



Conflictualité et renouvellement des enjeux environnementaux dans le Cône Sud

Pierre Gautreau, Gabriela Merlinksy

► To cite this version:

Pierre Gautreau, Gabriela Merlinksy. Conflictualité et renouvellement des enjeux environnementaux dans le Cône Sud : Mouvements locaux, Etat et modèles de développement dans le conflit des usines de pâte à papier du fleuve Uruguay. Problèmes d'Amérique Latine, ESKA, 2008, pp.61-80. <hal-00744773>

HAL Id: hal-00744773

<https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-00744773>

Submitted on 24 Oct 2012

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.

Manuscript of the following paper :

Gautreau P. & Merlinsky G. 2008. Mouvements locaux, Etat et modèles de développement dans le conflit des usines de pâte à papier du fleuve Uruguay. *Problèmes d'Amérique Latine* (70) 61-80.

Conflictualité et renouvellement des enjeux environnementaux dans le Cône Sud

Mouvements locaux, Etat et modèles de développement dans
le conflit des usines de pâte à papier du fleuve Uruguay

Pierre Gautreau & Gabriela Merlinsky

pierre.gautreau@univ-lille1.fr

Laboratoire Territoires, Ville, Environnement, Société (UPRES EA 4019), U.F.R. de Géographie et aménagement
Université des Sciences et Technologies de Lille, Av. Paul Langevin, 59655, Villeneuve d'Ascq cedex. Membre
associé au Centre de Recherches sur les Mondes Américains (EHESS – UMR 8168)

merlinsk@mail.retina.ar

Instituto de Investigaciones « Gino Germani », Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires,
Uriburu 950, 6to piso, Buenos Aires. Investigadora Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas
(CONICET) - Argentina

Résumé - L'Argentine et l'Uruguay ont entamé depuis bientôt cinq ans un conflit d'une ampleur inédite, relatif à l'installation d'usines de pâte à papier sur la rive droite de leur fleuve frontière, et à leurs effets potentiels sur la santé humaine et l'environnement fluvial. Déclenché par des acteurs locaux puis relayé au niveau gouvernemental, le différend a été porté devant la Cour Internationale de Justice : la partie argentine dénonçant le non respect de diverses normes et traités par l'Uruguay, la partie uruguayenne dénonçant les barrages permanents établis sur le pont transfrontalier par des habitants de la ville de Gualeguaychú. Ce conflit met en lumière la complexité des mouvements sociaux argentins contemporains, et leur capacité à influencer profondément l'action du gouvernement dans le domaine environnemental. Il démontre également la difficile émergence d'un agenda environnemental commun aux pays du MERCOSUR, notamment dans la définition de normes communes de régulation des méga-investissements agricoles et sylvicoles qui bouleversent actuellement les territoires de la région.

Resumen - Desde hace ya casi cinco años, Uruguay y Argentina están involucrados en un conflicto nacido a raíz de preocupaciones acerca de los potenciales efectos sobre la salud humana y el ambiente fluvial de la instalación de dos plantas productoras de celulosa sobre la ribera uruguaya de su río fronterizo. Inédito por su duración y nivel de tensión, este conflicto de carácter local en sus comienzos cobró una importancia nacional en ambos países. El gobierno argentino denuncia la violación de normas internacionales por su par uruguayo, el cual exige que se levante el corte permanente del puente transfronterizo por parte de habitantes de la ciudad de Gualeguaychú. Se puede observar a través de este conflicto la complejidad de los movimientos sociales argentinos contemporáneos, y su capacidad para influenciar profundamente la acción del gobierno en el tema

ambiental. Quedan en evidencia las dificultades existentes para la formación de una agenda ambiental común a los países del MERCOSUR, particularmente en lo referido a la definición de normas comunes de regulación de las mega-inversiones agrícolas y silvícolas que transforman profundamente los territorios de la región.

Introduction

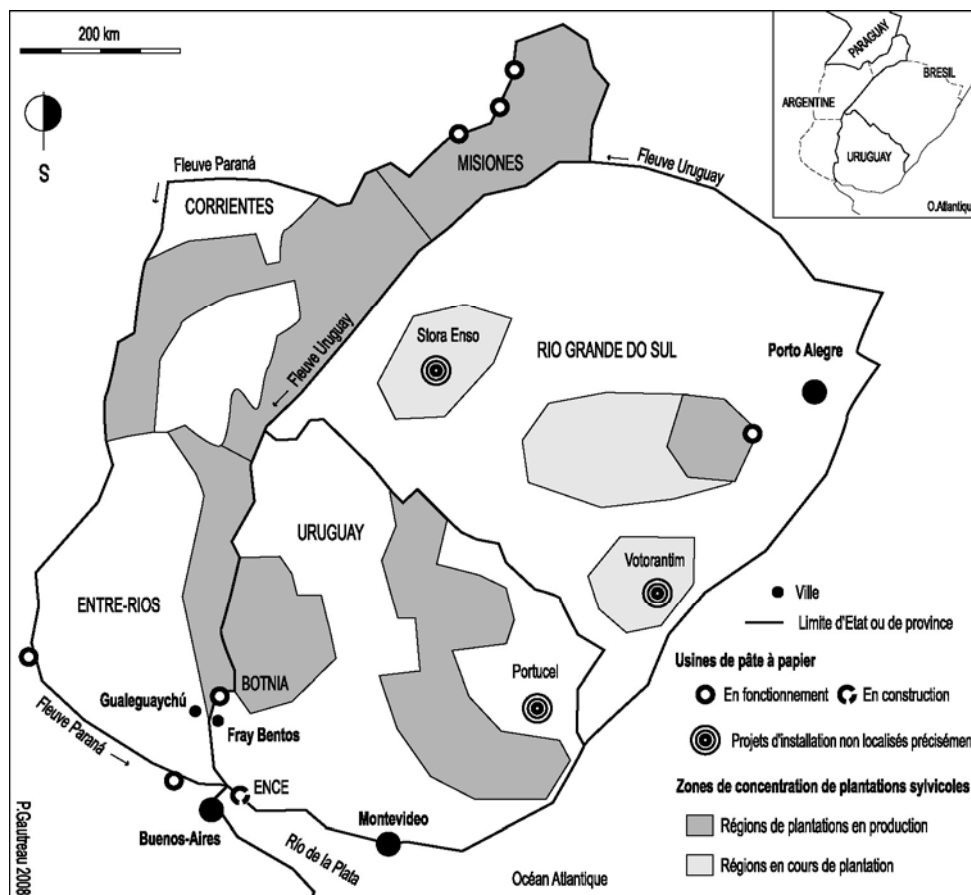
Le conflit de Fray Bentos est né suite aux projets d'installation de deux usines de pâte à papier en Uruguay, sur la rive droite du fleuve éponyme. Rapidement, l'opposition à ces projets, développée localement dans la ville argentine voisine de Gualaguaychú, a été relayée par le gouvernement Argentin. L'affirmation par celui-ci que ces usines allaient dégrader profondément l'environnement régional, sa dénonciation du non-respect des procédures intergouvernementales par l'Uruguay, ainsi que le barrage du pont frontalier entre Gualaguaychú et Fray Bentos par la communauté locale, ont rapidement déclenché le plus grave conflit que les deux pays aient connu au cours du dernier siècle. Des deux côtés, la très grande violence verbale de la part des membres du gouvernement a compté avec une opinion publique considérant que le conflit mettait en jeu des intérêts nationaux. D'une part, le premier gouvernement de gauche en Uruguay a défendu de manière inconditionnelle le plus grand investissement industriel de l'histoire du pays – 1.8 milliards de dollars pour les deux usines- aboutissement de vingt années d'incitations étatiques au développement de la filière sylvicole. De l'autre, un gouvernement argentin élu avec une faible marge, en quête de légitimité, a dû composer avec de puissants mouvements sociaux. Dans les deux cas, les séquelles de la grave crise des années 2001-2002 ont profondément déterminé l'attitude des gouvernements et les exigences sociales à leur égard. La question qui taraude les chercheurs de la région – comment deux pays « frères » ont-il pu en arriver à ce niveau de conflictualité ? – reste encore largement sans réponse, mais diverses contributions récentes ont contribué à éclairer certaines facettes du conflit¹. Nous proposons dans cet article une synthèse des principales interprétations portées sur celui-ci, après un bref rappel de la chronologie des événements.

Le conflit des usines pose par ailleurs, dans le domaine environnemental, une série de questions sur l'évolution des sociétés, des institutions et de leur interaction dans le Río de la Plata. Celle, tout d'abord, de la façon dont Etats et acteurs locaux réagissent et interagissent face à des processus jouant aux échelles globales, les investissements agroindustriels internationaux dans ce cas précis. Celle, ensuite, de l'articulation entre la promotion active de ces investissements par ces Etats et l'établissement d'une politique de protection de l'environnement dans deux pays fortement en retard dans ce domaine, notamment par rapport à leur voisin brésilien. Les divergences affichées

¹ Juan Carlos Garavaglia & Denis Merklen, « Las dos márgenes de un problema », Nuevo Mundo Mundos Nuevos, (revue en ligne), 2008, <http://nuevomundo.revues.org/index17383.html>; Vicente Palermo & Carlos Reboratti, (coord.), Del otro lado del Río. Ambientalismo y política entre uruguayos y argentinos, Edhasa, Buenos-Aires, 2007, 254 p; Gabriela Delamata, « El Movimiento Asambleario de Gualaguaychú: Construcción y reclamo (nacional, internacional y trasnacional) de un derecho colectivo », dans Gabriela Delamata (coord.), « Las transformaciones de la ciudadanía en las movilizaciones sociales. Tendencias sudamericanas y estudios de la Argentina contemporánea », 2008 (sous presse); Giarraca y Petz, «La Asamblea de Gualaguaychú: su lógica de nuevo movimiento social y el sentido binacional "artiguista" de sus acciones », Revista Realidad Económica, N° 226, Buenos aires, 2007; Raquel Alvarado & Carlos Reboratti, « Géopolitique de papier: usines de cellulose et conflit environnemental dans le Cône Sud », Hérodote, n°123, 2006.

entre Argentine et Uruguay au cours des trois dernières années cachent en fait une tendance de fond dans la région, la tentative de l'Etat de légitimer et d'affirmer son pouvoir de fixer le cadre du débat environnemental face à la société.

Fig. 1. Le conflit des usines de Fray Bentos au cœur du nouveau pôle sylvicole de la région platéenne



1. Jalons chronologiques

Trois grandes périodes peuvent être distinguées dans le conflit de Fray Bentos². Tout d'abord, celle courant de l'année 2002 jusqu'au second tiers de l'année 2005 voit les oppositions locales initiales à l'installation des usines progressivement relayées au niveau national, et la question des usines occuper une place centrale dans l'agenda des gouvernements de chaque pays. Dans un second temps, c'est à la suite du commencement de la construction de l'une des usines et au dépôt de la première plainte du gouvernement provincial de l'Entre-Ríos que s'amorce un conflit international, caractérisé par sa judiciarisation, les échecs successifs de toutes les tentatives de médiation ou d'apaisement, et l'installation de barrages permanents coupant la circulation sur le pont transfrontalier unissant Fray Bentos à Gualeguaychú. Enfin, la coïncidence de l'entrée en production de l'usine Botnia en novembre 2007 et de l'élection de Cristina Fernández de Kirchner à la

² Pour une chronologie plus détaillée, voir en particulier Lucía Aboud & Anabella Museri, «En caída libre. Del diferendo al conflicto », dans Palermo & Reboratti (cf note 1), pp. 15-56.

présidence de l'Argentine, fin 2007, semblent avoir ouvert une période nouvelle, de réduction des tensions.

Les répercussions nationales d'une protestation locale (2002-2005)

C'est dès le début de l'année 2002, suite à l'annonce du projet d'installation d'une usine de cellulose par l'entreprise espagnole ENCE au nord de la ville de Fray Bentos, que s'ébauche un mouvement de protestation écologiste en Uruguay. Animé par des ONG et certains secteurs du parti de gauche (Frente Amplio), ce mouvement dénonce le projet du fait des piètres antécédents de l'entreprise en Espagne même : installée en Galice, elle y avait été récemment condamnée pour pollution. La crainte que l'installation de cette usine ne confirme la politique de l'Etat uruguayen en faveur du développement de sa filière sylvicole et de l'augmentation des surfaces plantées en eucalyptus et pins constituait également un des motifs de protestation : la condamnation des effets sociaux et territoriaux de l'implantation d'une telle filière était en effet depuis longtemps l'un de chevaux de bataille de plusieurs ONG uruguayennes. Ces opposants contactent rapidement des habitants de la ville argentine de Gualeguaychú, qui s'organisent au cours de l'année 2003 et forment en juillet le « Grupo de Vecinos Autoconvocados de Gualeguaychú »³. Ce groupe initial se caractérise d'emblée par le refus absolu d'installation des usines.

L'opposition aux usines, initialement locale et transfrontalière⁴, prend de l'ampleur avec l'annonce quasiment simultanée, à la fin de l'année 2003, de l'autorisation de la construction de l'usine d'ENCE par le gouvernement et du projet de l'entreprise finlandaise BOTNIA de construire une seconde usine, à quelques kilomètres en aval de la première. A cette occasion, le ministre des affaires étrangères du nouveau gouvernement argentin –Néstor Kirchner a été élu en mai 2003 – exprime pour la première fois son inquiétude. L'année 2004 est marquée à la fois par l'installation dans la durée de la mobilisation locale du côté argentin – ce dont témoigne la multiplication de barrages temporaires sur le pont international- et par un certain consensus intergouvernemental. En effet, le gouvernement argentin accepte alors l'installation des usines, en échange de l'apport d'informations sur leurs effets environnementaux par le gouvernement uruguayen. Les deux parties accordent également la mise en place d'un plan de contrôle de la qualité des eaux du fleuve Uruguay (plan PROCEL). Les conditions dans lesquelles sont passés cet accord fourniront la matière principale de la controverse ultérieure entre les deux gouvernements, car il s'est agi d'un accord établi en marge de l'institution censée contrôler les questions environnementales touchant au Río Uruguay, la Commission d'Administration du Río Uruguay (CARU, instaurée lors de la signature du Statut du Río Uruguay en 1975). La procédure prévue lors de l'installation

³ Le terme « autoconvocados », littéralement « autoconvoqués », souligne la revendication, de la part du mouvement, d'une indépendance totale du pouvoir politique, et la mise en avant du caractère local et citoyen de la mobilisation.

⁴ María Gabriela Merlinsky, « Nuevos repertorios de acción colectiva y conflicto ambiental: una cronología del conflicto por la instalación de las plantas de celulosa en el Río Uruguay », *Nuevo Mundo Mundos Nuevos*, (revue en ligne), 2008, <http://nuevomundo.revues.org/index16412.html>.

d'industries potentiellement polluantes n'a pas été suivie à cette occasion par l'Uruguay, ce dont le gouvernement argentin s'est alors accommodé avant de le dénoncer ultérieurement⁵.

C'est l'année 2005 qui voit la radicalisation des positions et un véritable changement d'échelle du différend, suite à l'autorisation de l'installation de Botnia en février par le gouvernement de Jorge Batlle et à l'annonce par le nouveau gouvernement uruguayen⁶ qu'il appuierait fermement les projets d'usine. Tandis que les « vecinos »⁷ de Gualeguaychú forment l'Assemblée Citoyenne Environnementale de Gualeguaychú (ACEG) et lancent sur le pont leur première grande manifestation (30 avril), ils reçoivent l'appui des gouvernements provincial et national, ce dernier dénonçant l'accord antérieur de contrôle conjoint des eaux du fleuve et accusant l'Uruguay de n'avoir pas respecté le Traité de 1975. Les dangers potentiels liés à l'installation simultanée de deux méga-usines constituent désormais le principal point de controverse, ce à quoi répond la création par accord entre les deux gouvernements d'une équipe binationale de spécialistes de contrôle environnemental (le Grupo Técnico de Alto Nivel ou GTAN). Celle-ci doit procéder à une étude d'impact conjointe. Un mois plus tard, et suite à une demande du gouvernement de l'Entre-Ríos, l'organe responsable des prêts pour la construction des usines, la Corporation Financière Internationale (CFI), conditionne l'octroi des prêts financiers à la réalisation d'une « étude d'impact cumulé » par un bureau d'étude.

La plupart des analyses situent vers le second tiers de l'année 2005 la transformation d'une tension locale en conflit international⁸. L'incapacité à mettre en marche le GTAN⁹ et l'intensité des échanges entre diverses personnalités des deux gouvernements par voie de presse ne sont qu'une partie des éléments qui transforment ce conflit en une « cause nationale » argentine, selon un terme utilisé par le ministre des affaires étrangères lors d'une visite à Gualeguaychú¹⁰. Dénonçant cette légitimation des modes d'action de l'ACEG par le gouvernement national argentin –les barrages sur le pont avant tout– le gouvernement uruguayen proteste contre ce qui est perçu comme une atteinte à la souveraineté du pays, et suspend pour un temps sa participation au GTAN.

Internationalisation et judiciarisation du conflit (2005–2007)

La fin de l'année 2005 et le début de 2006 voient le conflit entrer dans une nouvelle phase, caractérisée par le recours à des organismes supranationaux de justice ou de médiation et l'augmentation notable des tensions. A quelques mois d'intervalle, le gouvernement de l'Entre-Ríos dépose une plainte à la Commission Interaméricaine des Droits de l'Homme (CIDH) pour violation

⁵ (cf note 2).

⁶ Le président Tabaré Vázquez, candidat du Frente Amplio, prend ses fonctions en mars 2005.

⁷ Les « vecinos », littéralement « voisins », sont les habitants d'un même territoire, parage ou quartier. L'usage de ce terme -fréquemment utilisé à l'époque coloniale- par le mouvement de Gualeguaychú a pour but de souligner l'unité de vues et d'action des habitants de la ville.

⁸ (cf note 2 et 4).

⁹ Chaque pays accusant l'autre de mauvaise volonté.

¹⁰ Malgré cette affirmation, la question des usines n'a pas acquis en Argentine la même signification que celle dont elle a été revêtue en Uruguay (en lien avec le thème de la souveraineté), le gouvernement Kirchner n'ayant pas reçu un appui aussi massif et général de la classe politique que celui dont le gouvernement uruguayen a bénéficié.

des normes environnementales internationales de la part de l'Uruguay (septembre 2005); ce dernier dénonce quant à lui l'Argentine pour violation du droit de circulation des personnes devant le Tribunal d'Arbitrage du Mercosur, accusant son homologue d'avoir failli à ses devoirs en autorisant les barrages (avril 2006) ; enfin, l'Argentine accuse l'Uruguay devant la Cour Internationale de Justice pour violation du Traité du Río Uruguay, pour ne l'avoir pas consultée avant d'autoriser l'installation des usines (mai 2006). Tandis qu'à l'occasion de la période estivale de décembre 2005 les villes de Concordia et Colón, qui contrôlent les deux autres ponts transfrontaliers avec l'Uruguay mettent elles aussi en place des barrages visant à réduire le flux de touristes argentins vers l'est, tandis que débute la construction de l'usine Botnia, le paroxysme du conflit semble atteint avec la dissolution du groupe chargé de l'étude d'impact binationale (GTAN) et la convocation par le président Néstor Kirchner du « Sommet de Gualeguaychú ». A cette occasion, où furent invités les gouverneurs de province du pays, le président accuse publiquement l'Uruguay d'avoir violé à plusieurs reprises le Traité de 1975.

Le 13 juillet 2006, par 14 voix contre une, la Cour de Justice Internationale rejette la plainte argentine au motif que ce pays n'a pu démontrer que l'installation des usines aurait des conséquences « irréparables », mais sans se prononcer sur le fond – la question du respect du Traité du Río Uruguay. En septembre, le Tribunal d'Arbitrage du Mercosur reconnaît à l'unanimité la validité de la plainte uruguayenne -l'Argentine a failli à ses engagements internationaux en n'interdisant pas l'installation des barrages du pont-, mais se refuse à imposer au gouvernement argentin la levée de ces barrages. Echaudé par le maintien et le renforcement du blocage du pont de Fray Bentos, malgré les conclusions favorables à l'installation des usines formulées dans le Rapport d'Impact Cumulé publié par la CFI en octobre 2006¹¹, le gouvernement uruguayen contre-attaque devant la Cour de La Haye. Le 29 novembre, il dépose une « demande en indication de mesures conservatoires » au motif que les barrages menacent sérieusement l'économie du pays et exigeant de son homologue la prise de mesures les interdisant ¹².

L'année 2007 est marquée par un maintien des positions. Celui-ci est favorisé par la décision de la Cour Internationale de Justice (janvier) qui refuse de forcer l'Argentine à prendre des mesures contre les barrages. La tentative de médiation du Roi d'Espagne, durant la même période, échoue à rapprocher les parties, tandis que le parlement de l'Entre-Ríos vote une loi dont l'objectif est d'interdire toute exportation depuis cette province de bois pouvant être utilisé par l'usine Botnia (« Ley de la madera »).

L'évolution postérieure à la mise en marche des usines et à l'élection de Cristina Fernández (2008)

L'élection de Cristina Fernández à la présidence de l'Argentine en octobre 2007 marque un véritable tournant, caractérisé par une baisse de l'intensité des échanges intergouvernementaux. Dès son discours d'investiture, tenu en présence de son homologue Tabaré Vázquez, elle a marqué

¹¹ http://www.ifc.org/ifcext/lac.nsf/Content/Uruguay_Pulp_Mills_CIS_Final .

¹² Pour une chronologie des plaintes devant la Cour jusqu'à cette date et un exposé des argumentaires des deux parties, voir l'ordonnance du 23/01/2007 (voir le site de la Cour, sous le titre « Usines de pâte à papier sur le fleuve Uruguay, Argentine c. Uruguay », <http://www.icj-cij.org/>).

sa volonté de ne pas approfondir le conflit, et ses prises de parole publiques à propos de celui-ci sont marquées par une forte modération par rapport à l'époque de Néstor Kirchner. Ce changement d'attitude n'empêche pas la poursuite du combat judiciaire à La Haye, la Cour Internationale de Justice devant émettre un jugement sur les nouvelles demandes des deux parties à la fin de l'année 2008¹³. Malgré cela, la présidente est critiquée par des représentants de l'ACEG, qui la soupçonnent de vouloir forcer la levée des barrages au cas où le jugement de la Cour serait défavorable à l'Argentine. L'appui décidé du gouvernement au mouvement de Gualeguaychú semble actuellement (septembre 2008) n'être plus d'actualité¹⁴.

A ce changement à la tête de la République Argentine s'ajoute un faisceau de facteurs, qui explique un certain déclin des tensions. Le démarrage de la production de cellulose par Botnia en novembre 2007 confirme que l'implantation de l'usine est définitive, affaiblissant de fait la position intransigeante de l'ACEG, dont l'exigence centrale était et reste le retrait pur et simple de l'entreprise. A cela s'ajoute la relocalisation de la seconde usine à 200 kilomètres au sud de Fray Bentos. Le départ d'ENCE de la région en septembre 2006 (une décision en partie inexplicée), a affaibli l'un des arguments principaux des opposants aux usines, celui d'une crainte que la coexistence à faible distance de deux méga-sites de production ne démultiplie l'impact environnemental local¹⁵. Enfin, un élément décisif de ce déclin des tensions a été le déclenchement du conflit d'ampleur nationale opposant le gouvernement de Cristina Fernández à certains secteurs du monde agricole, à partir du mois d'avril 2008¹⁶ : brusquement, le mouvement de Gualeguaychú a perdu fortement en audience médiatique. Cet ensemble d'éléments explique donc aussi également une baisse du niveau de mobilisation dans la ville elle-même.

Depuis le début de l'année 2008, et suite aux premières publications de résultats d'analyses sur la qualité de l'eau et de l'air dans les environs de l'usine¹⁷, l'essentiel du débat public se recentre sur la qualité et la fiabilité de ces résultats. Une nouvelle étape s'ouvre donc, durant laquelle, au niveau national et international, se pose moins la question de la légitimité de la présence de l'usine Botnia que celle des modalités de contrôle de son activité.

¹³ Le 29 janvier 2008, l'Argentine présente une « réplique » dans l'affaire « Usines de pâte à papier sur le fleuve Uruguay », en versant au dossier de nouvelles pièces tendant à prouver la violation du Traité de 1975 par l'Uruguay. L'Uruguay a quant à lui déposé sa « duplique » pour la défense de ses positions le 28 juillet 2008, selon la procédure prévue par la Cour.

¹⁴ La República, 05.02.08 (Montevideo); Clarín, 15.02.08 (Buenos-Aires).

¹⁵ Même si la relocalisation d'ENCE, sur un site faisant face à la ville de Buenos-Aires, près de la ville uruguayenne de Colonia, peut avoir des conséquences sur la zone du delta du Paraná.

¹⁶ Ce conflit a mis aux prises le gouvernement, décidé à augmenter les taxes à l'exportation des produits agricoles dans un contexte de forte croissance de cette exportation, et un très large spectre d'organisations agricoles et de grandes entreprises du secteurs. L'un des foyers les plus actifs de la contestation a justement été la province d'Entre-Ríos et la région de la ville de Gualeguaychú et ses organisations agraires. Il est actuellement difficile d'analyser avec précision la nature de ce conflit et les motivations des acteurs ruraux. Ceux-ci ne peuvent pas être réduits uniquement à un mouvement de la droite oligarchique, opposé à une redistribution des immenses richesses produites par l'agriculture d'exportation, ainsi que le gouvernement argentin l'a désigné. Il faut sans doute y voir une coalition où divers acteurs, dont font partie nombre de petits et moyens agriculteurs, agissent dans un but de « défense pragmatique » de leurs intérêts économiques mais aussi dans le but de revendiquer une redistribution du pouvoir social en Argentine (voir sur ce point Maristella Svampa, « Cambio de época. Movimientos sociales y poder político », Siglo XXI Editores, Buenos-Aires, 2008.)

¹⁷ Données fournies par le site internet de la Direction Nationale de l'Environnement uruguayenne (DINAMA).

2. Clés de lecture

Le conflit de Fray Bentos s'est nourri d'une double incompréhension. Celle des uruguayens tout d'abord, ne comprenant pas comment le gouvernement argentin a pu tolérer si longtemps le blocage du pont international. Celle des acteurs argentins ensuite, pour qui le refus de Tabaré Vázquez de discuter le bien-fondé de l'implantation des usines est intolérable. Dans les deux cas, l'absence de prise en compte ou d'analyse du contexte politique interne du voisin a alimenté les accusations de mauvaise foi ou de malveillance¹⁸. C'est sur ce mouvement croisé qu'ont été portées les analyses les plus poussées à ce jour. Du côté occidental du fleuve, c'est l'originalité et la force du mouvement « d'assemblée » (*asambleista*) de Gualeguaychú qui ont été soulignées par plusieurs auteurs, montrant combien la dynamique locale de mobilisation explique en grande partie les réactions politiques au niveau provincial et national. Côté oriental, les conditions d'accès au pouvoir du Frente Amplio en 2005 et l'histoire longue de la formation du personnel politique constituent deux éléments clés pour comprendre l'attitude du gouvernement uruguayen.

L'Assemblée Citoyenne Environnementale de Gualeguaychú : l'acteur central du conflit ?

L'assemblée Citoyenne Environnementale de Gualeguaychú (ACEG) se mobilise avant tout pour la défense de ses « conditions de vie », ce qui l'écarte des revendications purement écologistes sans référence à la dimension sociale de l'environnement. Ce mouvement serait « inédit » dans la région et en Amérique Latine, pour une série de raisons : l'ampleur de sa mobilisation, son caractère interclassiste, sa capacité à engager dans le conflit tous les niveaux gouvernementaux argentins, ou encore à faire réagir la Banque Mondiale en contestant l'octroi d'un prêt à Botnia et ENCE. Cette position s'appuierait avant tout sur la dénonciation d'une « asymétrie » dans l'exposition au risque entre Fray Bentos et Gualeguaychú, la première des deux villes étant la seule à tirer profit de l'installation des usines¹⁹.

L'ACEG est d'abord un mouvement radicalisé, dans la mesure où depuis ses débuts il n'accepte aucune alternative à la délocalisation des usines. Sa position, directement liée à une vision dramatisée des effets environnementaux liés à ces dernières, est exprimée par son slogan-phare « Non aux usines, Oui à la vie ». Certains auteurs, imputent cette radicalité à l'absence de professionnels de l'environnement, ainsi qu'à l'appui reçu de certaines ONG dans les phases initiales du mouvement²⁰ : une vision environnementale simpliste, et des positions maximalistes seraient alors devenues une de ses caractéristiques essentielles. On expliquerait ainsi pourquoi les contacts initialement établis avec certaines ONG de portée nationale, reconnues en Argentine mais accoutumées à la négociation et à la conciliation, ne se sont pas maintenus dans la durée²¹. La résistance à l'installation des usines s'est bâtie sur le sentiment que ce projet était incompatible

¹⁸ Néstor Kirchner et Jorge Busti ont ainsi été régulièrement accusés d'avoir une attitude purement électoraliste, tandis que le gouvernement uruguayen a été accusé à mots couverts par le gouverneur d'Entre-Ríos de corruption (ce qui a motivé le rappel pour un temps de l'ambassadeur uruguayen à Buenos-Aires).

¹⁹ Ana María Vara, 2007, « Sí a la vida, no a las papeleras. En torno a una controversia ambiental inédita en América Latina », *Redes*, vol. 12, N°25, pp. 15-49.

²⁰ Palermo & Reboratti (cf note 1). L'ONG CEDHA (Centro de Derechos Humanos y Ambiente) de Córdoba a ainsi conseillé l'Assemblée.

²¹ C'est le cas des ONG Greenpeace, Fundación Centro de Derechos Humanos y Ambiente (CEDHA), et Fundación Ambiente y Recursos Naturales.

avec le mode de vie local, et que ses effets potentiels étaient incontrôlables. C'est l'une des raisons pour lesquelles toute position intermédiaire, estimant qu'un contrôle strict des émissions polluantes était possible (et donc ouvrant la perspective d'un consensus), a été combattue par l'Assemblée.

L'autonomie est l'autre trait fondamental de l'Assemblée, ce dont témoignent ses relations tumultueuses avec les diverses instances du pouvoir politique argentin. Très peu hiérarchisée, perçue par de nombreux habitants de la ville comme la seule instance représentant légitimement leurs intérêts, l'ACEG a donné une très faible prise à la récupération politique, mettant en permanence en doute la sincérité de ceux qui disaient l'appuyer. A titre d'exemple, elle a ainsi fortement critiqué la mise en place du GTAN en 2005 par le gouvernement Kirchner, y voyant une façon cachée de la démobiliser²². Autre exemple, quand fin 2006 les gouvernements national et provincial demandent au mouvement de suspendre le blocage du pont en attendant la réponse du tribunal de La Haye, des avocats de l'ACEG, qui participaient d'une commission au sein du ministère des affaires étrangères, la quittent en guise de protestation.

Mais si cette autonomie a interdit toute influence décisive et durable des instances politiques argentines sur le mouvement, elle n'a pas empêché ce dernier de négocier avec succès un certain nombre d'appuis. Aux apports financiers des entrepreneurs locaux²³ se sont ajoutés les appuis aux manifestations de la part des gouvernements provincial et national, ainsi que de la part de la municipalité de Gualeguaychú. L'appui local a été décisif, est lié au mode de gestion de la ville alors en vigueur, associant étroitement les organisations sociales, les entrepreneurs et les autorités élues. Cet aspect de la relation entre l'ACEG et instances politiques a été largement sous-estimé par les acteurs uruguayens, qui l'ont souvent interprété comme une manipulation du niveau local par le niveau national²⁴, alors que de nombreux signes montrent que l'Assemblée n'a jamais été « pilotée » par le gouvernement Kirchner, pour qui elle a même constitué une gêne à de nombreuses reprises²⁵. S'il semble acquis que sans ces relais politiques le mouvement de Gualeguaychú n'aurait guère pu maintenir son niveau de mobilisation cinq années durant, les qualifier de « récupération » ne semble pas adapté.

Le dernier trait qui fait l'originalité de l'Assemblée est son caractère de mouvement ancré dans une forte tradition de solidarité locale, qui a su tirer parti des nouveaux répertoires de protestation issus de la crise des années 2001, en particulier l'utilisation de barrages routiers. Il est essentiel de rappeler l'importance des facteurs locaux de la mobilisation, dans une ville qui retrouve une activité économique importante dans la seconde moitié du XXe siècle par le développement du tourisme et le succès de son carnaval, où à un tissu dense de plus de 450 associations s'ajoute une forte tradition de coopération entre la municipalité et ces groupements²⁶. L'une des raisons de l'ampleur de la mobilisation serait due à la perception que l'installation des usines allait mettre à mal ces

²² La critique a surtout porté sur le fait que l'Argentine a accepté que les résultats futurs de l'étude d'impact conjointes n'ait pas force d'obligation (Palermo & Reboratti, cf note 1).

²³ La Corporation pour le Développement Economique de Gualeguaychú et des entreprises de transport par bus notamment.

²⁴ Parmi de nombreux exemples, voir les déclarations de l'un des Sénateurs du Frente Amplio (La República, 14.11.07).

²⁵ Ce dernier a tenté à de multiples reprises – sans succès – d'obtenir un assouplissement du blocage du pont.

²⁶ (cf note 4).

activités essentielles : sur les quelque 80000 habitants de la ville, 40000 ont signé la « déclaration de Gualeguaychú » en avril 2005, premier manifeste du mouvement²⁷.

Les contextes politiques internes aux deux pays

La combinaison des caractéristiques évoquées a permis à l'ACEG de porter sa protestation locale à un niveau international, en réussissant à interpeller le gouvernement argentin et parfois à orienter fortement son action, tout en maintenant son caractère de mouvement de protestation radicale. Pour comprendre les raisons de l'appui gouvernemental à l'Assemblée, l'argument électoraliste ne suffit pas, même si l'on s'accorde actuellement pour donner une certaine importance à la tenue d'élections législatives en 2005, et à la campagne l'ayant précédée, période qui correspond à l'intensification du conflit. Les analyses de Palermo montrent ainsi l'articulation entre dynamiques internes du parti au pouvoir (Parti Justicialiste) et dynamique électorale²⁸. La ville de Gualeguaychú était alors dirigée par un parti régionaliste opposé au gouverneur provincial, Jorge Busti. Bien que du même parti que le président, ce dernier appartenait à une tendance adverse, ayant soutenu Carlos Menem lors des élections présidentielles de 2003. Face à un Néstor Kirchner offrant rapidement son appui aux autorités municipales, une certaine « compétition » et surenchère aurait alors pris place entre le président et le gouverneur, chacun offrant son aide au mouvement.

L'appui gouvernemental à l'Assemblée tire en fait surtout ses origines du contexte sociopolitique issu de la crise argentine. Le gouvernement Kirchner, défini par Delamata²⁹ comme un mouvement cherchant à intégrer les diverses demandes de « réparation » (sociale, civile, économique) nées des événements de 2001 », fortement lié au mouvement « piquetero³⁰ », pouvait difficilement s'opposer à l'ACEG. Dans un pays où la légitimité de la représentation politique du système de partis a été si fortement remise en cause, où par conséquent les expressions de défiance répétées à l'égard du gouvernement de la part de l'ACEG avaient un fort impact auprès de l'opinion publique³¹, il était essentiel pour le gouvernement d'occuper le terrain. Son attitude peut ainsi être lue comme une série de tentatives de canaliser un mouvement incontrôlable: initialement en faisant du conflit une question nationale, puis en le dirigeant vers des instances internationales en le judiciarisant.³² La désignation de l'une des personnalités de l'ACEG, Romina Picolotti, au poste de responsable du Bureau de l'Environnement et du Développement Durable en juillet 2006 constituerait également l'une de ces tentatives. On a cependant déjà évoqué combien celles-ci n'ont constitué qu'un demi-succès, tant l'ACEG a de façon réitérée accusé de tiédeur le gouvernement.

²⁷ Autre signe de cette mobilisation, le fait que durant 2006 et 2007, plusieurs manifestations sur le pont ont réuni plus de 100.000 personnes.

²⁸ Vicente Palermo, «Papeleras: sacando las castañas del fuego», dans Palermo & Reboratti (cf note 1), pp. 185–238.

²⁹ (cf note 1).

³⁰ Le mouvement «piquetero» est formé par un ensemble de réseaux et d'organisations de chômeurs, structurés durant les années 1990, issus de la réaction à l'effondrement des économies régionales et à l'appauvrissement croissant de la société argentine à cette époque. L'utilisation du barrage de rues et de routes lui a permis de négocier avec le gouvernement national l'extension des programmes sociaux et d'aide à l'emploi.

³¹ (cf note 28).

³² María Gabriela Merlinsky, « La gramática de la acción colectiva ambiental en Argentina: reflexiones en torno al movimiento ciudadano ambiental de Gualeguaychú y su inscripción en el espacio público », *Temas y Debates*, Universidad Nacional de Rosario, Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales, 2008, Sous presse.

Plus globalement, ce sont des facteurs institutionnels qui expliquent comment l'argumentaire développé par l'Assemblée –fondé sur la certitude de conséquences environnementales désastreuses- a pu être repris presque tel quel par le gouvernement. L'absence d'une politique environnementale ancienne et établie en Argentine, l'inexistence par exemple d'un Ministère de l'Environnement, en somme la « faible institutionnalisation des questions environnementales »³³, ont permis aux revendications du mouvement de Gualaguaychú d'occuper le terrain, dictant le discours officiel du pays et lui donnant un ton maximaliste et intransigeant.

Aux contraintes auxquelles était soumis le gouvernement argentin – largement sous-estimées sur l'autre rive – s'est ajouté la faible marge de manœuvre de son homologue uruguayen. Assumant la présidence du pays en mars 2005, le Frente Amplio³⁴ a été aux affaires durant la période la plus intense du conflit, et ce jusqu'à ce jour. Il a pleinement repris à son compte la politique de ses prédécesseurs à propos de l'installation de ENCE et Botnia. L'Accord de Protection et de Promotion des Investissements, signé avec la Finlande en mars 2002, et voté par le parlement en 2004, rendait certes très difficile pour le pays une hypothétique interdiction d'installation pour Botnia, tant les pénalités prévues en ce cas étaient hautes, réduisant la marge de manœuvre du gouvernement de Tabaré Vázquez. Mais cette contrainte réelle n'en fut jamais une pour ce dernier, qui à aucun moment n'a remis en cause les projets espagnol et finlandais.

Graña analyse combien les espoirs placés par certains opposant aux usines dans l'arrivée au pouvoir de la gauche, pour la première fois dans l'histoire du pays, étaient vains³⁵. Le fait que le Frente Amplio ait voté contre l'accord commercial avec la Finlande en 2004 ne signifiait guère que ce parti ne partageait pas globalement l'idée selon laquelle ce type d'investissement était nécessaire pour le pays. L'attitude de Tabaré Vázquez s'est de fait appuyée sur un très large consensus social favorable à cette implantation, réunissant syndicats, partis de droite et autorités départementales, convaincus de son effet positif sur l'emploi et le développement économique³⁶. Voulant trancher avec la politique des gouvernements antérieurs, le gouvernement du Frente Amplio a été élu en promouvant un « Uruguay productif », qui s'opposerait à la priorité donnée aux services par ses prédécesseurs³⁷. Cette posture néo-développementiste, associant étroitement croissance économique, investissements étrangers et innovation technologique, s'est traduite en une promotion active des projets de Botnia et ENCE, ceux-ci étant présentés officiellement comme un levier essentiel du développement national, un moyen d'équilibrer la balance commerciale et une occasion de créer des emplois.

³³ Merlinsky (cf note 4) ; Carlos Reboratti, « Ambientalismo y conflicto ambiental en el Río de la Plata », dans Vicente Palermo & Carlos Reboratti, (cf note 1), pp. 129-148.

³⁴ Le Frente Amplio constitue une coalition de partis, rassemblant la quasi-totalité du spectre politique à gauche.

³⁵ Denis Merklen, « Las actividades de la Asamblea Ambientalista de Gualaguaychú han tenido, como efecto no buscado, la constitución de una verdadera causa nacional uruguaya en torno a la instalación de la fábrica de celulosa (entretien avec François Graña) », Nuevo Mundo Mundos Nuevos, (revue en ligne), 2008, <http://nuevomundo.revues.org/index17333.html>.

³⁶ Même si la centrale syndicale PIT-CNT avait d'abord exprimé des réserves à ce sujet.

³⁷ Alvarado & Reboratti (Cf note 1).

Localement, à Fray Bentos, l'appui de la majorité de la population aux projets était lui aussi acquis, celle-ci y voyant un moyen de redynamiser une économie exsangue depuis le départ du principal employeur de la ville dans les années 1970, l'abattoir frigorifique Anglo. Devant faire ses preuves du fait de son manque d'expérience de gestion nationale, et s'étant fixé pour but de rassurer les investisseurs étrangers, le gouvernement de Tabaré Vázquez a de fait bénéficié de l'émergence d'une « cause nationale » autour de la question des usines, alimentée par l'exaspération de l'opinion publique face au barrage continu du pont, assimilant l'installation des usines à l'exercice de la souveraineté nationale³⁸. En montrant sa fermeté face à l'Argentine, le président uruguayen a pu atténuer en partie ses oppositions politiques tant externes (la droite en général) qu'internes (au sein du Frente Amplio), et renforcer son crédit auprès de l'opinion publique. Ce faisant, sa marge de manœuvre s'est également réduite sur le plan interne, toute attitude d'ouverture à l'égard des exigences argentines devenant dès lors suspecte. En témoigne la réaction politique à la réunion de mars 2006 entre Néstor Kirchner et Tabaré Vázquez, à l'occasion de la prise de fonctions de Michelle Bachelet. Ceux-ci demandent simultanément à l'ACEG de lever temporairement le barrage du pont, et aux entreprises de suspendre pour 90 jours les travaux de construction, afin de créer les conditions d'un dialogue. La virulence des réactions au retour du président uruguayen mène rapidement celui-ci à revenir sur sa demande.

3. Conflit et contrôle environnemental dans le Río de la Plata

En cette période de fin d'année 2008, et dans l'attente de la réponse finale de la Cour Internationale de Justice, l'essentiel du débat se centre désormais sur les premières mesures de l'activité de l'usine Botnia. Les bilans du contrôle des émissions aériennes et aquatiques de l'usine font l'objet de publications officielles, au sujet desquels partisans et opposants de l'usine continuent de s'affronter³⁹. Des deux côtés du Río, deux Etats ayant une faible expérience dans le domaine du contrôle environnemental tentent par diverses voies d'acquiescer une nouvelle légitimité dans ce débat en renforçant leur capacité d'expertise. Plus largement, la question des usines permet de mettre en lumière certains enjeux de la conflictualité environnementale dans le Río de la Plata et dans le cadre du Mercosur.

Les effets du conflit sur la politique environnementale des deux Etats

Le conflit semble avoir intensifié dans les deux pays une politique d'amélioration des capacités techniques de l'expertise environnementale, capacités encore très limitées à ce jour. A titre d'exemple, bien que l'Argentine possède plusieurs unités de production de pâte à papier, elle n'a pas d'équipe spécialisée dans leur contrôle; en Uruguay, l'institution chargée des contrôles d'air et d'eau (DINAMA) ne peut mobiliser qu'un très faible nombre de personnes pour les relevés de l'ensemble du pays. A cette faiblesse institutionnelle est liée le manque de banques de données adaptées, relevées sur un temps suffisamment long pour évaluer les changements induits par les effluents industriels sur l'air et surtout l'eau. Il n'existe plus de relevés systématiques de la qualité

³⁸ (Cf note 35).

³⁹ Des recherches sont actuellement menées par la Faculté des Sciences exactes de l'Université de Buenos-Aires sont actuellement en cours, sans que ses résultats aient encore été divulgués.

de l'eau du Río Uruguay depuis le début des années 1990 et le programme conjoint établi en 2004 entre l'Argentine et l'Uruguay (plan PROCEL), a été un échec du fait du retrait argentin en 2006⁴⁰. Cette absence de recul temporel complique notamment les comparaisons de l'état de l'eau du Río entre les périodes antérieures et postérieures à la mise en marche de l'usine.

Les mesures visant côté uruguayen à améliorer le contrôle des effluents industriels sont certes antérieures au conflit⁴¹, et le renforcement des services techniques ministériels est avant tout le résultat de l'action du nouveau gouvernement⁴². Mais les efforts engagés par la DINAMA, par le biais de programmes spécifiques dans le domaine de l'eau⁴³, ou encore la création d'un laboratoire régional dans la ville même de Fray Bentos, sont en grande partie liés aux événements récents⁴⁴. Tirant argument de ces réalisations, et s'appuyant sur le crédit supplémentaire que son attitude dans le conflit lui a octroyé auprès de l'opinion publique, le gouvernement uruguayen impose l'idée que l'ensemble du processus de production est sous contrôle et que « Botnia ne pollue pas »⁴⁵. La facilité avec laquelle celui-ci a acquis une telle légitimité dans la fixation des termes du débat peut être liée à la formation d'une « cause nationale » suite au conflit, mais également à la confiance des citoyens uruguayens dans leurs institutions. L'argumentaire gouvernemental s'appuie sur trois idées essentielles : l'usine utilise la meilleure technologie disponible pour produire de la cellulose (normes « BATs »)⁴⁶, ses émissions sont nettement en dessous des normes européennes, et l'ensemble du processus a respecté les normes et procédures prévues par la législation uruguayenne. Dans ce processus, l'échec des multiples tentatives des opposants pour décaler les termes de la controverse est patent. Durant les années 2002-2005, les ONG écologistes uruguayennes ont déjà échoué à élargir le débat à une analyse des effets sociaux-environnementaux de l'ensemble de la filière (sylviculture notamment) plutôt que de le limiter aux seuls effets locaux des usines⁴⁷.

En Argentine, l'Etat a mis en place à partir en décembre 2006 un plan national de reconversion industrielle, dont l'un des composants est le PRICEPA, programme d'incitation à la reconversion aux « meilleurs techniques disponibles » de la part des industries du papier et de la cellulose⁴⁸. Des conventions sont signées entre l'Etat et les usines, fixant des objectifs de transformation, notamment en termes de réduction des effluents polluants. On peut estimer que le conflit a, dans

⁴⁰ Un plan de relevés conjoints (plan PROCON) a été élaboré en 1987, dans le cadre de la Commission d'Administration du Río Uruguay. Seule sa première phase a abouti, 13 campagnes ayant été menées à bien entre 1987 et 1990 (www.caru.org.uy).

⁴¹ Résolution ministérielle du 30 août 2004.

⁴² Notamment du fait de la systématisation du recrutement par concours des responsables de ces services.

⁴³ Modifications à la loi de finances de 2006 et 2007 (www.presidencia.gub.uy).

⁴⁴ Selon l'Intendant (élu politique) du Río Negro, département d'implantation de Botnia, le conflit aurait « accéléré » l'équipement technique de l'Uruguay (déclaration publiée sur le site même de la DINAMA).

⁴⁵ El País, 21.01, 12.06 & 15.07.08 (Montevideo)

⁴⁶ Les « meilleures techniques disponibles », ou « Best Available Technics » (BATs) correspondent aux techniques les mieux à même de prévenir ou réduire les impacts environnementaux au moment de l'installation d'une activité industrielle. Notion définie par une directive européenne de 1996, elle s'est imposée au niveau mondial. Partant du fait que les usines de Fray Bentos sont équipées selon ces normes, leurs partisans ont affirmé qu'elles pollueraient très peu, voir pas du tout.

⁴⁷ Pierre Gautreau, « L'expansion sylvicole dans le Río de la Plata : la dimension oubliée du conflit des usines de pâte à papier entre l'Uruguay et l'Argentine », Nuevo Mundo Mundos Nuevos, Revue en ligne, 2008, <http://nuevomundo.revues.org/index17762.html>.

⁴⁸ Signé en décembre 2006 entre le Secrétariat à l'Environnement et au Développement durable et l'Association des Fabricants de Cellulose et Papier. En août 2007, 11 usines étaient en cours d'évaluation et 4 avaient signé une convention (www.ambiente.gov.ar – consulté le 23.09.08).

une certaine mesure, accéléré ce processus, la presse et les ONG ayant dénoncé à plusieurs reprises l'état calamiteux des usines de pâte et de papier argentines. Le conflit a ainsi multiplié les pressions sur l'Etat argentin afin qu'il accélère sa prise en compte de l'environnement⁴⁹. Il a notamment été récemment sommé par la Cour Suprême de Justice de présenter un plan d'assainissement d'un des bassins hydrographiques du grand Buenos-Aires, présentant de hauts niveaux de pollution, depuis longtemps négligé par l'action publique.

Les contraintes au renforcement du contrôle environnemental dans la région

La violence de l'opposition intergouvernementale des années 2004-2007 a contribué à masquer les enjeux environnementaux de fond, qui se posent avec une égale acuité pour les deux pays, et plus largement pour le Mercosur. Le conflit de Fray Bentos permet effectivement de relever un certain nombre de contraintes au renforcement du contrôle environnemental dans le Rio de la Plata. La première contrainte, et non la moindre, tient à l'idée très répandue que la filière-bois constitue une alternative économique décisive pour le développement régional. Les autorités de l'Uruguay, du Rio Grande do Sul (Etat méridional du Brésil), et des provinces argentines de Corrientes ou Misiones partagent la certitude que la sylviculture les industries qui y sont liées vont contribuer à tirer la région de son sous-développement, ce qui entraîne une compétition entre ces entités territoriales pour attirer les entreprises et pousse les autorités à relativiser l'importance de leur impact sur l'environnement⁵⁰. A titre d'exemple, la tentative récente de l'organisme public responsable des contrôles environnementaux dans le Rio Grande do Sul (FEPAM) pour établir un zonage régulant la sylviculture a été remise en cause par le gouvernement de l'Etat et de nombreux « municipales » de l'Etat, défendant la position des entreprises. Ce contexte joue d'évidence en défaveur de la mise en place de contrôles environnementaux stricts de la part des Etats.

La courte expérience de l'Uruguay dans le domaine du contrôle environnemental est par ailleurs placée aujourd'hui face au défi de la rapidité des bouleversements de son espace agricole au cours des années 1990-2000. Ce phénomène dépasse de beaucoup les capacités de l'Etat à en contrôler les effets environnementaux, ce à quoi s'ajoute une législation peu encline pour imposer des restrictions aux activités agropastorales dans un but de préservation écologique, à la différence notamment du voisin brésilien⁵¹. Entre 1990 et 2007, plus de 750000 hectares d'eucalyptus et de pins ont été plantés sur la prairie, grâce à une politique d'incitations fiscales⁵². Entre 2000 et 2007, le soja occupe progressivement 450000 hectares, à partir d'une surface initiale inférieure à 15000 hectares⁵³, en grande partie introduit par des producteurs argentins qui incorporent l'ouest

⁴⁹ (Cf note 4).

⁵⁰ Cette compétition se traduit par les grandes facilités offertes à leur installation, exprimées par les divers plans d'incitation sylvicole uruguayens, brésiliens ou argentins. On compte actuellement six projets de construction ou d'agrandissement d'usines de pâte à papier de dernière génération en Uruguay et dans le Rio Grande do Sul (cf note 47).

⁵¹ Il n'existe rien de comparable à la « réserve légale » et aux « aires de protection permanente » que tout producteur agricole brésilien doit respecter sur ses terres depuis la publication du code rural de 1965.

⁵² Pour une synthèse sur la question sylvicole, voir les synthèses de Gautreau (cf note 47) et Raquel Alvarado, « Política forestal, plantas de celulosa y debate ambiental. Uruguay tras un nuevo modelo de desarrollo », dans Vicente Palermo & Carlos Reboratti, (cf note 1), pp. 57-92.

⁵³ Chiffres fournis par l'office statistique du Ministère de l'agriculture uruguayen (<http://www.mgap.gub.uy/Diea>, consulté le 20.09.08). Sur cette même période, un tiers de la surface agricole et pastorale du pays, soit 5 millions d'hectares, a changé de main.

du pays à la filière agro-industrielle argentine et modifient radicalement le mode d'exploitation des terres⁵⁴. Les effets de l'intensification de l'usage du sol que ces nouvelles cultures supposent (soja et sylviculture) tardent à être prise en compte par la législation, et l'on commence juste à évoquer la nécessité d'une loi permettant de limiter l'érosion du sol⁵⁵.

La question de fond posée aujourd'hui par le conflit est celle de la valeur à accorder aux procédures officielles mises en place pour contrôler les activités potentiellement polluantes. Le respect formel de la législation uruguayenne en terme d'étude d'impact et d'autorisation d'activité, de la part des usines et du gouvernement, est présenté par Alvarado⁵⁶ comme une garantie du sérieux avec lequel le processus d'installation a été mené; il est cependant largement contesté par les ONG environnementalistes du pays et par l'Assemblée de Gualaguaychú, qui dénoncent la confiance accordée aux études d'impact, présentées comme peu crédibles scientifiquement. Les modalités du contrôle de la pollution côté uruguayen, dans lesquelles l'Etat apparaît encore trop comme juge et partie, prêtent également à controverse⁵⁷. En Argentine, la principale critique au plan PRICEPA porte sur le fait que seules les entreprises volontaires sont soumises à un contrôle poussé de leur mode de production. Dans ce pays, tout comme à Fray Bentos, ce sont les normes « BATs » qui font aujourd'hui autorité dans le processus de modernisation des usines de pâte à papier. La focalisation du débat sur le respect de cette norme européenne, censé garantir en soi l'absence de pollution, fait oublier qu'en Europe même, celle-ci ne prend sens que dans le cadre de la directive sur la prévention et la réduction intégrées de la pollution (IPPC) concernant les grandes installations industrielles⁵⁸. Mais l'adoption des « meilleurs techniques disponibles » ne constitue pas une garantie que l'impact d'une installation industrielle sur la santé des populations riveraines et sur l'environnement seront acceptables⁵⁹. Or, ce raccourci a fréquemment été emprunté par les défenseurs des usines. Dans ce contexte, les arguments visant à remettre en cause ces critères d'évaluation de la pollution restent largement inaudibles : la question des effets liés à la taille inédite de l'usine Botnia, qui fait que le volume de pâte produit suppose un rejet lui aussi inédit d'effluents dont les effets à long terme ne sont pas évalués. D'autre part, le fait que cette même taille induit un risque majoré d'impact en cas d'accident⁶⁰.

⁵⁴ La compétition pour l'espace agricole entre agriculture, élevage et sylviculture, la très forte hausse du prix de la terre (le prix moyen de l'hectare est passé en Uruguay de 450 à 1400 dollars entre 2000 et 2007), et le maintien à un haut niveau de la demande mondiale entraînent une intensification de l'agriculture dans la région.

⁵⁵ Telle qu'elle est actuellement pratiquée en Uruguay, la culture du soja laisse le sol nu, exposé à l'érosion, durant la majeure partie de l'hiver. La future loi devrait obliger à une modification des pratiques culturales.

⁵⁶ (cf note 52).

⁵⁷ A l'heure actuelle, ce contrôle est effectué par un laboratoire parapublic –le LATU– pour le compte de l'entreprise Botnia. La DINAMA n'a pas élaboré de plan de contrôle indépendant, mais a élaboré son système de mesure de manière à « compléter » et « optimiser » celui mis en place par le LATU (www.dinama.gub.uy). Cette étroite interaction entre l'Etat et Botnia se lit également dans l'implantation d'un « laboratoire environnemental régional » par la DINAMA, et d'un laboratoire décentralisé par le LATU, tous deux dans la ville de Fray Bentos. Leur implantation correspond à la volonté de tirer parti de l'interaction avec l'usine proche, de développer les technologies liées à la filière-bois pour le LATU, et de fournir une expertise en contrôle de paramètres environnementaux pour la DINAMA.

⁵⁸ Elías Matta, «Proyectos Celulósicos de la República Oriental del Uruguay. El Riesgo Ambiental. Segunda Parte: Plantas Kraft, Contaminantes y Contaminación», *Ecociencia y Naturaleza*, N° 4, Santa Fé, 2007.

⁵⁹ www.ecologie.gouv.fr.

⁶⁰ L'un des membres de la commission ayant conseillé le Ministère argentin des affaires étrangères durant le conflit, signale notamment comme principaux risques d'accident les rejets intempestifs d'effluents toxiques lors de panne du système de transformation du bois ou lors de congestion du système de traitement des effluents liquides. Le premier type d'accident a récemment touché des usines ultra-modernes au Chili et en Finlande

Le conflit a enfin mis en exergue les limites actuelles des institutions de la région dans la gestion intergouvernementale des questions environnementales. L'incapacité de la Commission d'Administration du Río Uruguay (CARU) à servir de cadre de résolution du conflit tient selon Palermo⁶¹ au fait qu'elle est à la fois « trop flexible et trop rigide » : trop flexible, parce qu'un Etat peut impunément ne pas respecter ses statuts, et trop rigide, parce que se soumettre aux dispositifs prévus revient à donner un pouvoir de veto à l'Etat partenaire. Cet auteur explique ainsi l'attitude de l'Uruguay, qui pour éviter de donner à l'Argentine un droit de veto sur l'installation des usines l'aurait forcée à négocier hors des clauses prévues par la CARU. Même si le conflit n'a guère interrompu les réunions du groupe de travail n°6 (SGT6) du Mercosur, qui fixe progressivement les normes en termes de contrôle environnemental, l'incapacité de celui-ci à servir de cadre de régulation du conflit est patent. Son principal défaut est, selon Daneri⁶², de ne pas prévoir de mécanisme de gestion partagée des bassins hydrographiques, et encore moins de prévoir des modes d'évaluation conjointe de l'impact d'installations industrielles telles que celle de Botnia ou ENCE.

Conclusion

Le conflit de Fray Bentos, né d'inquiétudes locales sur les effets sur la santé des populations de deux usines de pâte à papier ultramodernes, a rapidement évolué vers un différend géopolitique majeur dans le Cône sud. Ni l'Uruguay –blessé par le sentiment d'une atteinte à sa souveraineté– ni l'Argentine –persuadée que son voisin a violé les clauses de gestion commune du fleuve– n'ont réussi à s'accorder ne serait-ce que sur les termes de la controverse. Pour l'essentiel, la durée exceptionnellement longue de cette opposition entre des « países hermanos » tient à la capacité qu'a eu l'Assemblée Citoyenne Environnementale de la ville de Gualguaychú à mobiliser un gouvernement argentin occupé à reconquérir sa légitimité suite aux effets de la crise de 2001; en face, c'est l'appui décidé du gouvernement uruguayen aux entreprises papetières, alimenté par l'exaspération « nationale » liée au barrage du pont international, qui a contribué à la violence des échanges. A court terme, l'une des seules certitudes quant aux effets du conflit est la distension des liens historiques entre les populations des deux villes frontalières de Gualguaychú et de Fray Bentos, et l'installation durable d'un ressentiment de la population uruguayenne envers l'Argentine. Actuellement, les rapports entre les deux gouvernements semblent apaisés, bien qu'aucun échange formel en référence à la question de Fray Bentos n'ait actuellement lieu. Tout semble indiquer que les deux parties attendent la résolution finale de la Cour Internationale de Justice, et considéreront celle-ci comme le point final du conflit.

Ce conflit pose avec acuité un ensemble de questions relatives à la capacité des Etats de la région à mettre en place des politiques environnementales globales, tant nationales qu'interétatiques. Il a démontré les limites d'une approche strictement nationale de ces politiques, dans un contexte où les différents pays du MERCOSUR sont affectés différemment par la globalisation⁶³. « L'affaire » de

(Eliás Matta, « Proyectos Celulósicos de la República Oriental del Uruguay. El Riesgo Ambiental », *Ecociencia y Naturaleza*, N° 3, 4 et 5).

⁶¹ (cf note 28).

⁶² Jorge Daneri, « Repensando el proceso social, jurídico e institucional de la resistencia ciudadana en la cuenca sur del Río Uruguay », Séminaire « Política y Pasteras en el Río Uruguay: Medio Ambiente, Modelos Productivos y Movimiento Social », UNSAM, Buenos Aires, 2007.

⁶³ María Gabriela Merlinsky, « El conflicto por las plantas de celulosa en el Río Uruguay: un caso de valor heurístico para analizar la capacidad de acción estatal sobre el medio ambiente », Séminaire « Política y

Fray Bentos n'est qu'une expression parmi d'autres des effets du développement sylvicole régional, et du choix de planter massivement les « campos » avec des eucalyptus et des pins, essentiellement dans le but de produire de la pâte à papier. En concurrence pour l'attraction d'entreprises de production de cellulose et de bois, qui investissent dans plusieurs pays de la région à la fois, les Etats ne se sont guère occupés jusqu'à aujourd'hui de régulation conjointe d'une activité à fort impact environnemental et social. L'inexistence d'un agenda environnemental commun est mise en évidence par l'absence de réflexion menée au sein du MERCOSUR et de façon officielle sur les avantages et inconvénients du modèle de développement promu grâce aux subsides étatiques à ces entreprises. Ce modèle est-il compatible avec la volonté souvent affichée des différents gouvernements d'assurer le développement durable de leur territoire ? Les méga-projets d'installation d'usines vont-ils effectivement favoriser l'intégration inter et intra-sectorielle des économies nationales, dans quelle mesure vont-ils favoriser l'emploi, quelles mutations vont-ils entraîner dans les territoires ? Il n'existe pas pour l'instant de recherche à échelle régionale permettant d'évaluer à moyen terme les conséquences induites par ces projets, alors que le développement de plantations de part et d'autre du fleuve Uruguay, dans les trois pays riverains, va nécessairement poser des problèmes de gestion commune des effets induits. L'absence d'accord sur une régulation commune des entreprises multinationales opérant dans le MERCOSUR, notamment celles provenant de pays de l'OCDE, ne permet pas d'éviter de futures controverses interétatiques quant à leur contrôle. S'il paraît difficile qu'un conflit de même ampleur que celui des usines de Fray Bentos se répète à court terme dans la région, les conditions permettant de désamorcer de futures controverses de la même teneur ne sont d'évidence par encore réunies.