

**Forestación, territorio y ambiente. 25 años de  
silvicultura transnacional en Uruguay, Brasil y  
Argentina**

Pierre Gautreau

► **To cite this version:**

Pierre Gautreau. Forestación, territorio y ambiente. 25 años de silvicultura transnacional en Uruguay, Brasil y Argentina. Trilce, 296 p., 2014, 978-9974-32-627-9. <halshs-00991867>

**HAL Id: halshs-00991867**

**<https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00991867>**

Submitted on 11 Feb 2016

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



# Forestación, territorio y ambiente

25 años de silvicultura transnacional en Uruguay, Brasil y Argentina

Llegaron de Estados Unidos, de España y de Escandinavia primero, del norte de Brasil y de Chile después; compraron enormes superficies de pradera en Uruguay, en la mesopotamia argentina y en Rio Grande do Sul; se presentan como pioneras de un manejo eficiente y sustentable de los recursos naturales y como modelos de una gestión productiva moderna y generosa con la mano de obra rural... Son empresas transnacionales productoras de madera y de pasta de celulosa, responsables en los últimos veinticinco años de una inédita expansión de la «forestación» en tierras de gauchos de a caballo dedicadas a ganadería extensiva hasta los años noventa.

Desde los gobiernos y los lobbys agroindustriales se las presentan como prueba de que es posible atraer inversores extranjeros de gran porte sin abdicar la necesidad de controlar sus efectos territoriales y ambientales. Para otros son una de las actividades responsables de la profundización del modelo económico primario y agroexportador del Uruguay y de sus vecinos.

Con un enfoque crítico que enlaza geografía e historia, Pierre Gautreau contribuye a un debate aparentemente simple: ¿qué aprenden la sociedad y el Estado del convivir con empresas transnacionales especializadas en la extracción de recursos naturales? Mediante una paciente investigación histórica de la implantación de la silvicultura industrial en la región platina, una deconstrucción de los discursos a su favor, y gracias a un abundante e inédito material cartográfico, se describe cómo las empresas madereras fueron acumulando un gran poder territorial.

Con el foco sobre Uruguay, el libro aborda la realidad del sur de Brasil y del este de Argentina, con un enfoque comparativo que permite profundizar en la comprensión de los factores que, en cada país, facilitan o frenan el control social de los cambios territoriales y ambientales.

En momentos en que Uruguay discute inéditos proyectos productivos transnacionales como la megaminería, la experiencia regional de la «forestación», por su anterioridad y duración, ofrece una inmejorable oportunidad para reflexionar acerca de los modelos de desarrollo adoptados en la América Latina de principios del siglo XXI.

**PIERRE GAUTREAU** nació en Cognac, Francia (1977) y vivió diez años en Uruguay. Es profesor de geografía en la Universidad París 1 Panthéon Sorbonne (París). Se doctoró en 2006 en la Université des Sciences et Technologies de Lille, con una tesis de ecología política sobre la historia del bosque nativo uruguayo. En la actualidad, lleva a cabo investigaciones sobre las políticas ambientales relacionadas a la expansión agrícola, y sobre el acceso a la información ambiental en Argentina, Bolivia, Brasil y Uruguay. Entre sus numerosas publicaciones figuran «Gobernanza informacional del ambiente y acceso a datos públicos por internet. Políticas y prácticas en América del Sur y Francia» (*Netcom*, 2013, con Matthieu Noucher); «Mensurar la tierra, controlar el territorio. América Latina, siglos XVIII-XIX» (Prohistoria Ediciones, 2011, editor con Juan Carlos Garavaglia); «Strategies of environmental knowledge production facing land use changes: Insights from the Silvicultural Zoning Plan conflict in the Brazilian state of Rio Grande do Sul» (*Cybergeo*, *European Journal of Geography*, 2011, con Eduardo Vélez).

TRILCE



TRILCE

FORESTACIÓN, TERRITORIO Y AMBIENTE

Pierre Gautreau



Pierre Gautreau

# Forestación, territorio y ambiente

25 años de silvicultura transnacional en Uruguay, Brasil y Argentina

TRILCE

Nota:

Las **figuras a color** están situadas en un pliego ubicado al final de la versión pdf de este libro.

Pierre Gautreau

# FORESTACIÓN, TERRITORIO Y AMBIENTE

*25 años de silvicultura transnacional  
en Uruguay, Brasil y Argentina*



**TRILCE**

© 2014, Ediciones Trilce

San Salvador 2075  
11200 Montevideo, Uruguay  
tel. y fax: (598) 2412 76 62  
trilce@trilce.com.uy  
www.trilce.com.uy

ISBN 978-9974-32-627-9  
Primera edición: marzo 2014

# Contenido

«Somos los malos de la película» .....	7
«Somos los malos de la película» 10 / Las opciones de una investigación geográfica 12 / Silvicultura y no «forestación»: precisiones terminológicas 16 / El plan del libro 18	

## Parte I Veinticinco años cultivando árboles en los campos

Introducción .....	23
--------------------	----

### CAPÍTULO 1

Érase tres Estados... y unas cuantas transnacionales .....	25
--	----

Veinticinco años que cambiaron un mundo: una breve cronología 25 / Estrategias corporativas en un rincón olvidado de Sudamérica 34 / Las políticas públicas de incentivo silvícola: tres historias a descompás 45

### CAPÍTULO 2

De enclaves y redes: geografía del nuevo latifundio .....	57
---	----

La concentración de la tierra en manos de los «forestales» 58 / Una organización territorial por enclaves 65 / Uruguay no exporta celulosa: la «diversificación industrial» entre mitos y verdades a medias 70

## Parte II Vivir en un escenario cambiante. Los efectos territoriales de la «forestación»

Introducción .....	83
--------------------	----

### CAPÍTULO 3

Vivir en la frontera: los ganaderos familiares frente al avance de la silvicultura .....	85
--	----

Algunas características de la sociedad rural en el Alto Camaquã y las sierras del Yermal y Tacuarí 87 / Frentes silvícolas y ganadería familiar: ¿seis años que cambiaron un mundo? 91 / Demasiado cerca de la «forestación», demasiado lejos de la empresa: una débil interacción entre espacios ganaderos y espacios silvícolas 96 / ¿Cómo perciben los ganaderos familiares los efectos de la silvicultura sobre el desarrollo rural? 100 / Vulnerabilidades de la ganadería familiar en los frentes silviculturales 108

### CAPÍTULO 4

Mi vecino es una transnacional. Nuevas estrategias corporativas de relacionamiento con la sociedad local .....	125
--	-----

Las figuras de interacción entre silvicultura y ganadería 128 / Plantar en tierras de otros: «fomento» y arrendamiento en Rio Grande do Sul y Uruguay 131 / Recibir ganado ajeno bajo sus plantaciones 134 / Discutir las estrategias locales del sector maderero 136

## CAPÍTULO 5

### **Los efectos territoriales de la silvicultura: cuestionando las cifras globales**..... 147

Los cambios laborales ligados a la silvicultura a escala nacional 148 / Los efectos macroeconómicos vistos en clave polémica 157 / Lo que cambia en el balance territorial cuando se lo mira desde lo local 160 / La «forestación» en la revolución agraria regional: la competencia por el espacio en un escenario de intensificación productiva 167 / Movilidad laboral, migraciones y silvicultura: improbables y probables nexos 171

## **Parte III Regular el cambio ambiental en medio de una revolución agraria: el «modelo forestal» y sus sombras**

### **Introducción** ..... 191

### **Los «impactos ambientales» de la agroindustria silvícola: ¿De qué hablamos?** ..... 193

## CAPÍTULO 6

### **Un siglo de legitimación social de la silvicultura platina: del moralismo al neodesarrollismo**..... 201

Cuando las élites asimilaban silvicultura con «progreso» 202 / La invisibilización de los ecosistemas afectados por la revolución agraria 205 / La exitosa articulación empresarial de los discursos neodesarrollista y de optimización ecológica 213 / La argumentación territorial del discurso neodesarrollista 214

## CAPÍTULO 7

### **¿Quién quiere regular el impacto ambiental de la silvicultura? Un balance regional entre medias luces e innovaciones** ..... 227

Las prácticas de regulación de la silvicultura desde los noventa 229 / ¿Hacia una mayor regulación ambiental de la silvicultura regional? 239 / La productividad regulatoria de los conflictos ligados a la silvicultura: un balance contradictorio 244

### **Conclusión. Negociar con transnacionales** ..... 267

¿Qué aprendió Uruguay tras veinticinco años de promoción del sector maderero? 267 / ¿Qué margen de maniobra tienen los gobiernos frente a las transnacionales madereras? 270 / ¿Por qué no se logró articular una fuerte oposición socioambiental al sector maderero en la región platina? 272

### **Bibliografía** ..... 277

*Para Salvador, Silvana, Feliciano... o Malena*





## «Somos los malos de la película»

¿Por qué escribir hoy un libro sobre la mal llamada «forestación», que llamaré en estas páginas «silvicultura»? En el 2013, el cultivo de árboles exóticos se asentó firmemente entre las actividades comunes de los campos de la región situada entre las últimas estribaciones de los bosques subtropicales de Brasil y las pampas de Buenos Aires y Santa Fe. En esta vasta región platina, que abarca las provincias de Corrientes y Entre Ríos en Argentina, Uruguay y la mitad sureña del estado brasileño de Rio Grande do Sul, nada parece impedir que se profundice este proceso de normalización. Al lado de la ganadería y de la agricultura, la silvicultura empresarial es ahora una de las tantas actividades agrarias que se extienden sobre los campos, y muchos son los que ya ni se preguntan cómo y por qué logró asentarse de aquella forma en tierras de gauchos de a caballo. Por esta misma razón, es hoy más necesario que nunca volver la mirada hacia atrás, aportando elementos para un esbozo de historia inmediata y para dar cuenta de los aproximadamente veinte años que llevaron esta región de pastizales a convertirse en un polo de la red mundial de producción de madera y de pasta de celulosa.

Uruguay y los territorios vecinos conocieron desde los años noventa una verdadera revolución agraria: fueron incorporados con gran rapidez a los sistemas argentino y brasileño de producción de soja transgénica en sembrado directo y de arroz, se intensificó en pocos años la producción ganadera y se expandió una silvicultura inicialmente marginal. El retroceso de la actividad emblemática de la región —la ganadería extensiva— se lee en el paisaje al observar cómo el campo natural va cediendo espacio frente a las praderas plantadas, a los cultivos agrícolas, y por supuesto, a inmensas plantaciones de eucalipto, pino o acacia. En medio de esta revolución de las estructuras de producción agraria, la silvicultura no es más que una de las facetas de este cambio mayúsculo y una porción marginal de los cambios de uso del suelo... pero a pesar de ello, lo que este libro propone es justamente detenerse un poco en analizarla pormenorizadamente.

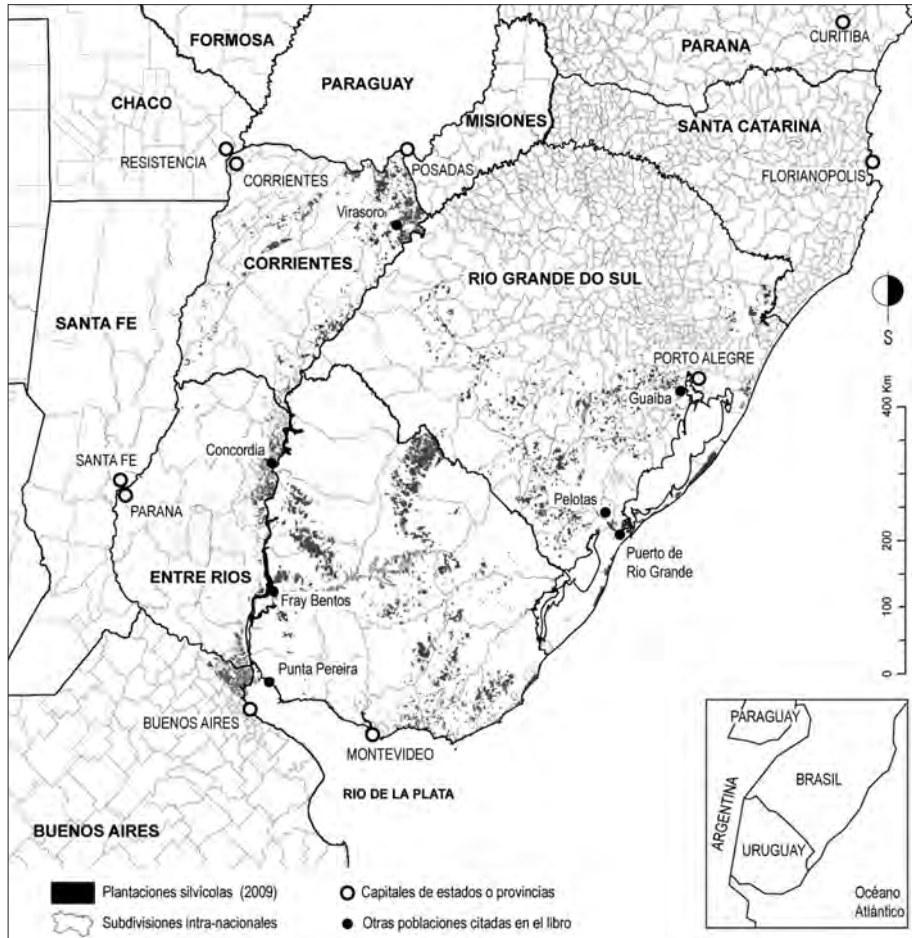
Los acalorados debates acerca de las trayectorias de desarrollo que transitan los países de la región suelen agotarse en el balance macroeconómico de los efectos «positivos» o «negativos» de estos cambios, o en la denuncia de la profundización del padrón primario y exportador de las economías nacionales. Quisiera en estas páginas dar un paso al costado respecto a estos debates y abordar una dimensión fundamental de estas trayectorias: la capacidad social de regulación del cambio agrario. Si se acepta la premisa de que la capacidad para controlar los cambios que afectan al territorio propio es un elemento central del «desarrollo» de una

sociedad, ¿qué nos dice la actitud de las sociedades platinas respecto de la revolución agraria en curso, sobre su capacidad para desarrollarse en la actualidad? Los tres países de la región apostaron masivamente al fomento del agronegocio, y la silvicultura es parte de este modelo. Dejando de lado provisoriamente la controversia acerca de las bondades de esta opción o de los breves a los que conduce, me interesa sobre todo cuestionar en qué medida los actores públicos y la sociedad quieren y logran (o no) dotarse de herramientas para regular el accionar de las empresas que lideran esta revolución agraria. Es sobre este punto que detenerse en la silvicultura es particularmente interesante, al ser el sector agropecuario que más controversias generó en arenas públicas de la región (si dejamos de lado el modelo sojero, mucho más discutido en la zonas del corazón pampeano argentino). Cuando la mayor parte de la expansión agrícola se dio por arrendamiento de las tierras, las empresas madereras las compraron masivamente, transformándose en cuestión de años en los mayores terratenientes de la región; cuando la expansión agrícola se realizó gracias a una fuerte financiación en la que incidieron muy poco los gobiernos, la silvicultura recibió ingentes aportes de los erarios públicos mediante políticas de fomento hacia las empresas. Cuando los nombres de las mayores empresas agrícolas circulan poco en las conversaciones diarias de los rioplatenses, nadie desconoce los de las madereras o de sus filiales... Montes del Plata, UPM, Stora Enso, FIBRIA, Aracruz... El sector maderero tendió así a ser visto como emblemático de una revolución liderada por empresas transnacionales desembarcadas a orillas del Plata en los noventa, que diversificaban la economía nacional (para unos), o profundizaban su dependencia del mercado mundial de las *commodities* (para otros). La presencia territorial del sector maderero, su impacto en la estructura de la propiedad rural, las dudas respecto a la pertinencia de financiarlo en medio de las crisis de comienzos del siglo XXI, le dieron una alta exposición social y mediática, reforzada por los conflictos que generó y entre los cuales el de las plantas de celulosa de Fray Bentos fue solo el más duradero y grave.

El grado de controversia y conflictividad que generó y sigue generando el sector maderero platino es justamente lo que lo hace tan interesante para cuestionar más generalmente las capacidades sociales de regulación de los cambios agrarios. A través de él podemos debatir en qué medida las sociedades platinas están más (o menos) equipadas hoy en día que hace veinte años para medir estos procesos, discutirlos, valorarlos y decidir qué hacer con ellos. Para ello, trataré principalmente de la regulación ambiental del sector maderero, o sea de las medidas tomadas para reducir los impactos de la silvicultura sobre el medio ambiente platino: sobre la biodiversidad sobre todo, pero también sobre suelos o aguas. Se sabe que regular ambientalmente actividades productivas es fruto de varios procesos que generalmente actúan a destiempo: el conocimiento ecológico que se

tiene sobre el medio potencialmente afectado, las oportunidades políticas, las influencias de modelos normativos internacionales, la creatividad local para adaptar normas globales a situaciones locales, los conflictos ambientales que modifican la percepción social de los procesos agroindustriales.

Figura 1. Las plantaciones silvícolas de la región platina en el 2011



Fuente: Ministerio de Agricultura de Argentina, Inventario forestal argentino 2008; Cal *et al.*, 2011 (para Uruguay); terrenos declarados a la FEPAM por empresas silvícolas de Rio Grande do Sul en mayo del 2010 <<http://www.fepam.rs.gov.br>>, MMA, 2007a

La opción para desarrollar la silvicultura como sector económico fue tomada a fines de los años ochenta, en Uruguay con la Ley Forestal de 1987. Era un período en que recién las nociones de «medio ambiente» y de «desa-

rrollo sustentable» empezaban a cobrar relevancia, sin traducciones concretas en políticas públicas. En estos años, por otro lado, la investigación ecológica sobre la biodiversidad regional era aún incipiente, y salvo algunas excepciones, nadie valoraba seriamente ni pensaba en conservar al ecosistema más original de la zona: los campos nativos. Los más de veinte años que transcurrieron desde entonces constituyen, por ende, un período rico en enseñanzas para entender cómo se puede construir herramientas de regulación en contextos donde faltan las referencias, a partir del ejemplo de una actividad cuyos impactos ambientales locales eran entonces ignotos, y sobre un ecosistema cuyo funcionamiento y cuya riqueza biológica eran mal conocidos. La propuesta de este libro es justamente esbozar algunas líneas explicativas de cómo fueron elaboradas estas herramientas «sobre la marcha», en el marco de un escenario social, productivo y ambiental en constante movimiento. Mientras porciones enteras del territorio agrario cambiaban de uso (véase la figura 2 en el pliego de ilustraciones color), la formación de un creciente número de biólogos y ecólogos y el activismo de ONG aumentaba la conciencia de los efectos potencialmente indeseables de las plantaciones; mientras crisis económicas y financieras sacudían profundamente el tejido social, el capitalismo sudamericano y mundial prometía multiplicar el empleo rural. Fue en este contexto que se «problematizó» socialmente la cuestión de la «forestación», y que a través de ella fueron abordadas muchas aristas de las opciones de desarrollo de los gobiernos de comienzos del siglo XXI, impactando en última instancia sobre la regulación del sector. Veremos que si en varios aspectos se hizo gala de creatividad e innovación en materia de regulación ambiental, el contexto político reciente y factores estructurales en la sociedades de la región también limitaron seriamente el alcance de tales medidas.

### **«Somos los malos de la película»**

Fue con esta breve frase que un día del año 2009, mientras investigaba en Argentina, la ingeniera de una empresa maderera de Corrientes me quiso brindar su percepción de las restricciones que aquejaban, según ella, a su sector: un control ambiental más severo que para otras actividades agrarias, y una percepción social negativa debido al accionar de los «ambientalistas». Las palabras de esta ingeniera comprometida con el gremio maderero señalaban lo que acabo de mencionar, o sea el hecho de que la silvicultura concentró en los años noventa y primeros años del siglo XXI las críticas y la atención mediática, a modo de un chivo expiatorio que dejaba en la sombra las consecuencias del concomitante avance de la soja o de las praderas artificiales. Expresaba así el sentimiento común entre los empresarios madereros de ser injustamente estigmatizados, cuando casi no se controlaban por otro lado los impactos de otras actividades, como el uso de agrotóxicos por la agricultura. Lo que entonces escuché en esta frase explica gran parte de las

opciones de investigación desarrolladas en este libro. En primer término, se puede leer en estas palabras una clara defensa del desempeño ambiental y social de la silvicultura, que aduce un bajo impacto, o al menos un impacto menor o semejante al de otras actividades. La cuestión de los «impactos» de la actividad silvícola en su conjunto, desde la producción de madera hasta su transformación industrial, es evidentemente una etapa importante de todo debate. Se intentará cuando contemos con los datos pertinentes establecer algunos de estos impactos, pero veremos, no obstante, que desde las ciencias sociales (y la geografía es una de ellas) es particularmente difícil establecer claros indicadores de tales «impactos». Más allá de esto, mi interés principal en este ensayo es antes que nada entender cómo la sociedad define, mide, valora lo que ella llama «impactos», cómo ella problematiza un proceso de cambio que afecta varias de las dimensiones de la sociedad. Esta «problematización social» del proceso de expansión silvícola es el mecanismo central a través del cual podemos observar cómo se adaptan las sociedades a cambios de gran porte que afectan sus territorios, en nuestro caso a cambios rurales masivos ligados a la profundización de la inserción de la región platina en circuitos agrícolas y silvícolas mundiales.

Pero no había solo un análisis neutro de la situación en boca de la ingeniera; era evidente que acusaba también a la sociedad de tener una visión sesgada de la realidad, y de buscar «malos» por no saber y no poder ver la «película» más global del cambio agrario. Esta acusación de ignorancia de la «opinión pública» es figura común entre los que defienden a la silvicultura, y cuestionarla permite abordar otra interrogante: ¿es cierto que la sociedad actual desconoce los cambios que afectan su espacio rural?, ¿de qué herramientas dispone para medir estos cambios y valorarlos, positivamente o negativamente? La forma en que una sociedad en su conjunto reacciona a un proceso de cambio y se adapta a ello depende de representaciones construidas sobre el largo plazo, pero también de la creación de conocimiento sobre estos cambios. ¿Cuál es el tipo de conocimiento científico acumulado hoy en la región sobre el proceso silvícola, sus impactos sociales y ambientales, en qué grado es difundido y debatido en el espacio público, en qué medida sirvió para generar políticas públicas de gestión y control de la actividad? Analizar con este enfoque la expansión silvícola platina nos permitirá cuestionar en qué medida los modos actuales de creación y divulgación de conocimiento pueden constituir estrategias de adaptación de la sociedad frente al cambio.

En la ironía de la ingeniera al presentarse como integrante de los «malos» no pude impedir entrever un dejo de orgullo... ella y sus colegas madereros estaban participando de una «película», de una aventura empresarial que avanzaba contra vientos, mareas, sobrellevando el escepticismo o la franca oposición de varios segmentos de la sociedad. Muchos responsables y profesionales del sector comparten esta convicción de ser los pioneros incomprendidos de la modernización de zonas del mundo rural platino que

ellos perciben como atrasadas y reacias a la innovación. En esta certeza corporativa de ser el puntal de los cambios contemporáneos del campo hay más que un simple discurso desarrollista; más que el argumento de la creación de empleos y la generación de divisas para el país, hay la afirmación de que la silvicultura trae consigo una modernización multifacética: relaciones laborales más claras, modos de producción más «racionales», valorización más eficiente de un espacio rural «improductivo», modos de gestión ambiental más respetuosos de las leyes, industrialización inédita del «interior» nacional, serían unos de los tantos aportes del sector a la sociedad. Intentaré en diferentes partes del libro reconstituir las diferentes vías por las cuales se gestó este discurso desarrollista-modernizador en torno a la silvicultura, la forma en que fue difundido e instrumentalizado, y su impacto, en última instancia, sobre las herramientas de regulación.

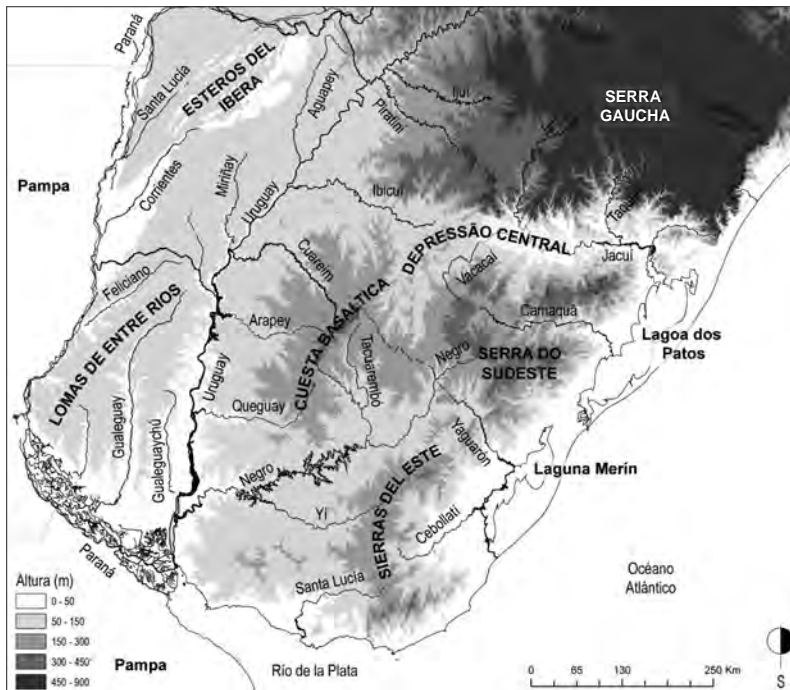
## **Las opciones de una investigación geográfica**

El abordaje de las múltiples preguntas que formulo es decididamente geográfico, parte de la convicción de que al hacer visible la inscripción de los procesos sociales sobre el espacio terrestre se los hace más inteligibles. En el caso de procesos como el avance silvicultural, la relación de fuerza entre el sector empresarial transnacional y ciertos sectores sociales está abrumadoramente inclinada a favor del primero, y es justamente la invisibilización de su inscripción espacial que lo fortalece. Al no «verse» la materialidad de la revolución agraria en curso que afecta al campo, se despolitizan estos procesos, más aun en sociedades mayoritariamente urbanas que los perciben desde muy lejos. Recién ahora en Uruguay parece estar difundiéndose la conciencia de cuánta superficie del territorio nacional está en manos de estos actores nuevos del campo, de las consecuencias que conlleva para los actores rurales que desplaza, y lo que esto supone en materia de soberanía territorial y ambiental. Las investigaciones geográficas permiten, en cierta medida, hacer menos invisibles estas expresiones de las relaciones de poder. Por otro lado, investigar geográficamente no supone únicamente hacer mapas, por muy numerosos que los haya en este libro. Supone sobre todo entender en qué medida las características de un territorio abren o cierran oportunidades de acción para ciertos grupos sociales, facilitan o restringen las posibilidades que relaciones de fuerza evolucionen y cambien.

Hacer geografía permite también hacer memoria de lo que los cambios agrarios van paulatinamente borrando, no en una actitud nostálgica sino para recordar las alternativas que se dejaron al lado del camino, o denunciar momentos olvidados de la acumulación del capital por ciertos sectores. El avance de la silvicultura transforma el contexto que la hizo posible y modifica las condiciones que la hicieron una actividad tan rentable para quienes la ejercen. Olvidamos así, por ejemplo, que gran parte de lo plantado en Uruguay en los años noventa, quizás hasta las reformas laborales

introducidas por el Gobierno del Frente Amplio después de 2005, lo fue por asalariados en situación de gran precariedad, tercerizados en condiciones que no controlaba el Estado, y de los cuales muchas empresas se desinteresaban. Este factor que con mucha probabilidad fue un elemento de la atracción de Uruguay para las transnacionales de la madera hace veinte o quince años<sup>1</sup>, dejó hoy de ser tan decisivo. En los noventa, permitió plantar y cortar inmensas superficies empleando una numerosa mano de obra a muy bajo costo, evitando la compra de maquinaria para la fase agraria de la producción. Hoy, altamente mecanizadas, con sus territorios productivos ya equipados y plantados, las empresas silvícolas ya no precisan de tantos brazos. ¿Quién se acuerda hoy de los trabajadores anónimos que permitieron que los primeros troncos lograran salir del puerto de Montevideo a fines de los años noventa, de esta deuda social que tiene el sector con los que alambraron, sembraron, cosecharon miles de hectáreas en pésimas condiciones que hoy, por suerte, parecen haber mejorado? Guardar memoria, entonces, es también recordar cómo el empresariado silvícola supo sacar provecho de contextos sociales y geográficos hoy transformados e invisibilizados por la misma actividad, pero que fueron elementos clave de su instalación en la región hace apenas quince años.

Figura 3. Principales cursos de agua y accidentes topográficos de la región platina



Fuente: elaboración propia. Fuente para la altura: datos Shuttle Radar Topography Mission (NGA-NASA)



Gran parte de la estrategia de legitimación del sector maderero se asienta en un discurso de corte territorial, al que es necesario deconstruir con las herramientas de la geografía. ¿Será tan cierto que la «forestación» trae consigo una mejora de las condiciones de vida en los territorios rurales «marginados»? ¿Será tan así que la silvicultura no afecta sensiblemente la biodiversidad de los campos nativos de la región, ya que ocuparía solo zonas de «bajo interés» ecológico? El impacto social de las narrativas a favor de la silvicultura se potenció en la región platina gracias al sutil entramado de argumentos territoriales —se conectarían periferias rurales a centros económicos— con argumentos de optimización ecológica del uso del territorio se afectarían zonas sin valor de biodiversidad. Es precisamente esta construcción paciente y reiterada de las virtudes territoriales por el sector empresarial que puede y debe ser cuestionada con un ojo geográfico.

Si bien no se adoptará aquí un postura comparatista sistemática entre Uruguay, Argentina y Brasil, se intentará cada vez que sea posible establecer paralelos entre los problemas planteados en el primero y la forma en que se resuelven problemas semejantes en los países vecinos. La escala regional es probablemente la más pertinente para abordar cuestiones de adaptación social al cambio agrario, en la medida en que este está siendo llevado a cabo por actores presentes en varios países a la vez. Entender cómo se plantea y debate el desarrollo ligado a la silvicultura en territorios vecinos, que comparten empresas, características sociales comunes y un mismo medio ambiente dominado por campos nativos es fundamental para visualizar mejor las restricciones y posibilidades que tienen los actores uruguayos de decidir y actuar sobre su desarrollo. Pero pensar regionalmente no supone ver a la silvicultura como un «todo» que se expresa de forma homogénea, sea cual sea el país, todo lo contrario. Intentaré justamente mostrar cómo, según la zona que se mire, las estrategias empresariales, las oposiciones sociales, los contextos rurales difieren. Aquí también, en esta postura de comparación, el enfoque geográfico puede aportar elementos al debate al mostrar que según los lugares los problemas no se plantean de la misma forma.

La materia de las páginas que siguen es producto de varios años de investigación, y fue recolectada a través de entrevistas en los tres países, de observaciones de campo en Uruguay y Rio Grande do Sul, de análisis cartográficos y de una amplia revisión de lo publicado sobre el tema en la región platina. Trabajar sobre un sector dominado por muy grandes empresas, siempre reacias a comunicar sobre los temas de fondo, es frustrante y difícil y supone muchas veces echar mano a fuentes indirectas de información, dispersas y fragmentarias. Por otro lado, la rapidez de los cambios territoriales ligados a un sector aún lejos de haberse estabilizado hace que siempre se trabaje con cifras algo desactualizadas. Queremos pensar regionalmente siempre expone al riesgo de no poseer datos exactamente comparables, y el lector se dará cuenta rápidamente de que este

libro es antes que nada un ensayo sobre Uruguay, que se nutre de lo observado en cada uno de sus vecinos cuando se disponen de datos para ello. Espero, no obstante, haber logrado cruzar de alguna forma estas fronteras, y ofrecer al lector una imagen la más fiel y completa posible del abanico de desafíos que plantean a las sociedades regionales la silvicultura industrial basada en especies exóticas.

Para estos años de investigación fueron decisivos los múltiples intercambios y colaboraciones con colegas docentes universitarios e investigadores de los tres países y muchas otras personas interesadas de cerca o de lejos en este tema. En Uruguay, debo agradecer en particular las discusiones con Pedro Arbeletche (Universidad de la República, Facultad de Agronomía), Rafael Carriquiry (Plan Agropecuario, Rivera), y los aportes del equipo de investigación en ecología de pastizales de la Facultad de Ciencias. La paciencia y colaboración de los funcionarios de la Dirección de Estadística del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca y del Instituto Nacional de Estadística también fueron fundamentales en muchos aspectos. En Argentina, debo agradecer la colaboración de Diana Díaz (Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA)-Concordia), Nora Clemente (área del Sistema de Información Geográfica (SIG) del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la nación), Jorge Pujato (Asociación Forestal Mesopotámica), y los fructíferos intercambios sobre conflictos ambientales a ambos lados del río Uruguay con Gabriela Merlinsky (Universidad de Buenos Aires-Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET)). En Rio Grande do Sul, la investigación no podría haberse llevado a cabo sin la decisiva ayuda de Lilian Ferraro y de las largas charlas que compartimos (Fundação Estadual de Proteção Ambiental (FEPAM)) y del equipo de la Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA) de la ciudad de Bagé (José Pedro Pereira Trindade, Marcos Borba, Manske) que me abrió las puertas de la zona del Alto Camaquã, donde realicé mi trabajo de campo con ganaderos familiares. Los ecólogos y geógrafos de la Universidad Federal do Rio Grande do Sul (Valerio Pillar, Eduardo Vélez, Heinrich Hasenack), así como los miembros del Programa de Pos-Graduación en Desarrollo Rural de la misma universidad (Jalcione Almeida, Roberto Verdum, Patrícia Binkowski, Márcio Zamboni Neske), fueron también invaluable compañeros de salidas de campo o de intercambios que me ayudaron a progresar en este trabajo. En Francia, también, fueron muy enriquecedores los intercambios con Eve-Anne Bühler (Université Paris 8), Maëlle Gédouin (AgroParisTech), y la muy paciente relectura del manuscrito por Martine Guibert (Université Toulouse - Le Mirail).

Tengo por último una gran deuda con las numerosas familias de ganaderos entrevistadas en las sierras de Cerro Largo, Treinta y Tres en Uruguay y en los municipios de Pinheiro Machado y Piratini (Alto Camaquã) en Rio Grande do Sul. Merecen una mención especial por su apoyo

y por la amistad brindada la Asociación de productores del Barroção y su entonces presidente, Carlinhos y su familia. A todos prometí, espero no imprudentemente, volver con este libro, que tanto les debe, publicado en mano. Vayan a todos ellos, sin olvidar a los mecánicos automotores de la campaña que me permitieron no quedar parado en el camino, mis más sinceros agradecimientos.

Por otra parte, me recibieron varias organizaciones, administraciones y empresas del sector maderero para entrevistas, sirva la lista que presento al final del libro como agradecimiento, y vaya también mi reconocimiento a los miembros de las mismas organizaciones que aceptaron hablarme con la condición de que no citara sus nombres.

### **Silvicultura y no «forestación»: precisiones terminológicas**

A pesar de los esfuerzos para limar las aristas más técnicas de este ensayo, uso varias palabras que precisan una definición para los lectores no familiarizados con el tema. Opté primero por hablar de «silvicultura» y no de «forestación» como se estila hacerlo en las riberas del Plata, y aunque uso el primer término como absoluto equivalente del segundo: «silvicultura» describe precisamente lo que hacen los «forestales»: cultivan árboles, como agricultores que esperarían varios años para cosechar lo que plantaron, pero como agricultores al fin, que labran la tierra y usan agroquímicos. El término «forestación» es el producto de una narrativa construida hace años por las instituciones que promueven el cultivo de árboles, precisamente para invisibilizar el carácter agrícola de la actividad: usándolo se incentiva una confusión entre bosques nativos y plantaciones silvícolas, y se le atribuyen cualidades ambientalmente positivas a las plantaciones como si fueran ecosistemas nativos. Esta confusión es activamente promovida por instancias internacionales como la FAO, que publican regularmente estadísticas donde no se distinguen bosques de plantaciones. En Brasil, se habla de «florestamento» (forestación) y «reflorestamento» (reforestación), lo que permite al *lobby* maderero hacer creer que plantar en Rio Grande do Sul equivale a «reforestar» campos que habrían sido antes bosques... cuando lo que se hace es cambiar un ecosistema nativo que se formó naturalmente hace más de 15.000 años y nunca estuvo cubierto con bosques desde entonces<sup>2</sup>. Esta confusión no tiene por único objetivo participar del «lavado verde» del sector, sino que tiene concretas ventajas económicas para las empresas, que en ciertos países pueden participar del mercado de bonos de carbono gracias a sus actividades silvícolas, como si estuvieran gestionando bosques nativos y no plantaciones.

Aunque el libro trata prioritariamente de silvicultura, se evocarán también las actividades de transformación de la madera. A pesar de ser una actividad principalmente exportadora de madera sin elaborar, rolliza (truncos) o bajo forma de chips (madera picada), la región procesa una pe-

queña parte de su producción en aserraderos, plantas de remanufactura (molduras, pisos...), de tableros (contrachapados, de fibras, de partículas), o plantas de celulosa y de papel. Se suelen distinguir las actividades primarias de producción de madera («fase agraria») de las de transformación («fase industrial»). La fase agraria empieza con la preparación del terreno (labrado, eliminación de malezas con herbicidas, eliminación de «plagas» como la hormiga), sigue con la plantación, las podas (eliminación de ramas bajas), los raleos (eliminación de algunos ejemplares en el medio de la plantación), y termina con la cosecha, manual o mecanizada, con o sin descortezamiento del tronco. Las características de esta fase agraria varían muchísimo según el destino de la madera. Cuando se la destina a celulosa, se plantan altas densidades de árboles (hasta 1600 por hectárea), que serán cortados en pocos años, en promedio diez cuando se trata de eucalipto. Si se destina a madera de calidad, para muebles, tablas o debolinado (para revestimiento de tableros), se plantan árboles en menores densidades, y se los maneja con más frecuentes raleos y podas, para obtener troncos rectos y libres de nudos: cuando llega el momento de cortar, se redujo más de cuatro o cinco veces el número inicial de árboles, dejando en pie únicamente los mejores ejemplares. Los «turnos» de corta (o la edad de corta) pueden en estos casos y para pinos alcanzar los 35 a 45 años en la región. Aun en las plantaciones para madera de calidad, parte de la cosecha (ramas y pequeños troncos de las podas y los raleos iniciales) se destina a «triturado» (para celulosa o tableros de fibra), por lo que aun en regiones volcadas a esta producción de calidad, existe producción de materia prima que puede alimentar una industria de transformación de madera triturada, o generadores de energía mediante quema de este material. Las empresas que actúan en la región desarrollan cada vez más actividades industriales, pero siguen volcadas en su mayoría a la producción de madera. Usaré entonces como términos genéricos para designar el conjunto de la cadena silvícola e industrial los nombres de «sector maderero» y de «empresas madereras».

Un detalle no menor en relación con las preguntas que planteo en este trabajo refiere al esquema productivo de las empresas madereras. Hoy día, las mayores del rubro organizan su producción delegando una parte creciente de las tareas operativas a empresas tercerizadas. Siguen operando directamente las etapas más sensibles o estratégicas: mejora genética de las especies a plantar, gestión de viveros, planificación global de la producción, gestión del portafolio de tierras. Pero las tareas de la fase agraria: (de la preparación del terreno hasta cosecha), las de transporte de madera, de traslado de mano de obra, de contratación de personal, de gestión del ganado que pastorea en sus predios, están en su mayor parte a cargo de «contratistas» o «prestadores de servicios». Cada vez más, lo que hacen las grandes madereras es valorizar la tierra que poseen, haciéndola trabajar por otros. En ciertos casos, la mano de obra empleada por

contratistas supera seis o siete veces la cantidad de empleados directos de estas firmas (Forestal Oriental, 2012). Aunque las empresas menores asuman aun muchas tareas de forma directa, el funcionamiento por contratistas es ahora un modo común de funcionamiento en el sector, muy parecido a lo que ocurre en la agricultura de gran porte. Importa entonces recordar que cuando se menciona hoy día una «empresa maderera», se refiere generalmente a una compleja red tejida entre una gran empresa y un conjunto de medianas y pequeñas empresas.

## **El plan del libro**

El libro se divide en tres partes, que convergen hacia la discusión de las estrategias de regulación de la silvicultura adoptadas en Uruguay, comparándolas con Argentina y Rio Grande do Sul. Partiendo de la idea de que las características espaciales del sector maderero explican gran parte de las opciones tomadas para su regulación, se comienza con un largo recorrido por las dimensiones territoriales antes de abordar las dimensiones propiamente ambientales.

La primera parte del libro describe las principales etapas de llegada de las empresas madereras a la región desde los años noventa, analiza sus estrategias de implantación (capítulo 1), y propone algunas mediciones de la geografía actual del sector: grados de concentración de la tierra, de las plantaciones, y modelos actuales de funcionamiento territorial (capítulo 2).

En la segunda parte se abordan de tres formas diferentes los efectos territoriales de la silvicultura. A escalas locales (capítulo 3) se analiza cómo afecta los modos de vida de los productores ganaderos familiares, comparando zonas serranas del este uruguayo y del sureste riograndense. Un trabajo por entrevistas permitió determinar cómo estos ganaderos perciben el avance de los frentes silviculturales, y en qué medida este avance aumenta su vulnerabilidad económica y social. A escalas nacionales (capítulo 4), se describen las nuevas modalidades de interacción entre las empresas y sus productores vecinos, analizándolas como estrategias corporativas para aumentar su aceptación social, pero también para maximizar sus ganancias. Cómo empresas poseedoras de decenas o cientos de miles de hectáreas interactúan con productores pequeños y medianos nos dice mucho de cuánto la revolución agraria en curso afecta a las anteriores estructuras sociales y productivas del campo. En el capítulo 5 de esta segunda parte se hace una amplia revisión crítica de la literatura científica sobre los efectos territoriales causados por la silvicultura, haciendo hincapié en las preguntas que siguen pendientes, y polemizando acerca de temas poco discutidos en arenas públicas.

La tercera parte detalla los procesos que dieron forma a las prácticas actuales de regulación ambiental, reubicando este proceso en el contexto más general de producción de conocimientos ecológicos sobre los campos,

de producción de narrativas favorables al capitalismo verde a escala mundial, y de conflictos ambientales. El capítulo 6 deconstruye los múltiples procesos, históricos y actuales, que contribuyeron a presentar la silvicultura como una actividad ambientalmente neutra o benéfica, explicando que no haya sido objeto de serias regulaciones ambientales durante mucho tiempo. El capítulo 7 describe por último los múltiples factores que llevaron a desarrollar herramientas de control ambiental, exponiendo sus características y limitaciones y analizando de forma crítica las razones de este limitado alcance.

## NOTAS

- 1 Piñeiro (2010: 61), insiste en este factor para explicar la llegada de nuevos inversores en el agro desde la década de los noventa: «altos niveles de precariedad [laboral] han facilitado la obtención de ganancias. No se dispone de información comparativa pero es posible que este factor haya contribuido a la elección del Uruguay como país atractivo para invertir».
- 2 El capítulo 6 desarrolla ampliamente este último aspecto.



Plantación de Votorantim celulosa y papel (foto de E. Velez, 2007)



## PARTE I VEINTICINCO AÑOS CULTIVANDO ÁRBOLES EN LOS CAMPOS



Campos arados para plantar eucalipto, Alto Camaquã, Brasil





## Introducción

En esta primera parte esbozo las grandes etapas de la formación de los sectores madereros platinos (capítulo 1), y detallo su geografía actual (capítulo 2), como paso previo para contestar las preguntas que mencioné en la introducción. Cabe efectivamente preguntarse si estamos presenciando un proceso de creciente concentración y especialización productiva sin vuelta atrás o, al contrario, viendo formarse un sector diversificado, con sus consecuentes efectos en términos de comportamiento ambiental empresarial. Para ello, intento afinar al máximo la descripción de los actores presentes y de su presencia territorial, para complejizar la imagen frecuentemente monolítica del sector maderero que difunden tanto los empresarios como los que critican a la «forestación». Al ser las mayores empresas madereras los voceros del sector en su conjunto, tienden a presentarlo como un conjunto homogéneo cuyos rasgos son comparables a lo largo y ancho de la región. En cuanto a los críticos, construyeron sus argumentos sobre la denuncia de un «modelo forestal» supuestamente único, expresado en un semejante único «monocultivo». En esta primera parte quiero mostrar, por lo contrario, que la realidad geográfica del sector maderero es diversa, que todas las empresas no desarrollan las mismas estrategias en el espacio regional, y que los territorios que contribuyen a crear o modificar no comparten las mismas características. Estas múltiples formas de «inscripción espacial» y de «territorialización» de las empresas madereras serán fundamentales para entender en las partes siguientes del libro sus diversos efectos sobre los territorios, y sobre todo evaluar el grado de libertad que tienen los Estados y grupos sociales para regular su avance.

Las opciones existentes en Uruguay, Argentina y Rio Grande do Sul para regular el sector maderero dependen en alto grado de sus estructuras productivas, tal como se gestaron en sus respectivos territorios en los últimos veinte años. En función del tipo de empresas presentes (familiares, empresariales de alcance nacional, transnacionales...), del grado de especialización del sector (madera en bruto, celulosa, transformación industrial de la madera...) y del grado de concentración de la producción, varían fuertemente las posibilidades para que la administración pública controle y negocie exitosamente con los madereros. No está claro cuál sería la estructura productiva ideal para una buena regulación ambiental pública. ¿Es mejor una estructura con un alto número de empresas, con una baja concentración de la producción, o una estructura con pocas empresas, con una muy fuerte concentración de los factores de producción? En la región platina, los oponentes al desarrollo maderero denuncian el reforzamiento de la segunda situación, con una concentración en manos de pocas transnacionales de tierras, plantaciones, mano de obra, y renta generada.

En teoría, la primera situación es más propicia para una exitosa imposición del control estatal sobre empresas con un reducido poder económico y político, ya que poseen una cantidad limitada de tierras y no constituyen actores económicos imprescindibles en el territorio. Pero el alto número de empresas dificulta este control, y se sabe que empresas pequeñas menos volcadas al mercado internacional sufren menos presión para adoptar modos productivos acordes a la legislación ambiental. En la segunda situación, la concentración productiva en pocas empresas refuerza sobremanera su poder de negociación con el Estado y las autoridades locales son actores económicos dominantes en varios territorios, lo que les da una gran capacidad para amenazar con deslocalizar sus actividades o dejar de invertir (Acselrad, 2006), incitando a estas autoridades a reducir sus exigencias ambientales. Pero este segundo tipo de estructura también puede —teóricamente— favorecer una mejor regulación. Hay menos empresas que vigilar, su importancia económica las expone a un mayor control por parte de movimientos sociales, y al ser grandes empresas volcadas al mercado internacional, sus incentivos para cumplir con las normas ambientales son mayores, sean nacionales, internacionales o voluntarias (certificación).



Sierra del yerbal antes de su plantación, Uruguay, 2003

## Érase tres Estados... y unas cuantas transnacionales

La conformación en la región platina de un polo maderero de importancia mundial fue sumamente rápido: en aproximadamente veinte años. Esta conformación respondió al auge de una demanda mundial de fibras (papel y paneles), pero también de la creciente demanda de los mercados nacionales de Argentina y sobre todo Brasil. En este contexto, la búsqueda de las mayores empresas del rubro por readecuar su organización espacial internacional instalándose en la región convergió con los ingentes esfuerzos de los territorios argentino, uruguayo y sulriograndense para atraerlas mediante políticas de incentivo. En plena era neoliberal, el Estado y sus políticas financiadas mediante endeudamiento fueron claves para atraer actores económicos globalizados, al permitirles reducir al mínimo el costo de su instalación y maximizar sus ganancias, con la bendición de los organismos de préstamo internacional (Banco Mundial (BM), Banco Interamericano de Desarrollo (BID)). Mientras el Estado terminaba de desvincularse del desarrollismo de los años setenta en sectores enteros de la economía, subvencionaba la conformación de un sector primario-exportador basado en la silvicultura, y compuesto en su mayoría por empresas de capitales transnacionales.

### **Veinticinco años que cambiaron un mundo: una breve cronología**

#### *Antes de la marea: la geografía silvícola de la región hacia 1990*

En 1990, al momento de ponerse en marcha el rápido proceso de ocupación de la región por la actividad silvícola, ya se cuenta con algunas pequeñas regiones plantadas en los años sesenta y setenta al amparo de diversas medidas nacionales de incentivo anteriores. Se trata de reducidas áreas donde plantaciones y pequeñas industrias coexisten a corta distancia, por lo general aserraderos y fábricas de muebles. Los polos de mayor desarrollo se ubican en Rio Grande do Sul en las cercanías de la región metropolitana de Porto Alegre (Montenegro) o cerca de la frontera con el departamento de Cerro Largo (Municipio de Piratini), en los alrededores de la ciudad de Concordia en Entre Ríos, al este de la ciudad de Paysandú en Uruguay, sobre la ruta 90 (comarca de Piedras Coloradas), y en el de-

partamento de Canelones. Estos polos comparten rasgos comunes: plantaciones repartidas entre un alto número de propietarios, muchos de ellos no residentes en el medio rural y pertenecientes a la pequeña burguesía de las ciudades del interior; plantaciones de tamaño reducido, entre algunas decenas y, a lo sumo, algunos centenares de hectáreas, y gestionadas con prácticas silvícolas poco intensivas; producción de madera de baja calidad para fábricas de transformación de limitada capacidad de producción que se abastecen de materia prima en el mercado local. La pequeña industria asociada a estas primeras plantaciones provee cajonería para los fruticultores (citrícolas de Entre Ríos), muebles o simplemente tablas para el mercado nacional (Montenegro y Piratini en Rio Grande do Sul), o materia prima para aserraderos en Uruguay.

Rio Grande do Sul posee no obstante desde esta época tres empresas que tendrán un papel preponderante en los cambios posteriores a 1990. Tanagro y Seta producen desde la década de los cuarenta taninos a partir de la corteza de acacia negra (*Acacia mearnsii*) para el mercado interno y mundial. Instaladas cerca de Porto Alegre, donde poseen algunos miles de hectáreas cada una, se abastecen principalmente en el mercado local de muy pequeños productores agrícolas que incorporan algunas hectáreas de acacia a sus propiedades. La tercera es Riocell<sup>1</sup>, que gestiona la única fábrica de importancia de celulosa y de papel en la región, situada sobre el río Guaíba frente a Porto Alegre. Aunque mucho más pequeña que las enormes empresas que llegarán en los primeros años del siglo XXI, esta ya presenta algunos rasgos de las empresas que van a liderar la marea «forestal» posterior: se abastece de madera básicamente a partir de plantaciones propias, hay una fuerte integración vertical entre la actividad silvícola y la transformación industrial, que permite un alto control de la calidad de la materia prima que ingresa a la planta. A fines de los ochenta, no existe aún un polo regional maderero, sino una serie de diminutas regiones silvícolas articuladas cada una a una pequeña industria, por lo general de baja productividad. Las principales productoras de celulosa o papel se encuentran en ese momento en la periferia de la región que estudiamos, en Porto Alegre al este, Misiones al norte, y en la ribera sur del Paraná en las provincias de Santa Fe y Buenos Aires.

### *La década de los noventa y la llegada de las grandes empresas a la región*

En los años noventa, el área de plantaciones empieza a crecer muy fuertemente en Uruguay y Argentina, con tasas anuales de plantación a veces superiores a las 50.000 ha (gráfico 1). Se expande la silvicultura «uruguaya» desde su zona núcleo original (el centro-oeste) hacia las sierras orientales, gracias a un cambio en la legislación sobre suelos de prioridad forestal reclamado por dueños de tierras de estas zonas. En Argentina, la expansión se da sobre todo en la provincia de Corrientes, desde los núcleos anteriores de Entre Ríos al sur y de Misiones al norte. A principios

de la década de los noventa en Uruguay, y a raíz de la Ley Forestal de 1987, múltiples actores invierten en silvicultura, desde medianos dueños de tierras hasta Cajas de jubilaciones nacionales, pasando por pequeñas empresas nacionales de remanufactura, en una época en que la rentabilidad del negocio de plantar árboles parecía asegurada para todos<sup>2</sup>.

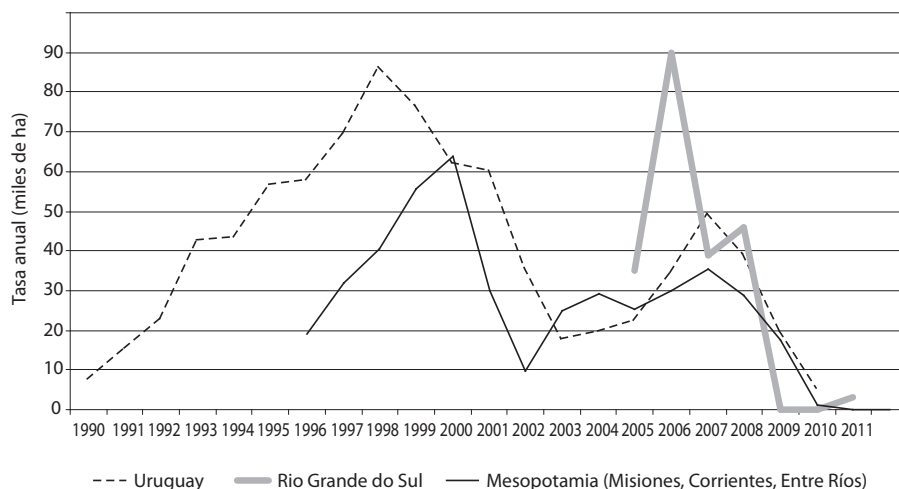
En los primeros años de la década, las transnacionales aún no ocupan en Uruguay una posición hegemónica en el sector en términos de superficies plantadas, pero se crean en 1990 dos filiales que asumirán rápidamente un papel preponderante: EUFORES S.A. y Forestal Oriental. La primera es filial del grupo español Ence, la segunda es un consorcio entre dos socios mayoritarios, la holandesa Shell y la finlandesa UPM-Kymmene. Ambas empiezan rápidamente a plantar eucalipto en el oeste del país, en los departamentos de Paysandú y Río Negro. En el este argentino, las empresas extranjeras tuvieron desde los inicios un papel fundamental en el crecimiento del área plantada a partir de 1995, con una fuerte impronta de dos chilenas: CMPC en el norte de Corrientes y Masisa en el este de Entre Ríos y Corrientes. A ambos lados de la frontera del río Uruguay, Shell adquirió y plantó a fines de los años ochenta, deshaciéndose de sus plantaciones a favor de Ence en Uruguay y de Pomera en Corrientes a principios del siglo XXI. Con la llegada al centro de Uruguay de la sueco-finlandesa Stora Enso en 1996 y de Weyerhaeuser en el norte a partir de 1997, se afianza el tiempo de las transnacionales en este país, las que dominan netamente a partir de entonces la compra de tierras para silvicultura. Este período corresponde a una primera fase de expansión del capital maderero de los países del norte, consistente en una extensión de sus plantaciones para alimentar sus plantas industriales en Europa o América del Norte (Alvarado, 2009). Ence, por ejemplo, alimenta con madera uruguaya sus plantas de celulosa y papel en España. En el período siguiente, las mismas empresas van a buscar desarrollar sus plantas al lado de sus nuevas plantaciones sureñas.

Si bien no se observa en estos años un cambio fuerte de las superficies silvícolas en el estado brasileño vecino<sup>3</sup>, ocurre en esta década un cambio fundamental ligado al mercado mundial de la acacia negra. Hasta mediados de los noventa, la madera es un producto de descarte del cultivo de la acacia, cuyo único propósito es producir taninos para curtiembres con su corteza. Pero con una creciente demanda de esta especie para producir papel, en Japón principalmente, la madera cobra un nuevo valor y las empresas buscaron entonces ampliar sus plantaciones. Tanagro y Tanac comienzan a partir de esta fecha a ingresar en la mitad sur del estado de Rio Grande do Sul, procurando los muy bajos precios de la tierra, las bajas densidades de población rural y sobre todo la cercanía del puerto de Rio Grande (sureste del estado) para exportar la madera con reducidos fletes terrestres. A partir de fines de los noventa, la silvicultura de acacia negra reorganiza su sistema de producción en la llamada «Serra do Su-

deste» (véase figura 3), donde muy pronto se topará y competirá por la tierra con las empresas de eucalipto que llegan a principios del siglo XXI (Da Silva Lisboa, 2009).

Durante este período, es en Uruguay donde crece con más fuerza la superficie silvícola, llegando a plantarse anualmente más de 75.000 ha en 1997 y 1998 (gráfico 1). Fue clave para ello su ley de incentivo, más precoz que en el este argentino y Rio Grande do Sul, pero también precios de la tierra agropecuaria entonces relativamente más bajos que los de la región, que atrajeron a las grandes empresas (Morales Olmos, 2007). Jugó también un papel fundamental la crisis y el estancamiento del sector ganadero-agrícola en la década de los noventa, que incitó a muchos productores a vender sus tierras a las empresas que se instalaban.

Gráfico 1. Tasas anuales de plantación silvícola entre 1990 y 2011



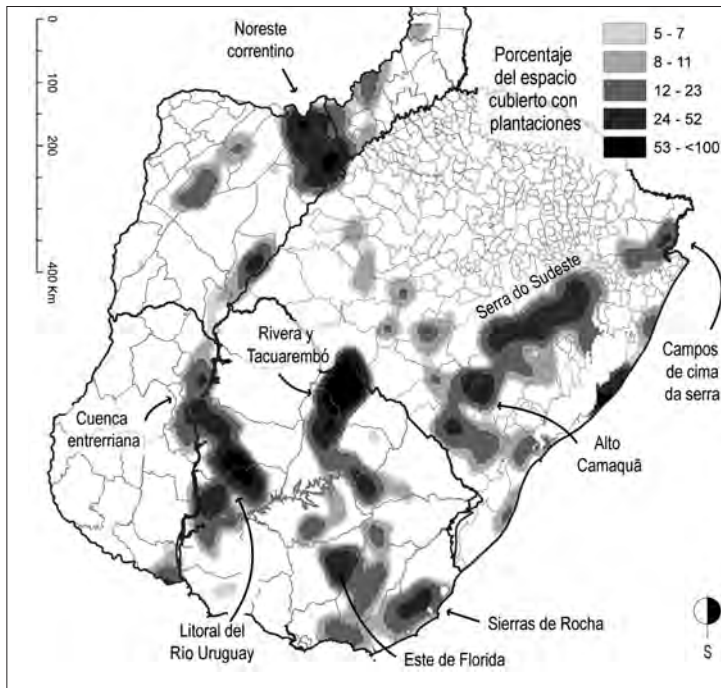
Nota: para Uruguay existiría un fuerte subregistro de la tasa anual para los últimos años, estimada en 30.000 ha anuales para el 2010 (Gabinete Productivo, 2012).

Fuente: Entre Ríos y Corrientes 2005 y 2006: estimaciones en base al sitio web Argentina Forestal y comunicación personal del Director de Recursos Forestales de Corrientes; Argentina entre 2000 y 2012: Ministerio de Agricultura Ganadería y Pesca, Dirección de Producción Forestal, 2013a. Rio Grande do Sul: SBS, 2006, ABRAF, 2012, sitio web Argentina Forestal (a partir de 2005, las estimaciones solo toman en cuenta el crecimiento del área de pino y eucalipto, al no disponerse de datos sobre acacia). Uruguay: superficies registradas en la Dirección General Forestal con Plan de Manejo (hoja estadística disponible en <<http://www.mgap.gub.uy>>, consultado el 23.05.2013).

### Comienzos del siglo XXI: marea y concentración

Al comenzar el siglo XXI, los principales rasgos de la geografía silvícola de Uruguay, Entre Ríos y Corrientes están asentados (figura 4): polos de fuertes densidades de plantaciones ocupan una banda de cuarenta kilómetros de ancho a lo largo del río Uruguay en el noreste de Entre Ríos y en el sureste de Corrientes, un cuadrado de 100 kilómetros de costado en el extremo norte de Corriente, una amplia medialuna desde el norte del departamento de Rivera hasta el sureste de Tacuarembó en Uruguay, así como en la mayor parte del departamento de Río Negro y el oeste de Paysandú. En el centro de Uruguay (Durazno, Florida) y en el sureste (Lavalleja, Maldonado, Rocha), la silvicultura se instaló con macizos más pequeños, en densidades menores, y llevada a cabo en parte por empresas más pequeñas. Durante los primeros años del siglo XXI, esta geografía se modifica solo marginalmente, observándose sobre todo una densificación de las áreas plantadas al inicio del período. Allí, al final de la década, la silvicultura ocupa más del 10% del espacio en muchas regiones del país, llegando frecuentemente a más del 25% (figura 4).

Figura 4. Densidad local de plantaciones silvícolas en la región platina hacia 2009



Nota: La densidad se calculó mediante la aplicación de una grilla con celdas de 30 km de radio, y fueron interpolados los valores obtenidos.

Fuente: Ministerio de Agricultura de Argentina, Inventario forestal argentino 2008; Cal *et al.*, 2011 (para Uruguay); terrenos declarados a la FEPAM por empresas silvícolas de Rio Grande do Sul en mayo del 2010 <<http://www.fepam.rs.gov.br>>, MMA, 2007a



Tabla 1. Estimación del área de influencia de la silvicultura (hacia 2009)

Porcentaje del estado donde la densidad local de plantaciones silvícolas es superior a:	Corrientes	Entre Ríos	Uruguay	Rio Grande do Sul
5% del territorio	28	13	39	27
10% del territorio	18	8	27	15
20% del territorio	11	3	13	6
50% del territorio	1	0	3	0
% del territorio ocupado por plantaciones silvícolas	4,2	1,8	5,3	2,1

Fuente: elaboración propia con base en figura anterior

Salta a la vista la organización espacial de la silvicultura en la región bajo forma de zonas separadas unas de otras por espacios no plantados. Aparecen nítidamente las zonas donde la actividad cubre más del 25% del suelo, delineando las regiones donde la silvicultura compite muy fuertemente con las otras producciones agropecuarias. Las puntas noroeste de los departamentos de Tacuarembó y Rivera, el oeste y centro de Río Negro y Paysandú, el este de Florida, el sur de Rocha en Uruguay, en Rio Grande do Sul toda la Serra do Sudeste desde Porto Alegre hasta la frontera con Uruguay en Cerro Largo, en Corrientes la faja que limita con Misiones... son zonas netamente dominadas por la silvicultura, donde muchas veces se ha vuelto la producción dominante. En torno a ellas la densidad de plantaciones decrece, ocupando más del 12% del suelo sobre una faja de algunas decenas de kilómetros. En solo tres puntos se relevan densidades de más del 50%: al norte de Corrientes y en las zonas históricas de desarrollo de plantaciones amparadas en la Ley Forestal de 1987 en Uruguay (el litoral y el norte del país). Con esta forma de representación de la ocupación material del espacio, podemos observar que —sobre todo en Uruguay— la silvicultura se ha vuelto un elemento clave no solo de la producción en muchas partes, sino también del paisaje. La figura 4 y la tabla 1 permiten por otra parte mostrar que la silvicultura extiende su influencia en una superficie mucho mayor que la sola superficie donde se plantaron árboles. En Uruguay, las plantaciones ocupan el 5,3% del suelo nacional, pero las zonas donde su densidad es superior al 10% del espacio casi alcanzan el 30% de este mismo territorio. En Rio Grande do Sul, este porcentaje alcanza al 15% del espacio.

En el Uruguay, esta dinámica está dominada por cuatro empresas: EUFORES (filial de Ence), Forestal Oriental (filial de Botnia-UPM), Weyerhaeuser y Stora Enso, que plantan a un ritmo decreciente durante el período: con la crisis de los primeros años del siglo XXI, se pasa de tasas anuales de plantación de 70.000 ha a 15.000 hacia el 2003, antes de volver a aumentar hasta 50.000 ha en el 2007 (gráfico 1). Allí, el avance de la silvicultura se beneficia de debilidades del sector agropecuario, golpeado

por la crisis del 2002, después del brote de fiebre aftosa del 2001 y una seca importante en el 2000, que sigue incentivando la venta de predios a las empresas silvícolas (Gédouin, 2011).

El cambio mayor se da, no obstante, en Rio Grande do Sul, que acompaña con algunos años de retraso el proceso en pleno auge de sus vecinos. En el 2003, Aracruz Celulose adquiere la planta de celulosa y papel y las plantaciones de Riocell en Guaíba (frente a la capital Porto Alegre), y anuncia la expansión de sus cultivos hacia el oeste. Mientras tanto, la brasilera Votorantim Celulose e Papel (VCP) se instala en 2004 y planta en el sureste, y Stora Enso en el extremo oeste del estado. Cada una de las tres empresas se instala en zonas claramente separadas unas de otras, con el fin de evitar que la competencia por la compra de tierras aumente demasiado rápidamente el precio de la hectárea (figura 15 en el pliego de ilustraciones color). Pero en el Serra do Sudeste (figura 3), el avance de Aracruz por el norte y de VCP por el sur topa con la presencia de las empresas de la acacia, que las precedieron unos cinco años (véase en figura 7 en el pliego de ilustraciones color). El aumento del precio de la tierra en todas las zonas donde aparece la silvicultura es brutal, alzado por la fuerte competencia que se instala para la compra de campos a plantar, causando serias dificultades para las empresas locales Tanac y Seta, quienes conocen inmediatamente dificultades para seguir expandiendo su base silvícola (Da Silva Lisboa, 2009). A raíz de ello, se plantan entre 2005 y 2008 en Rio Grande do Sul 210.000 ha de eucalipto y pino (ABRAF, 2012), en una verdadera corrida hacia el oeste del estado observable en la figura 5 en el pliego de ilustraciones color.

Las figuras 5 y 6 (en el pliego de ilustraciones color) dan cuenta de las formas espaciales de esta ocupación del espacio platino por la silvicultura en los primeros años del siglo XXI. Se ve con nitidez que tanto Uruguay y el este argentino conocen marcados procesos de densificación de zonas ya plantadas en el período anterior (verde en la figura). En Uruguay, la silvicultura crece en todas partes, pero no de la misma forma: en los departamentos norteños (Paysandú, Río Negro, Tacuarembó, Rivera) se implantan grandes macizos de más de 2000 ha, mientras que en la mitad sur del país, se trata por lo general de tamaños menores, en torno a las 350 ha. En Rio Grande do Sul, aparece con claridad el frente de expansión hacia el oeste del estado (color rojo), zona de instalación de las tres grandes empresas ya mencionadas, donde los macizos implantados tienen frecuentemente un tamaño superior a las 850 ha<sup>4</sup>. En Argentina existe un padrón semejante al de Uruguay, con una fuerte densificación con grandes macizos del lado del río Uruguay, y una densificación con macizos más reducidos en la franja arenosa de la parte noroeste de Corrientes. Una constante en los tres países durante comienzos del siglo XXI es el crecimiento hacia zonas marginales hasta ahora evitadas por las empresas por tener características agronómicas

de menor interés. En Río Grande do Sul y Uruguay la silvicultura progresa hacia zonas que se vuelven atrayentes por mantener un nivel relativamente bajo de precios de la tierra, en particular en las sierras del este, allí donde aún se encuentran estancias grandes y condiciones de suelos y pendientes adecuadas<sup>5</sup>. Este proceso de corrimiento hacia zonas marginales está liderado por Weyerhaeuser, que duplica sus superficies inicialmente compuestas por pino, con plantaciones de eucalipto. En el noreste de Corrientes, se comienzan a drenar vastas zonas anegables, donde se criaba ganado en tiempos de verano o se cultivaba arroz, lo que permite ampliar de forma significativa la superficie plantable al evitar que el agua asfixie los árboles.

De forma simultánea a la adquisición de tierras y a su plantación, las grandes empresas de celulosa buscan ampliar sus fuentes de materia prima arrendando tierras a terceros para plantar árboles, o creando una gran variedad de contratos con productores rurales para incitarlos a plantar en sus tierras y abastecerlas con su madera. Esta práctica parece haber sido inaugurada en la región por Riocell en 1989, que arrendaba y realizaba contratos de «parceria» en la región al sur de Porto Alegre. Forestal Oriental (Botnia-UPM) a partir de los primeros años del siglo XXI comienza con contratos de fomento en el oeste de Uruguay, cerca de Fray Bentos, y realiza más tarde gran parte de su extensión hacia el este del país con contratos de arrendamiento. En el sur del Río Grande do Sul, VCP apostó desde su llegada en 2003 al fomento como forma alternativa de creación de plantaciones. Analizaremos más en detalle en el capítulo 4 las razones e implicancias de estas dos formas de extensión de las plantaciones, que complementan la producción en tierras propias.

El comienzo del siglo XXI marcó el afianzamiento de un perfil netamente primario del sector maderero regional, con cerca de los dos tercios de las plantaciones dedicadas a madera para celulosa o energía (tabla 2) ... un perfil muy alejado de la imagen de «industrialización» y «diversificación» promovido por el *lobby* «forestal». Es en esta década que surgen múltiples proyectos de plantas de celulosa, que hicieron pensar hacia 2007 que la región platina se iba a convertir en un gran polo mundial industrializado de producción de pulpa. O eran empresas ya instaladas que constituyeron durante años sus plantaciones antes de anunciar un proyecto industrial, en el caso de Uruguay: Ence en el 2002, Botnia-UPM en 2003, Stora Enso en el 2009 o eran empresas que recién llegaban con un proyecto integrado de plantaciones e industria, como en Río Grande do Sul con las «tres grandes» ya citadas<sup>6</sup>. En Corrientes, CMPC preveía también producir pulpa en base a pino al comenzar el 2000. En Uruguay, los años 2003-2007 conocieron también múltiples rumores de la instalación «inminente» de otras empresas pulperas que no llegaron a concretarse, como la de la empresa portuguesa Portucel, con miras en el sureste del país. Reiteradas crisis dieron por tierra con la mayoría de estos proyectos. Ya en 2001, la crisis

social y política argentina había hecho desistir a la chilena CMPC de su proyecto de planta en el norte de Corrientes, a pesar de haber plantado decenas de miles de hectáreas. El abandono de este proyecto industrial cuyas características hubieran tenido semejanzas con el de Botnia-UPM en Uruguay dejó cientos de miles de hectáreas plantadas destinadas a la celulosa, pero ya sin posibilidad de transformación local (World Bank 2008 y 2009a y b).

Esta situación de subindustrialización del sector correntino no se logró revertir durante toda la década a pesar de los esfuerzos del Gobierno de Corrientes para atraer grandes empresas, creando en el día de hoy una fuerte sobreoferta de madera que tiene que ser procesada fuera de la provincia con fuertes pérdidas de ganancias para los madereros. Con la crisis financiera de 2008, se abandonan los proyectos industriales de Stora Enso y de FIBRIA en Rio Grande do Sul, y al final del período solo siguen en pie los proyectos de plantas de celulosa de Ence (ahora operada por Montes del Plata), de UPM en Fray Bentos (que opera desde 2007), y la ampliación de la planta de Aracruz en el Guaíba riograndense. Si tomamos en cuenta el hecho de que las plantas «uruguayas» operan en zonas francas, o sea fuera del territorio nacional, la marea silvícola de comienzos del siglo XXI no permitió crear en la región platina ninguna industria de celulosa o papel, y solo contribuyó a especializar estos territorios en la producción de madera en bruto, exportada para ser pulpada fuera de la zona.

La crisis de fines de la década, de carácter mundial, tiene varias otras consecuencias. En Uruguay, acelera la caída de Ence, que vende en 2009 la mayor parte de sus plantaciones y el sitio de su futura planta de celulosa en Conchillas. Se concentra entonces fuertemente el sector, ya que sus haberes son comprados por un consorcio formado por Stora Enso y la chilena Arauco, «Montes del Plata», juntando un patrimonio total de más de 270.000 ha de tierra (Montes del Plata, 2013). En Brasil, la crisis forzó a las dos gigantes Aracruz y Votorantim Celulose e Papel a unirse en FIBRIA en 2009, creando así la primera empresa de celulosa del mundo. Rápidamente, FIBRIA cede los haberes de Aracruz a Celulose Riograndense, una filial de la chilena CMPC. La crisis de los primeros años de este siglo permitió entonces una «conquista del este» de parte de las empresas chilenas que habían prospectado sobre todo Argentina hasta el momento. Por otra parte, esta década fue de una creciente concentración de la tenencia de las plantaciones en Uruguay, con la progresiva salida de pequeños productores silvícolas. A fines de la década continúa la expansión de plantaciones, aunque con tasas inferiores a fines de los noventa (gráfico 1). Para los años 2010-2013 existiría una fuerte subestimación de lo plantado anualmente en Uruguay. En el este argentino, al contrario, la crisis y la falta de salidas industriales para procesar la madera estaría efectivamente paralizando fuertemente las plantaciones<sup>7</sup>.

Como resultado de la crisis, se afianza en la región el liderazgo de Uruguay en el segmento de la producción de celulosa para exportación, con sus dos plantas de última generación y la mayor parte de sus plantaciones orientadas para dicho destino. Mientras que Río Grande do Sul, a pesar de contar con inmensas superficies orientadas a celulosa, solo mantiene una planta ya antigua (la del Guaíba operada ahora por CMPC) que no podrá dar abasto para utilizar toda la madera producida en el estado a pesar de su ampliación prevista<sup>8</sup>. La mesopotamia argentina figura en este escenario como la región de menor desarrollo tecnológico del sector maderero, con muchas plantaciones antiguas y poco adaptadas a las nuevas plantas de celulosa que exigen madera de calidad estándar y grandes superficies en Corrientes sí adaptadas a las exigencias de la industria celulósica de punta, pero sin emprendimiento que pueda utilizar esta materia prima. En Argentina y Uruguay, la crisis demostró también la vulnerabilidad de las grandes empresas dedicadas al segmento de madera dura (aserraderos, tableros...), con el derrumbamiento de la demanda norteamericana (madera para casas) y europea varias de ellas debieron reducir o incluso parar la producción. Cuencas como las del norte de Uruguay (Rivera-Tacuarembó) o del noreste de Corrientes conocieron entonces una grave crisis, con despidos en la industria<sup>9</sup>. En la mesopotamia argentina la crisis se transmitió a los pequeños y medianos industriales (aserraderos), cuando las grandes exportadoras volcaron su producción hacia el mercado interno y compitieron con ellos (entrevista Pujato).

Tabla 2. Principales características de las plantaciones de la región platina (hacia 2010)

	Superficie total (ha)	Eucalipto	Pino	Otras especies	% destinado a triturado y energía
Uruguay	950.000	71%	29%	-	61%
Entre Ríos	144.700	69%	9%	22% (salicáceas...)	43%
Corrientes	373.300	29%	71%	-	62%
Misiones	352.400	7%	81%	12% (araucaria...)	sin datos
Río Grande do Sul	592.200	35,5%	35%	29% (acacia negra)	> 64,5%

Fuente: para Uruguay: Bafico y Michelin, 2011, Uruguay XXI 2011; para Argentina: Ministerio de Agricultura Ganadería y Pesca, 2013, World Bank, 2009, Vera y Bonnin, 2009, Díaz y Bardomás, 2007

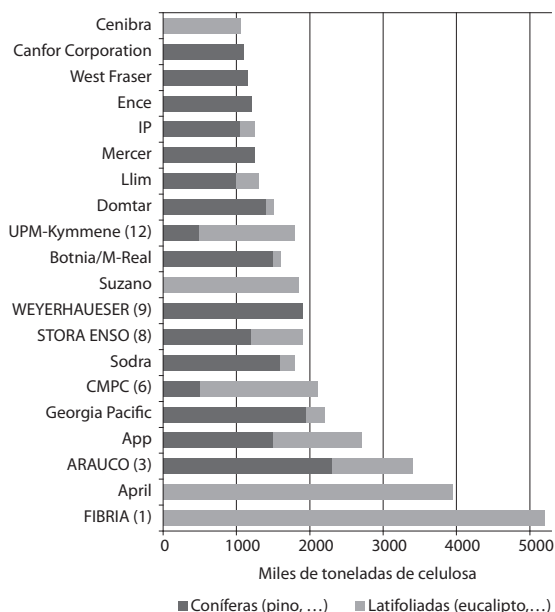
## Estrategias corporativas en un rincón olvidado de Sudamérica

La llegada de la silvicultura a las riberas del Río de la Plata no respondió a los mismos procesos que causaron la reciente revolución agraria de la región. Hasta fines de los noventa, el espacio que nos interesa era básicamente la periferia ganadera de núcleos agrícolas: la

mesopotamia argentina se situaba al noreste del centro más pujante de las pampas bonaerenses y santafesinas; la «metade sul» riograndense, al sur de una mitad norte sojera y muy dinámica; el Uruguay, entre ambos, mantenía un perfil netamente ganadero. La penetración de cultivos de granos, oleaginosas, y la intensificación ganadera (praderas artificiales, engorde a ración, etcétera) que se dio a principios del siglo XXI fue de alguna manera por contigüidad, por expansión de sistemas y actores productivos argentinos hacia el este, y de brasileños hacia el oeste. La silvicultura, a diferencia de ello, correspondió a la deslocalización de empresas con actuación internacional o continental (empresas brasileras o chilenas), que identificaron este espacio como potencialmente interesante para cultivar árboles, y eventualmente desarrollar industrias. ¿Pero qué los motivó entonces a realizar esta migración? Es sin duda sorprendente observar que empresas de producción de celulosa y otros productos madereros de las más grandes del mundo hayan elegido la región platina para desarrollar parte de sus actividades (gráfico 2, figura 8).

En 2011, seis de las empresas presentes figuraban entre las doce mayores productoras de celulosa en el mundo, con la brasilerá FIBRIA a la cabeza del *ranking* internacional. ¿Cómo explicar este interés por la región de parte de estos actores? La selección de los lugares donde implantarse en el mundo, el establecimiento de redes y complementariedades entre estos lugares para optimizar la rentabilidad de la empresa, la elección de los modos de tenencia de la tierra y de gestión del patrimonio silvícola, el ordenamiento interno de los espacios productivos, la evaluación de los suelos más aptos para plantar y cosechar árboles, son parte de lo que llamaremos aquí las «estrategias espaciales» de las empresas silvícolas. Esta dimensión es central para la competitividad de las empresas madereras y ha sido poco atendida por los investigadores, salvo cuando analizan los factores de localización de la industria de la celulosa a escala mundial (Carrere y Lohman, 1996). Pero la estrategia espacial de estas empresas también se despliega dentro y entre los países de la región, más aún cuando observamos que varias de ellas se implantan de forma simultánea en dos o más países vecinos, en una clara apuesta a jugar con las diferenciadas condiciones ofrecidas para sus actividades a ambos lados de las fronteras. Veremos en este párrafo cómo se pueden distinguir diferentes estrategias espaciales dentro del conjunto de las empresas de «forestación». Esto nos permitirá completar la caracterización de estos «actores totalmente nuevos» en la zona<sup>10</sup>, entender mejor sus diferentes comportamientos, y de ahí aproximarnos a los diversos problemas que plantean a los territorios donde se implantan.

Gráfico 2. Ranking mundial de las empresas productoras de celulosa en el 2011



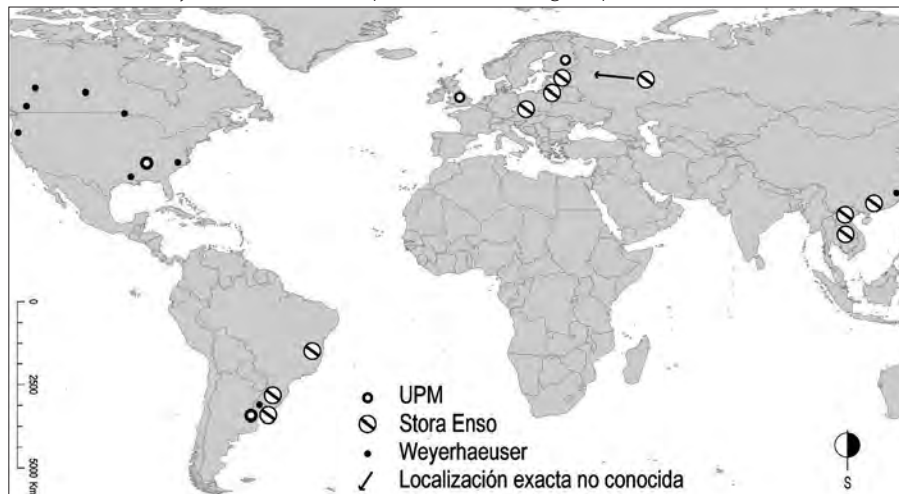
Nota: Entre paréntesis, rango de las empresas presentes en la región platina.

Fuente: <<http://fibria.infoinvest.com.br/enu/4206/FibriaCorporatePresentationJul2011.pdf>>

### *Lo que atrae a las mayores empresas del rubro maderero*

Los factores que han atraído a empresas transnacionales o de porte mundial hacia la región platina son bien conocidos (Carrere y Lohman, 1996). Los aspectos biofísicos —una buena pluviometría media anual, heladas limitadas, suelos aptos— fueron sin duda elementos tomados en cuenta por las empresas oriundas del hemisferio norte, cuando compararon las tasas de crecimiento de sus plantaciones con las de la región, mucho más interesantes. En el sur de Brasil, por ejemplo, un eucalipto está listo para ser cortado para celulosa a los diez o doce años, cuando en Sudáfrica demora veinte. Pinos para triturado (para celulosa o paneles) demoran treinta años o más en los Estados Unidos, quince a veinticuatro años en nuestra región (tabla 3). Estas productividades tienen varias ventajas para el negocio maderero: aceleran la recuperación de las inversiones silvícolas respecto a otras partes del mundo, y permiten «actualizar» más rápidamente la genética de las plantaciones. Cada diez o quince años, se replantan variedades oriundas de las más recientes investigaciones en mejoramiento de especies silvícolas. Esto permite adecuar con mucho más flexibilidad que en el hemisferio norte la producción de madera a los requerimientos cambiantes de la industria del triturado.

Figura 8. Plantaciones gestionadas por empresas transnacionales europeas y norteamericanas presentes en la región platina (2011)



Nota: Se incluyen plantaciones gestionadas en tierras propias y ajenas.

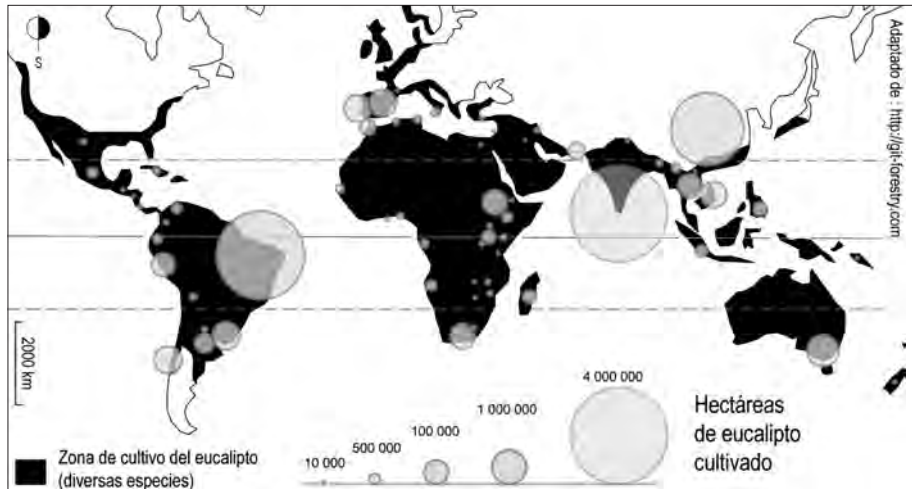
Fuente: elaboración propia con base en informes de sustentabilidad de las empresas (véase bibliografía) y sitios web consultados en agosto del 2011.

Pero no bastaron únicamente buenas condiciones agronómicas para explicar también la venida de empresas sudamericanas, desde Chile o desde el norte de Brasil, que ya plantaban en zonas con condiciones biofísicas semejantes o mejores aun (como la costa atlántica del centro-este de Brasil). Estas vinieron en gran parte en busca de tierras disponibles para plantar y de territorios de baja conflictividad social, como lo veremos enseguida. Para todos los tipos de empresas, el factor clave fue el bajo precio de la tierra. Este se mantuvo desde los años noventa hasta principios del siglo XXI por debajo de los precios de otras regiones de clima templado del mundo, y de países vecinos de la región. La industria celulósica internacional empezó a buscar expandirse en países sureños en años donde ya no era políticamente concebible apostar a utilizar bosques nativos para abastecer sus plantas. Debó entonces procurar espacios donde fuera posible cultivar árboles en superficies suficientes para abastecer inmensas fábricas, y se topó entonces con un problema importante: estos espacios sin bosques nativos... también eran desprovistos en gran medida de plantaciones silvícolas. Por otro lado, era peligroso apostar y esperar a que se constituyeran mercados nacionales de pequeños y medianos productores de madera, a los que se pudiera comprar el material necesario para hacer funcionar las plantas. En toda la región, las empresas que se instalaron eligieron entonces un modelo de integración vertical, en el que se abastece la planta industrial con plantaciones propias. De esta manera, se garantiza que no faltará madera para la



planta, no se depende de variaciones del precio de la madera que podría imponer el mercado local, y muchas veces, las tierras compradas sirven de respaldo cuando se solicitan préstamos. A diferencia de los países nortños, donde las empresas madereras se abastecen casi totalmente en el mercado nacional y no con sus propias plantaciones, en América del Sur, solo 25% aproximadamente de la madera es conseguida en el mercado (Cubbage *et al.*, 2010a).

Figura 9. Superficies plantadas con eucalipto en el mundo en 2008



Fuente: elaboración propia con base en el mapa mundial del eucalipto disponible en <<http://git-forestry.com>>

La opción por este modelo de integración vertical hizo que el precio de la tierra fuera una variable fundamental que guió la elección de territorios por parte del sector maderero, ya que se debían comprar importantes extensiones para plantar, inmovilizando ingentes sumas de dinero. La región platina, situada al margen de las tierras agrícolas más caras de Argentina y Brasil, era sumamente interesante en los años noventa y principios del siglo XXI. Aún sigue siéndolo, a pesar del fuerte aumento de este precio a partir de 2000-2005: °entre otras causas por la misma llegada de la silvicultura! Con una estructura de tenencia de la tierra con un alto porcentaje de grandes predios de más de 1000 ha, interesó a empresas que buscaban implantar grandes macizos silvícolas para realizar economías de escala. En Uruguay, la localización de las mayores empresas se adecúa a las zonas de mayor tamaño de los predios, evitando las zonas de minifundio o de menor tamaño<sup>11</sup>. Por otro lado, la existencia de un antiguo y confiable mercado privado de tierras explica por qué la industria maderera eligió la región y no zonas de África o de Asia con semejantes ventajas climáticas y precios de la tierra aun más

bajos, pero donde no existía un claro catastro de tierras ni mecanismos transparentes que garantizaran la propiedad privada.

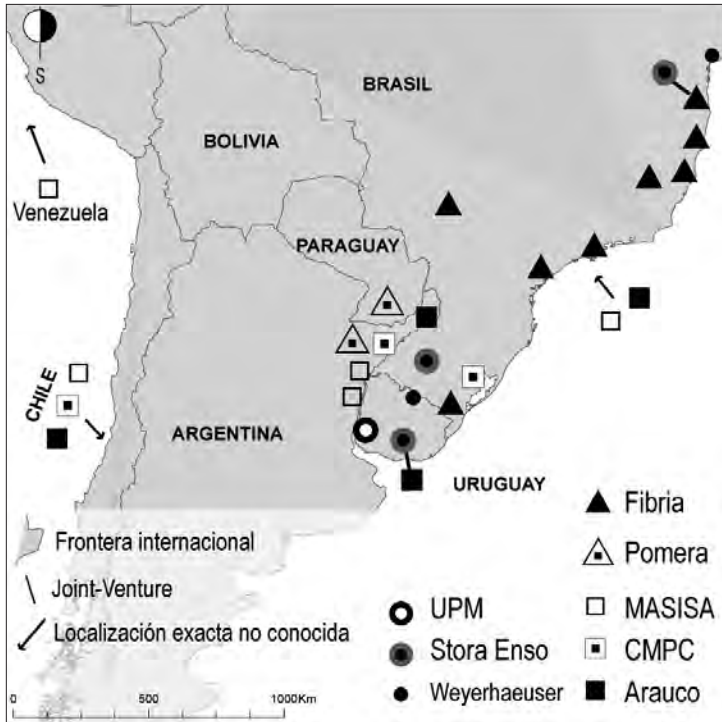
Tabla 3. ¿Cómo piensan los inversores silvícolas?: las variables claves

	Edad de corta (pino)	Edad de corta (eucal.)	Tasa interna de retorno (eucal.)	Riesgo político (1 a 7)	Riesgo de expropiac° (1 a 7)	Facilidad para hacer negocios
Argentina	18	15	18%	7	4	113
Uruguay	24	9-16	13-22%	4	2	109
Brasil	15-20	15	21-25%	3	2	125
Estados Unidos	23-30	-	-	1	1	3
Sudáfrica	30	20	21%	3	2	32

Fuente: Cubbage *et al.*, 2010b

Varios autores repiten el argumento según el cual las débiles normas ambientales imperantes en los tres países fueron otro factor de atracción. Si bien esto pudo haber jugado, se discutirá más adelante su carácter decisivo o no, con la idea de que fue un elemento secundario respecto a los demás ya citados. Fue, a fin de cuentas, básicamente por las altas tasas internas de retorno sobre inversión, ligadas a muy bajos costos de producción, que el sector maderero fue atraído: en el 2005, el costo de producción de una tonelada de celulosa era de 155 dólares en Brasil, 310 en los Estados Unidos, y 430 en Europa. No fue la ausencia de normas ambientales la que pudo atraer a los inversores, sino la clara disposición de las autoridades de Gobierno para hacerlas cumplir con el mínimo rigor posible. Un economista forestal conocedor de la zona estimaba así en 2010 que «en todos los países del Cono Sur, si uno respeta las normas en cuanto a bosque nativo y zonas de amortiguación, la regulación directa de la gestión silvícola es moderada» (Cubbage *et al.*, 2010a). Lo que sí ha jugado un papel muy importante —lo analizaremos en detalle en los últimos capítulos del libro— fue que el ambiente regional dominado por campos permitiera plantar en praderas y no en zonas de bosques. Como casi nadie en la región concibe a estos campos como ecosistemas valiosos, aprovechando la falta de preocupación por las praderas templadas en el mundo, el sector maderero pudo difundir hacia sus accionistas y financiadores la idea de que su acción era ecológicamente neutra, ya que no transformaban bosques nativos al plantar eucalipto o pino. En materia ambiental, fue entonces más importante convencer a las opiniones públicas y a los inversores del Norte que la población local.

Figura 10. Localización sudamericana de las plantaciones gestionadas por empresas presentes en la región platina



Nota: Se incluyen plantaciones gestionadas en tierras propias y ajenas

Fuente: elaboración propia con base en informes de sustentabilidad de las empresas (véase bibliografía) y sitios web consultados en agosto del 2011.

Entre los tres países que nos interesan, resulta interesante ver cuáles son las ventajas comparativas a ojos del sector maderero (tabla 3). En un estudio reciente, Cabbage *et al.* (2010b) estiman que Brasil sigue siendo uno de los países más interesantes para invertir en silvicultura gracias a las altas tasas de crecimiento de los árboles y a la existencia de un mercado interno para la madera y productos derivados, a pesar de la mayor «dificultad para hacer negocio allí» que en Uruguay o Argentina. Argentina tiene «excelentes tierras y leyes ambientales moderadas», pero los cambios políticos acaecidos después de la crisis del 2000 son valorados muy negativamente por el sector: el «riesgo político» y el riesgo de ser expropiado son, según los autores, de los más altos entre los países interesantes para la actividad. Este último factor es por lo visto decisivo, confirmado por la incapacidad de las provincias de la mesopotamia argentina para atraer empresas madereras del porte de las que se instalaron en Uruguay o Rio Grande do Sul<sup>12</sup>. En opinión de muchos entrevistados

del sector silvícola del este argentino, la forma en que el Gobierno argentino gestionó el conflicto por las plantas de celulosa de Fray Bentos entre 2003 y 2009 ahondó esta desconfianza de las empresas madereras hacia Argentina: su incapacidad para hacer levantar el bloqueo del puente internacional de Fray Bentos por el movimiento social de la pequeña ciudad de Gualeguaychú confirmó para este sector que el Gobierno kirchnerista no sería un apoyo suficiente en casos de contestación social de sus emprendimientos<sup>13</sup>. Si bien este haz de factores es el que atrajo la atención general sobre la región, existen notables diferencias en los motivos que impulsaron a las empresas a localizarse allí. Mejor dicho, no fue siempre por las mismas razones que cada una de las empresas silvicultoras eligió al Río de la Plata para instalarse. La tabla 4 y las figuras 8 y 10 permiten evaluar qué posición ocupa la región platina en el espacio de las mayores empresas presentes.

*Hacer del Río de la Plata un pilar de su estrategia global:  
el caso de UPM y CMPC*

Para un primer grupo de empresas, la región platina se convirtió en una pieza fundamental de su esquema productivo global, demostrando que ocupa hoy una posición esencial en el tablero mundial de la producción y transformación de madera industrial, y ya no el de una zona marginal del espacio global del sector. Presente en Uruguay, la finlandesa UPM se caracteriza por tener en la zona una proporción mínima del total de plantaciones que explota (5,5%), pero si nos referimos a la producción de pasta de celulosa, vemos que la planta de Fray Bentos representaba en 2010 un tercio de su capacidad de producción de pasta blanqueada total (1.1 millón de toneladas sobre 3.2 millones). En la figura 8 vemos claramente que Uruguay es la única implantación de importancia de UPM fuera de Europa —su base histórica— y Estados Unidos. La chilena CMPC, una empresa de implantación limitada al continente sudamericano, presenta un perfil semejante pero algo invertido respecto a UPM. Posee plantaciones en Corrientes y Rio Grande do Sul, y adquirió de Aracruz en 2011 la planta de celulosa y papel del Guaíba frente a Porto Alegre. La región platina representa el 27% de las plantaciones que gestiona en total, y el 17% de su capacidad de producción total de pulpa. Otro rasgo común de estas dos empresas de portes diferentes es la antigüedad de su implantación regional, a principios o mediados de los noventa, que demuestra una precoz y continuada apuesta por desarrollarse en la región. Ambas empresas son en la actualidad las dos únicas productoras de celulosa de la región, dentro de los límites de nuestra zona de estudio (sin incluir Misiones). Es interesante notar que otros tipos de empresas, financiadas por fondos de pensión, pueden desarrollar semejantes estrategias. Regions Timberland Group, por ejemplo, adquirió 32.500 ha en Uruguay, 14.300 en Rio Grande do Sul, además de un haber de 29.200 ha en Estados Unidos<sup>14</sup>.

Tabla 4. Perfil económico de las principales empresas madereras presentes en la región platina

Empresa	Stora Enso	Arauco	FIBRIA	CMPC	UPM-Kymmene	Masisa	Weyerhaeuser
Capitales	Suecia y Finlandia	Chile	Brasil	Chile	Finlandia	Chile	Estados Unidos
Llegada a la región platina	1996 (Uy) 2003 (RS)	1998 (Misiones) aprox. 1998 (Uy) Presente en RS	2003* (RS)	1992 (Corrientes) 2009 (RS)	1990 (Uruguay)	1992 (Entre Ríos)	1997 (Uruguay)
Principales filiales regionales	Montes del Plata	Montes del Plata	FIBRIA	Corrientes: Bosques del Plata RS: Celulose Riograndense	Forestal Oriental	Forestal Argentina SA Masisa Argentina	Weyerhaeuser Productos S.A., Weyerhaeuser Uruguay S.A., Colonvade S.A., Los Piques S.A.
Facturación 2010 (millones de euros)	10.296	2.648	3.080	2.080	8.900	755	4.750
Rubro principal en la región	Celulosa	Celulosa	Madera rolliza	Celulosa (RS) Madera rolliza (Corrientes)	Celulosa	Tableros	Tableros
Plantaciones gestionadas en el mundo (ha)	680.000	1.000.000	610.000	660.000	2.000.000	225.000	8.300.000
Porcentaje de plantaciones situadas en la región platina	12%	Uy: 6,8% Misiones: 2,6%	RS: 10%	RS: 17% Corrientes: 10%	5,5%	20%	0,8%

Notas: RS: Rio Grande do Sul; Uy: Uruguay. \* FIBRIA fue formada en el 2009 por la reunión de Araucruz y VCP, ambas llegadas en 2003 al Rio Grande do Sul.

Los datos corresponden a la situación de las empresas entre 2009 y 2011.

Fuente: elaboración propia con base en sitio web Bracelpa (consultado el 12.08.2011), informes de responsabilidad de las empresas (véase bibliografía), Lagaxio, 2010, Rosario Pou y Asociados 2009 y 2013, y entrevistas personales a miembros del sector

### *Diversificar su implantación espacial: la estrategia de las empresas sudamericanas y de Stora Enso*

La lógica de implantación en la zona de las otras empresas de importancia parece responder a una búsqueda de diversificación de su patrimonio silvícola e industrial, y no a la voluntad de hacer de la región platina un elemento central de su esquema productivo. La sueco-finlandesa Stora Enso, presente en Rio Grande do Sul y Uruguay (en este caso en consorcio con la chilena Arauco), la brasilera FIBRIA, las chilenas Masisa y Arauco, ofrecen un perfil semejante: las plantaciones que poseen en la región representan menos del 20% del total de las que gestionan, y la capacidad industrial instalada allí no representa la mayoría de su capacidad total. Para ellas, la región ofrece primero la posibilidad de diversificar

su implantación geográfica, una estrategia frecuente para reducir riesgos económicos. Para Stora Enso, es un elemento más al lado de sus implantaciones en Asia (China, Vietnam, Laos) o en la parte tropical de Brasil. Para Masisa y Arauco, es parte de una lógica de implantación en varios países latinoamericanos, y de diversificación de su producción, ingresando, por ejemplo, en el segmento de la pulpa blanqueada al crear Montes de la Plata en Uruguay (en el caso de Arauco).

En lo que toca a las chilenas y a la brasileña FIBRIA, juegan dos factores más específicos ligados a su carácter sudamericano. En sus respectivos países, la silvicultura provocó duros conflictos, con pequeños productores y comunidades indígenas, afectados por la adquisición de tierras de parte de las empresas<sup>15</sup>. Además, la creciente escasez de tierras agrícolas hace que en varios lugares se prefiera cultivar productos comestibles y no madera. Esta creciente competencia de la agricultura impide, por ejemplo, en muchas zonas de Brasil que se siga extendiendo la superficie silvícola, e incluso causa en ciertas zonas un retroceso de la superficies plantadas con árboles (Tomaselli, 2004). Ambos procesos indujeron una carrera hacia el Río de la Plata de estas empresas, en busca de espacios donde la ausencia de comunidades indígenas y de pequeños productores evitara conflictos, y de tierras de baja aptitud agrícola, donde la competencia con la agricultura no fuera tan fuerte. Tal como en el sector agrícola e agroindustrial, este último tipo de empresas «translatinas» (Borras *et al.*, 2012) se ha vuelto un actor fundamental de la expansión del sector maderero.

#### *Weyerhaeuser: una estrategia original apuntando a nuevos mercados*

De todas las «grandes» que estamos analizando, Weyerhaeuser es, sin duda, la que presenta la estrategia más original. Para esta empresa oriunda de Estados Unidos, fuertemente implantada en Canadá donde produce la mayor parte de su materia prima con madera de bosques boreales, el Uruguay ocupa una porción muy marginal: estimo que la superficie de plantaciones gestionada en la región (69.000 ha) representa menos del 1% del total de bosques gestionados<sup>16</sup>. ¿Por qué entonces haberse implantado en Uruguay, sobre todo de forma bastante precoz, hacia 1996? Productora de tableros de pino y ahora de eucalipto, la empresa parece haber realizado una doble apuesta: implantarse al lado de un mercado consumidor de madera de fuerte potencial de crecimiento —Brasil—, y adquirir experiencia en un segmento emergente a nivel mundial: el del eucalipto con fines muebleros. En el continente, Weyerhaeuser está también presente en Brasil en un *joint venture* con FIBRIA (Lyptus) para producir madera dura de eucalipto. Su doble implantación uruguaya y brasilera, a pesar de tratarse de reducidas superficies, le permite acumular un *know-how* original, que será fuertemente redituado si el mercado del eucalipto de calidad comienza a cobrar una relevancia mundial. Su implantación en China parece responder a los mismos objetivos.

### *Empresas criollas de porte mundial: la acacia negra en Rio Grande do Sul*

El estado de Rio Grande do Sul tiene en materia silvícola un récord: allí se produce la mitad del volumen mundial de productos de acacia negra —taninos y madera para celulosa— siendo África del Sur el otro principal productor. El conjunto de la producción sale de las plantas de dos empresas: TANAC y SETA, que a diferencia de las precedentes se abastecen mayoritariamente de madera producida en tierras de terceros. Recurren entonces al arrendamiento de tierras para plantar, y establecen contratos de compra de la materia prima con propietarios rurales que plantan acacia en parte o en la totalidad de su propio predio. Se estima que unas 70.000 ha de acacia en manos de privados abastecen a las dos plantas, que solo poseen en propiedad 40.000 ha. De las dos, TANAC es la más grande y la mayor del mundo en su rubro. Localizadas históricamente a poca distancia de la capital del estado, ambas comenzaron a producir «chips» de madera exportados a Japón a partir de 1995, creando plantas de chipeado en el puerto de Rio Grande, cerca de la frontera con Uruguay.

Esta nueva localización hacia el sur y el incentivo para expandir las superficies de acacia ligado a la demanda japonesa explicaron su migración hacia tierras más cercanas a Rio Grande. Los precios de la tierra más bajos que en su zona histórica de implantación, el gran número de productores interesados en plantar acacia en sus predios bajo contrato, explican esta «conquista» de la Serra do Sudeste visible en la figura 7 (en el pliego de ilustraciones color). Este esquema productivo-territorial es sumamente original en la región, donde en la mayoría de los casos cada empresa se abastece de madera plantada en campos propios.

TANAC y SETA están a la vez totalmente volcadas hacia el mercado mundial, exportando más del 80% de lo que producen y el 100% de los chips, pero muy dependientes de productores individuales para alimentarse de materia prima y, por ende, profundamente arraigadas en los territorios locales por el intermedio de los contratos de suministro. El modelo adoptado explica, por otra parte, que las dos empresas exploten en total (directamente e indirectamente) superficies plantadas comparables a las de las mayores productoras de celulosa de la región, con una inversión inicial mucho menor. Veremos más abajo las consecuencias de esta peculiar configuración sobre el desarrollo territorial de Rio Grande do Sul.

Para terminar de entender cómo se conformó en veinte años un polo sudamericano y en ciertos aspectos mundial de producción maderera quedan por ver cuáles fueron las políticas públicas de incentivo al sector. Estas fueron esenciales para dar el puntapié inicial al crecimiento de las superficies y atraer a las mayores empresas. Es en gran parte sobre la oportunidad de estas políticas, sobre sus modalidades y sus motivaciones que se desarrollaron acalorados debates en la región acerca de formas de desarrollo que promovían la crítica al «modelo forestal».

## Las políticas públicas de incentivo silvícola: tres historias a descompás

En los tres estados de la región platina, el despegue de la silvicultura está ligado a políticas públicas de incentivo que lograron atraer hacia sus territorios empresas madereras en busca de nuevas localizaciones para sus plantaciones.

Uruguay arrancó en 1987, seguido a los diez años por Argentina (1998), y finalmente Rio Grande do Sul en 2004... las curvas de las tasas anuales de plantación siguen de cerca la promulgación de cada ley en cada territorio (gráfico 1). Hasta la promulgación de estas leyes, la región había quedado al margen del desarrollo de la silvicultura en gran escala llevada adelante por empresas transnacionales, conociendo únicamente inversiones limitadas a pequeñas regiones e industrias de pequeño porte<sup>18</sup>. En Uruguay, los incentivos iniciados con la ley 15.939 votada en 1987 combinaron exoneraciones fiscales (impuestos sobre la tierra y sobre las ganancias para las superficies plantadas), subsidio por reintegro parcial de los costos de implantación (preparado del terreno, compra de insumos, costos de mano de obra para la siembra...), créditos blandos, exoneración de tasas de aduana para la importación de capitales y bienes ligados a la actividad silvícola<sup>19</sup>. Fue decisivo para atraer grandes empresas, a partir de 1988, la autorización para que Sociedades Anónimas cuyo objetivo fuera la silvicultura pudieran comprar tierras (Ligrone, 1998). El pago del subsidio, pieza clave del dispositivo, empezó a conocer serios retrasos a partir de 1998 (Fossati y Van, 2006). Con la entrada de la economía del país en una fuerte crisis recesiva y las fuertes demandas de parte de los madereros, el Estado no pudo honrar sus obligaciones, y reconoció en 2005 una deuda por impagos de un monto de 26 millones de dólares, que reembolsó progresivamente en los años posteriores.

Lo que quizás caracterice más nítidamente la política uruguaya en la materia fue el gran número de medidas fiscales e impositivas ofrecidas de forma simultánea a los madereros. Los emprendimientos más grandes pudieron combinar un abanico de ventajas que redujeron muy sensiblemente tanto sus gastos de producción como los impuestos dejados al país. Al subsidio se sumaron los beneficios previstos por la ley de inversiones<sup>20</sup> y el régimen de zonas francas, desde las cuales se exporta hoy la celulosa producida en el país.

En Argentina, la ley 25.080 aplicada a partir del 2000 implementó el reembolso de parte de los costos de plantación para macizos de hasta 500 ha, y estabilidad fiscal de largo plazo a las empresas, protegiéndolas de cambios y aumentos impositivos<sup>21</sup>. En Brasil, tras una primera serie de incitaciones fiscales en los años setenta y ochenta que permitieron al país equiparse con pasteras y papeleras, la extensión del sector maderero se estancó, y recién retomó dinamismo después del 2000 con un plan federal, el «Programa Nacional de Bosques» (SBS, 2006). A nivel federal, se experimentó a fines de los noventa un breve período de reducción de las



superficies plantadas, que alimentó el miedo de un «apagón forestal» entre industriales consumidores de madera e incentivaron el sector silvícola a exigir medidas de apoyo al gobierno<sup>22</sup>. En Rio Grande do Sul, fue solo a partir del 2004 con la adopción del «Programa de Financiamiento Forestal Gaúcho» (Proflora/Caixa RS) que se tomaron medidas de incentivo. Mediante la disponibilidad de fondos del Banco Nacional de Desarrollo (BNDES) brasilero, este programa autoriza un reembolso de préstamos en doce años, con posibilidad de comenzar el pago recién a los ocho años de obtenido el financiamiento de las plantaciones. Durante 2004, o sea en el período en que las tres grandes empresas recién llegadas a Rio Grande do Sul empezaron sus compras de campos y sus plantaciones, fue dirigido a Rio Grande do Sul el 40% de los créditos para silvicultura liberados por el BNDES a nivel federal<sup>23</sup>.

No cabe duda de que estos programas fueron decisivos para aumentar superficies silvícolas o crear de cuasi cero un sector maderero como en el caso de Uruguay: en Argentina se plantaron 723.000 ha entre 2000 y 2013 al amparo de la ley<sup>24</sup>, en Rio Grande do Sul fueron plantadas 200.000 ha entre 2004 y 2008, y del actual millón de hectáreas hoy plantadas en Uruguay aproximadamente unas 700.000 lo fueron con incentivos de la ley de 1987<sup>25</sup>. La precocidad de la ley uruguaya permitió plantar la mayor parte de este monto (600.000 ha) antes de que las crisis de 2001 y 2008 frenaran notablemente la dinámica. Estas mismas crisis y recurrentes retrasos en el pago de los subsidios<sup>26</sup> redujeron el impacto de la ley en Argentina, explicando que el crecimiento del área silvícola fuera mucho menor allí que en Uruguay relativamente al tamaño del país (Braier *et al.*, 2004). Por esta razón fue prorrogada por diez años más en 2008, al no haberse alcanzado los dos millones de hectáreas plantadas previstos por la ley en 1998<sup>27</sup>.

El principal incentivo de la Ley Forestal uruguaya desapareció en 2005 con la llegada del Frente Amplio al poder y la eliminación del subsidio directo a la plantación<sup>28</sup>. La reforma tributaria del año 2007 eliminó la exoneración del impuesto al patrimonio para predios que fueran propiedad de sociedades anónimas con acciones al portador (aproximadamente la mitad de las superficies plantadas en Uruguay), y en el año 2008 se eliminó la exoneración de la contribución inmobiliaria rural para todo el sector. Por otro lado, el Gobierno intentó incitar al desarrollo de modos silviculturales mejor integrados con otras actividades como la ganadería, y a la producción de madera de calidad (y no de triturado) con un objetivo de diversificación de un sector demasiado volcado a la celulosa (Berterreche, 2006)<sup>29</sup>. Varias medidas fueron tomadas en este sentido, pero varios observadores estiman, no obstante, que no desaparecieron subsidios ocultos a la producción de madera para triturado, mediante un uso indebido de subsidios a la producción de madera de calidad (Lagaxio, 2010)<sup>30</sup>.

### *¿Las políticas de incentivo tuvieron raíces «criollas»?*

El rasgo común de los tres países fueron los ingentes aportes de las arcas públicas para la creación del sector maderero. En plena época neoliberal, se mantuvo para la silvicultura una política económica basada en un fuerte apoyo directo del Estado a una actividad productiva, tal como para la formación del sector maderero chileno a partir de 1974, o para el brasilero en los años setenta-ochenta. Uno de los puntos que merece debate es si existe o no continuidad entre las políticas de incentivo al sector maderero que desarrollaron tanto Brasil, Argentina y Uruguay en los años sesenta y setenta, con las medidas de fines de los noventa y principios del siglo XXI. Algunos autores defienden la idea de esta continuidad:

A nuestro entender, entonces, existían en la región planes nacionales de desarrollo forestal anteriores, pero recién comenzaron a ser plenamente exitosos cuando sus intereses coincidieron con las estrategias internacionales de las grandes empresas forestales (Alvarado, 2009).

En esta óptica, habría sido por la «convergencia» de una «geopolítica» internacional del sector maderero con «políticas nacionales» que se produjo la expansión silvícola platina. Se puede concordar con esta posición acerca de Brasil, que desde sus primeros planes de desarrollo forestal contempló a la vez el fortalecimiento del mercado interno de madera y la mejora de las capacidades exportadoras del país. La clave del éxito del modelo brasilero fue su capacidad para generar empresas madereras nacionales asociadas en mayor o menor grado con transnacionales, intercambiando tecnología en el marco de consorcios industriales<sup>31</sup>. Por ejemplo, el 57% de las inversiones públicas dirigidas hacia el sector entre 1971 y 1991 fueron atribuidas a dos empresas brasileras: Klabin y Aracruz (Soto, 1992).

Se puede hablar en este caso de convergencia entre una política nacional de modernización del sector maderero y estrategias de transnacionales para acceder al mercado brasilero y expandir su base silvícola e industrial. Pero en el caso de Uruguay, poco tuvieron que ver los planes de los años sesenta y setenta con la ley de 1987<sup>32</sup>. Los primeros tenían por objetivo principal alcanzar el autoabastecimiento en madera para el consumo nacional, mucho más que la constitución de un sector exportador. El contexto en que fue adoptado el plan de 1987 favoreció la presencia hegemónica de transnacionales exportadoras mucho más que el desarrollo de un denso sector nacional, por ejemplo autorizando a partir de 1988 la adquisición de tierras por sociedades anónimas. A veinte años de su implementación, queda claro que su capacidad para industrializar al país fue muy reducida (recordemos que las plantas de celulosa operan en zonas francas, o sea fuera de Uruguay). Decir que existe continuidad entre las políticas desarrollistas y de sustitución de importaciones de los años sesenta con los planes de corte neoliberal de los años noventa es una estrategia del sector maderero para inscribir la silvicultura en una suerte de historia «criolla» inexistente, para naturalizar la presencia de un sector

totalmente nuevo, sin raíces históricas en Uruguay, y esencialmente primario y exportador<sup>33</sup>.

En el caso de Uruguay, y quizás también de Corrientes, estamos mucho más en presencia de la implementación de estrategias de transnacionales que poco tienen que ver con metas de desarrollo, y no en presencia de una «convergencia» con políticas nacionales. Las medidas tomadas por los diferentes gobiernos se asemejan más a una voluntad de facilitar la maximización de las ganancias de dichas empresas que a allanar supuestos obstáculos para su instalación, en un contexto favorable a la deslocalización hacia el sur de transnacionales, a la apuesta a crecer sobre todo por intermedio de las exportaciones, y con incentivos en este sentido de los organismos financieros internacionales. En Uruguay esta voluntad fue confirmada con la ratificación en 2004 del Tratado de Promoción y Protección de Inversiones con Finlandia, para amparar al proyecto industrial de Botnia-UPM, y en 2011 con el compromiso del Gobierno uruguayo de garantizar en el largo plazo la rentabilidad del proyecto de planta de Montes del Plata (lo veremos en el capítulo 7). En Rio Grande do Sul incluso, la coincidencia entre la entrada al sur del estado de las grandes transnacionales y la creación del programa estadual de desarrollo silvícola (2004) permite pensar que el apoyo económico público fue diseñado por y para estas empresas, y no pensado de antemano por el gobierno<sup>34</sup>. A fin de cuentas, las principales diferencias en las políticas de incentivo de los tres territorios platinos radica sobre todo en la actitud global del Estado hacia el sector maderero y al «ambiente de negocios» que propició. En Uruguay, este apoyo fue incondicionado, transversal a los gobiernos de derecha e izquierda, supuso un acallamiento de las críticas internas a las modalidades de este apoyo<sup>35</sup>, y un alineamiento del aparato de control del sector con la posición oficial del Gobierno, en particular minimizando el control ambiental. En Rio Grande do Sul, la posición del Estado no fue monolítica ya que parte de la administración de control ambiental (FEPAM) intentó hacer más efectivos los mecanismos de control. En Argentina también ocurrió una situación semejante, pero por motivos diferentes. Se debió en particular al desfasaje entre medidas tomadas a nivel federal y medidas provinciales que desincentivaron el desarrollo de proyectos industriales de envergadura en la mesopotamia, y más profundamente a la falta de un plan federal que coordinara los esfuerzos de estructuración del sector (Braier, 2010 y Braier *et al.*, 2004).

*Acercas de lo decisivo o no de los subsidios:  
cuando se olvidan los factores geográficos del éxito*

Una dimensión generalmente olvidada en el debate acerca de la pertinencia de haber subvencionado un sector ahora dominado por transnacionales de la madera es la del carácter decisivo o no de los subsidios que se otorgaron. No quiero aquí discutir si fue o no un «mal negocio» para los países de la región haber subsidiado de alguna forma este sector, lo haré

en el capítulo 5. Pero quisiera poner en balance la contribución de estas medidas económicas y fiscales con otros factores de atracción.

Visiones críticas de estos subsidios los denuncian como una medida entre las tantas desarrolladas por los Estados para «viabilizar las estrategias de reproducción» del sector silvícola (Diesel *et al.*, 2006). Estas van desde el apoyo político a las empresas cuando son criticadas por movimientos sociales, hasta un conjunto de medidas de desregulación del sector, en particular de reducción de los controles de todo tipo, como el mismo presidente Lula lo valoraba en Brasil en 2006<sup>36</sup>. ¿Por qué ayudar desde los poderes públicos una actividad cuya rentabilidad es evidentemente alta? Es un lugar común en la literatura favorable a la silvicultura industrial afirmar que el subsidio es la condición *sine que non* para atraer inversores del rubro, al menos al comienzo del proceso de constitución del sector en un territorio. Principalmente, porque los árboles se cosechan a varios años de su plantación, lo que supone inmovilizar capital por un largo tiempo sin retorno sobre la inversión, lo que muchas empresas o no tienen o no están dispuestas a realizar sin firmes garantías que les reduzcan los costos a largo plazo (Morales Olmos, 2007). En la región, como además las empresas plantan en tierras propias, los montos a invertir inicialmente se multiplican aún más.

Es de modo general difícil evaluar en qué medida se habrían instalado emprendimientos silvícolas e industriales en ausencia de subvenciones y exenciones fiscales. Algunos signos muestran que la región platina de por sí era y sigue siendo atractiva independientemente de estos subsidios. En Argentina, las empresas chilenas CMPC y Arauco habían adquirido y plantado decenas de miles de hectáreas de tierra en los años noventa, antes de la ley 25.080 (aplicada a partir del 2000). Más generalmente, se puede defender la idea de que muchos de los emprendimientos que hoy existen se habrían producido igual sin subsidios, en la medida en que las mayores empresas estaban buscando a fines de la década de los noventa tierras disponibles para plantar, y que las ventajas geográficas y políticas de la región platina habrían bastado para atraerlas: no abundaban entonces los países que presentaran simultáneamente estabilidad política (era antes de la crisis argentina de 2001), precios de la tierra muy bajos, grandes extensiones plantables sin necesidad de cortar bosque nativo, territorios rurales con bajísimas densidades poblacionales y por ende un bajo riesgo de conflicto social, legislaciones ambientales incipientes, y gobiernos afines a la inversión transnacional. Según Morales Olmos (2007), «aun si se demostró que los subsidios fueron importantes para atraer inversores, no fueron el factor clave». También lo demostraría el hecho de que en Uruguay el ritmo de plantación se mantuvo alto aun después de 1998, cuando el Estado dejó de pagar en tiempo el subsidio (Fossati y Van, 2006). Esto demuestra que ya en esta época, las grandes empresas no precisaban realmente de este subsidio para plantar.

En ausencia de investigaciones de fondo sobre el tema, no puede tratarse más que de una hipótesis, pero es de suponer que el sector maderero internacional negoció ayudas públicas en los noventa, en un momento en que ya había elegido la región platina como destino de inversión, independientemente de la existencia de leyes de incentivo. En estas condiciones, estos incentivos habrían tenido como objetivo principal maximizar ganancias privadas ya aseguradas, más que dar el puntapié inicial a la conformación del sector. En Argentina, la ley 25.080 financia básicamente proyectos de pequeños y medianos productores (hasta 300 ha por año y productor), ofreciendo como principal ventaja estabilidad fiscal... y a pesar de ello, importantes empresas chilenas plantaron grandes superficies. Esto demostraría, al menos para la mesopotamia, que los incentivos legales son menos decisivos que las ventajas territoriales de plantar allí.

Aceptar esta idea conduce a relativizar el alcance real que habría tenido la Ley Forestal uruguayaya de 1987, siempre presentada como decisiva por el Gobierno y los madereros, que afirman que sin ella no se habría desarrollado el sector. Si bien Uruguay ofrece claras virtudes a ojos de las empresas transnacionales —entre ellas el mentado «ambiente de negocios» y la continuidad en el comportamiento estatal respecto a las transnacionales— no se repara suficientemente en los factores geográficos del «éxito» silvícola que experimentó relativamente a sus vecinos. ¿Cómo se explica que Uruguay, a pesar de un tamaño menor al de las dos entidades vecinas consiguió a partir de una base cuasi inexistente la formación de un patrimonio silvícola de un millón de hectáreas ... en comparación con los solo 1.2 millones en Argentina, y 592.000 en Rio Grande do Sul? En Argentina, el hecho de que las plantaciones de los años setenta ocupen la zona de mayor interés en cuanto a localización por la facilidad de acceso al océano (Entre Ríos), obliga a las empresas que se quieren instalar a buscar más al norte, en Corrientes. Esto crea restricciones a la implantación de una silvicultura celulósica «moderna» como la uruguayaya, para la que la minimización de los costos de transporte es decisiva. Los suelos más aptos, en la franja que bordea el río Uruguay al este de la provincia, están ya ocupados por un mosaico de pequeños predios plantados desde los años setenta, propiedad de una miríada de productores y de calidad muy heterogénea. Esto le quita a este espacio mucho atractivo para que inversores industriales estén interesados por la madera que produce, mientras que Corrientes, con mucho más espacio disponible para nuevas plantaciones, sufre de su aislamiento geográfico. El río Uruguay no puede servir de vía de salida para esta provincia, por el obstáculo que representa aguas abajo la represa de Salto Grande (entre Uruguay y Entre Ríos). Hay 1200 kilómetros a recorrer desde los puertos del norte de Corrientes hasta el Río de la Plata, cuando desde Fray Bentos, UPM no tiene más de 120 kilómetros para llegar al estuario. En Corrientes y Misiones se suma a la distancia de los grandes puertos argentinos la pésima condición de la

caminería rural para añadir un último desincentivo a la industrialización de la madera (World Bank, 2009a y b).

Aun con una red ferroviaria poco eficiente, la posición de Uruguay con su amplio litoral, sus (relativas) facilidades portuarias respecto a sus vecinos, su buena red de caminería rural le dio otra ventaja notable en la competencia regional para atraer a las industrias de transformación de la madera. Estas condiciones relativas bastarían por sí mismas para explicar por qué inversores del porte de UPM, Stora Enso o Arauco eligieron Uruguay y no Corrientes para instalarse... independientemente de subsidios cuyo carácter «decisivo» o «necesario» hay que cuestionar. Quizás el papel fundamental de la Ley Forestal uruguaya, más que haber desbloqueado trancas económicas reales a la inversión silvícola, haya sido mandar una señal política hacia el empresariado, mostrándole así que el Gobierno asumía un compromiso irrestricto con el «desarrollo» forestal<sup>37</sup>.

Si bien queda mucho por debatir sobre cuál fue el papel relativo de las estrategias empresariales y de las políticas nacionales en la conformación tan rápida del polo maderero platino, se debe resaltar que la diferenciación del sector entre los tres países se debió a los diversos modos de articulación entre estas estrategias privadas y políticas públicas. En Uruguay se conformó un sector políticamente muy coherente de empresas, hegemonizado desde el principio por transnacionales de alcance mundial oriundas de países del Norte, que constituyen el principal interlocutor de los poderes públicos. El indefectible respaldo político del que gozó desde fines de los ochenta le permitió al sector crecer de forma pareja, con reducidas diferencias tecnológicas entre las mayores empresas, llegando a conformar un sistema sumamente homogéneo en cuanto a estándares de producción. A grandes rasgos, por haber de cierto modo «nacido» al mismo tiempo y recientemente, la mayoría de las plantaciones uruguayas son gestionadas según las exigencias de la industria mundial, siguiendo esquemas organizativos parecidos. Esta relativa homogeneidad puede ser un factor de vulnerabilidad para el territorio y la sociedad uruguaya pero para los empresarios es garantía de una muy buena articulación al mercado mundial, y de una alta adaptabilidad a las reestructuraciones empresariales: una empresa que opera en Uruguay sabe que sus plantaciones son atractivas para compradores transnacionales por cumplir con estándares de calidad, y podrán ser vendidas en caso de que la empresa quiera dejar el territorio o cambiar sus actividades<sup>38</sup>. En el este argentino y en Rio Grande do Sul, el sector maderero es netamente más heterogéneo, con subsectores marcadamente diferentes en cuanto a productividad, esquemas productivos y conexión con el mercado mundial. Aunque en los dos países las empresas transnacionales también dominan los gremios corporativos, existe una mayor competencia entre empresas y mayores discrepancias que en Uruguay acerca del

tipo de exigencias que hay que formular hacia el Gobierno. Esta situación quizás explique una mayor dificultad del sector para hablar de una sola voz y obtener un respaldo de las autoridades públicas semejante a lo que ocurre en Uruguay. Veamos ahora cuál es la geografía resultante de las etapas que acabo de presentar, y qué nos dice de la forma en que este sector nuevo ocupó los territorios platinos.

## NOTAS DEL CAPÍTULO 1

- 1 Riocell fue formada cuando el grupo Klabin adquirió en 1975 la empresa instalada en la zona desde 1966, Borregard, de capitales escandinavos.
- 2 En el sur del departamento de Tacuarembó se plantaron tierras a partir de 1992, adquiridas por el Fondo Forestal, un fondo de inversión conformado por cajas jubiliatorias de profesionales (Gédouin 2011). En el departamento de Paysandú, la Caja Bancaria ya había invertido en silvicultura desde 1964.
- 3 Esto puede deberse a las escasas estadísticas sobre superficies silvícolas en el Estado, en particular para los años noventa y para las superficies con acacia, muy mal registradas por ser repartidas entre miles de propietarios.
- 4 Rio Grande do Sul es el único territorio donde se observa en el período 2000-2009 una reducción de la superficie plantada, en el este del estado. Se trata de viejas plantaciones, generalmente de las décadas de los sesenta y setenta. Ocupan en parte zonas que la Ley Forestal brasilera de 1965 establece como no plantables («áreas de protección permanente» y «reserva legal»). Cuando se talan estas plantaciones, se las vuelve a plantar solo en los lugares autorizados por el Código, reduciendo así su superficie.
- 5 En la figura 5 del pliego de ilustraciones a color no se aprecia claramente este proceso para Uruguay, ya que en este país, los departamentos de Cerro Largo, Treinta y Tres y Rocha recién conocerán un fuerte aumento de las plantaciones después de 2005. Al ser plantaciones jóvenes, son difícilmente captadas por satélite y mapeadas en los documentos consultados (Cal *et al.*, 2011), por lo que se subestima en el mapa el avance de la silvicultura en esta parte del país.
- 6 En el caso de Aracruz Celulose, se trataba de ampliar la fábrica del Guaíba, para alcanzar una capacidad de un millón de toneladas anuales, y de extender hacia el oeste las plantaciones adquiridas en 2003 a Riocell.
- 7 En Uruguay, partir del 2005 y con el final de los subsidios de la Ley Forestal, la declaración de plantaciones a las autoridades es menos sistemático. Con el aumento de los precios de la tierra, una parte importante de la extensión se realiza en predios de productores agropecuarios con los que las empresas madereras hacen contratos de «fomento», en pequeñas superficies. Cuando son superficies menores a las 100 ha, no es necesario pedir autorización ambiental previa, y no se registran sistemáticamente estas superficies. Lagaxio estima por ejemplo que en 2010 solo Montes del Plata (consorcio Arauco-Stora Enso) plantaba 20.000 ha anuales, cuando el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca solo registraba unas 5000 ha (Lagaxio, 2010).
- 8 En efecto, las plantaciones de Stora Enso en el oeste del estado, y las que FIBRIA mantiene en el sur, habían sido plantadas antes del 2008 en previsión de la construcción de una o dos plantas nuevas. Al ser abandonados estos proyectos, las plantaciones quedan por el momento sin destino industrial en el Estado, lo que supone en el corto plazo exportaciones en rolos de la producción.
- 9 *El País*, 25.01.2012; Entrevista a Jorge Pujato.
- 10 En palabras de Diego Piñeiro, entrevistado por *Semanario Brecha* (11.03.2011).
- 11 Con excepción del oeste de los departamentos de Rivera y Tacuarembó, zona de actuación de Weyerhaeuser. En Rio Grande do Sul, por ejemplo, la silvicultura no entró en el municipio de Canguçu, con un alto porcentaje de superficie ocupada por minifundios de pocas hectáreas.

- 12 «The results indicate that based on large biological productivities, reasonable input costs, good timber prices, and strong timber and product markets, *Brazil* usually maintains comparative financial advantages in growing timber, at least without considering land costs, taxes, and other business investment factors [...]. Chile and perhaps *Uruguay* seem to have more stable, efficient, and transparent business laws, particularly for foreign investors. *Argentina* has excellent land and growth rates and moderate environmental laws, but has a populist government that defaulted on the national debt in 2001; instituted prohibitive taxes on exports of agricultural products in 2008; forbade timber exports to Uruguay from Entre Ríos province; and banned beef exports in 2010, which have contributed to a higher political risk rating. On the other hand, Argentina has some of the most competitive free markets for timber in Latin America, with hundreds of small sawmills and many small landowners in its Northeastern wood basket provinces of Misiones and Corrientes» (Cabbage *et al.* 2010a: 9).
- 13 Entrevistas a actores del sector llevadas a cabo en marzo del 2009 y marzo del 2010.
- 14 Sitio de la empresa consultado en mayo del 2013 <<http://www.regionstimmerland.com>>.
- 15 En Chile, la conflictividad con las comunidades Mapuches que reclaman tierras adquiridas por las empresas es muy alta. En Brasil, fue la empresa Aracruz (en consorcio con Stora Enso con su filial Veracel Celulose) quien conoció conflictos con comunidades indígenas en el estado de Bahía, por los cuales fue condenada en 2008.
- 16 La mayor parte de la madera de Weyerhaeuser es extraída en Canadá de bosques públicos (y no plantaciones), explotados mediante el pago de derechos de corta (aproximadamente 8 millones de hectáreas).
- 17 Estos valores fueron estimados en base a Da Silva Lisboa (2009) y el sitio de SETA <<http://www.setaonline.com>>.
- 18 En Rio Grande do Sul, antiguas medidas de incentivo que terminaron en 1989 habían contribuido a llevar la superficie plantada en el estado a 360.000 ha (Hasse, 2005).
- 19 Por una descripción detallada del sistema de fomento de la silvicultura en Uruguay, véase Fossati y Van, 2006. El subsidio fue añadido en 1988 a la ley de 1987, y cubría entre 20 y 50% del costo de la plantación según el régimen impositivo elegido por la empresa. Mediante créditos blandos, el Banco de la República Oriental del Uruguay financiaba hasta el 80% del costo de plantación, con hasta diez años de carencia. Exenciones arancelarias fueron establecidas por 15 años para un conjunto de bienes importados por empresas dedicadas a la forestación, explotación o industrialización de maderas de producción nacional (plaguicidas, fertilizantes, maquinaria, equipos y vehículos utilitarios). También, el sector maderero tuvo la posibilidad de pedir exenciones impositivas adicionales amparándose en la ley de Promoción y Protección de Inversiones, pidiendo ser calificado de Proyecto de Interés Nacional, y elegir el régimen de zona franca para sus instalaciones industriales (Gras y Solórzano, 2008; Mendell *et al.*, 2007).
- 20 La ley de inversiones (16.906) establece beneficios impositivos para los proyectos declarado de interés nacional: exoneración de impuestos al patrimonio y la renta, régimen de amortización anticipada, exoneración de tributos para la importación de bienes de capital. Ocho proyectos madereros (silvícolas e industriales) habían sido declarados de interés nacional hasta el 2006, según Fossati y Van (2006).
- 21 La ley 25.080, prorrogada en el 2008 hasta el 2018, establece primero un «apoyo económico no reintegrable». Este consiste en el reembolso de 80% de los costos de plantación para macizos de hasta 300 ha, de 20% para macizos entre 300 y 500 ha, y para tareas de poda, raleo y diversas tareas de manejo silvícola. Los beneficios fiscales posibles son principalmente exoneraciones (sobre tributos inmobiliarios, ingresos brutos), devolución anticipada del IVA sobre insumos comprados para plantar, y estabilidad fiscal por 30 a 50 años (Ministerio de Agricultura Ganadería y Pesca, Dirección de Producción Forestal 2013c).
- 22 En el diario *Opiões sobre o setor de florestas plantadas*, el entonces candidato a su reelección Lula da Silva expresaba lo siguiente: «Cuando inicié mi mandato como presidente de la República, el primer sector que recibí en audiencia en el Palacio del Planalto fue el sector industrial, consumidor de bosques plantados, incluyendo papel y celulosa, siderurgia y tableros de fibras. En esta ocasión, sus representantes presentaron un Plan de Inversiones de 14 billones de dólares americanos para el segmento de celulosa y papel, y explicitaron la necesidad de garantizar una base forestal sólida para la actividad. Alertaron sobre el hecho de que Brasil estaba plantando menos bosques de lo que estaba cosechando, lo que podría llevar a un apagón forestal. Entre 1990 y 2002, el área forestal



- de Brasil cayó de cerca de siete millones de hectáreas de bosques plantados a algo menos de cinco millones [...]. Fue en este marco dramático que, en 2003, el Programa Nacional de Bosques pasó a ser una de las prioridades de mi Gobierno (septiembre-noviembre 2006, <<http://www.revistaopinioes.com.br/cp/materia.php?id=346>>).
- 23 Este plan está aún vigente en el 2013. Se financian la plantación o replantación de macizos (dos turnos de corta) y la compra de insumos para fertilizar o controlar plagas. Se financia en un límite de 150.000 reales por productor y por año (sitio web del banco Caixa RS, consultado el 05.2013). Según Mendes (2005), en su primer año de funcionamiento el programa liberó 18 millones de reales para 212 proyectos, de los cuales el 80% estaban situados en el sur del estado.
- 24 Fueron financiadas 109.000 ha en Corrientes, 35.000 en Entre Ríos, y 152.000 en Misiones.
- 25 Según datos consultados en el sitio del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca (consultado el 30.05.2013), 693.041 ha fueron plantadas entre 1987 y 2005 (fecha en que se eliminan los subsidios directos a la plantación).
- 26 En el 2013, la partida inicialmente prevista de 243 millones de pesos argentinos para financiar la ley fue repentinamente reducida a 100 millones. Estos retrasos en el pago perjudican sobre todo a los pequeños productores, que se endeudan al plantar, en la espera del subsidio que es otorgado únicamente cuando se comprueba que la plantación fue exitosa (artículo «Para afome, las políticas de promoción forestal no llegan al pequeño productor», Asociación forestal mesopotámica, <<http://www.emprenderenlaregion.com.ar>>, consultado el 25.01.2007).
- 27 En el afán de desarrollar por todos los medios la superficie silvícola, Argentina recreó una figura jurídica que había sido abandonada desde la Colonia, la del «Derecho Real de Superficie». Mediante esta figura de tenencia, se otorga el usufructo a largo plazo de plantaciones a personas o empresas que no son dueñas del suelo. En la actualidad, muy pocas empresas acudieron a dicha modalidad.
- 28 En el año 2002 se estableció la eliminación progresiva del subsidio en algunos años, a partir de 2004. Pero el Gobierno del Frente Amplio eliminó totalmente dicha subvención en 2005.
- 29 «En el año 2006, el MGAP, entiende necesario modificar los suelos de prioridad forestal en función de la clasificación CONEAT a través del decreto n.º191/06, ante el objetivo explícito de promover bosques de servicio para productores tradicionales y orientar los proyectos hacia madera de mayor productividad que se integre a nuevas cadenas de valor agregado. En esta misma línea, la ley 18.245 del año 2007, y el decreto reglamentario 38/008 exoneran del pago de la contribución inmobiliaria rural, a los proyectos orientados a bosques protectores artificiales y a la producción de madera de calidad, entendida como tal a la que provenga de bosques de rendimiento que fueran sometidos a sistemas de manejo con podas y raleos para la obtención de madera libre de nudos, con el objetivo final de aserrado, rebobinado, o faqueado, y que en el corte final tengan entre 100 y 450 árboles por hectárea y más de 15 años de plantados» (Gras y Solórzano, 2008).
- 30 Este autor relata que «si bien los subsidios e incentivos para las plantaciones de crecimiento rápido han desaparecido en términos formales, no ha sido así en términos reales». Según una persona entrevistada en el Ministerio de Industria, Energía y Minería, «a partir del mecanismo y los incentivos establecidos para impulsar la plantación de bosques de madera de calidad con destino a la transformación mecánica y por tanto de mayor valor agregado, los productores forestales han presentado planes de manejo forestal con 1000 árboles por hectárea, que es una plantación para celulosa y a los diez años sacan 750 árboles y se dejan 250. Así que los primeros son de cualquier manera para celulosa y por los 250 siguientes se exoneran impuestos como contribución inmobiliaria rural, IRAE y otros» (Lagaxio, 2010: 22).
- 31 La política brasilera de fomento silvícola se inicia a fines de los años cincuenta bajo el Gobierno de Juscelino Kubitschek, de corte desarrollista y proteccionista. Desde entonces y hasta hoy el apoyo del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES) fue decisivo, desembolsando entre 1955 y 2002 la cantidad de 31.000 millones de reales (Juvenal y Mattos 2003). Los principales programas fueron los Programas nacionales de celulosa y papel de 1974 y 1987, seguidos del plan federal para favorecer la expansión forestal o PropFlora, a partir del 2000 (Fanzeres, 2005). Agradezco a Patricia Binkowski de la Universidad Federal do Rio Grande do Sul la sugerencia de la bibliografía referida a la historia brasilera en esta materia.

- 32 Uruguay formuló un plan de desarrollo silvícola en los años sesenta a raíz de estudios de la Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico (CIDE), en el marco de los planes de desarrollo impulsados por la Comisión Económica Para América Latina y el Caribe (Alvarado 2009). Su objetivo fue principalmente abastecer la demanda interna de energía con madera para combustible. En este marco se habrían plantado unas 25.000 ha, en parte como inversión de ahorro por parte de cajas de jubilaciones (Carámbula y Piñeiro, 2006).
- 33 Son por ejemplo emblemáticas de esta estrategia las posiciones de miembros de la Dirección General Forestal uruguaya, como el texto «Alzheimer forestal» del ingeniero San Román (San Román, sin fecha), donde se asemejan las medidas tomadas después de 1987 con los intentos previos a este año.
- 34 La federación de industrias de Río Grande do Sul se jacta en las actas de un coloquio dedicado al sector de haber sido ella quien propuso y diseñó este plan, presionando al Gobierno para que lo adoptara (Hasse, 2005).
- 35 Las críticas formuladas desde adentro del Frente Amplio antes de su llegada al poder, por ejemplo, no tuvieron más audiencia después del 2005.
- 36 En entrevista al diario en línea diario *Opiões sobre o setor de florestas plantadas* (Véase nota 22, p. 53 en este libro).
- 37 Por estas razones, no concuerdo con la primera frase de la cita siguiente, pero sí con la segunda: «Todas estas exoneraciones pusieron a la forestación como opción sumamente atractiva ante otras producciones agropecuarias y constituyeron un estímulo clave. Además, el hecho de estar definidas por ley implicó una señal contundente sobre la decisión del país de promover al sector forestal» (Fossati y Van 2006: 13).
- 38 Fue lo que pasó cuando la empresa Ence dejó el territorio uruguayo entre 2009 y 2012. No le fue difícil lograr vender su patrimonio plantado a grandes empresas.



Jóvenes plantaciones en campos de Santa da Boa Vista, Velez, 2007



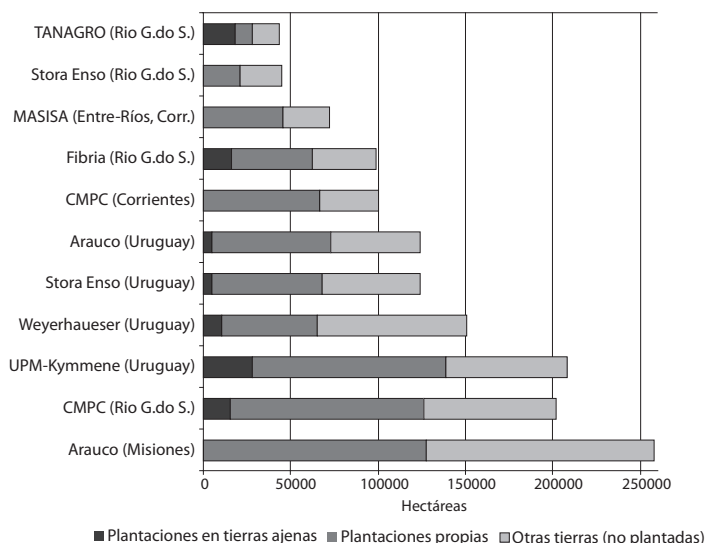
## De enclaves y redes: geografía del nuevo latifundio

Al cabo de veinte años de expansión de este modelo silvícola-maderero se generó una peculiar geografía productiva, con hondos impactos territoriales. Sabemos aún poco sobre en qué medida esta nueva geografía modificará en el mediano plazo la capacidad de las sociedades de la región para mantener el control de su territorio, y elegir libremente las vías de su desarrollo. No hay que olvidar que la aparición de este nuevo modo de producción es partícipe de una profunda reconfiguración del espacio rural platino ligado a la intensificación agraria de la última década. En Uruguay, se experimentó en los últimos años un drástico cambio de la posesión de la tierra: entre el 2000 y el 2007 un tercio de la superficie agropecuaria cambió de manos<sup>1</sup>. Paralelamente, se aceleró fuertemente la concentración de la producción mediante arrendamiento en el caso de la agricultura (Arbeletche y Gutiérrez, 2010), y la concentración de la propiedad en el caso de la silvicultura. Con la silvicultura, reapareció el otrora llamado latifundio, con inauditas superficies poseídas por una sola empresa. Más allá del líder en esta materia —Montes del Plata con sus más de 250.000 ha de tierra—, son frecuentes en el sector patrimonios de 15 a 30.000 ha (tabla 5). A diferencia del latifundio colonial, este «nuevo latifundio» está disperso en el territorio, al haber sido constituido por compras sucesivas de predios de algunos cientos a algunos miles de hectáreas... véase a modo de ejemplo el patrimonio de Forestal Oriental disperso por todo el país (figura 14 en el pliego de ilustraciones color). Por último, con la silvicultura aparecen nuevos flujos de intercambio (madera), organizados o «polarizados» en torno a nuevos centros del territorio, puertos ultramarinos o plantas industriales. Cabe preguntarse si estas nuevas formas de organización territorial contribuyen a una mayor articulación de los territorios nacionales, o al contrario favorecen su fragmentación y ahondan la dependencia de los territorios rurales de centros exteriores hacia donde se drena su producción.

## La concentración de la tierra en manos de los «forestales»

La presencia notable de empresas transnacionales entre las líderes del sector «forestal» hace que el creciente debate sobre extranjerización y concentración de la tierra en Uruguay siempre las involucre —con razón— en este proceso. A pesar de las dificultades metodológicas para medir esta concentración, ante la escasez de información brindada sobre tenencia de tierras, tanto por el Estado como por las empresas, se multiplican los informes que demuestran un claro proceso de reconcentración fundiaria en la región platina, íntimamente ligado al auge del precio de los *commodities* agrícolas y de la silvicultura en los primeros años del siglo XXI<sup>2</sup>. Antes de abordar las múltiples puntas de este debate en la tercera parte del libro, vamos a intentar delinear aquí en qué consiste esta «concentración» pocas veces medida de forma clara. Un primer cuidado a tener cuando se trata de silvicultura es si nos referimos a concentración de la tierra o de las plantaciones. En la región, cuando una empresa compra tierras para plantarlas con especies madereras, no logra cubrirlas enteramente: hay zonas rocosas, bañados, caminos internos, parches de bosque nativo, etcétera, que limitan la plantación. En Rio Grande do Sul, se planta en promedio el 51% de los predios silvícolas, algo más en Uruguay (61%) y Argentina donde las leyes ambientales son menos exigentes en cuanto a la obligación de dejar espacios con vegetación nativa<sup>3</sup>. Por ende, una empresa posee siempre más superficie de tierras que de plantaciones. Frecuentemente, las empresas comunican de forma imprecisa la superficie de tierras que poseen o la superficie de plantaciones, manteniendo cierta confusión entre ambas dimensiones de su patrimonio.

Gráfico 3. Tierras y plantaciones silvícolas de las principales empresas madereras en la región platina hacia 2010



Nota: Para Stora Enso y Arauco en Uruguay, se dividen en dos los valores de su filial común: Montes del Plata.

Fuente: elaboración propia con base en sitio web Bracelpa (consultado el 12.08.2011), informes de responsabilidad de las empresas (véase bibliografía), Lagaxio, 2010, Rosario Pou y Asociados, 2009 y 2013, y entrevistas personales a miembros del sector

A esta necesaria distinción entre tierras y plantaciones, se añade una segunda dificultad: algunas empresas recurren a contratos con terceros para aumentar la superficie que cultivan (gráfico 3): o arrendándoles tierras donde plantar o dándoles insumos y formación para que planten según los estándares de la empresa, la cual se compromete a cambio a comprarles la cosecha. Para las mayores empresas, estas cifras se publican generalmente en los informes anuales de sustentabilidad, pero es muy difícil obtenerlas para las menores. Es entonces necesario tomar en cuenta estos nuevos tipos de contratos para estimar la concentración total de las plantaciones entre las empresas. Otra dificultad no menor surge cuando, como en este libro, queremos detallar el «cuadro» e ir más allá de una cuantificación de la concentración a escala de los países, para entender este fenómeno a escalas locales. Las empresas divulgan por lo general las cifras totales de su acervo, siendo excepciones las veces en que ventilan con precisión la ubicación exacta de sus plantaciones y tierras. Veremos con las figuras siguientes algunos casos donde fue posible llegar a dicha precisión en el análisis.

Tabla 5. Principales empresas con actividad silvícola en Uruguay hacia 2011

Empresa	Capitales	Tierras en propiedad (ha)	Plantaciones gestionadas (ha)
Montes del Plata (Stora Enso y Arauco)	Suecia, Finlandia, Chile	270.000	156.500
Forestal Oriental (UPM)	Finlandia	231.500	151.000
Global Forest Partners	Extranjeros	140.595	
Weyerhaeuser	Estados Unidos	140.000	55.000
Forestal Atlántico Sur	Chile, Uruguay	75.000	
Grupo Forestal	Chile	40.000	16.000
Regions Timberland Group	Estados Unidos, países europeos	32.500	20.150
Phaunos Timber Fund		31.500	
Cofusa		30.000	
Caja de profesionales univ.	uruguayos	18.000	
Caja Bancaria	uruguayos	18.000	7.739
Caja Notarial	uruguayos	12.748	9.102
FYMNSA	uruguayos	8.751	
Rivermol		8.610	
GMO Renewable Resources			25.000

Nota: Las casillas vacías corresponden a datos que no se pudieron conseguir.

Fuente: elaboración propia con base en tablas anteriores del libro; Piñero, 2010 (en base a datos del 2007); sitios de las empresas consultados en mayo del 2013; Regions Timberland Group 2012 (ex RMK Timberland. Esta empresa también está presente en Rio Grande do Sul, donde posee 14.376 ha en 2012); Forestal Atlántico Sur, 2012; Redes-Uruguay sustentable, 2012; Rosario Pou y Asociados, 2013; Montes del Plata, 2013; UPM, 2012

Si razonamos por Estados, la tasa de concentración de las plantaciones es aún mayor en silvicultura que la altísima concentración de las tierras agrícolas. En 2009, Clasadonte *et al.* estimaban que cinco empresas agrícolas de Uruguay representaban «más del 20% de las tierras sembradas en el país»... con la diferencia de que la mayor parte de estas tierras estaba alquilada a terceros. Comparando la figura 11 y la tabla 5, aparece que en Uruguay, cuatro empresas concentran en el 2010 el 31% de las plantaciones del país, o sea casi 300.000 de las 950.000 plantadas<sup>4</sup>. A diferencia de las empresas agrícolas, estas empresas son propietarias de la mayor parte de estas superficies. La concentración de plantaciones es aún mayor en Rio Grande do Sul, donde tres empresas solamente concentran el 30% del total plantado, a saber 178.000 ha sobre 592.000. Pero quizás sea en el este argentino donde se observan tasas de concentración máximas para la región: en Misiones, una sola empresa, Arauco, posee el 39% del total plantado, y en Corrientes, CMPC por sí sola concentra el 18% de toda la provincia.

Tabla 6. Plantaciones silvícolas hacia 2010 (hectáreas)

Argentina	1.024.000
Misiones	352.400
Corrientes	373.300
Entre Ríos	144.700
Brasil	6.516.000
Río Grande do Sul	592.200
Uruguay	950.000

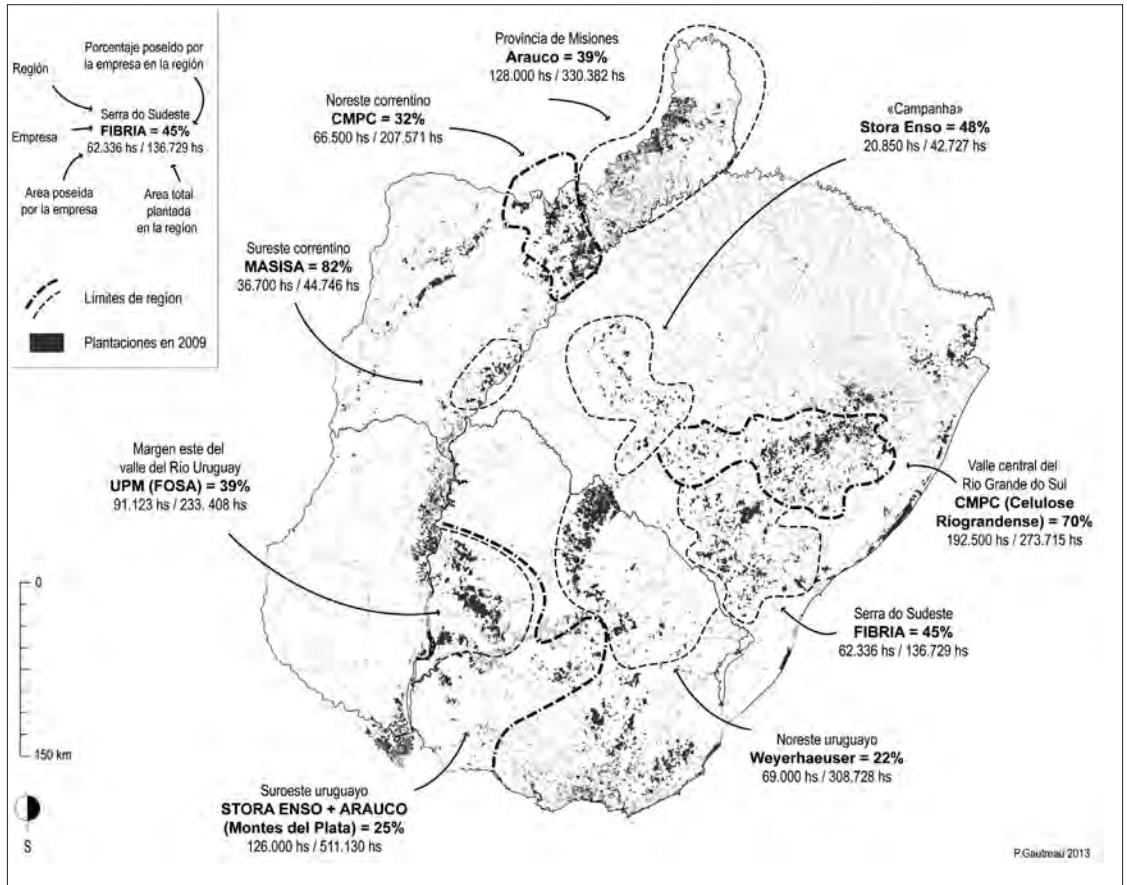
Fuente: elaboración propia con base en terrenos declarados a la FEPAM por empresas silvícolas de Río Grande do Sul en mayo del 2010 <<http://www.fepam.rs.gov.br>>, MMA, 2007a.(Río Grande do Sul); Uruguay XXI, 2011; Ministerio de Agricultura Ganadería y Pesca, 2013b (Argentina)

Donde sea que uno se ubique en la región, no hay estado donde menos de un cuarto de lo que se planta pertenece a una sola empresa. Esto habla tanto de una muy fuerte concentración, pero también de la tendencia de las mayores empresas a ocupar zonas diferentes repartiéndose de cierta forma el territorio. Medir el porcentaje del total de plantaciones de un territorio dado poseído por cada empresa es una forma de entender mejor las jerarquías entre los diferentes actores del sector, pero no solo eso, permite también diferenciar situaciones donde una sola empresa domina la actividad y sus efectos locales sobre la sociedad (empleos directos e indirectos, dinamización de la actividad comercial, sociabilidad...) de zonas donde varias empresas están presentes de forma simultánea. Permite así diferenciar zonas muy dependientes de un solo actor productivo, de otras con menor grado de dependencia.

Afinando aún más la escala de análisis, podemos ver para algunas empresas cómo aquellas concentran altos porcentajes de las plantaciones a nivel local (figura 12). En varios puntos del Uruguay o de Río Grande do Sul, UPM y FIBRIA concentran más del 40% de lo plantado, representando en estas zonas actores centrales de la gestión del territorio, con alto grado de poder social y político debido al monto de tierras que poseen. En aquellos casos aparece con claridad el peso enorme de una o dos empresas en varias subregiones silvícolas.



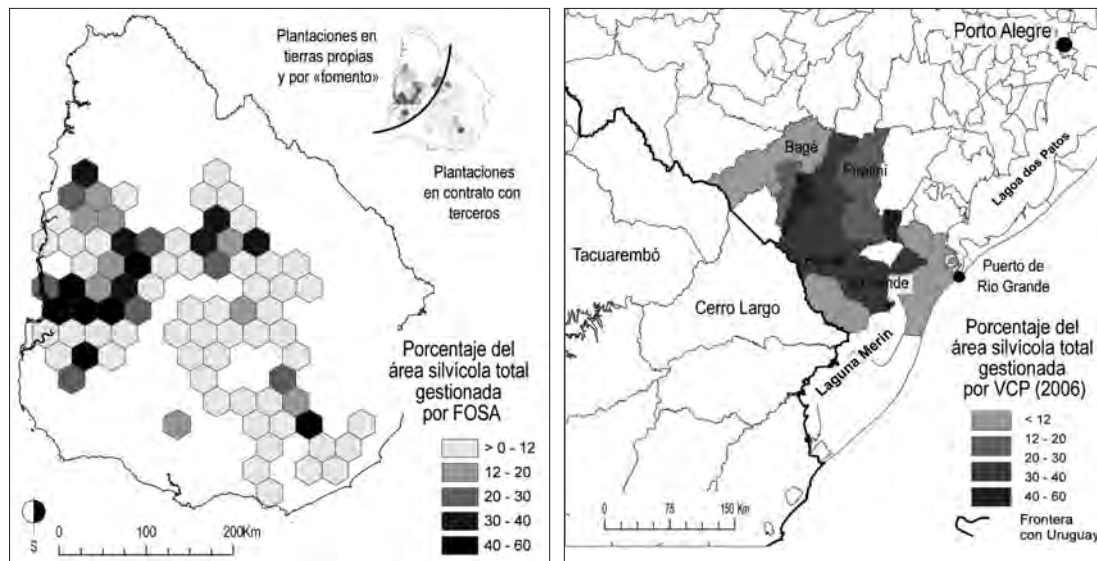
Figura 11. ¿Cuánto poseen las mayores empresas sobre el total de plantaciones?  
Un balance por subregiones hacia el 2009



Nota: Una empresa puede ocupar tierras en zonas más amplias que las delineadas en el mapa (caso de Forestal Oriental por ejemplo). Se indican valores de concentración únicamente para zonas donde se pudo comparar la superficie total poseída por la empresa con la superficie total de plantaciones.

Fuente: elaboración propia con base en sitio web Bracelpa (consultado el 12.08.2011), informes de responsabilidad de las empresas (véase bibliografía), Lagaxio, 2010, Rosario Pou y Asociados, 2009 y 2013, y entrevistas personales a miembros del sector (superficies por empresas) y Ministerio de Agricultura de Argentina, Inventario forestal argentino, 2008; Cal *et al.*, 2011 (para Uruguay); terrenos declarados a la FEPAM por empresas silvícolas de Río Grande do Sul en mayo del 2010 <<http://www.fepam.rs.gov.br>>, MMA, 2007a

Figura 12. Concentración local de la tenencia de plantaciones por empresas madereras hacia 2007: UPM en Uruguay y VCP (hoy FIBRIA) en Rio Grande do Sul



Fuente: elaboración propia con base en Forestal Oriental, 2009; Cal *et al.*, 2011; terrenos declarados a la FEPAM por empresas silvícolas de Rio Grande do Sul en mayo del 2010 <<http://www.fepam.rs.gov.br>>; Freitas *et al.*, 2006

Esto es particularmente notorio en Rio Grande do Sul donde se observan las mayores tasas de concentración: FIBRIA, Stora Enso, CMPC poseen entre el 45 y el 70% de todas las plantaciones de las zonas donde actúan (figura 11). Es también el caso de Masisa en los departamentos correntinos de San Martín y Paso de los Libres, con el 82%. Esta situación corresponde a territorios de expansión reciente, donde hubo probablemente acuerdos entre empresas para no competir entre ellas por la compra de la tierra, por lo que cada una constituyó de cierta manera su feudo. Misiones, Corrientes y el litoral uruguayo ocupan una situación intermedia, con la presencia de empresas que concentran entre un 30 y un 40% de las plantaciones. Estos valores menores se explican por la presencia de otras empresas grandes (Forestal Oriental comparte el espacio del litoral con Montes del Plata), o de un importante sector de pequeños productores, como en Misiones. El resto del territorio uruguayo aparece con un menor grado de concentración, con valores en torno a 25% para el norte y el suroeste. El sureste del país conoce una situación semejante al del litoral de Entre Ríos, del noroeste correntino y del corazón histórico del sector en Rio Grande do Sul (noroeste de Porto Alegre), con un bajo grado de concentración, debido a la coexistencia de muchas empresas y cantidad de medianos y pequeños propietarios de plantaciones. Podemos decir que

valores de concentración encima del 20% designan los territorios donde son unas muy pocas empresas las que dominan el sector maderero, otorgándoles un alto poder de negociación con las autoridades públicas.

Tabla 7. Tierras poseídas por empresas silvícolas en el este uruguayo en el 2012 (ha)

	Cerro Largo	Florida	Lavalleja	Rocha	Treinta y Tres	Total empresa
Caja Profesional	1.284					1.284
Cambium S.A.	23.596	10.333	13.806	1.801	12.272	61.809
Coral Forest	1.059					1.059
Forestal Atl. Sur	24.551	1.594	24.358	10.816	17.377	78.697
Foresta S.A.		665				665
GMO	1.241					1.241
Grupo Forestal		4.875	3.664	2.165		10.704
Intercont. timber	365		3.786		963	5114
Jardín del Prado	540					540
Montes del Plata	288	1.239	1.520	14.850	422	18.319
MDP-Cambium		2.007				2.007
MDP-UPM		7.113				7.113
Nuevo manantial				76		76
Posco	2.961					2.961
Pradera Roja	817	1.583	14		7.598	10.012
Redalco				10.159		10.159
RMK	3.714	10.175	7.807	998	6.242	28.937
Tierras Forest.	983					983
UPM	21.779	11.539	3.008	4.504	168	40.998
Weyerhaeuser	34.192				9.024	43.215
Otros	520					520
Total grupo PAIF	117.892	51.123	57.964	45.369	54.067	356.830

Fuente: PAIF, 2011

Es en estas regiones que el tema de la dependencia social hacia estos actores se hace patente, tal como lo analizaremos más adelante. Yendo hacia escalas aún menores, podemos analizar la concentración de la tierra dentro del sector maderero para los departamentos del este de Uruguay (tabla 7, figura 13 en el pliego de ilustraciones color). A pesar de tener fama de ser la zona donde es menor la concentración de tierras silvícolas, vemos que esta tasa de concentración sigue siendo abrumadoramente alta: en Rocha y Cerro Largo, las cuatro primeras empresas poseen el 88% de las tierras silvícolas, en Treinta y Tres y Lavalleja, el 86%.

## Una organización territorial por enclaves

Como resultado de más de veinte años de desarrollo silvícola y debido al peculiar poder económico de los actores que lo dominan, se han configurado en la región platina nuevas «territorializaciones», o sea formas de organizar y controlar el espacio por parte del sector maderero. Estas nuevas territorializaciones se apoyan en regiones con perfiles productivos diferenciados, en función de las especies dominantes, de la transformación a la que está destinada la madera producida, de las eventuales industrias asociadas, y de los flujos de transporte que generan.

Esbozar un panorama regional riguroso, exhaustivo y basado en cifras comparables de los intercambios de madera y de las actividades industriales es imposible, por lo que intentaré solo esbozar el esquema general de las principales formas de organización territorial del sector maderero.

Como lo vimos en apartados anteriores (tablas 2 y 4) la región está dominada por la silvicultura destinada a celulosa, pero no de forma homogénea. En Uruguay se estima que el 61% de la superficie plantada está volcada principalmente a este rubro, el 64% en Rio Grande do Sul y entre 43 y 20% en Entre Ríos<sup>5</sup>. Corrientes se acerca a valores semejantes a los de Uruguay con un 62%, y Misiones corresponde probablemente a un padrón semejante. En los hechos, aun las superficies plantadas para madera de calidad aportan material para triturado, ya que parte de los raleos y podas realizados antes de la cosecha final alimentan fábricas de celulosa o plantas de paneles de fibra.

En Uruguay, el gremio de los productores silvícolas distingue cuatro subregiones silvícolas en función del tipo de árbol dominante y del destino de las plantaciones. Tres se dedican principalmente al eucalipto para triturado (litoral oeste, sureste, centro-oeste), mientras que en la cuarta el pino domina más de la mitad de la superficie y se destina el 60% de la producción para madera de calidad<sup>6</sup>. En la mesopotamia argentina, cuanto más al norte nos dirigimos, mayor es la orientación hacia el pino, y menor el uso para madera de calidad (figura 6 en el pliego de ilustraciones color). En Rio Grande do Sul, se puede suponer que salvo en el núcleo más antiguo de silvicultura en torno a Porto Alegre, donde se encuentran las más importantes plantaciones de pino para madera de calidad, en el resto del estado dominan plantaciones para celulosa, de eucalipto o de acacia.

### *Tres modelos de «territorialización» de las empresas madereras*

Se desarrollaron en este marco tres grandes tipos de territorialización empresarial, cada uno con efectos específicos sobre el desarrollo social y económico de los espacios que afectan. Con la figura 15 en el pliego de ilustraciones color, veremos más adelante cómo se reparten y a veces se solapan estas territorializaciones en la región platina. El primer

tipo lo constituyen lo que llamaremos «redes madereras», conformadas por empresas poseedoras de una planta de celulosa, a las que articulan diversas plantaciones para abastecerlas. Estas plantaciones pueden ser en tierras propias, o en tierras ajenas pero gestionadas con los métodos de la empresa, mediante arrendamiento por ejemplo. Estas redes se caracterizan primero por su importante extensión: UPM para su planta de Fray Bentos, o CMPC para su planta de Guaíba en Porto Alegre, procuran madera hasta más de 250 km de distancia. Una primera consecuencia de este modo de territorialización es la presencia de la empresa en una gran cantidad de unidades administrativas y de localidades, lo que le da un peso social muy importante en las zonas donde sus plantaciones son las más densas. El grado de concentración de la tierra agropecuaria en sus manos en algunos municipios o departamentos hace de ellas actores fundamentales de la vida económica, y muchas veces política. La segunda característica fundamental de las redes madereras es la organización de sus actividades y de sus relaciones con la sociedad local en función de la distancia a la planta. Es emblemático de esta lógica la red tejida en Uruguay por Forestal Oriental (UPM) con sus proveedores de madera (figura 14 en el pliego de ilustraciones color).

Cerca de Fray Bentos, o sea en el litoral oeste del país, la empresa posee la mayor parte de sus plantaciones en propiedad. Eligió en esta zona ampliar su patrimonio estableciendo acuerdos de «fomento» con vecinos terratenientes, mediante los cuales se asesora a un privado para que él mismo plante en sus propias tierras, pero asegurándole a Forestal Oriental la venta de su madera cuando llegue la edad de cosecha. Este tipo de contrato es inédito en el país, y permite tejer lazos de confianza e interdependencia particularmente fuertes con el propietario de la tierra (véase el capítulo 4). Más hacia el este, la empresa gestiona plantaciones mediante formas mucho más clásicas, plantando en tierras arrendadas a terceros. Vemos en esta disposición espacial de los tipos de tenencia de la plantaciones cómo la empresa apuesta en las cercanías de sus plantas a establecer contactos privilegiados con sus vecinos mediante «fomento», como forma de cosechar un apoyo social: este tipo de contrato, se supone, hace al dueño del campo «socio» de la empresa, mejorando la imagen de aquella entre los terratenientes locales, generalmente los más grandes. Pero en los márgenes de la red, hacia el este, ya no es tan importante esta estrategia y se opta entonces por contratos de arrendamiento donde el trato con los propietarios es más formal y no tiene por objetivo reclutarlos como defensores de la empresa.

Como parte de esta política geográfica consistente en cuidar el apoyo social en el centro de la red, se desarrollan también acciones de «responsabilidad social», consistentes en ayudas financieras a escuelas, clubes de fútbol, centros de salud. UPM desarrolla así acciones de este tipo sobre todo en los pueblos más cercanos a sus propiedades, en el oeste del país<sup>7</sup>. En las zonas centrales de sus redes, las empresas que responden

a este modelo pueden llegar a constituir lo que sociólogos llaman «actores sociales totales» (Svampa, 2008). En zonas aisladas donde la inmensa mayoría de los activos depende laboralmente de la actividad, donde las empresas financian escuelas, actividades sociales, la población se socializa básicamente a través de la empresa. Se reeditan en estas situaciones configuraciones de paternalismo y de extrema dependencia social hacia una sola firma. Por lo contrario, en los márgenes de sus redes (el sureste uruguayo en caso de Forestal Oriental), donde las plantaciones son más dispersas y realizadas por arrendamiento en tierras de terceros, la interacción entre la sociedad local y la empresa está reducida al mínimo, limitada a los períodos de plantación y cosecha. A pesar de lo inmenso del espacio que abarcan estas redes, la gestión de las actividades en ellas está sumamente centralizada, aumentando la dependencia de las zonas rurales a centros urbanos distantes. A modo de ejemplo, los ganaderos que quieren hacer contratos de pastoreo para sus animales con empresas que actúan en Rocha deben generalmente acudir a oficinas en Montevideo para firmarlos. A este modelo de «red maderera» responde también la empresa Weyerhaeuser en Uruguay (véase figura 15 en el pliego de ilustraciones color). Esta última, a pesar de estar dedicada a producir tableros, tiene un modo de territorialización semejante, con la notable diferencia que el centro de su red está situado en el interior del país (Tacuarembó) y no en el litoral.

El segundo tipo de territorialización corresponde a «polos industriales locales». Este está caracterizado por la coexistencia local de varias empresas de pequeño o mediano porte, la cercanía entre plantaciones y unidades de transformación de la madera: aserraderos, plantas de tableros, productores de muebles, fábricas de pallets, pequeños productores de energía en base a desechos silvícolas y de aserrío (podas, aserrín). La mayor parte de estos polos se formaron espontáneamente en los años setenta, pero varias autoridades locales incentivan la formación de los nuevos.

En Virasoro (Corrientes), el grupo Tapebicuá instaló una de las mayores plantas de tableros de Argentina. La municipalidad intenta, por ejemplo, agrupar pequeñas empresas silvícolas con la creación de un parque industrial, con el propósito de modernizar la actividad de aserrío y añadir valor atrayendo empresas de remanufactura. A diferencia de las «redes madereras», este tipo de territorialización se caracteriza por la cantidad de actores que involucra, debido a que las empresas no se abastecen solo con sus plantaciones sino con las de un gran número de pequeños propietarios. Los modos de cultivo en estos polos son aún en general poco mecanizados y suelen producir madera de calidad limitada (no estandarizada), lo que constituye un freno a que se instalen en mayor número empresas fuertemente especializadas en productos de alta calidad.

En Entre Ríos, la transnacional chilena Masisa, con su planta de tableros instalada en Concordia, tuvo que desarrollar sus propias plan-

taciones para poder proveerse de un material compatible con los productos de mayor calidad que produce y que fuera certificable para acceder a mercados europeos o norteamericanos. No obstante, gran parte de su suministro proviene aún de plantaciones de pequeños productores de la cuenca eucaliptera de Entre Ríos, no gestionadas de forma acorde a estos estándares.

En Uruguay, pequeños polos se formaron en las ciudades de Rivera y Tacuarembó en torno a aserraderos y plantas de energía (muchas veces combinados en la misma empresa), con algunas empresas competitivas a nivel mundial<sup>8</sup>. Este tipo de territorialización, si bien provee una cantidad de empleos relativamente alta respecto a otros tipos y a la superficie total explotada, tanto en la fase agraria como industrial, produce una fuerte vulnerabilidad en los espacios donde se asienta. En efecto, el sector maderero tiende a convertirse localmente en una fuente dominante por no decir exclusiva de empleos, provocando altas tasas de desempleo en tiempos de crisis. Las dificultades sociales por las que pasan desde el 2008 los polos industriales locales argentinos y el norte de Uruguay, al reducirse drásticamente la demanda del mercado norteamericano y europeo a raíz de la crisis, lo demuestran ampliamente.

El tercer tipo de territorialización corresponde a una variedad de emprendimientos silvícolas no específicamente conectados a un proyecto industrial en la región, que podemos llamar «proyectos silvícolas independientes». Se trata por lo general de empresas que solo producen madera rolliza (sin transformación), vendiéndola en función de las oportunidades directamente al extranjero o a empresas de celulosa regionales. Estas empresas constituyen los principales actores del mercado abierto de la madera para triturado de la región, ya que las mayores empresas se suplen con su propia madera fuera del mercado. En muchos casos, sus ventas se realizan con las grandes empresas celulósicas. La venta de madera a UPM para suplir las necesidades de su planta de Fray Bentos es el caso más notorio. En Uruguay, muchas de estos proyectos corresponden a fondos de pensión, observándose también agrupaciones de medianos silvicultores o proveedores de servicios que invirtieron en tierras (Forestal Atlántico Sur en el sureste), cajas de jubilaciones o de profesionales nacionales. Pero hay también entre estos proyectos algunas empresas presentes en la región con alguna industria. Con la crisis de fines de la primera década del siglo XXI, varios proyectos integrados plantación-industria, que iban a constituirse en redes madereras, no llegaron a concretarse. Tenemos así proyectos silvícolas independientes gestionados por muy grandes empresas que abandonaron (al menos temporalmente) la faceta industrial de su proyecto: Stora Enso en el este riograndense, FIBRIA en el sureste, CMCP en Corrientes, Ence con sus plantaciones del sureste uruguayo<sup>9</sup>. La impermeabilidad de las fronteras nacionales en materia de intercambio de madera hace que estas plantaciones aisladas

no puedan abastecer con madera las industrias situadas del otro lado de la frontera, a pesar de los intentos en este sentido: el Gobierno de Corrientes busca por ejemplo vender a UPM madera correntina que no tiene salida comercial local, sin éxito hasta el momento.

### *La zona franca como paradigma de funcionamiento territorial*

Más allá de esta diversidad de modelos de territorialización, el rasgo quizás más conspicuo de la organización espacial del sector maderero es su carácter de enclave. A cualquier escala geográfica se repite la misma configuración: la de una separación, una segmentación entre los espacios de producción de madera y los lugares de su transformación. A escala mundial, la región platina ha reforzado su carácter de polo de suministro de *commodities* silvícolas que serán procesados y a los cuales se les agregará valor lejos del Río de la Plata, por ejemplo transformándolos en papel. A escala nacional, las plantaciones entrerrianas y correntinas, a pesar de ser las más grandes de Argentina, abastecen fábricas de celulosa y papel situadas fuera de estas provincias, en Santa Fe, Buenos Aires, Misiones<sup>10</sup>, o fábricas de muebles situadas al oeste del río Paraná<sup>11</sup>; las plantaciones uruguayas y riograndenses del interior rural alimentan fábricas de celulosa situadas en el litoral, o en caso de Rio Grande do Sul, clústers muebleros situados al norte del estado en la región de Montenegro.

Esta desconexión geográfica entre los lugares donde se añade valor a la madera y los lugares donde se la cultiva se reforzó con la ampliación del área plantada en zonas cada vez más alejadas de los centros de transformación y exportación, sean las sierras del este uruguayo, del suroeste riograndense, o el interior aislado de la provincia de Corrientes (Pujato, 1998). A grandes rasgos, la extravención territorial del sector —el hecho de que la mayor parte de las ganancias sobre el producto se realizan fuera del lugar donde se produce— es mayor en el segmento de la celulosa que en el de la madera de calidad. Montes del Plata y UPM en Uruguay, o las empresas de la acacia negra en Rio Grande do Sul exportan la totalidad de su producción fuera del continente sudamericano. Constituyen excepciones a este esquema las regiones silvícolas conformadas en torno a las fábricas de tableros de Weyerhaeuser en el norte de Uruguay, y a la de Masisa en Concordia (Entre Ríos), ambas caracterizadas por la proximidad entre plantaciones y lugares de transformación.

Las zonas francas desde donde operan las dos mayores plantas de celulosa de la región, UPM en Fray Bentos y Montes del Plata en Colonia, simbolizan quizás con mayor nitidez la organización espacial por enclaves del sector maderero. Físicamente situadas en Uruguay, constituyen los puntos donde se genera la mayor riqueza dentro del sector. En 2008, el monto de las ventas de celulosa por UPM equivalía al 70% del valor de lo que exportan todas las empresas madereras en Uruguay (Gras y Solórzano, 2008:



82). Pero el país renunció a cobrar impuestos sobre esta riqueza, desde el momento en que las empresas se ampararon en acuerdos de inversiones que les permitieron operar en estas zonas francas. El resto del territorio es el que carga con la otra parte de la cadena productiva de la celulosa, o sea las plantaciones y sus efectos ambientales. Físicamente conectadas por caminos al Uruguay, las plantas de celulosa en sus enclaves portuarios y las plantaciones no comparten en realidad el mismo territorio. Esto asemeja el sistema maderero uruguayo al sistema sojero, ya que Uruguay tampoco industrializa la soja que exporta (Stumpo *et al.*, 2012).

## **Uruguay no exporta celulosa: la «diversificación industrial» entre mitos y verdades a medias**

Uruguay no es, por ende, un país exportador de celulosa. La que produce UPM en Fray Bentos, y la que producirá a breve plazo el consorcio Stora Enso-Arauco desde Colonia se exporta por zonas francas, o sea entidades extraterritoriales en las cuales los uruguayos renunciaron a recaudar impuestos a la actividad que genera mayor valor de toda la cadena maderera.

A pesar de ello, el sector y muchas veces el mismo Estado uruguayo mantienen esta confusión al cuantificar las exportaciones del país computando la celulosa. Esta confusión sustenta la errónea idea de que con la construcción de estas plantas, Uruguay por fin le «añadió valor» a sus exportaciones, cuando la única entidad que hizo esto fueron las empresas privadas. Si se le da tanta importancia desde el Estado y gremios madereros a la «diversificación» y a la «industrialización» del sector, es que se siente la necesidad de justificar los fondos públicos invertidos en la actividad. Desde los comienzos de la Ley Forestal, se argumentó que la plantación masiva de eucalipto y pino iba a generar una «industrialización» a mediano plazo, lo que iba a «diversificar» la economía del país, haciéndola menos sensible a las variaciones del contexto internacional. En los medios de prensa y en sus comunicados, el gremio más potente en Uruguay (la Sociedad de Productores Forestales del Uruguay) afirma que esta industrialización y diversificación ya están en camino y solo podrán ahondarse en el futuro. Cabe preguntarse en qué medida podemos corroborar esta afirmación, y si esta no merece algunos matices en función de algunas preguntas de fondo.

El debate acerca de la diversificación del sector es propio de Uruguay, que constituyó desde cero un tejido empresarial dominado por un grupo muy reducido de grandes empresas. Tanto en Argentina como en Rio Grande do Sul, las inversiones para madera destinada a triturado se añadieron a complejos industriales ya diversificados, y los debates contradictorios sobre la evolución necesaria del sector transitan allí por otros caminos.

Un tema clave para entender las posibilidades y frenos a una efectiva diversificación del sector maderero uruguayo radica en los efectos potencialmente inhibidores de un modelo donde dominan el escenario empresas de porte mundial, volcadas básicamente a la celulosa, y poseedoras de la mayoría de las plantaciones. Esta dominación de unos pocos gigantes sobre el sector y de su concentración de tierras y plantaciones tiene efectos mal conocidos sobre las políticas forestales nacionales, la fijación de precios de la madera en el mercado interno, la negociación de acuerdos laborales, etcétera. La imagen que da el sector maderero hacia afuera, la de una unidad de objetivos y prioridades entre todos los actores, sean grandes o chicos, es en gran parte una falacia. Alimenta esta ilusión el hecho de que los voceros del «sector forestal» son siempre las empresas mayores sea cual sea el territorio. La AGEFLOR<sup>12</sup> en Rio Grande do Sul, la AFOA en Argentina, la SPF en Uruguay hablan aparentemente por todos, pero dominan sus instancias directivas miembros de la dirigencia de las más grandes<sup>13</sup>. Estos voceros dan por sentado que la gran expansión silvícola que conoció la región, básicamente para celulosa y triturado en general, va a generar cuasi obligatoriamente una industrialización general. La pregunta pertinente es en qué medida la estructura de este sector construido con los parámetros del mercado internacional, por y para transnacionales, permite efectivamente que una diversidad de actores se añada al pequeño grupo de las muy grandes empresas. Desde el Estado y el Gobierno uruguayo, se expresaron dudas y preocupaciones al respecto desde al menos el 2005. En un estudio titulado «¿Hacia un complejo integrado o un mero enclave?», Durán Fernández (2005: 3) expresaba claramente esta ecuación:

Mientras que la mayoría de los empresarios nacionales ha mostrado poco dinamismo inversor, buena parte de las inversiones está siendo llevada a cabo por grandes empresas transnacionales. El grado y la forma en que el empresariado nacional se inserte en las cadenas forestales determinará en buena medida el tipo de complejo forestal que se podrá desarrollar en el país. Si las empresas locales no logran aprovechar los espacios de oportunidad que se generan en virtud de las grandes inversiones —constituyéndose como proveedores, contratistas, proveedores de servicios, etcétera— el dinamismo del sector forestal tendrá un menor impacto sobre el conjunto de la economía.

A diferencia de sus esfuerzos para evitar que la silvicultura compitiera demasiado con la agricultura (con los suelos de prioridad forestal, lo veremos adelante), el Estado uruguayo no desarrolló una política incentivando la diversificación industrial (Alvarado, 2005).

La multiplicación de expresiones de esta preocupación por la limitada diversificación del sector pone en duda el panorama optimista reiteradamente esbozado por el *lobby* maderero. Ya en 1994, un informe coordinado por la Dirección Forestal uruguaya y financiado por la Organización de Estados Americanos (OEA) estudiaba las «alternativas para inversión forestal», subrayando «la necesidad de responder a los interrogantes que

se planteaban para los pequeños y medianos productores forestales», e indicando algunos riesgos para estos. Entre otros, se vaticinaba (ya en 1994) que no era deseable llegar a una situación donde una sola empresa dominara el mercado de compra de madera para pulpa, ya que iba a tender a fijar por sí sola los precios de esta madera, reduciéndolos y desincentivando pequeños y medianos productores a invertir en este cultivo<sup>14</sup>. Hasta 2013, esto fue lo que realmente ha ocurrido, con una única planta funcionando en Fray Bentos a partir de 2007, y es probablemente lo que explica que no exista en Uruguay un mercado abierto de madera para celulosa dinámico, en manos de pequeños y medianos productores, como ocurre en Argentina (Cubbage *et al.*, 2010a)<sup>15</sup>. La planta de UPM se abastece principalmente en sus plantaciones (en tierras propias y arrendadas) y en las de algunas empresas grandes. La reacción de especialistas y voceros del sector maderero cuando se supo en 2009 que Montes del Plata iba a concretar la construcción de una segunda planta en Punta Pereira (Colonia) demuestra que esta situación era perjudicial para los productores silvícolas menores. Una de estos especialistas expresaba que era

de esperar que la compraventa [del patrimonio de Ence a Montes del Plata] cuaje en uno o varios proyectos industriales, lo que permitiría romper un posible monopolio del mercado interno de madera para celulosa que hoy tiene Botnia [ahora UPM].

Otro afirmaba que «cuantas más plantas existan mejor porque se abre una competencia: cuando las empresas necesitan pagan un poquito más la madera»<sup>16</sup>. A veinticinco años de votada la Ley Forestal uruguaya, el hecho de que el Gabinete de Gobierno tenga que elaborar con exponentes del sector un plan sectorial «Forestal-Madera» donde se reitera la necesidad de diversificar el sector demuestra que se está aún lejos de haber logrado esta meta (Gabinete Productivo, 2012).

Una serie de factores desincentivan en Uruguay la constitución de un grupo dinámico y fuerte de pequeños silvicultores de madera para triturado, a diferencia de sus vecinos. La historia misma de la Ley Forestal tiene que ver con esta situación. La brusca incapacidad del Estado uruguayo para pagar a tiempo el subsidio a partir del 1998, apenas diez años después de iniciada la política de promoción forestal, impactó mucho más a pequeños y medianos productores que a grandes empresas<sup>17</sup>. Gracias a su capacidad financiera, aquellas pudieron sin problemas continuar extendiendo sus plantaciones, al no depender del subsidio para ello. Los retrasos en el pago afectaron a todos los que habían apostado a la silvicultura solo porque la posibilidad de un subsidio existía, o sea que no eran productores especializados en el rubro. Se encontraron con graves problemas económicos al no recibir los montos previstos, y es probable que muchos hayan abandonado la actividad por estas razones. Este momento clave de los años 1998-

2000 quizás explique en gran parte que el sector maderero uruguayo haya a partir de ahí tendido a concentrarse cada vez más en manos de empresas muy grandes. En Argentina, el carácter errático de la política de incentivo, con importantes atrasos en el pago de los subsidios a la plantación, afectaron también sobre todo a los pequeños productores de madera<sup>18</sup>.

Por otra parte, el mercado en Uruguay está principalmente volcado a la venta al exterior, y es altamente sensible a las variaciones de la demanda internacional. Se reducen drásticamente las salidas en casos de crisis, tal como ocurrió después del 2008<sup>19</sup>. A diferencia de Argentina y Brasil, el mercado interno es totalmente incapaz de absorber la producción maderera en semejantes casos, y esta limitante estructural desincentiva la constitución de un grupo de productores menores, ya que estos disponen de pocas capacidades de ahorro que les permitan sortear semejantes crisis de las ventas. Una de las tentativas desde el Estado fue promover la incorporación del rubro silvícola en predios ganaderos, mediante decretos que otorgaban incentivos fiscales a quien plantara en su propiedad<sup>20</sup>... hábil estrategia para intentar crear «pequeños productores» forestales, aunque se trate de grandes terratenientes que planten una parte marginal de sus tierras. Desde la Dirección Forestal, se pretendió de esta forma entablar «la construcción de las bases de un sector forestal integrado al resto de la actividad agropecuaria y la sociedad» (Berterreche, 2006), que tuvo un eco muy débil en el campo:

a pesar de los esfuerzos de las empresas y las políticas gubernamentales para impulsar el desarrollo forestal como actividad complementaria, no se han obtenido los resultados esperados y la no adopción del rubro por parte de los productores ganaderos sigue siendo una limitante (Boscana y Varela 2011: 13).

Veremos con más detalles las razones de este relativo fracaso de la creación de «ganaderos silvicultores» en el capítulo 4.

Por otro lado, una limitante mayor a la diversificación parece ser la poca inclinación de los productores nacionales a innovar en materia industrial maderera. Más allá de una limitada capacidad de inversión, esta debilidad innovadora podría según algunos autores condenar al sector a mantenerse a largo plazo en el actual nivel de baja diversificación (Araya y Kasztan, 2013). Por último, un tema jamás evocado es el de la competencia interna entre silvicultores por el acceso a la tierra. En Rio Grande do Sul, la llegada de las firmas eucalipteras en 2003 creó serios problemas para las empresas de la acacia, que las precedían y vieron de repente escasear o subir de precio los predios rurales (Da Silva Lisboa, 2009). La expansión silvícola fue parte de lo que causó el brutal aumento del precio del suelo rural en los primeros años de este siglo, junto con la expansión agrícola. Frente a este aumento,

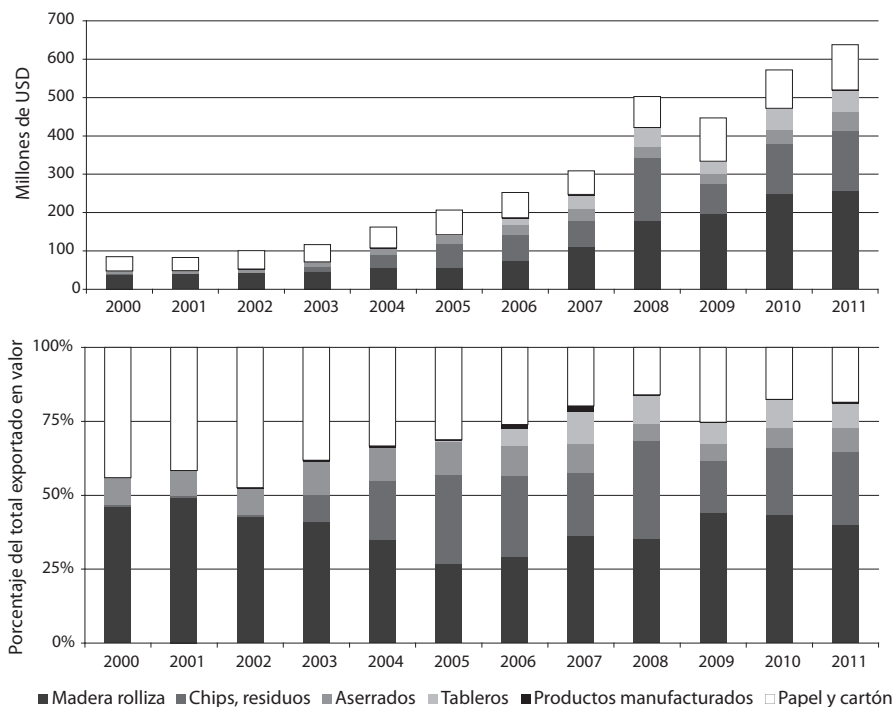
los potenciales productores silvícolas más pequeños se encontraron en desventaja clara para acceder a predios en zonas de prioridad forestal, respecto de los mayores actores del rubro. En Uruguay, queda aún por saber si no ocurrió algo similar, con la progresiva marginación de pequeños y medianos productores silvícolas, que no habrían logrado adquirir tierras en suelos de prioridad forestal frente a la competencia de otros madereros con mayor poder adquisitivo.

#### *Una diversificación productiva inconclusa: algunas cifras*

Algunas tendencias estadísticas indican una limitada diversificación e industrialización, a pesar de los discursos optimistas del sector. Una primera forma de observarlo es a través de las exportaciones de productos madereros en Uruguay. La producción de valor dentro de la cadena maderera en su conjunto (silvicultura e industria) conoció sin duda un aumento notable, marcado por el despegue de las exportaciones a principios del siglo XXI. De menos de 100 millones de dólares en el 2001, se alcanzaron más de 620 millones diez años después (gráfico 4). Sabiendo que se exporta casi el total de la producción del sector en Uruguay, a diferencia de lo que pasa en los países vecinos, las exportaciones reflejan fielmente la composición de la producción nacional. Al 2011, el sector maderero contribuye con casi 4% del PIB nacional, y en cuanto a la participación de exportaciones madereras sobre el total de exportaciones del sector agropecuario y agroindustrial, fluctúa desde el 2000 entre un 8 y un 12% (gráfico 5). El altísimo crecimiento de la producción agrícola, pero también la renovada productividad de los sistemas ganaderos, explica este estancamiento de la participación relativa del sector maderero.

Pero si miramos la composición de sus exportaciones (véase gráfico 4), observamos una tendencia duradera a la dominación de productos de bajo valor agregado, signo de una diversificación e industrialización muy limitada de la cadena maderera. Salvo un leve aumento de la exportación de tableros a partir del 2006, estos no llegan a representar más del 10% del valor total exportado. Los productos manufacturados como muebles o material para casas apenas figuran en este total. Por el contrario, se observa una reducción de la participación del papel y sus derivados (de 45% a 20%), frente al aumento de la madera rolliza y de los chips (madera picada), que llegan a representar el 65% del valor total al final de la década.

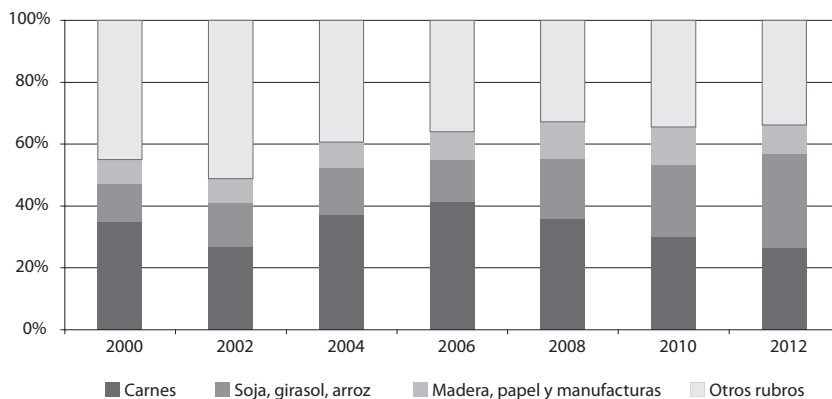
Gráfico 4. Exportaciones del sector maderero uruguayo en valor e importancia relativa



Nota: No se computa la pasta de celulosa, exportada por zona franca.

Fuente: MGAP, 2013

Gráfico 5. Participación de los productos madereros en las exportaciones uruguayas del sector agropecuario y agroindustrial



Fuente: MGAP, 2013

Otra forma de evaluar la diversificación de la cadena maderera es mirando la composición del sector por tipos de productores o empresas, pero es tarea difícil<sup>21</sup>. Una primera interrogante es conocer cómo evolucionó el segmento de pequeños y medianos productores especializados en silvicultura entre los noventa y primeros años del siglo XXI. En el 2011, había 785 productores que tenían a la forestación como principal fuente de ingreso, cuando en el 2000 su número ascendía a 1015 (MGAP-DIEA, 2000 y 2011). Este descenso significa que desaparecieron en la década 230 productores especializados en silvicultura. No significa que hayan menos productores que practiquen en alguna medida la silvicultura, ya que en esta década progresó un poco la cantidad de establecimientos que cultivan árboles en una parte marginal de sus predios, lo que veremos más adelante. Pero lo que sí indica este descenso es que se redujo en Uruguay el grupo de los productores dedicados al rubro, de los que apostaron a hacer de la silvicultura su especialidad. Demuestra por ende el fracaso de las tentativas para crear un grupo de pequeños y medianos productores silvícolas en el país. Varios motivos, algunos ya expuestos, explican este fracaso, al no hacer viables estos pequeños emprendimientos, sea porque la errática política de incentivos gubernamentales golpeó fuertemente estos productores, sea porque su tamaño no les permitió sortear los bajos precios de la madera a principios del siglo XXI. Estos productores vendieron entonces sus campos a empresas transnacionales, ocasionando una creciente concentración del segmento silvícola de la cadena maderera (Fossati y Van, 2006)<sup>22</sup>.

Una concentración semejante habría también ocurrido desde los primeros años del siglo XXI en el grupo de las empresas contratistas, de lejos el grupo más numeroso entre las empresas de la cadena. Evaluar la evolución temporal de estas empresas que realizan tareas silvícolas o prestan servicios diversos (logística, mantenimiento de caminos internos...) es aún más difícil por haber existido hasta los primeros años del siglo XXI un alto grado de informalidad y un subregistro por parte del Estado. En 2012, el conjunto de empresas contratistas y empresas industriales madereras sumaría unas 800 entidades, del cual un 85% dedicado a madera elaborada (Gabinete Productivo, 2012). Es probable que con la crisis de 2008 y la creciente necesidad de realizar economías de escala, haya ocurrido una concentración en este segmento de los contratistas, y que contemos hoy con menos empresas (pero con más empleados en promedio) que hace diez años atrás.

La brevísima geografía del sistema silvícola-maderero que acabo de esbozar en esta primera parte demuestra la rapidez con que algunas pocas empresas acumularon un abrumador «capital espacial» en el oriente argentino, Uruguay y sur de Brasil. El «capital espacial» es una noción forjada por analogía con la de «capital social», y permite describir los recursos

que un actor social puede movilizar en base a las posiciones que ocupa en el espacio, a las relaciones entre territorios que logró tejer, y al control que ejerce sobre flujos de hombres y capitales (Lévy y Lussault, 2003). El hecho de que la silvicultura cubra una porción marginal de los territorios nacionales (4% en Uruguay) no impide que ejerza una influencia sobre espacios mucho más extensos, como en el caso de las redes madereras. No impide que una multitud de centros poblados estén de una forma u otra influenciados económica y políticamente por las empresas. Esta situación le da al sector en su conjunto, y a algunas empresas en particular, una potente capacidad de negociación con el Estado y los poderes locales, básicamente argumentando sobre la oferta de «oportunidades laborales».

A pesar del carácter reciente de la expansión maderera, ya podemos observar en algunos casos cómo este capital espacial es movilizado por el empresariado para discutir y frecuentemente neutralizar las tentativas de regulación que se les quiere imponer desde las autoridades públicas, amenazando con no desarrollar sus inversiones si las normas de regulación no les convienen. Gracias a los recursos que les brinda su inscripción territorial, estas empresas están en condiciones óptimas para fomentar sus proyectos, o rechazar los que no corresponden a sus estrategias, lo que será materia de la tercera parte del libro. Antes, es preciso describir con detalle cómo se manifiesta esta inscripción territorial, o sea cómo interactúan empresas madereras y sociedad en los territorios de la región. Es justamente analizando de cerca los efectos territoriales de la silvicultura que podemos realizar una primera aproximación a las formas de poder que acumularon las empresas del sector a escalas locales y nacionales... Esto es lo que pretende esbozar la siguiente parte.



Ovejas en un campo pronto para ser plantado, Sierra del Yerbal, Uruguay, 2009



## NOTAS DEL CAPÍTULO 2

- 1 Datos del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca <<http://www.mgap.gub.uy/Diea>> (consultado el 20.09.2008).
- 2 El semanario *Búsqueda*, en base a investigaciones propias, menciona que «unas 15 empresas concentran el equivalente a las tierras agropecuarias de tres departamentos. Siete compañías forestales, seis grupos agrícolas, un fondo lechero y un empresario brasileño explotan en Uruguay 1,4 millones de hectáreas de campos productivos —como dueños o arrendatarios [...] La propiedad de esos campos preocupa al presidente José Mujica. El director de Planeamiento y Presupuesto, Gabriel Frugoni, declaró la semana pasada a *Búsqueda* que el Poder Ejecutivo prepara “cambios en lo impositivo y medidas para frenar la concentración” de la propiedad de los campos (25.05.2011). El sociólogo Diego Piñeiro, en base a su investigación para la FAO sobre dinámicas en el mercado de la tierra en Uruguay (2010) menciona que «en la forestación hay tres empresas que controlan la mitad de la superficie» (*Semanario Brecha*, 11.03.2011).
- 3 Estimaciones personales por sistema de información geográfica, en base al catastro rural y al mapa de cobertura del suelo de 2008 (Cal *et al.*, 2011). Tomando como base los padrones del catastro cubiertos en al menos 10% de su superficie con plantación silvícola, se obtienen 7793 padrones. La superficie total de estos padrones está cubierta en un 61,4% por plantaciones, dejando los 38,6% restantes libres. Para Río Grande do Sul, se estimó el promedio plantado a 50,6%, en base a la información brindada por la FEPAM en 2010 en su sitio web (terrenos declarados por empresas silvícolas de Río Grande do Sul en mayo del 2010, actualizado al 17.05.2010).
- 4 Estas son: Forestal Oriental (UPM) con 110.000 ha, Arauco y Stora Enso, ambas con 67.800 ha y Weyerhaeuser con 55.000 ha (se trata de plantaciones, no de tierras).
- 5 Fuentes: ídem a tabla 2.
- 6 La zona del litoral oeste (Paysandú, Río Negro, Soriano) destina el 80% de su superficie al triturado para pasta de celulosa, la zona sureste (Rocha, Maldonado, Florida, Lavalleja) 86%, y la zona centro-este (Durazno, Cerro Largo, Treinta-y-Tres) 63%, según Bafico y Michelin (2011).
- 7 Estas acciones son muchas veces criticadas por tener más vocación propagandística que propósitos serios de desarrollo local, en particular en el caso de UPM (Lagaxio, 2010).
- 8 Es el caso de URUFOR, que se especializa en aserrado de *Eucalyptus grandis* de calidad, en base a plantaciones implantadas a partir de 1989 (Rosario Pou y Asociados, 2013).
- 9 Ence mantuvo unas 30.000 ha en el sureste después de haber vendido la mayor parte de sus haberes a Montes del Plata (Stora Enso y Arauco) en el 2009. Creó la filial «Sierras calmas», cuyas plantaciones fueron seguidamente vendidas a Forestal Atlántico Sur en el 2012.
- 10 De lo extraído en el 2010, Corrientes exportaba el 20% de su madera rolliza de pino a Entre Ríos, el 61% a Misiones, y el 14% a Santa Fe. Mandaba el 8% de su madera rolliza de eucalipto a Entre Ríos, y el 92% a Santa Fe. Entre Ríos exportaba entonces el 34% de su madera rolliza de eucalipto a Buenos Aires, y el 56% a Santa Fe. Las principales provincias productoras de papel y celulosa argentinas en el 2011 son: Buenos Aires (1.255.207 toneladas/44% del total nacional), Misiones (545.500 t ; 19%); Santa Fe (359.500 t ; 13%), Jujuy (297.000 t; 10%), Tucumán (237.600 t; 8%). Fuente: Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca 2011.
- 11 Vergara y Mastrandea (2009: 1), en base a cifras de la Unión Industrial Argentina del año 2003, muestran que a pesar de contar con el 80% de la producción silvícola del país, la región «NEA» (Entre Ríos, Corrientes, Misiones) solo concentra el 22% del valor bruto de producción de todo el complejo foresto industrial nacional.
- 12 AGEFLOR: Associação Gaúcha de Empresas Florestais. AFOA: Asociación forestal argentina. SPF: Sociedad de Productores Forestales del Uruguay.
- 13 En Argentina, las reiteradas expresiones de desacuerdo de la Asociación Forestal Mesopotámica (pequeños y medianos productores silvícolas) con las posiciones de la AFOA son una de las demostraciones de esta frecuente discordancia de objetivos entre los diferentes segmentos del sector.
- 14 «... Uruguay con su producción no sería relevante en un mercado de “commodities” como es el “chip”. En cambio, el proceso de aserrado, realizado con la pertinente preocupación por la calidad, permite desarrollar otras actividades como el secado, la remanufactura o

la elaboración de muebles, partes y piezas, que permitirían poner en valor a la mano de obra nacional. La diferencia básica entre ambas actividades desde esta perspectiva, radica en que el "chipeado" tiene como opción siguiente la industrialización con inversiones muy altas, en tanto el aserrado permite desarrollar todas las actividades asociadas y que lo suceden en un proceso industrial de menor envergadura y accesible a capitales nacionales. Esto es particularmente relevante cuando hay una preocupación por el pequeño y mediano productor forestal. Pocos proyectos forestales son requeridos para abastecer a un aserradero eficiente, en tanto se requieren muchas más hectáreas forestadas para abastecer a una planta de "chipeado". Esto podría expresarse en la *estructuración de un mercado monopólico de madera pulpable, con una planta fijando los precios de esa madera en cada región, lo que tiende a deprimir el desarrollo regional*. En consecuencia, también desde este punto de vista sería conveniente impulsar el proceso de aserrado» (OEA, 1994:18. énfasis mío).

- 15 En medios de prensa se afirma que UPM compra entre «el 30 y el 40% de su madera a productores locales» (Ing. Cardozo, en *El País*, 20.05.2009). Parece no obstante probable que estos productores son propietarios rurales con los que la empresa establece contratos que los comprometen con ella para la venta de su madera, donde la empresa interviene en varias etapas del cultivo de los árboles, y asesora al «productor». No se puede realmente hablar en este caso de productores silvícolas independientes que venden su madera al mercado al mejor comprador, sino de productores rurales que son parte íntegra del sistema corporativo de UPM para abastecer su planta.
- 16 Citas respectivas de Rosario Pou y Luis Romero, *El País*, 20.05.2009
- 17 «De todas formas, los subsidios endeudados por el Estado son un factor de preocupación permanente, particularmente para los forestadores pequeños y medianos» (Fossati y Van 2006: 11).
- 18 Entrevista con Jorge Pujato.
- 19 Rosario Pou, especialista uruguayo en gestión de proyectos silvícolas expresaba esta fragilidad en el 2009, «Gracias a que Botnia está funcionando (hoy) existe colocación para maderas pulpables porque Japón no está comprando y España está en su mínimo, entonces para los productores el nuevo emprendimiento es fundamental como forma de diversificar las ventas» (*El País*, 20.05.2009).
- 20 Véase nota 29, p. 54 en este libro.
- 21 Al momento de publicarse este libro, no están aún disponibles los resultados del censo agropecuario uruguayo del 2011.
- 22 «El inicio de las talas de los montes correspondientes a las inversiones de los primeros años de desarrollo (montes plantados entre 1990 y 1995, que se comenzaron a cosechar a partir de 2000), coincidieron con un período de precios muy bajos de la madera a nivel internacional, con altos costos del transporte (costo clave en el negocio). Esto llevó a muchos inversores locales externos al sector a deshacerse de los montes, realizando las pérdidas correspondientes [...]. Muchos de estos 'inversores locales' eran pequeños y medianos productores que habían suscrito un préstamo al Banco de la República Oriental del Uruguay y conocieron dificultades para reembolsarlo (Fossati y Van, 2006: 28). Otras iniciativas de producción silvícola de los noventa no prosperaron, como las de «Las empresas de captación de ahorro [que] apuntaron a canalizar fondos de pequeños inversores (principalmente empresarios y profesionales urbanos) interesados en invertir en el sector forestal, pero cuya dimensión individual no les permitía articular un proyecto de escala viable. Estas empresas compraban áreas de suelos de prioridad, las forestaban y las loteaban en pequeñas parcelas (por ejemplo, 10 ha), vendiéndolas a los pequeños inversores. Lamentablemente, muchos de estos proyectos fracasaron por errores silvoculturales, de manejo y por escasa o nula rentabilidad» (idem).



**PARTE II** VIVIR EN UN ESCENARIO CAMBIANTE.  
LOS EFECTOS TERRITORIALES DE LA «FORESTACIÓN»



Plantaciones de EUFORES, Paysandú, Uruguay, 2008