.

Estas son especies de contratos. Pero el *género* es el concepto que establece el Código Civil en el artículo 1247. O sea, es una convención, tiene que haber dos partes, dos partes que se obligan. Cuando hablamos de convención, debe haber acuerdo de voluntades entre ambas partes. Por consiguiente, los contratos administrativos son aquellos que celebre el Estado, o sea, cualquier órgano del Estado, con cualquier particular, tanto sea un particular nacional como un particular extranjero.

Nuestro ordenamiento jurídico, como la mayoría de los ordenamientos jurídicos del mundo, establece que cuando el Estado va a contratar con un particular, tanto un particular nacional como uno extranjero, tiene que seguir determinadas formalidades. En nuestro país, esas formalidades están previstas en un librito que, a veces —muchas veces—, la administración incumple, que es el TOCAF (Texto Ordenado de Contabilidad y Administración Financiera). El TOCAF regula las formalidades que debe seguir una de las partes, la administración, el Estado, el Poder Ejecutivo en este caso. ¿Para qué? Para conformar su voluntad, o sea, el consentimiento, que es un elemento constitutivo del contrato, para que ese contrato luego se perfeccione.

125. Pablo Leiza es profesor de Derecho Administrativo de la Universidad de la República y la Universidad Católica del Uruguay, autor, entre otros, de los libros *Contratos especiales de la Administración Pública* y *El constitucionalismo del siglo XXI*.

Si nosotros analizamos la Constitución de la República y vemos la competencia prevista del Poder Ejecutivo, no se establece en ninguna sección que el Poder Ejecutivo pueda evadir las disposiciones del TOCAF con respecto a la conformación del consentimiento, elemento básico para el perfeccionamiento de un contrato. Por lo tanto, el Poder Ejecutivo está obligado a seguir las formalidades previstas en el TOCAF para formar su consentimiento. Si luego se dan todos los otros elementos constitutivos del contrato, este se perfecciona y tendrá efectos jurídicos.

Con respecto al contrato celebrado entre el Poder Ejecutivo y UPM, no se siguió ningún procedimiento de los previstos en el TOCAF. El TOCAF es muy claro, en el artículo 33 establece todos los tipos de procedimientos que se deben seguir. En primer lugar, como principio, podríamos decir, como principio general, se debe efectuar una licitación pública. Luego hay excepciones y, además de esas excepciones, hay otras modalidades de procedimiento, como por ejemplo los contratos de PPP. Hay una ley especial, la n.º 18.768, del 19 de julio de 2012, que regula especialmente todo ese procedimiento. El Poder Ejecutivo, porque no fue todo el Estado, no cumplió las formalidades previstas en el TOCAF.

Esto es muy complicado. ¿Por qué? Porque estamos ante un contrato en el que hay muchas cuestiones que podríamos sostener que van contra la legalidad, o sea, contra el principio de legalidad.

Hoy en día podríamos hablar de un principio un poco más amplio, que es lo que se denomina el *bloque* de constitucionalidad, en el que integramos todas las disposiciones previstas, los preceptos de la Constitución, más los derechos que regula la Constitución en forma expresa o en forma implícita. Pero, además, aquellos derechos previstos en los tratados y convenciones internacionales sobre derechos humanos.

El contrato del Poder Ejecutivo con UPM no cumplió todas estas formalidades y, por lo tanto, vulneró varios principios previstos en nuestro ordenamiento jurídico y establecidos en el artículo 149 del TOCAF. El artículo 149 establece que la Administración, y aquí estamos haciendo referencia al Poder Ejecutivo, cuando desarrolla el procedimiento para conformar el elemento consentimiento y poder luego obligarse con el particular, debe respetar una serie de principios en esa etapa de formación. Pero, además, cuando ese contrato se perfecciona y nace a la vida jurídica, cuando ya estamos ante este contrato, esos principios se deben seguir respetando.

Tenemos varios principios, por ejemplo el de publicidad. De este contrato nunca nos enteramos de nada, hasta hace unos pocos días. Por lo cual, una de las grandes críticas hechas por el Poder Legislativo al Poder Ejecutivo es el secretismo en todas

estas concesiones. Y cuando hay secreto es porque se oculta algo. Hoy todo debe ser transparente y se debe mostrar al ciudadano, porque eso se le exige al ciudadano.

Se dijo que se había firmado una cláusula de confidencialidad. Eso pasa a veces, pero también hay que tener cuidado con esta cláusula de confidencialidad. Una cláusula de confidencialidad no habilita a que se oculte todo, hay cosas que se podrían haber informado al Poder Legislativo y no se informaron.

Luego tenemos el principio de igualdad de los oferentes. No se dio oportunidad a que otras empresas pudieran entrar en la negociación de este tipo de contrato. También el principio de competencia es un principio fundamental. Y después el principio de buena fe y el de razonabilidad, entre otros.

De acuerdo con la lectura de este contrato, el Poder Ejecutivo ha incumplido varios de esos principios fundamentales que debe seguir la Administración cuando elabora un contrato administrativo. También es importante señalar que si se hubiese seguido el procedimiento previsto en el TOCAF, el contrato podría haber sido con esta empresa o con otra, porque, quizás, el contrato no resultaba ser con UPM. Acá hubo una contratación directa y esto se encuentra previsto en el TOCAF como una excepción a la licitación.

La contratación directa se puede dar como excepción por razón de monto, de cuantía u otras que establece el propio TOCAF. El legislador estableció en el TOCAF las pautas de cómo debe ser ese tipo de adquisición. Por ejemplo, si yo necesito instalar cámaras de seguridad en el Banco República, que es un banco del Estado, debo llamar a oferentes. Pero, ¿qué pasa con esto? Si al llamar a una licitación pública todo el mundo se entera de que en tales sucursales la seguridad es insuficiente, estoy diciendo algo que no puedo decir. Entonces, hay excepciones que establecen que yo puedo contratar, con la excepción del secreto, a determinada empresa en forma directa, no importa el monto.

Pero en este caso no existe ninguna excepción aplicable al objeto del contrato establecido con UPM. Son obras de infraestructura, por los montos tan elevados, pero no está prevista ninguna excepción para esta modalidad de contratos. Por consiguiente, el Poder Ejecutivo tampoco cumplió en este aspecto con lo establecido en la normativa vigente.

Petición a la Presidencia de la República

En el curso de 2018, un grupo de ciudadanos de la capital y el interior, asesorados por el abogado Hoenir Sarthou, apelaron al derecho de petición previsto en la Constitución y confeccionaron una carta dirigida al presidente de la República, Tabaré Vázquez, solicitándole que desistiera del Contrato ROU-UPM. El 25 de agosto y el 12 de octubre de ese año, acompañados por numeroso público, el Movimiento Ciudadano UPM2 NO y otros colectivos entregaron en la sede de la Presidencia más de 10.000 peticiones firmadas por ciudadanos de todo el país, que nunca fueron respondidas.

Poder Ejecutivo de la República Oriental del Uruguay

Presidencia de la República

Sr. Presidente Dr. Tabaré Vázquez

Quien suscribe, _____, titular de la cédula de identidad n.º _____, con domicilio en _____ del departamento de _____, en ejercicio del derecho de petición garantizado por los artículos 30 y 318 de la Constitución de la República, se presenta y expone:

1. Vengo a comunicar mi discrepancia, como ciudadano/a, con el acuerdo suscripto el 7 de noviembre de 2017 entre representantes del Poder Ejecutivo y representantes de la empresa UPM, respecto a la instalación de una segunda planta de celulosa de UPM en las costas del río Negro.
2. Dicho acuerdo pone a cargo del Estado uruguayo la construcción de obras muy costosas (vías férreas, puerto, viaducto, carreteras, líneas de alta tensión, etc.) sin que UPM asuma ninguna obligación correlativa, al punto que podría desistir del acuerdo aunque Uruguay hubiese cumplido ya todas las condiciones pactadas.
3. El costo de las obras, estimado entre los mil y los dos mil millones de dólares, aumentará el endeudamiento público que en definitiva debemos soportar todos los uruguayos.
4. Pese al monto de su inversión, el Estado uruguayo no tendrá ninguna participación en las acciones de la empresa ni en las utilidades de la planta.
5. Las exoneraciones tributarias, el régimen de zona franca y el compromiso del Estado de comprar a precio prefijado energía eléctrica que produzca la planta, generan una grave inequidad, muy evidente si se compara la carga tributaria que tendrá UPM con la que soportan los demás productores y trabajadores del país.

6. Una planta como la proyectada, dos veces mayor que la ya existente sobre el río Uruguay y con un consumo de agua equivalente al de una ciudad de casi un millón de habitantes, instalada en la orilla de un río interior, como el río Negro, agravaría la situación de contaminación que ya padece el río, además de hacer temer por otros recursos hídricos y ambientales.
7. El acuerdo prevé una inaceptable intervención de UPM en la legislación laboral nacional y en los programas de enseñanza técnico profesional de ciertos departamentos.
8. Finalmente, en caso de conflicto, el Estado uruguayo podría quedar sometido a la decisión de un tribunal supranacional, con serio desmedro de su soberanía.
9. Las condiciones establecidas con UPM hacen que todo ciudadano/a del país pueda considerarse afectado en sus legítimos derechos e intereses, por lo que el objeto de esta petición es que, dado que los artículos 8.2 y 8.3 del documento permiten desistir del acuerdo sin ninguna sanción, se desista del mismo y se comunique la decisión a UPM con la mayor celeridad posible.

Lo saluda atentamente

Denuncia ante el Poder Legislativo

Hoenir Sarthou¹²⁶

El mismo agrupamiento de ciudadanos que presentó las peticiones a la Presidencia de la República, entregó a la Cámara de Representantes una denuncia elaborada por Sarthou sobre las transgresiones del Poder Ejecutivo, solicitando la intervención del Poder Legislativo en los términos previstos por la Constitución para estos casos.

El artículo 93 de la Carta Magna le asigna a la Cámara de Representantes la potestad de acusar ante la Cámara de Senadores a las altas magistraturas del Estado por la violación de la Constitución u otros delitos graves. La Cámara Baja puede actuar de oficio o a instancia de parte, como en este caso, a solicitud de ciudadanos que se consideran afectados por la actuación del Poder Ejecutivo.

La denuncia fue entregada a fines de 2018, acompañada por centenares de firmas, y quedó radicada en la Comisión de Constitución y Códigos. La comisión solicitó la concurrencia de los firmantes del Contrato ROU-UPM en representación de Uruguay, pero, en su lugar, el Poder Ejecutivo les envió el informe de un estudio jurídico privado.

Seis meses más tarde, en junio de 2019, una delegación del Movimiento Ciudadano UPM2 NO integrada por Hoenir Sarthou, Daniel Panario, Marcelo Marchese, Alma Bolón, Humberto Tartaglia y Edgardo Gutiérrez Lavie fue recibida por la comisión parlamentaria, pero esta decidió no actuar y archivar la denuncia.

126. Reproducimos la denuncia con permiso del autor.

Sr. Presidente de la Cámara de Representantes:

Los suscriptos, en nuestra calidad de ciudadanos y habitantes de la República Oriental del Uruguay, constituyendo domicilio a los efectos de este trámite en la calle Colonia n.º 909 apartamento 302 de la ciudad de Montevideo, en ejercicio de los derechos garantizados por los artículos 30, 93 y 318 de la Constitución de la República, nos dirigimos a usted, y por su intermedio a la Cámara de Representantes, a efectos de poner en vuestro conocimiento los hechos que se dirán y solicitar que se cumplan los procedimientos que, de acuerdo con el artículo 93 de la Constitución, le corresponden a esa Cámara en casos como el que nos ocupa:

Parte I: Introducción

A. Las potestades de la Cámara de Representantes

1. El artículo 93 de la Constitución de la República le asigna a la Cámara de Representantes la potestad de conocer y acusar ante la Cámara de Senadores en caso de que algunas de las altas magistraturas del Estado transgredan las disposiciones constitucionales.
2. Conforme al referido artículo constitucional, la Cámara de Representantes puede actuar de oficio o a instancia de parte, por lo que los suscriptos, sintiéndonos directamente afectados en nuestra calidad de ciudadanos y habitantes de la República por lo que consideramos una transgresión del orden constitucional, venimos a petitionar a esa Cámara que ejerza las potestades que le asigna la norma constitucional invocada.
3. La transgresión del orden constitucional a la que nos referimos se plantea por la actuación del Poder Ejecutivo en el acuerdo denominado «Contrato ROU-UPM» (en adelante, el Acuerdo), que tiene por objeto establecer las condiciones previas, a cargo de Uruguay, para la instalación de una nueva planta de celulosa de la empresa UPM Pulp Oy (en adelante, UPM) sobre el río Negro; este documento fue suscripto el 7 de noviembre de 2017 y está publicado desde ese día en la página oficial de la Presidencia de la República.
4. Los términos del Acuerdo fueron negociados en forma reservada y luego documentados en el citado «Contrato ROU-UPM», suscripto exclusivamente por integrantes del Poder Ejecutivo y representantes de la empresa UPM; en él, el Poder Ejecutivo compromete al Estado y al país en términos y en materias que exceden notoriamente sus facultades constitucionales e invaden las competencias de otros Poderes y organismos del Estado, configurándose así una situación de abierta transgresión de la Constitución.
5. En caso de que la empresa UPM concrete lo que en el texto se denomina «Decisión Final de Inversión», el Acuerdo y el contrato complementario, previsto en el «Anexo 3», extenderán sus efectos durante varias décadas, posiblemente hasta por

cincuenta años (cláusula 1 del «Anexo 3»), por lo que los compromisos inconstitucionales asumidos y la invasión de competencias por parte del Poder Ejecutivo no se reducirán a una irregularidad pasajera, limitada a un período de gobierno, sino que constituirán un estado permanente de irregularidad que condicionará a los futuros gobiernos nacionales, legislaturas, gobiernos departamentales, integraciones del Poder Judicial y direcciones de entes y servicios descentralizados del Estado, sean cuales sean los partidos políticos que accedan al gobierno.

6. El objeto de este escrito no es hacer valoraciones sobre la conveniencia o inconveniencia del Acuerdo, sino centrarse en aquellos puntos que contravienen a la Constitución; no obstante, antes de detallar los aspectos concretos que determinan la inconstitucionalidad, deseamos señalar a los Señores Representantes que lo acordado con UPM expone a la República a consecuencias negativas en lo jurídico, en lo económico, en lo tributario, en lo ambiental y en lo social.

B. Caracterización del acuerdo

7. Como dijimos, lo acordado es esencialmente una serie de inversiones y requisitos previos que Uruguay debe cumplir para que UPM considere hacer su inversión; no se establece para UPM ninguna obligación significativa previa a su propia y unilateral Decisión Final de Inversión, que opera como condición potestativa a su favor, ya que la empresa ni siquiera queda comprometida a instalar efectivamente la planta de celulosa; por lo tanto, las costosas inversiones y compromisos económicos que, como es de público conocimiento, Uruguay ha comenzado a asumir, entre los que se cuentan la construcción de una extensa vía férrea y de un viaducto, la expropiación de cientos de inmuebles, la adjudicación de una terminal portuaria y el reforzamiento de carreteras y puentes para adaptarlos a las necesidades de UPM, carecen de contrapartida y, en consecuencia, constituyen una decisión muy cuestionable desde el punto de vista de la buena administración.
8. Aun en la hipótesis de que UPM decidiera realizar su inversión, las condiciones pactadas excluyen toda participación del Estado en las utilidades del negocio e incluyen la obligación de concederle a la empresa exoneraciones tributarias, el régimen de zona franca, el uso asegurado y gratuito del agua del río Negro, la recategorización de padrones rurales, la modificación de planes de ordenamiento territorial, el uso preferente de una vía férrea y la adquisición a precio prefijado de la energía eléctrica que produzca la nueva planta, por lo que el Estado uruguayo no recibirá utilidades ni beneficios comerciales o tributarios proporcionales a la inversión que realizará para posibilitar el proyecto.
9. El Poder Ejecutivo justifica el Acuerdo argumentando que la planta generará ocho mil puestos de trabajo, así como que reactivará una zona económicamente deprimida del territorio nacional y aumentará en aproximadamente dos puntos el producto interno bruto (PIB) del país; sin embargo, nuestro Estado asume compromisos económicos por valor de varios miles de millones de dólares, por lo que la

relación entre el dinero que se invertirá y los puestos de trabajo que se generarán, que una vez en funcionamiento la planta se reducirían a unos pocos cientos, es insatisfactoria, tanto durante la construcción de la planta como, con más razón, cuando esta comience a funcionar; de lo dicho se desprende que la reactivación económica de la zona afectada no será proporcional a la inversión realizada; y, respecto al pretendido aumento del PIB, como la planta de UPM operará en régimen de zona franca, con inusuales exoneraciones tributarias, y recibirá del Estado pagos prefijados como precio de la energía eléctrica («Anexo 6» del Acuerdo), el aumento formal del PIB no se corresponderá con los ingresos reales que el país y su población percibirán por el negocio.

10. Los riesgos ambientales causados por la instalación de una gran planta de celulosa, con altísimo consumo de agua y descarga de efluentes sobre un río que presenta ya altos índices de contaminación, se suman a los de la proliferación del monocultivo de eucaliptos y a la afectación de una extensa parte del territorio nacional por el ferrocarril, que ha sido calificado por la DINAMA como «Emprendimiento de alta complejidad», con impactos tanto a nivel ambiental como social y cultural, todo lo cual hace que el Acuerdo con UPM sea inconveniente también desde el punto de vista del uso racional y sustentable de nuestros recursos naturales.
11. Considerando a la soberanía nacional tal como está establecida en los artículos 2 y 4 de la Constitución y al principio de igualdad garantizado por el artículo 8, resulta inaceptable que: a) se otorgue y garantice a UPM un régimen jurídico, tributario y de uso de recursos públicos privilegiado en comparación con el que rige al resto de las personas físicas y jurídicas en el Uruguay; b) se someta al Estado y a sus organismos, si UPM así lo decide, a un régimen de solución de controversias ante tribunales ajenos a la República; c) se le conceda a la empresa un régimen de estabilidad jurídica que afecta a la soberanía nacional y se le permita intervenir preceptivamente en la legislación, en los programas de enseñanza técnico profesional y en las políticas de desarrollo de nuestro país.

Parte II: La inconstitucionalidad

C. El Poder Ejecutivo y el principio de especialidad

12. Los organismos públicos están regidos en el Uruguay por el principio de especialidad; ello significa que solo pueden actuar en aquellas áreas y materias que la Constitución o la ley les asignan expresamente como de su competencia y que cualquier actuación por fuera de esas competencias es ilegítima.
13. Respecto al principio de especialidad, ha dicho el profesor Enrique Sayagués Laso: «El principio de especialidad tiene relación con la capacidad o competencia de las personas jurídicas. Mientras que las personas físicas por el solo hecho de ser capaces están habilitadas para hacer cuanto estimen conveniente, salvo las prohibiciones legales, las personas jurídicas solo pueden actuar para el cumplimiento

de los fines que motivaron su creación. La opinión es unánime al respecto». (*Tratado de Derecho Administrativo*. FCU, 9.^a edición).

14. El Poder Ejecutivo no es una excepción a esa regla, estando sus competencias establecidas en la Constitución, en particular en el artículo 168; por lo tanto, cualquier acción fuera de sus competencias es inconstitucional; el hecho es aún más claro si —como ocurre con reiteración en el «Contrato ROU-UPM»— el área de competencia de la que se trata está expresamente asignada por la Constitución a otro Poder u órgano del Estado.
15. Esa precisa asignación y delimitación constitucional de competencias no es caprichosa; tiene por finalidad dar garantías a los ciudadanos y prevenir excesos y desbordes de autoridad por parte de los gobernantes; es a través de la distribución de competencias entre los distintos Poderes y órganos del Estado que se establece un sistema de limitaciones, contrapesos y controles mutuos que son imprescindibles para la vida republicana y democrática.
16. A continuación expondremos algunas de las más evidentes transgresiones constitucionales contenidas en el texto del «Contrato ROU-UPM»; la exposición no será exhaustiva, dado que el documento, considerado en su conjunto, constituye un desborde de potestades por parte del Poder Ejecutivo y le asigna a la empresa UPM un indebido papel de privilegio y dominio del que no existen antecedentes en la vida nacional; confiamos en que los Señores Representantes, movidos por su propio celo, descubrirán que, además de los que mencionaremos, otros puntos del Acuerdo con UPM resultan inconciliables con nuestro orden constitucional.

D. Afectación de competencias del Poder Legislativo

17. *Poder Legislativo 1.* La celebración de contratos con empresas privadas extranjeras no está prevista en nuestra Constitución y, específicamente, no figura entre los cometidos del Poder Ejecutivo; sí está prevista la celebración de tratados, en el numeral 20 del artículo 168, pero, según dicho numeral, el Poder Ejecutivo necesita la aprobación del Poder Legislativo para ratificarlos; el criterio es confirmado por el numeral 7 del artículo 85 de la Constitución, que le asigna al Poder Legislativo competencia para aprobar o reprobado los contratos de cualquier naturaleza que se celebren con potencias extranjeras.
18. La celebración de este tipo de contratos es entonces una actividad sobre la que no hay expresa previsión constitucional; ello, por aplicación del principio de especialidad, lleva a concluir que el Poder Ejecutivo no está facultado para celebrarlos, o al menos no lo está para hacerlo por sí y ante sí; a título de ejemplo, citaremos el antecedente de que en el año 2015, para celebrar un contrato de préstamo con ANCAP, destinado a que la empresa estatal saldara deudas con un Estado extranjero, el Poder Ejecutivo necesitó la autorización del Parlamento, que se materializó en la Ley n.º 19.339.

19. En consecuencia, el primer exceso del Poder Ejecutivo lo constituye la propia suscripción del «Contrato ROU-UPM» por representantes del Poder Ejecutivo, en forma reservada y sin noticia ni intervención del Parlamento; no se trata solo de una objeción formal, el Acuerdo implica compromisos económicos, normativos, institucionales y territoriales de tal magnitud que afectarán a toda la República durante varias décadas, por lo que resulta inconcebible que se los asuma sin conocimiento ni aprobación del Parlamento.
20. La omisión de dar cuenta al Parlamento y de solicitar la aprobación legislativa del Acuerdo conlleva además para los ciudadanos la imposibilidad de promover ante la Suprema Corte de Justicia la acción de inconstitucionalidad de las leyes prevista por los artículos 256 a 259 de la Constitución, determinando que el régimen contractual establecido entre el Poder Ejecutivo y UPM eluda por completo el contralor de los otros dos Poderes del Estado.
21. *Poder Legislativo 2.* Un aspecto clave del régimen contractual acordado es que las normas jurídicas que se aprueben en cumplimiento del Acuerdo, o del contrato complementario que deberá suscribirse si se produce la Decisión Final de Inversión, no podrán ser derogadas ni modificadas contra la voluntad de UPM, ni siquiera por ley, sin exponer a Uruguay a la posibilidad de demandas indemnizatorias, conforme al régimen de solución de controversias que le permite a UPM someter el litigio a tribunales extranacionales de arbitraje.
22. Esa situación es consecuencia de transformar en obligaciones contractuales a actos típicamente soberanos, como la actividad legislativa; la situación es aún más clara a la luz de la cláusula 5 del documento «Anexo 3» del Acuerdo (que prevé los contenidos del contrato complementario) en la que, con el título «Estabilidad jurídica», se establece de manera expresa como contenido necesario del contrato complementario la «Estabilidad del régimen legal, protección ante un cambio en el régimen legal que afecte a UPM o al proyecto de UPM, y mecanismos para la protección efectiva y ejecución de los derechos de las Partes bajo el Contrato»; cabe recordar que la obligación de conceder esa estabilidad jurídica afectará automáticamente a Uruguay si UPM comunica su Decisión Final de Inversión.
23. En síntesis, aspectos esenciales de la soberanía, como el ejercicio de la actividad legislativa, quedarán sometidos a un contrato con una empresa privada y pueden dar lugar a demandas de muy elevado monto ante tribunales arbitrales ajenos al país, lo cual condiciona gravemente al Poder Legislativo, contraviniendo lo dispuesto por el artículo 4 y la Sección V de la Constitución de la República.
24. *Poder Legislativo 3 (legislación laboral).* Un ejemplo ilustrativo de renuncia a la potestad legislativa es, además del régimen general de estabilidad jurídica pactado, lo previsto en materia de normativa laboral en la cláusula 3.6.10, y en especial en el literal c de dicha cláusula; la misma, con el título de «Mecanismos de Prevención y Resolución de Conflictos», prevé la aprobación —previa a la Decisión Final de Inversión y a la suscripción del contrato complementario— de cambios

en el derecho positivo laboral uruguayo que serán acordados por el PIT-CNT, la empresa UPM y el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social; el literal c establece expresamente que las normas que se aprueben se incorporarán a nuestro derecho positivo «bajo la forma de ley, decreto o eventualmente convenio colectivo» y tendrán alcance nacional.

25. Por las razones expuestas en los numerales 21, 22 y 23 de este escrito, las normas laborales que se aprueben en esas condiciones no podrán ser derogadas ni modificadas, ni siquiera por el Parlamento en ejercicio de su potestad legislativa, sin exponer a Uruguay a responsabilidad jurídica y a demandas indemnizatorias ante tribunales arbitrales, lo cual concluye asignándole a UPM un inadmisibles papel de colegislador forzoso y confirmando la renuncia a la soberanía legislativa que conlleva el Acuerdo.

E. Afectación de la autonomía de los gobiernos departamentales

26. El artículo 262 de la Constitución les asigna a los gobiernos departamentales «el Gobierno y la Administración de los Departamentos, con excepción de los servicios de seguridad pública»; eso significa que, en su territorio y en las materias de su competencia, los gobiernos departamentales tienen un estatuto de autonomía que veda la intervención del Poder Ejecutivo.

27. El Acuerdo suscrito por el Poder Ejecutivo establece compromisos relativos al ordenamiento territorial, a la categorización de padrones, a las autorizaciones forestales, al transporte de cargas y de pasajeros, a la circulación por carreteras, a la vivienda y a la reglamentación de esas materias en varios departamentos del país.

28. Lo dicho se evidencia en las cláusulas 3.4.10 («Transporte de grandes cargas»), 3.9.1 literal b («Sistema de localidades»), 3.9.2 literales e y f (en los que se comprometen a largo plazo políticas departamentales), 3.9.3 literales d y e (en los que se asumen obligaciones y plazos en materias de neta competencia departamental); especialmente claro es el documento «Anexo 2», parte 1, recuadro correspondiente a «Forestal», en que el Poder Ejecutivo se compromete a respaldar a UPM ante los gobiernos departamentales para que estos se obliguen a no establecer restricciones o no hacer más gravosas las condiciones de la plantación forestal en su territorio, lo que puede interpretarse como una presión indebida del Poder Ejecutivo sobre los gobiernos departamentales para que estos resignen parte de su autonomía; de poco sirve mencionar cada tanto a la autonomía departamental si, en los hechos, las condiciones pactadas la vulneran en forma constante.

29. Una vez comunicada la Decisión Final de Inversión, las condiciones acordadas, así como los decretos y las decisiones administrativas que los gobiernos departamentales dicten en cumplimiento de lo acordado por el Poder Ejecutivo, quedarán sujetos al mismo régimen de estabilidad que el resto de las obligaciones establecidas en el Acuerdo y que las que se establezcan en el contrato complementario, de

modo que los gobiernos departamentales actuales y futuros no podrán desconocerlas ni modificarlas sin exponer al país a cuantiosas demandas por incumplimiento.

30. Por lo tanto, la afectación de competencias y de autonomía no se reduce a la actual Administración de los departamentos afectados; en la medida en que el contrato complementario puede tener una duración de hasta cincuenta años, los compromisos de estabilidad jurídica y administrativa implican una inconstitucional limitación de la autonomía de las futuras administraciones departamentales que puede extenderse durante muchos períodos de gobierno.

F. El problema de la jurisdicción y la solución de controversias

31. La cláusula 11 del Acuerdo regula la prevención y solución de las controversias jurídicas, comerciales y técnicas que puedan surgir entre el Estado uruguayo y la empresa UPM, desde la Decisión Final de Inversión hasta que finalice la ejecución del contrato complementario.
32. Para ello, se prevén tres clases de procedimientos: a) la ocurrencia ante tribunales uruguayos; b) el peritaje, con las reglas de la Cámara de Comercio Internacional; c) el arbitraje, ante el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI), dependiente del Banco Mundial, y eventualmente, si el CIADI no aceptara intervenir de forma directa en la controversia, ante la UNCITRAL, dependiente de Naciones Unidas pero administrada por el CIADI.
33. La posibilidad de elegir entre litigar ante tribunales uruguayos o recurrir al arbitraje conforme a las reglas del CIADI es una facultad exclusiva de UPM, ya que la cláusula 11.1, literal b inciso ii le permite a UPM, y no al Estado uruguayo, optar entre el arbitraje y el Poder Judicial uruguayo; de modo que el acuerdo establece condiciones desiguales y favorables a UPM respecto a la elección de la jurisdicción y del procedimiento para la dilucidación de disputas.
34. Tanto en el peritaje como en el arbitraje, en caso de no haber acuerdo entre las partes sobre la designación de peritos o árbitros, la designación del perito, o del tercer y decisivo árbitro, quedan libradas a un organismo internacional; en el caso del peritaje, al «Centro Internacional de Amigable Resolución de Disputas» de la Cámara de Comercio Internacional (cláusula 11.3, literal D, del acuerdo); en caso de arbitraje, cada parte elegirá a un árbitro, y el tercero será designado por el presidente del CIADI, porque así lo dispone el artículo 38 del reglamento de arbitrajes del CIADI, que fue aceptado por las partes en el literal C de la cláusula 11.2 del Acuerdo; cabe señalar que el Banco Mundial ha promovido y financiado la plantación forestal en Uruguay desde hace más de treinta años, por lo que podría dudarse de que el CIADI, dependiente de dicho Banco, ofreciera todas las garantías de neutralidad deseables; corresponde agregar que, por la cláusula 11.2, literal b, Uruguay se obliga a denunciar ante el CIADI a cualquier organismo gubernamental que contrate con UPM, y que dicho organismo quedará obligado a someterse al resultado del proceso arbitral.

35. Desde el punto de vista constitucional, la pregunta clave en este punto es si el Poder Ejecutivo tiene facultades para, sin consulta ni aprobación parlamentaria, someter al país y a todos los organismos del Estado a procesos periciales o arbitrales realizados ante tribunales ajenos a la República; otro aspecto del problema es si el Poder Ejecutivo tiene facultades para exonerar a una empresa privada, que operará en territorio nacional, de someterse al Poder Judicial uruguayo en los litigios que le inicien los organismos públicos o ella inicie contra estos; y un tercer aspecto es cómo conciliar la función reguladora y de control que debe cumplir el Estado, en ejercicio de su poder de imperio, con la posibilidad de que las decisiones de sus órganos sean sometidas a dictámenes periciales y fallos arbitrales; por poner un ejemplo: cómo hará la DINAMA, o cualquier otro órgano de regulación o contralor, para regular, controlar y eventualmente sancionar a UPM si cada una de esas decisiones puede ser cuestionada y sometida a peritaje o arbitraje ante tribunales extranacionales.
36. Ninguna disposición constitucional habilita al Poder Ejecutivo a adoptar por sí decisiones que comprometen a los otros Poderes y organismos autónomos del Estado y a los gobiernos departamentales; es discutible que algunos de los contenidos del Acuerdo puedan ser asumidos incluso por ley, pero pocas dudas caben de que el Poder Ejecutivo, a través de un contrato con una empresa privada, no tiene legitimidad para disponer lo que en este Acuerdo dispone.

G. Afectación de la autonomía de los consejos de enseñanza

37. La cláusula 3.6.4 del acuerdo establece textualmente: «Luego de la fecha de la DFI (decisión final de inversión), ROU deberá organizar y financiar la mejora de las Universidades Técnicas (UTU), sobre todo de los Toros, Durazno y Tacuarembó, para mejorar su capacidad de brindar instalaciones y recursos educativos con respecto a las disciplinas mecánicas, de instrumentación y eléctricas y, al hacerlo, deberá tener en cuenta y aplicar de buena fe las visiones de UPM con respecto a lo siguiente: i) Las necesidades de sus cadenas de valores con relación al proyecto UPM; ii) Cómo cree que la cooperación puede facilitarse de mejor manera entre dichas universidades y las universidades técnicas en Finlandia».
38. El artículo 202 de la Constitución dispone que los distintos niveles de la enseñanza pública, incluida la industrial, serán regidos por Consejos Directivos Autónomos; el mismo artículo dispone que los Consejos Directivos Autónomos deben ser oídos por las Comisiones Parlamentarias, con fines de asesoramiento, respecto a las leyes relativas a sus servicios; esa es la única previsión constitucional que establece alguna limitación a la autonomía de esos Consejos, y está claramente reservada a la ley; por ello nuestra doctrina constitucional y administrativa ha afirmado siempre que los Consejos de la Enseñanza tienen el mayor grado de autonomía posible dentro del Estado uruguayo, así fue leída siempre la disposición constitucional y así se la ha interpretado pacíficamente en épocas democráticas.

39. Por lo tanto, todo el contenido de la cláusula 3.6.4, así como el de otras, que prevén la creación de carreras técnicas y de títulos, son inconstitucionales; el Poder Ejecutivo tiene vedado disponer de los programas y del currículo de la enseñanza; mucho más hacerlo por contrato, supeditándolos a «las visiones» y los intereses de una empresa privada.

H. El proyecto ferroviario

40. El llamado «Proyecto Ferroviario de ROU», previsto en la cláusula 3 del Acuerdo, más allá de su conveniencia o inconveniencia técnica, económica y social, padece de tres vicios que afectan su legitimidad desde el punto de vista constitucional.

41. En primer lugar, es un proyecto concebido para el uso absolutamente preferencial de la empresa UPM, que se reserva, para sí o para el operador ferroviario que designe, el uso irrestricto de las vías «las 24 horas del día, los 365 días del año» (cláusula 3.3.12, literal a); además, según la cláusula 3.3.12, UPM podrá comunicar el régimen de uso de la vía con solo veinticuatro horas de anticipación, lo que dificultará o impedirá que AFE o el Estado uruguayo, que solo sabrán de la disponibilidad de la vía con un día de anticipación, puedan celebrar contratos de transporte con otras empresas o usar la vía para el servicio regular de carga o de pasajeros; ello confirma el absoluto privilegio comprometido por el Poder Ejecutivo con UPM.

42. Asegurar en forma permanente a un particular el uso preferencial y privilegiado de una vía pública de transporte de casi trescientos kilómetros de extensión, en desmedro del resto de los habitantes y empresas del país, rindiendo el Estado cuentas a ese particular de todos los pasos de la construcción y del posterior mantenimiento de la vía, como resulta de las cláusulas 3.3.3 a 3.3.12 del acuerdo, vulnera el principio de igualdad garantizado por el artículo 8 de la Constitución de la República; algo similar puede decirse respecto a la regulación del viaducto y de algunos de los «proyecto viales» previstos en las cláusulas 3.3.15 y siguientes, y en la cláusula 3.4 del Acuerdo; en un régimen republicano, es inadmisibles que las obras públicas se realicen a la medida y bajo el control de una empresa privada, o que se destinen expresamente para el beneficio comercial de esa empresa privada.

43. El segundo aspecto inconstitucional del denominado «Proyecto Ferroviario» es que las obras de la vía se harán con base en la expropiación de padrones cercanos a su trazado, proceso que ya ha empezado; el artículo 32 de la Constitución establece que «nadie puede ser privado de su propiedad sino en los casos de necesidad o utilidad pública establecidos por una ley [...]»; en el caso, ninguna ley estableció la necesidad o utilidad pública de las expropiaciones en curso, por lo que todo el proceso expropiatorio está afectado por inconstitucionalidad.

44. El tercer aspecto viciado desde el punto de vista formal del «Proyecto Ferroviario» es que se centra en una actividad y dispone de unos recursos materiales que co-

rresponden a la competencia y a la propiedad de un ente autónomo, AFE, que no forma parte del Acuerdo; sin embargo, AFE verá condicionada por completo su actividad y recursos futuros por las decisiones adoptadas por el Poder Ejecutivo en el Acuerdo con UPM; huelga decir que si, luego de la Decisión Final de Inversión, AFE no cumpliera lo acordado por el Poder Ejecutivo, el Estado uruguayo y eventualmente AFE quedarían expuestos a demandas indemnizatorias por parte de UPM.

I. El «anexo» sobre energía y UTE

45. La cláusula 3.11 hace referencia a un «memorándum de entendimiento sobre energía eléctrica», que las partes declaran haber firmado y que se incluye luego en el Acuerdo como «Anexo 6», aclarando que la concreción de ese entendimiento sobre energía eléctrica es condición necesaria para la Decisión Final de Inversión.
46. El «Anexo 6» tiene una redacción tortuosa, en especial respecto a quiénes son, en sentido sustancial, las partes que manifiestan su voluntad y lo suscriben, lo que hace complejo determinar su alcance obligacional; formalmente, en el título y en el acápite, se declara que las partes del documento son el Ministerio de Industria Minería y Energía, representado por la Sra. Ministra, UTE, representada por su Presidente, y UPM Pulp Oy, que en el documento publicado por Presidencia de la República no aparece representada, puesto que el lugar reservado para los nombres de sus representantes está en blanco; curiosamente, en el capítulo 6 del mismo anexo, titulado «Contrato de energía eléctrica», ya no son el MIEM ni UTE quienes expresan voluntad y asumen compromisos, sino el Poder Ejecutivo, que no figura como parte en el documento; no obstante, allí se establecen obligaciones de compra de energía, se fija su precio y se declara que esos compromisos tendrán vigencia hasta que se firme un contrato de compra-venta de energía y un convenio de uso entre UTE y UPM.
47. En síntesis, todo indica que ese documento está viciado de nulidad, por cuanto no hay correspondencia entre las partes que lo suscriben y las voluntades que se expresan y comprometen; tampoco es claro cuál es el alcance obligacional de las condiciones pactadas ni en qué medida obligan a UTE o al Poder Ejecutivo, siendo que este último no figura entre quienes suscriben el documento; en cualquier caso, ni el MIEM ni UTE tienen facultades para obligar al Poder Ejecutivo y este no la tiene para obligar a UTE; para concluir, la afirmación de la cláusula 11.3 resulta falsa, por cuanto, según la versión publicada, el Poder Ejecutivo no firmó ese entendimiento ni figura como parte de él.
48. Cabe señalar lo improcedente y riesgoso de suscribir esa clase de documentos, por cuanto, aunque es incierta su validez y su alcance obligacional, podría comprometer la responsabilidad de UTE o la del Estado, siendo que quienes lo suscriben como partes no están constitucionalmente facultados para lo segundo.

J. Afectación del agua

49. Las cláusulas 3.7.1 y 3.7.2 del Acuerdo le conceden a UPM el uso gratuito y preferencial del agua del río Negro y comprometen al Estado a garantizarle un flujo mínimo río abajo de la represa de Rincón del Bonete.
50. Conforme al artículo 47 de la Constitución, las aguas superficiales y las subterráneas, excepto las pluviales, pertenecen al dominio público del Estado y deben ser usadas siguiendo criterios que el artículo constitucional detalla: a) su uso está subordinado al interés general y debe ser solidario con las futuras generaciones; b) deben destinarse de manera prioritaria al suministro de agua potable a las poblaciones; c) dicho suministro debe hacerse anteponiendo las razones de orden social a las de interés económico; d) los usuarios y la sociedad civil deben participar en cualquier instancia de planificación, gestión y control de los recursos hídricos; e) para suministrar agua a otro país se requiere ley aprobada por tres quintas partes de los votos de cada Cámara y es necesario que el otro país se encuentre desabastecido y que el suministro responda a motivos de solidaridad.
51. Lo previsto en las cláusulas 3.7.1 y 3.7.2 del Acuerdo contraviene lo dispuesto por el artículo 47 de la Constitución; la concesión gratuita del agua del río a una empresa y la garantía de un flujo mínimo no son compatibles con el carácter de bien del dominio público del Estado que la Constitución le asigna al agua; darle a UPM garantía de un flujo mínimo en su beneficio implica asignarle al agua del río un destino prioritario que no es el suministro de agua potable a las poblaciones; basta pensar en la posibilidad de sequía para advertirlo; el Estado no puede comprometerse a darle al agua un destino que se anteponga al del suministro de agua potable; hacerlo es priorizar razones de interés económico de una empresa por sobre las de orden social, cosa expresamente prohibida por la Constitución; por último, en tanto las cláusulas citadas implican planificación, gestión y control de recursos hídricos, esos compromisos no pueden asumirse de manera legítima sin instancias formales de participación de los usuarios y de la sociedad civil, que no tuvieron lugar antes de la suscripción del Acuerdo.

K. Otros organismos del Estado y personas públicas no estatales

52. Por razones de espacio y respeto al tiempo de los Señores Legisladores, nos es imposible detallar otras irregularidades del Acuerdo en relación con las competencias y gestión de servicios descentralizados del Estado y personas públicas no estatales; mencionaremos apenas que la cláusula 3.5.2 compromete sustancialmente políticas portuarias, la 3.6.5 y 3.6.7 al INEFOP y la 3.9.2 a ANTEL.

L. Políticas de desarrollo

53. Sobre el final del Acuerdo, un extenso capítulo, desde la cláusula 3.10.1 hasta la 3.10.12, crea varias entidades bilaterales denominadas «Grupo de Trabajo de

Desarrollo», «Fondo de Innovación Sectorial» y «Directorio del Fondo», que se integrarán con una representación paritaria de UPM y del Estado Uruguayo.

54. Los cometidos de esas instituciones son los de financiar y organizar los siguientes proyectos: Centro Tecnológico Forestal Maderero, Centro Tecnológico en Bioeconomía, Proyectos de I+D+I (investigación, desarrollo e innovación), Programa de becas para maestrías y doctorados, Centro de Desarrollo Empresarial, Programa de Desarrollo de Proveedores Nacionales, Iniciativa del Río Negro.
55. De la lectura de sus objetivos, resulta que esas entidades bipartitas asumirán un papel relevante en las políticas de desarrollo, educativas, científicas y tecnológicas del Uruguay; sin embargo, no existe en el Acuerdo ninguna previsión sobre la participación o supervisión por parte de los Consejos de Enseñanza, o de la Universidad de la República, ni de ningún otro organismo rector de esas áreas, por lo que, siendo el del Acuerdo un régimen contractual, será difícil hacerlo valer después.
56. Cabe cuestionar la constitucionalidad de que esas actividades, estratégicas para el país, sean asumidas por una empresa privada en pie de igualdad con el Estado; sobre todo porque se omite toda referencia a la intervención de los Consejos de Enseñanza, que, conforme al artículo 202 de la Constitución, deben regir a todos los niveles de la enseñanza.

M. Cesión del acuerdo

57. La cláusula 9.1 establece: «Ninguna disposición del presente contrato impedirá que UPM venda, ceda, transfiera o disponga de algún modo, de su participación en el Proyecto UPM (o de alguna parte de él) sin el consentimiento de ROU».
58. Las cláusulas siguientes pretenden moderar a la 9.1, pero no lo logran porque la misma cláusula 9.1 se autoblinda contra toda relativización: UPM puede ceder todo o parte del contrato sin consentimiento de ROU, y ninguna otra disposición del mismo contrato puede afectar ese derecho.
59. Eso significa que todos los privilegios y prerrogativas concedidos a UPM, el uso prioritario de la vía de ferrocarril, del puerto y del agua del río Negro, las zonas francas y las exoneraciones tributarias, la injerencia en la enseñanza, en la legislación laboral y tributaria, en los planes de ordenamiento territorial y en las políticas de desarrollo, podrán ser ofrecidos por UPM en el mercado mundial.
60. Obviamente, si el Poder Ejecutivo no tiene competencia constitucional para conceder esos privilegios, mucho menos la tiene para autorizar que sean ofrecidos y transferidos, «sin el consentimiento de ROU», a otras empresas o grupos económicos.

N. Conclusión

61. Lo expuesto, sin agotar las inconstitucionalidades del «Contrato ROU-UPM», debe llamar la atención de los Señores Legisladores y dar lugar a que la Cámara de Re-

presentantes tome intervención en el asunto y ejerza las potestades que le asigna el artículo 93 de la Constitución, evitando a la República y a sus habitantes un Acuerdo y un futuro contrato complementario que contravienen su régimen constitucional.

Por lo expuesto, a la Cámara de Representantes, solicitamos:

1. Se considere al presente escrito una petición formal, de parte de un conjunto de ciudadanos afectados por la transgresión del orden constitucional, conforme a lo previsto por el artículo 93 de la Constitución de la República.
2. Se ejerzan las potestades asignadas a la Cámara de Representantes por el referido artículo 93 de la Constitución de la República.

Una batalla legal sin precedentes

A los cuestionamientos económicos, sociales y ambientales a la planta de celulosa de UPM en el río Negro y al proyecto ferroviario, se han sumado objeciones y acciones constitucionales y legales como nunca antes se había dado en el país.

Desde la firma pública del Contrato ROU-UPM, el 7 de noviembre de 2017, por tres funcionarios de la Presidencia de la República y la multinacional finlandesa UPM, se generó una sucesión de impugnaciones legales sin precedentes en Uruguay, que comenzó con el cuestionamiento de ese mismo acto oficial y continuó a medida que se fueron conociendo las consecuencias de su implementación.

La polémica se inició con la propia denominación de «contrato» a un documento que solo es una sucesión de compromisos asumidos por una de las partes, el gobierno nacional, en nombre del Estado uruguayo, mientras que la empresa UPM queda libre de responsabilidad si decide hacer o no la inversión. Al cabo de cierto tiempo, desde la Presidencia de la República se pasó a hablar de «acuerdo».

Se cuestionó también que tales compromisos fueran firmados por unos funcionarios y no por las autoridades responsables, sobre todo por el presidente Tabaré Vázquez. Luego se supo que existía una resolución del Consejo de Ministros que aceptaba el acuerdo y facultaba a esos funcionarios a firmarlo. Sin embargo, esta resolución no ha sido publicada hasta el día de hoy en los medios de comunicación oficiales.

Los cuestionamientos al carácter inconstitucional e ilegal de los contratos firmados por el Poder Ejecutivo habilitaron acciones administrativas y en la justicia. A

su vez, la gran urgencia del gobierno por concretar la inversión condujo a nuevas transgresiones de los procedimientos vigentes para la autorización de los proyectos y estas fueron base de nuevas impugnaciones legales.

A medida que se fueron conociendo los posibles impactos del tren proyectado, la falta de respuesta de las autoridades dio lugar a iniciativas legislativas locales para prohibir el pasaje del tren de UPM por zonas pobladas. Paralelamente, las declaraciones de confidencialidad del gobierno en los procedimientos y las negociaciones dieron lugar a nuevas acciones legales. No hay precedentes en Uruguay de tal sucesión de litigios generados por el proyecto de una empresa multinacional.

Capítulo VII

Opacidad y entrega final

A pesar de haber sido declarada confidencial toda la negociación con la empresa UPM, a medida que se fueron conociendo las resoluciones del gobierno uruguayo, quedaron en evidencia nuevas facetas de esos acuerdos igualmente lesivas para el país.

La resolución del Poder Ejecutivo que formalizó la aprobación y autorizó la firma del contrato de inversión entre la República Oriental del Uruguay y la multinacional finlandesa UPM ha sido ocultada hasta el presente y no figura en las resoluciones del Consejo de Ministros publicadas en la página web de Presidencia de la República. Accedimos a ella por una vía indirecta, pero está probada su existencia.

«Apruébase el proyecto de Contrato de Inversión y sus anexos a celebrarse entre la República Oriental del Uruguay y UPM Pulp Oy», establece el artículo primero de la Resolución 1052/017 (CM/562) del 7 de noviembre de 2017, firmada por el presidente de la República y todos sus ministros. El fundamento de la decisión remite al Decreto 477/008 del Poder Ejecutivo sobre Promoción y Protección de Inversiones.

El Decreto 477/008, del 7 de octubre de 2008, fue precisamente el que introdujo la figura de los contratos de inversión —y el procedimiento para la elaboración de un acuerdo de este tipo— entre el Estado y los potenciales inversores, que no se encuentra prevista en la Ley n.º 16.906, del 7 de enero de 1998, de Promoción y Protección de Inversiones, ni en la Constitución de la República.

Tanto la Ley n.º 16.906 como los decretos siguientes relacionados con las inversiones de capital —el 455/007, del 26 de noviembre de 2007, sobre Proyectos de Inversión y Actividades Sectoriales Específicas, Beneficios Tributarios, Regulación, y el 477/008, antes mencionado— se refieren exclusivamente a la posibilidad de conceder a esos proyectos beneficios especiales en materia fiscal, no de otro orden.

Sin haber sido publicada en el *Diario Oficial* ni en el sitio web de Presidencia, la Resolución 1052/017 pasó a ser tomada como decreto-ley por los distintos organismos del Estado uruguayo. Así lo registran los informes internos de varias dependencias (UTE, MTOP, etcétera) y lo evidencia también la resolución del Tribunal de Cuentas relativa al contrato de obra del ente energético con UPM.

En cuanto al trámite en UTE, un informe de la Gerencia del Área Asesoría Técnico Jurídica dirigido al gerente general Carlos Pombo el 3 de abril de 2018 señaló que el ente estaba en situación de «desigualdad» frente a las condiciones impuestas por la multinacional para suscribir el contrato de compra-venta de energía. «Se trató de discusiones muy difíciles», dice el documento, al que tuvimos acceso.

Según los negociadores de UTE, los representantes de UPM no aceptaron que el nuevo contrato fuera similar al existente con la planta de la empresa en Fray Bentos y advirtieron a los funcionarios del organismo que «cláusulas en las que no se llegara a acuerdo serían dilucidadas en el ámbito del Poder Ejecutivo». A buen entendedor...

La Resolución 1052/017 del Poder Ejecutivo fue más lejos aún al justificar la firma del contrato atribuyendo al proyecto de UPM logros extraordinarios tales como:

La aprobación y ejecución del proyecto incrementará en forma permanente el PIB, generará exportaciones agroindustriales, contribuirá a una mayor recaudación de tributos, impactará significativamente en términos de empleo, generando miles de puestos de trabajo, directos, indirectos e inducidos, impactando en forma relevante en la infraestructura pública que deberá desarrollarse, profundizando la descentralización y el desarrollo de la región norte y noroeste del país, entre otros beneficios.

Declaraciones oficiales semejantes hicieron que el Centro de Archivos y Acceso a la Información Pública (CAINFO), sobre la base de la Ley n.º 18.381, solicitara a los organismos del Estado correspondientes los estudios que fundamentaban estas afirmaciones:

- Incremento permanente del PIB en aproximadamente dos puntos porcentuales.
- Incremento de entre 10 % y 15 % del PIB per cápita en la zona comprendida por los departamentos de Cerro Largo, Durazno, Florida y Tacuarembó.
- Nuevas exportaciones agroindustriales en el entorno de los mil millones de dólares al año.
- Una recaudación de tributos aproximada de USD 120 millones.
- Hasta 5.000 nuevos puestos de trabajo en la etapa de construcción.

La respuesta formal dada a CAINFO fue que tal información había sido clasificada como confidencial, al igual que todos los documentos referidos a las negociaciones entre el Estado uruguayo y la empresa UPM.

En un comunicado, CAINFO expresó:

Esta opacidad puede generar dudas legítimas en la ciudadanía. ¿Quién realizó el estudio?; ¿lo hizo una consultora privada?; ¿el estudio fue pagado por UPM o por el Estado?; ¿los estudios los hizo el Estado con sus técnicos?; o ¿hubo dos estudios, uno realizado por el sector privado, y otro realizado por el Estado, y se utilizaron los valores de uno solo de ellos?

La organización, especializada en acceso a la información pública, concluyó:

Creemos que estas preguntas deben de ser contestadas por el Estado, y además deben ser documentadas por el o los estudios realizados para la negociación.

Cambios de contenido

El acuerdo entre el gobierno y UPM para la instalación de la nueva planta de celulosa siguió sufriendo modificaciones que, además de ser negociadas en secreto, era difícil conocer, pues en la Presidencia de la República tenían orden de no publicar las resoluciones vinculadas con la multinacional finlandesa.

Los representantes del Poder Ejecutivo siempre se refirieron al Contrato ROU-UPM como el firmado en noviembre de 2017. Aunque la negociación se desarrolló en secreto y fue luego declarada confidencial, el director de la OPP, Álvaro García, aludió en reiteradas ocasiones a la difusión del documento final como la demostración de la transparencia que habría caracterizado a toda la relación con UPM.

«La transparencia del proceso está justificada en muchísimos hechos», declaró García a Radio Uruguay en febrero de 2019 y volvió a poner como ejemplo la publicación del acuerdo en la página web de Presidencia. «Todo el proceso es transparente y no hubo nada secreto», insistió y agregó que darían las explicaciones al concurrir a la Comisión de Constitución y Códigos de la Cámara de Representantes.

Efectivamente, la comisión parlamentaria convocó a los firmantes del Contrato ROU-UPM para explicar sus fundamentos a raíz de la denuncia presentada por cientos de ciudadanos que se consideran afectados por las inconstitucionalidades del acuerdo. Sin embargo, el Poder Ejecutivo cambió a último momento su decisión y comunicó que sus representantes no asistirían a la sesión prevista.

En su lugar, García, Miguel Ángel Toma y Juan Andrés Roballo —los dos últimos secretario y prosecretario de la Presidencia, respectivamente— enviaron al Parlamento un informe que definieron como «un estudio independiente», confeccionado por la firma Rueda Abadi Pereira Consultores. Como era esperable, el estudio contratado por el gobierno concluyó que «el acuerdo de fecha 7/11/2017 celebrado entre Uruguay y UPM no transgrede norma constitucional ni legal alguna», pero hizo una revelación inesperada.

El informe de los consultores privados mostró que el Contrato ROU-UPM había sido modificado con posterioridad a aquella fecha y que existía otra decisión del Consejo de Ministros, identificada como la Resolución 154 del 9 de abril de 2018,

que aprobaba las enmiendas introducidas. Como en el caso anterior, la resolución no se encontraba publicada y lo mismo sucedía con las modificaciones del acuerdo.

Lo más insólito de la situación planteada fue que, al hacer una consulta a las oficinas de la Presidencia de la República para acceder a la referida resolución, la respuesta fue que había una decisión que lo impedía. «No va a tener acceso porque la orden fue que no se publicara», explicaron desde la sección de Acuerdos.

Por el estudio de Rueda Abadi Pereira, se supo que las enmiendas al Contrato ROU-UPM avaladas por el Consejo de Ministros habían sido realizadas el 5 de abril de 2018. El informe transcribe textualmente el artículo 1.º de la resolución:

«1º.- Convalídase lo actuado por los señores Secretario de la Presidencia de la República, Dr. Miguel A. Toma, Prosecretario de la Presidencia de la República, Dr. Juan Andrés Roballo y el Director de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, Contador Álvaro García en relación a la suscripción de la Enmienda al Acuerdo de Inversión y sus anexos celebrado entre la República Oriental del Uruguay y UPM el 7 de noviembre de 2017, que se anexa y forma parte de la presente Resolución».

Es decir, habían continuado las negociaciones después de 2017 y habían surgido modificaciones. Según el estudio asesor, la razón de los cambios habrían sido «ciertas inconsistencias e imprecisiones detectadas por ambas partes en el Acuerdo», pero su contenido no se conocía. Tras un pedido formal de acceso a la información pública, cerca del vencimiento del plazo legal se entregó la resolución requerida.

Al leer la Resolución 154/018, fechada el 9 de abril de 2018, se constató que validaba un hecho consumado. La enmienda había sido firmada por Toma, Roballo y García cuatro días antes, el 5 de abril, cuando estos funcionarios no tenían atribución para hacerlo. La Resolución 1052/017 los autorizaba a realizar ajustes «previo a su suscripción», pero estos eran cambios posteriores a la firma del contrato.

La justificación dada a las modificaciones realizadas fue que «la República Oriental del Uruguay y UPM Pulp Oy identificaron de mutuo acuerdo ciertas inconsistencias e imprecisiones en la redacción de algunas cláusulas». Pero más allá de correcciones menores, debidas a inusuales errores de tipeo, el cambio más importante fue en las tarifas que pagaría UPM por el uso de las vías del ferrocarril central.

Ya habían sido advertidas diferencias significativas entre las versiones en español y en inglés del contrato. «En caso que surja alguna ambigüedad o discrepancia entre los textos en inglés y español del presente Contrato, prevalecerá el texto en español», decía el acuerdo original. Pero cuando esas diferencias se señalaron en público, la consultora contratada por UPM, CPA Ferrere, dijo que valía la versión en inglés.

Efectivamente, la principal corrección introducida al contrato consistió en homogenizar los valores de esas tarifas de acuerdo con la versión en inglés, que era

la de valores más bajos. Según la nueva versión, por transitar las vías del ferrocarril central, UPM pagaría cinco milésimos de dólar estadounidense por tonelada y por kilómetro en los primeros cinco años y seis milésimos de dólar de ahí en adelante.¹²⁷

Otra precisión en la nueva versión del contrato correspondía a un «complemento» que pagaría UPM por el uso de las vías a partir del sexto año. Serían 0,15 centavos de dólar, es decir, un milésimo y medio de dólar, por tonelada y por kilómetro. Pero, atención, eso se pagará siempre y cuando más de cinco trenes no sufran más de quince minutos de demora en un mes.

Entre las modificaciones se incluyó, asimismo, el procedimiento para no cumplir con la cuota permitida de trabajadores extranjeros, de tal manera que la empresa pueda hacerlo si considera que no hay en el país la especialización requerida.

El contrato complementario

La firma del contrato complementario, la decisión de inversión de UPM y el comienzo de las obras del ferrocarril, la terminal portuaria y la planta de celulosa consolidaron los acuerdos entre el gobierno nacional y la multinacional finlandesa, pero la parte uruguaya fue más lejos aún en las concesiones.

El 23 de julio de 2019, UPM anunció desde Finlandia que había tomado la decisión final de inversión para la instalación de su segunda planta de celulosa en Uruguay. Simultáneamente, en nuestro país se supo que el 14 del mismo mes los representantes de la empresa y del gobierno nacional habían firmado nuevos acuerdos incluidos en el denominado *contrato complementario*.

El Contrato ROU-UPM de 2017 contemplaba la firma de un contrato complementario, que sería el definitivo una vez tomada la decisión final de inversión. En este contrato se incluiría el plazo de vigencia con base en una vida del proyecto de unos cincuenta años, las circunstancias en las que se le podría poner término, las compensaciones ante incumplimientos de las partes, la estabilidad jurídica y de regulaciones sobre la forestación, etcétera.

Cuando se conoció el *contrato complementario* llamó muchísimo la atención una cláusula referida a su posible terminación, que le permite exclusivamente a UPM rescindir el contrato en forma unilateral, sin expresión de causa ni responsabilidad alguna de su parte y en cualquier momento durante los cincuenta años de vigencia.

127. Véase el apartado «El ferrocarril central de UPM», en esta publicación.

La cláusula 4.2.2.2, titulada «Finalización por UPM por conveniencia», dice lo siguiente:

UPM podrá emitir una notificación por escrito de finalización del contrato de inversión (y del contrato complementario y sus anexos y sus adendas) por razones de conveniencia y a su entera discreción. La presente potestad no tendrá valor alguno si UPM no comunica por escrito su intención de ejercerla con un preaviso no menor a 1 (un) año.

[...]

La anterior comprende la única y exclusiva responsabilidad de UPM en relación con la finalización del contrato de inversión y del contrato complementario, sus anexos y sus adendas de conformidad con esta cláusula 4.2.2.2 y UPM no tendrá ninguna responsabilidad adicional de ningún tipo ante ROU o cualquier otra persona, relacionada con o resultante de dicha finalización.

Esta cláusula provocó la reacción de varios juristas, que la consideraron abusiva y suficiente para declarar la nulidad del contrato firmado. La profesora de Derecho Internacional Privado, Cecilia Fresnedo, afirmó con énfasis que este tipo de cláusula no es usual porque contraría la igualdad jurídica de las partes. Contraría, además, al Código Civil uruguayo, cuyo artículo 1253 dice que: «La validez y el cumplimiento de los contratos no pueden dejarse al arbitrio de uno de los contrayentes».

El *contrato complementario* dedica una sección especial al caudal requerido para el funcionamiento de la planta de celulosa y a reafirmar la cláusula 3.7.2 del contrato de inversión inicial, por la cual el Estado se comprometió a asegurar un flujo mínimo en el río Negro aguas abajo de la represa de Rincón del Bonete. El texto confirma la gravitación otorgada a UPM en la gestión futura del sistema eléctrico del país.

La cláusula 6.2 establece que, antes de treinta días a partir de la fecha de vigencia del contrato en cuestión, «ROU aprobará los instrumentos jurídicos que correspondan». Esto quiere decir que deben modificarse las disposiciones del Decreto 160/80, del 19 de marzo de 1980, que asignó a UTE la prioridad para el uso de las aguas de los tres embalses del río Negro para la generación de energía eléctrica, con la única excepción del abastecimiento de agua potable a la población.

El texto prosigue con obligaciones para que la ADME «establezca los instrumentos necesarios para que, previo a la puesta en marcha de la planta de celulosa, se dé cumplimiento al flujo mínimo definido», incluya el compromiso en todas las fases de planificación del sistema de generación eléctrico y elabore un informe técnico anual de desempeño.

La sección culmina con la siguiente sentencia:

En caso de que el caudal mínimo previsto no sea alcanzado por culpa o dolo de cualquier organismo estatal o paraestatal (Ej. ADME), UPM se reserva todos los derechos in-

cluido el de perseguir el resarcimiento integral de los daños (daño emergente y lucro cesante) que pudieran derivarse de dicho evento, asumiendo ROU la responsabilidad consiguiente.

Más adelante, la cláusula 8.2 reafirma el acuerdo inicial por el que las partes podrán «acudir a la jurisdicción nacional o internacional, según lo estimen del caso, para hacer valer sus derechos». Dispone además que las controversias internacionales serán resueltas mediante el arbitraje del CIADI del Banco Mundial o las reglas de la Comisión de las Naciones Unidas sobre Legislación del Comercio Internacional.

La sección 9 del *contrato complementario*, denominada «Estabilidad Jurídica», consiste en el compromiso del Estado uruguayo de garantizarle a UPM, sin alteraciones, la rentabilidad del proyecto en toda su duración.

La cláusula 9.1 dice:

ROU y UPM convienen que, para el caso que hubiera cambios significativos en el régimen tributario o en materia de permisos y autorizaciones que afectaran negativamente las condiciones económicas (rentabilidad) del Proyecto de UPM durante la vida del mismo, las Partes revisarán los beneficios especiales que se otorguen en el marco de la Ley de Inversiones para compensar por esta vía los citados eventuales perjuicios.

UPM no solo se asegura de no tener pérdida de rentabilidad en el proyecto, tampoco quiere perder la oportunidad de aumentar la ganancia.

Por la cláusula 10.18:

Si las disposiciones legales de ROU u obligaciones que emanan del derecho internacional, existentes a la fecha o a ser establecidas en el futuro, contienen una norma, ya sea general o específica, facultando a las inversiones de UPM a recibir un tratamiento más favorable que el previsto por el Contrato de Inversión, el Contrato Complementario, sus Anexos y sus adendas, dichas disposiciones, en cuanto resulten más favorables para UPM, prevalecerán.

UPM procuró asegurarse, asimismo, la estabilidad de las regulaciones de ordenamiento territorial en materia forestal. Así, de acuerdo con la única cláusula de la sección 11 del contrato complementario, «ROU renueva su compromiso de apoyar a UPM [...] para facilitar la expedición de los permisos necesarios para permitir que UPM emprenda las actividades forestales contempladas en el Contrato de Inversión».

En su conclusión, el acuerdo reafirma que las bases normativas del proyecto serán el contrato de inversión inicial, el mismo contrato complementario, con sus anexos y adendas, el tratado bilateral de inversión establecido entre Finlandia y Uruguay y, por último, el marco jurídico vigente en el país.

Y reitera:

Por tanto, cualquier modificación que ocurriera en la plataforma normativa vigente al momento de la toma de la DFI que afecte al Proyecto UPM, dará lugar a la aplicación del régimen de responsabilidad previsto en este Contrato Complementario.

Mientras tanto, el gobierno se esforzaba por demostrar su cumplimiento con los compromisos. El 10 de mayo, el MTOP firmó el contrato para la construcción del ferrocarril central y sus obras adicionales con el Grupo Vía Central. El 25 de julio, la ANP firmó con UPM el contrato para la construcción de la terminal portuaria especializada para celulosa en el puerto de Montevideo. En agosto, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) abrió las inscripciones para trabajar en la construcción de la planta de celulosa.

La coronación del proyecto

El 14 de agosto de 2019, cumpliendo el plazo de treinta días fijado por la cláusula 6.2 del *contrato complementario*, el Decreto 233/019 del Poder Ejecutivo modificó las prioridades para el uso de las aguas del río Negro y sus embalses, así como el organismo a cargo de comunicarlas. La norma precedente, el Decreto 160/080, le asignaba a UTE la prioridad en la gestión de esas aguas para la generación de energía eléctrica.

Por razones formales, el Decreto 233/019 fue sustituido el 26 del mismo mes por el Decreto 244/019, más específico, pero que no altera sustancialmente el contenido original.

El artículo 1 del nuevo decreto fija las condiciones del caudal requerido por la planta de celulosa de UPM: «Establécese un flujo mínimo diario en el Río Negro aguas debajo de la Presa de Rincón del Bonete, equivalente a 80 m³/s (ochenta metros cúbicos por segundo), el cual será erogado por la Central Hidroeléctrica allí ubicada».

El artículo 2 establece que:

El Poder Ejecutivo, en consulta con la Administración del Mercado Eléctrico (ADME) y la Administración Nacional de Usinas y Transmisiones Eléctricas (UTE), desarrollará un protocolo de operación que incorpore el referido flujo mínimo en todas las fases de planificación del despacho del sistema eléctrico y los modelos para la programación para la normal operación del sistema eléctrico.

Tras enumerar taxativamente las tareas de ADME para satisfacer tales requisitos, el decreto le asigna al MIEM la fijación de la fecha a partir de la cual se aplicará ese flujo mínimo en la programación estacional y todas las demás instancias de programación del Sistema Interconectado Nacional.

Si se tiene presente que la autorización ambiental fue dada a la planta sin tener aprobado el sistema de dilución del efluente y que la decisión ministerial y el decreto hablan de «caudal mínimo», es un hecho que podrá ser aumentado si las necesidades del proyecto así lo exigen y sin requerir ninguna autorización adicional.

En resumidas cuentas, de ahora en adelante, la gestión de las aguas del río Negro y sus represas queda en manos de UPM.

Anexo

El modelo forestal-celulósico. Degradación y pérdida de soberanía sobre el territorio

María Selva Ortiz¹²⁸

Primero quiero hacer un poco de historia, recordar dónde empezó todo esto y también qué se ha hecho, qué se ha estudiado, qué se ha denunciado y qué ha pasado.

Tenemos que remitirnos tal vez a un poco antes, pero comenzaría con la Ley Forestal n.º 15.989, del año 1987. La necesidad de esta ley surgió como consecuencia de un estudio de la Agencia de Cooperación Internacional de Japón (JICA), en el que el Banco Mundial también estaba involucrado. Presentada en el Parlamento, la Ley Forestal se aprobó por unanimidad y tal vez no se visualizó en ese momento el impacto que tendría en los años siguientes. Ya en la década del noventa, algunos grupos comenzamos a vislumbrar esta problemática y a predecir algunos de los impactos ambientales, económicos y sociales de plantar árboles exóticos a gran escala en un ecosistema de pradera. Recuerdo dos libros de los primeros que analizaban el modelo forestal, uno producto de un taller realizado por REDES-Amigos de la Tierra y el Instituto del Tercer Mundo (ITEM), en el que expusieron Carlos Pérez Arrarte, Ricardo Carrere, Ofelia Gutiérrez y Daniel Panario. Se llamó *Impactos de la forestación en el Uruguay*¹²⁹ y el otro del ITEM y el Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo (CIEDUR), que culminó con la publicación del economista Luis Stolovich, *Forestación, ¿un negocio para quién?*¹³⁰

No puedo olvidarme de cuando se estaba discutiendo en el Parlamento la Ley de Estudio de Impacto Ambiental, que se aprobó en 1994. Las audiencias públicas no estaban en el proyecto de ley y eran una reivindicación de las organizaciones ecologistas que las estábamos impulsando. Entonces, un legislador sale de sala en el

128. Intervención de María Selva Ortiz, socióloga, integrante de REDES-Amigos de la Tierra, en la mesa redonda *Medio Ambiente. Posibles impactos del Contrato ROU-UPM*, organizada por el MOVUS y realizada el 25 de abril de 2018 en la sala Maestro Julio Castro de la Biblioteca Nacional.

129. Carrere, Ricardo y otros (1995). *Impactos de la forestación en el Uruguay*. Montevideo: ITEM, Nordan y REDES-AT.

130. Stolovich, Luis (1995). *Forestación, ¿un negocio para quién?* Montevideo: ITEM y CIEDUR.

momento en que se iba a hacer la votación, muy contento, para decirnos que había negociado incluir las audiencias públicas en la ley, pero que se sacaba el estudio de impacto ambiental para la forestación. Esto no es menor, dado que ha tenido consecuencias muy graves a lo largo de los años. Recién en 2005 se estableció que para forestaciones de más de 100 hectáreas se debe realizar un estudio de impacto ambiental. Se presentan para predios de 100 hectáreas y poquito, vemos puesta de manifiesto de 164 hectáreas, pero ¿qué sucede en los padrones linderos? Eso no se estudia. Si vamos al territorio, vemos grandes extensiones de monocultivos de árboles que no han tenido una evaluación de impacto ambiental.

En 1987 fue la Ley Forestal; en 1994, la Ley n.º 16.466 de Protección del Medio Ambiente y en 1994, 1995 y 1996 empezaron a aparecer rumores muy fuertes sobre la instalación de fábricas de celulosa en Fray Bentos. En 1997, un conjunto de organizaciones y personas preocupadas por el impacto de la forestación en nuestros territorios creamos el Grupo Guayubira, con una participación muy fuerte de compañeras de Fray Bentos. EUFORES había comprado M'Bopecuá y comenzaba el debate: los árboles están, ¿cómo les agregamos valor?

Reflexionemos juntos, somos un ecosistema de praderas con una gran red hídrica, somos un ecosistema absolutamente apto para producir alimentos en forma natural. Sin embargo, estamos plantando árboles con destino a celulosa en los mismos momentos en que estamos deforestando la mata atlántica, la selva amazónica, el *mato grosso*, para ganadería o para agricultura. Si lo miramos como habitantes de este planeta, es algo que tiene muy poco sentido.

Sin embargo, estamos en una geopolítica en donde grandes empresas están mirando nuestro territorio no solo por las aptitudes ambientales, sino por los beneficios económicos y políticos que implica instalarse con sus fábricas para producir una materia prima, una *commodity* más, como es la celulosa. Hemos visto muchas veces en las presentaciones de UPM o de Stora Enso que resaltaban como beneficios de nuestro país que no tiene indígenas, que tiene una legislación firme, la propiedad privada de la tierra es segura y, por lo tanto, no hay conflictos, la conflictividad laboral es baja, con el agregado de una mano de obra barata.

Detrás de esto están los Tratados de Promoción y Protección de Inversiones, como el firmado en mayo de 2004 con el gobierno de Finlandia y otros, junto con la Organización Mundial del Comercio. Hay toda una política de promoción y protección a las inversiones extranjeras, con acuerdos que hemos cuestionado desde siempre porque nos quitan soberanía en las decisiones sobre el territorio.

¿Qué empezamos a vislumbrar en esos años y qué se evidencia hoy?

¿Dónde se plantan los árboles?

Están bastante silenciados, en los últimos años, los impactos de la forestación, la sustitución por árboles de territorios que eran ecosistemas de pradera aptos para agricultura o ganadería. Una de las cosas que siempre analizamos es la categorización de suelos de prioridad forestal establecida por decreto reglamentario de la Ley Forestal de 1987, que se define con base en el índice CONEAT. El índice CONEAT determina la capacidad actual de los suelos del país, evaluados en kilogramos de carne bovina y ovina y kilogramos de lana por hectárea de campo natural, cuyo promedio es el índice 100. No se calificaron de acuerdo con su capacidad agrícola, una cosa no menor cuando pensamos cómo es que pudimos plantar monocultivos de árboles en suelos de Río Negro y Soriano, cuando siempre nos enseñaron que eran los suelos más ricos del país.

Aquí también tenemos una problemática instalada que vemos con preocupación. En todos estos años hubo por lo menos dos recalificaciones de suelos, mediante las que se incluyeron nuevas áreas, pero en ninguno de los casos en los que hubo conflictos ambientales o denuncias hemos logrado que se establezca «acá no se puede seguir forestando». Voy a poner algunos ejemplos.

El primero es el de la cuenca de la laguna de Rocha. En los años 2005 y 2006 hubo un trabajo muy importante de los vecinos, respaldado científicamente. El territorio de las nacientes de la cuenca de la laguna es zona de prioridad forestal y estaba teniendo un gran empuje de plantaciones de eucaliptos. Un grupo de biólogos mostró cuáles podían ser las consecuencias.

Allí se creó la primera Comisión de Cuenca, que después fue disuelta, con la excusa de que todavía no estaba reglamentada la Reforma Constitucional de 2004, que recién en 2009 se aprobó la Ley de Política Nacional de Aguas n.º 18.610. En esa comisión estaban el Ministerio de Medio Ambiente, la Intendencia de Rocha, los productores, el sindicato de OSE y la asociación de forestales.

Se contrató y se pagó a la Facultad de Ciencias de la Universidad de la República para hacer un estudio sobre cuál podría ser el impacto si se forestaban los padrones declarados de prioridad forestal en las nacientes de la cuenca. La Facultad de Ciencias informó que si se forestaban todos los padrones de prioridad forestal, se ponía en riesgo el abastecimiento de agua de la ciudad de Rocha, principalmente por la cantidad, por el impacto en el caudal.

La Reforma del Agua de 2004 estableció bien claras las prioridades de uso del agua en las cuencas hidrográficas: se prioriza el agua para consumo humano sobre otros usos y el interés general sobre el interés económico. Sin embargo, luego de

esas discusiones, esa comisión dejó de funcionar, no la citaron y nunca más fue nombrada como la primera Comisión de Cuenca que funcionó en nuestro país.

Otro ejemplo tiene que ver con que cuando se toman medidas en algunas cuencas el tema forestal no se toca, no existe. En 2013, ocurrió que OSE no pudo potabilizar el agua, que llegó con mal olor y sabor a la población de Montevideo, por la eutrofización de las fuentes. Producto de la reglamentación de la Reforma del Agua, se creó la Comisión de Cuenca del Santa Lucía. El gobierno presentó diez medidas para hacer frente a la degradación de la cuenca, que claramente aplaudimos porque fue la primera vez que se establecían medidas concretas para revertir procesos de contaminación de una cuenca. Pero dijimos «son tímidas e insuficientes», propusimos profundizar algunas y agregar otras. Una de las medidas nuevas era estudiar y revisar los suelos declarados de prioridad forestal en las nacientes de la cuenca del Santa Lucía. Comparando la legislación internacional, mirando los estudios científicos, sabemos muy bien que el impacto de forestar las nacientes de las cuencas repercute de manera negativa en el caudal de agua que después tiene esa cuenca. Sin embargo, esa moción nunca fue tenida en cuenta. Se pidió un grupo de estudio para evaluar esa medida, hemos insistido en sucesivas sesiones de la Comisión de Cuenca, pero sin éxito.

Otra de las denuncias que siempre realizamos refiere a la masa forestal en las nacientes de la cuenca del río Tacuarembó, principal afluente del río Negro antes de las tres represas hidroeléctricas. Sin embargo, esto tampoco ha sido estudiando, ni es tenido en cuenta en este nuevo debate sobre la localización de UPM.

Finalmente, cuando discutíamos sobre por qué estábamos en contra de la instalación de la planta de celulosa en Fray Bentos, no era solo por los impactos de la industria, sino porque implicaba reforzar este modelo forestal instalado que ya tenía efectos negativos en nuestro territorio.

Impacto en el agua

Hay un impacto muy importante, que es el impacto en el agua, ampliamente demostrado por estudios científicos y de las propias empresas forestales como Weyerhaeuser. Sin embargo, esto no está presente en los Estudios de Impacto Ambiental de la forestación ni de las plantas de celulosa, no incluyen el impacto que produce en los territorios la forestación que alimenta a esas fábricas.

Weyerhaeuser, una de las forestales que se instaló no para celulosa, sino para aserrado, realizó un estudio sobre los impactos en el agua, con la metodología de cuencas pareadas, o sea, la comparación de una cuenca forestada con una cuenca

no forestada en un ecosistema de pradera. Al cabo de diez años, el estudio de la multinacional estadounidense halló que en momentos de estrés hídrico el caudal de una cuenca se puede reducir hasta en un 30 %.

Estudios de la Universidad de la República realizados con universidades de Argentina, que analizaron cuencas pareadas en nuestro territorio y en la Provincia de Córdoba, muestran que en momentos de estrés hídrico el caudal de una cuenca se podría reducir hasta en un 70 %. O sea, hasta las empresas trasnacionales instaladas en nuestro territorio están diciendo que hay un impacto en el caudal de las cuencas. Esta denuncia se la hemos llevado a diferentes actores del gobierno para que se estudien los impactos, a UTE y al Ministerio de Industria, Energía y Minería, porque tenemos una preocupación sobre el impacto en nuestra matriz energética. También al Ministerio de Medio Ambiente y a OSE, por las consecuencias en el abastecimiento de agua a la población. Sin embargo, tampoco hemos conseguido que esto sea introducido en los estudios.

Impactos sociales

Existen muchísimos impactos sociales del modelo forestal. Uno de los motivos por los cuales se supone que estamos atrayendo este tipo de inversiones es por el impacto en el empleo, pero la forestación, en relación con otros usos del suelo, es el que menos empleo genera. Otro de los aspectos a señalar es nuestra soberanía en los territorios y también qué pasa con la propiedad de la tierra. Uruguay tiene actualmente cerca de un millón de hectáreas plantadas con monocultivos de pinos y eucaliptos. UPM y la empresa sueco-finlandesa Stora Enso (dueña junto a la chilena Arauco de Montes del Plata y de su planta en Conchillas) son los nuevos terratenientes de Uruguay, los nuevos latifundistas de este siglo. Estamos hablando de entre 200.000 y 300.000 hectáreas en manos de cada una de estas empresas.

Mostremos los datos objetivos del análisis de los censos agropecuarios de 2000 y 2011. La propiedad de la tierra en manos de uruguayos en el año 2000 era del 90 % y en el año 2011 del 53 %. ¿En manos de quién y cómo está distribuida la tierra? Este es otro de los temas que debemos debatir, nos preocupa mucho cómo está distribuida, más que en manos de quién está. El problema es que ha habido una concentración muy grande de la tierra, una contrarreforma agraria. Cuando uno compara el censo de 2000 con el de 2011, claramente, los pequeños y medianos productores fueron quienes desaparecieron y hubo un aumento de la concentración de la tierra. Disminuyó el número de explotaciones: desaparecieron 12.241 unidades productivas en el rango de los pequeños y medianos productores.

Cuadro 7. Número de explotaciones censadas en 2000 y 2011 según escala de superficie en hectáreas

Tamaño de las explotaciones	Año del censo		Diferencia 2011-2000	
	2000	2011	Absoluta	Relativa (%)
1 a 19	20.464	12.274	-8.190	-40,0
20 a 99	15.581	12.657	-2.924	-18,8
100 a 199	6.382	5.540	-842	-13,2
200 a 499	6.783	6.473	-310	-4,6
500 a 999	3.887	3.808	-79	-2,0
1000 a 2499	2.919	2.970	58	2,0
2500 y más	1.122	1.168	46	4,1
Totales	57.131	44.890	-12.241	-21,4

Fuente: Elaboración propia con base en datos de DIEA-MGAP.

Otro aspecto que nos hace reflexionar se vincula con que se dice que el 70 % de los alimentos de la población de este planeta lo producen pequeños y medianos productores y no el agronegocio. Nosotros estamos destinando un territorio muy rico en suelos y agua apto para producir alimentos sanos a la producción de celulosa o soja para animales de Asia o Europa. Esto es algo que nos tenemos que cuestionar como ciudadanos de este país.

Más impactos ambientales

No quiero dejar de mencionar otro de los temas importantes como habitantes del planeta que somos, que es el cambio climático. UPM fue de los primeros que se postuló a uno de los mecanismos para un desarrollo limpio (MDL) —para nosotros, falsas soluciones al cambio climático—, con la producción de energía de su planta de celulosa en Fray Bentos. ¿Qué ocurre cuando se hace el cálculo de las emisiones de CO₂ de la cadena forestal-celulósica de UPM y se lo compara con lo que no emite por la generación de energía? Está demostrado por estudios publicados en revistas arbitradas por investigadores de la Universidad de la República que la pradera natural absorbe mucho más carbono que los monocultivos de árboles, a los que, en definitiva, cortamos, subimos arriba de un camión, para lo que gastamos combustible, llevamos a una fábrica que los convierte en celulosa utilizando una cantidad de químicos e insumos y luego es subida a un barco que la lleva a Asia o Europa. El balance en emisiones de carbono e impacto en el cambio climático entre la foresta-

ción y la pradera demuestra que plantearse conceder bonos de carbono o el MDL a la producción de celulosa es una gran estafa.

La Convención sobre el Cambio Climático es uno de los convenios internacionales a los que, en este sentido, hay que hacer referencia, pero no quiero dejar de mencionar el Convenio de Estocolmo de Eliminación de Contaminantes Orgánicos Persistentes, firmado y ratificado en una de las COP (Conferencias de las Partes) en Punta del Este, en 2005. En ese mismo momento aprobábamos dos fábricas de celulosa que sabemos que generan dioxinas, porque no son totalmente libres de cloro, y que liberan contaminantes orgánicos persistentes que el Convenio de Estocolmo en su ratificación propone de forma clara eliminar.

Esto tiene que estar también sobre la mesa cuando analizamos el modelo forestal celulósico. Se ha llegado a hablar de la posibilidad de instalar siete plantas de celulosa en el territorio, ya estamos proyectando la tercera. Reitero, el suelo es único, es un bien natural, el agua es única, son bienes naturales no renovables. Ya vemos los efectos y las consecuencias que estamos teniendo y cómo están tosiendo nuestros territorios, nuestras cuencas hídricas.

No quiero dejar de mencionar las emisiones de fósforo de las plantas de celulosa. Hoy estamos teniendo graves consecuencias en el estado de nuestros recursos hídricos. Recuerdo perfectamente que en el estudio de impacto ambiental resumen de Montes del Plata figuraba que iban a tirar fósforo al río por encima de los niveles permitidos y que la temperatura de los efluentes iba a estar por encima de lo permitido. Preguntamos en la audiencia pública por qué se iba a autorizar eso y la respuesta fue que el río Uruguay ya tenía niveles de fósforo por encima de lo permitido, ya estaba contaminado, esa fue la razón que dio la empresa. Entonces, si tengo a mi hijo con una congestión, qué problema tiene sacarlo al frío, si ya tiene congestión.

Creo que estos no son temas menores y estamos viendo las consecuencias. En 2006 tuvimos seis eventos de cianobacterias en la costa uruguaya, en 2016 fueron 81 eventos. Tenemos dos grandes fábricas de celulosa, además de la multiplicación por cuatro del área de cultivo de secano, del área de soja, maíz, trigo, sorgo, con todo el paquete tecnológico de fertilizantes y plaguicidas. Creo que el ecosistema está tosiendo, está tosiendo con fuerza y nos está diciendo «paremos, reveamos y repensemos qué es lo que queremos para hoy, para mañana y para las generaciones futuras».

El acuerdo entre el gobierno uruguayo y UPM marcará un antes y un después en la historia del país. Este proyecto no tiene precedentes en aspectos clave, el primero de los cuales es eludir la participación del sistema político, el Parlamento y la sociedad.

La inversión de Uruguay en infraestructura casi duplica a la de UPM, pero mientras que la empresa recupera la inversión en poco más de tres años, la ganancia de Uruguay es cero y recibe unas migajas por aportar agua, suelo y trabajo.

El gobierno acepta la injerencia de UPM en los planes de enseñanza y en las normas laborales del país, ignorando atribuciones del Poder Legislativo, y margina al Poder Judicial al aceptar tribunales internacionales en los litigios con la empresa.

La instalación de una planta de celulosa de las dimensiones de UPM2 a orillas del río Negro agravará la contaminación existente, debido a su enorme demanda de agua y a la descarga de sus efluentes en el río.

Las propuestas para compensar los impactos ambientales y sociales de la planta y del proyecto ferroviario que la acompaña son insuficientes. El tren de UPM pretende atravesar, con celulosa y químicos peligrosos, zonas densamente pobladas de varias ciudades.

La consolidación de una economía primaria, basada en la extracción de los recursos naturales del país, sobre todo la tierra y el agua, colocan a Uruguay en la categoría de un simple enclave colonial de las empresas y capitales extranjeros.

Ante una oposición que no parece percibir estos peligros, nuestra esperanza radica inevitablemente en la conciencia y la movilización del pueblo.