XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires, 2009.

Globalización, integración e inversiones extranjeras.. El conflicto de las papeleras sobre el Río Uruguay.

Por Luis F. Castillo Argañarás.

Cita:

Por Luis F. Castillo Argañarás (2009). *Globalización, integración e inversiones extranjeras.. El conflicto de las papeleras sobre el Río Uruguay. XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires.*

Dirección estable: https://www.aacademica.org/000-062/923

Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto*. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: https://www.aacademica.org*.

Globalización, integración e inversiones extranjeras.
El conflicto de las papeleras sobre el Río Uruguay

Por Luis F. Castillo Argañarás
Profesor Derecho Internacional Público
y de las Integraciones Regionales,
Universidad Argentina de la Empresa, UADE
Investigador CONICET e Instituto de Ciencias Jurídicas y Sociales,
UADE
lcastillo@uade.edu.ar

INTRODUCCION

En la Teoría de las Relaciones Internacionales está planteado el conflicto entre el paradigma "estadocéntrico" y el paradigma de la "sociedad global". John Burton, citado por Leslie Sklair, señala que los estudios basados en los Estados "no pueden darnos la comprensión que buscamos acerca de la sociedad mundial",[1] a lo cual Sklair agrega que el modelo basado en el Estado "no focaliza en áreas relevantes, como puede ser a modo de ejemplo, la globalización de capitales".[2]

[1] Sklair, Leslie, Sociología del Sistema Global. Gedisa. España 2003. Pág. 23
[2] Ibídem

La CEPAL, en su último informe sobre la inversión extranjera en América Latina y el Caribe, señala que la región recibió U$S 105. 900 millones a diferencia del máximo recibido en 1999 que fue de U$S 89. 000 millones. En la actualidad ese flujo de inversión no está relacionado con las privatizaciones como en la década pasada.[3]

El proceso de internacionalización de las empresas es cada vez más evidente. En ese orden de ideas, encontramos al grupo español ENCE y el finlandés METSA-BOTNIA que tienen previsto una inversión final de U$S 1. 600 millones en la construcción de plantas de celulosa en Uruguay de acuerdo al informe de CEPAL del año 2006.[4]

Desde que la opinión pública de Argentina, especialmente la población de Gualeguaychú (Entre Ríos), tomó conocimiento de la instalación de las plantas de celulosa en Uruguay se opuso al proyecto argumentando que la contaminación a producirse en el ecosistema del Río Uruguay sería enorme.

Los asambleístas argentinos cortaron el puente que une Gualeguaychú con la ciudad uruguaya de Fray Bentos impidiendo así el paso por una ruta internacional. ENCE relocalizó su planta mientras que BOTNIA siguió adelante con el aval del gobierno de Uruguay. Esta situación creó una crisis entre dos estados partes del MERCOSUR. Como cuestión de fondo en el conflicto subyace la problemática de cómo se trata la inversión extranjera hacia un país del bloque teniendo en cuenta que el MERCOSUR se origina como un espacio de integración destinado a incrementar el intercambio comercial entre los Estados partes, a generar un ámbito para la inversión extranjera y buscar una inserción económica internacional con mayor relevancia.

El objetivo de esta presentación es analizar el conflicto de las papeleras a la luz de la teoría de las Relaciones Internacionales y responder a los siguientes interrogantes: ¿Cuál fue el rol de los principales actores en el conflicto? ¿Cuáles es el impacto de la conducta de los principales actores en el sistema? ¿Cuáles fueron las debilidades del MERCOSUR frente a la controversia? ¿Cuáles son sus perspectivas? Al responder estos interrogantes iremos desde un análisis teórico de la globalización para luego descender a los principales actores intervinientes. Así, llegaremos a las conclusiones.

[3] Naciones Unidas, CEPAL, *La Inversión Extranjera en América Latina y el Caribe.* 2007, Pág. 12
[4] Ibídem, 2006, Pág. 46

CONSIDERACIONES SOBRE EL PARADIGMA GLOBALISTA

Beck señala que "el término *globalización*, actualmente omnipresente en toda manifestación pública, no apunta precisamente al final de la política, sino simplemente a una *salida de lo político* del marco categorial del Estado nacional";[5] mientras que Held y McGrew estiman que la globalización remite a un cambio o transformación en la escala de la organización humana que enlaza comunidades distantes y expande el alcance de las relaciones de poder a través de regiones y continentes de todo el mundo"[6], y agregan que "el concepto en sí mismo no es nuevo. Sus orígenes se remontan al trabajo de muchos intelectuales del siglo XIX y principios del XX, desde Karl Marx y sociólogos como Saint – Simon hasta especialistas en geopolítica como Mac Kínder, los cuales reconocieron que la modernidad estaba integrando al mundo".[7] En ese sentido puntualizan que "la conciencia pública de la globalización se acentúo espectacularmente recién en los años noventa."[8]

Jorge Saborido explica muy bien cuando señala que entre los planteos que realizan David Held y Anthony McGrew sobre la globalización está el debate, entre otros, sobre "la cuestión de la subsistencia o no del Estado – Nación en el nuevo escenario mundial.[9]

Aguilar Villanueva señaló que el "Estado – Nación es un producto histórico, una creación humana, condicionada por ciertas circunstancias de la vida asociada y en respuesta a ellas. Es una especie del género "asociación política", es decir, una de las formas que ha tomado la convivencia social, cuando para poder integrarse, estabilizarse, mantenerse y sobrevivir ha debido organizarse mediante normas de vigencia general y el establecimiento de poderes generales. Específicamente, el Estado – Nación es la forma que tomó la asociación política, a partir del siglo XVI."[10]

David Held y Anthony McGrew consideran que "dentro de la teoría de las relaciones internacionales, ha sido el 'realismo' el que más sistemáticamente ha explorado las implicancias que para los asuntos internacionales tiene que concebir el Estado como principal elemento de la política",[11] y "en el contexto de un sistema global de Estados, el realismo concibe al Estado como una entidad unificada

[5] Beck, Ulrich, *Qué es la Globalización*. Paidos. Buenos Aires, 2004. Pág. 15
[6] Held, Davis y McGrew, Anthony, *Globalización/Antiglobalización*. Paídos. Buenos Aires, 2003. Pág. 13
[7] Ibídem
[8] Ibídem, Pág. 14.
[9] Saborido, Jorge, *El Mundo Frente a la Globalización*. EUDEBA. Buenos Aires. 2002. Pág. 38
[10] Aguilar Villanueva, Luis F, "El Futuro del Estado – Nación" en *Revista Argentina de Ciencia Política*, Nº 2, diciembre de 1998. EUDEBA. 1998. Pág. 41
[11] Held, Davis y McGrew, Anthony, Op. Cit. Pág. 27

cuyo principal empeño es promover y defender su interés nacional. En su forma más simple, la posición realista considera al Estado como un vehículo para garantizar el orden nacional e internacional mediante el ejercicio del poder nacional."[12]

En la actualidad autores como Sklair enseñan que existe una sociología del sistema global donde si bien no se puede ignorar al Estado – Nación existen las prácticas transnacionales (PTN).[13] La corporación transnacional (CTN) "es el locus mayor de las practicas económicas transnacionales".[14] Así, el Estado – nación "es el punto de referencia espacial para la mayoría de las practicas transnacionales cruciales que van a maquillar las estructuras del sistema global, en el sentido de que las practicas más transnacionales intersectan en países particulares y están bajo la jurisdicción de Estados Nación particulares."[15]

Fulvio Attiná estima que "si el Estado nacional pierde la autonomía y la capacidad de generar políticas con las que transformar las demandas de los ciudadanos en disposiciones o bien si el Estado se convierte en algo "demasiado pequeño" para producir y controlar decisiones que solo pueden ser tomadas a un nivel más alto, esto quiere decir que existe un sistema político más amplio, en el cual se sitúa la realización de los principios de legitimación de las decisiones que se toman",[16] y agrega "se trata de estudiar formas posibles de democratización del sistema de los Estados y del sistema global en su complejidad [17] Attiná puntualiza que la democratización del sistema internacional se basa "en la realización de las condiciones que permitan el ejercicio de los derechos humanos fundamentales individuales y colectivos, los derechos civiles y políticos, los derechos económicos y sociales, los derechos culturales o los derechos ambientales."[18]

Held y McGrew consideran que los globalistas pondrían en cuestión muchos aspectos del análisis realista.[19] Así, citando a Young consideran que "la concepción tradicional del Estado, en la que este representa la unidad fundamental del orden mundial, presupone su homogeneidad relativa, es decir, que es un fenómeno unitario con un conjunto de propósitos singulares",[20] y agregan "pero el crecimiento de las organizaciones y entes colectivos internacionales y trasnacionales, desde las Naciones Unidas y sus organismos especializados hasta los grupos internacionales de presión y los

[12] Ibídem.
[13] Sklair, Leslie, *Sociología del Sistema Global*. Gedisa. España 2003. Pág. 26
[14] Ibídem.
[15] Ibídem, Pág. 27
[16] Attina, Fulvio, *El Sistema Político Global*. Paidos. Buenos Aires. 2001. Pág. 78
[17] Ibídem.
[18] Ibídem, Pág. 79.
[19] Held, Davis y McGrew, Anthony, Op. Cit. Pág. 28
[20] Ibídem

movimientos sociales, ha alterado la forma y la dinámica tanto del Estado como de la sociedad civil. El Estado se ha convertido en un campo de batalla fragmentado de ejecución de políticas, penetrado por redes transnacionales (gubernamentales y no gubernamentales) así como por instituciones y fuerzas nacionales. Del mismo modo, la amplia penetración en la sociedad civil de fuerzas transnacionales ha alterado su forma y su dinámica".[21]

Para Pearson y Rochester "la mayor parte de los globalistas no han rechazado de plano el paradigma realista pero han buscado refinarlo y ampliarlo, estableciendo como premisa que las relaciones entre los gobiernos nacionales son solamente un hilo de la gran red que constituyen las interacciones humanas",[22] y agregan que "más que ver las relaciones internacionales a través de lentes realistas como simple contienda entre unidades nacionales forzadas por la preocupación dominante de la seguridad nacional, los globalistas perciben un conjunto más complejo de relaciones no sólo entre gobiernos nacionales (que en general están constituidos por burocracias competentes) sino también entre actores no estatales involucrados no solo en los asuntos de la guerra y de la paz sino también en temas tales como el bienestar económico y social."[23] Resumiendo, estos autores, estiman que "los globalistas, a diferencia de los realistas, prefieren considerar un campo mucho más amplio de actores y aspectos en el estudio de las relaciones internacionales. Por su énfasis en la necesidad de constituir instituciones de cooperación internacional para manejar la interdependencia, los globalistas son considerados como los herederos de la tradición idealista y a veces se les conoce como los 'neoliberales'."[24] En ese sentido, y con referencia al conflicto de las papeleras podemos ir señalando, siguiendo a Jussi Pakkasvirta "no hay que olvidar que en el mundo actual los mercados tradicionales de materias primas conservan una gran importancia. En esta etapa de globalización, América Latina existe y sobrevive dentro de la división de trabajo mundial de una forma no muy diferente de los últimos 500 años. En este marco, uno de los nuevos desafíos para la región es la creciente importancia del agrobusiness."[25]

[21] Ibídem.
[22] Pearson, Frederic y Rochester, J. Martin, *Relaciones Internacionales. Situación Global en el Siglo XXI*. McGraw Hill. Colombia. 2000. Pág.- 21
[23] Ibídem
[24] Ibídem, Pág. 22
[25] Pakkasvirta, Jussi, "Globalización, agrobusiness, América Latina y… ¿Finlandia?" en *Nueva Sociedad* Nª 214. Buenos Aires. Marzo – Abril 2008. Pág. 134

LOS ACTORES INTERVINIENTES

A continuación analizaremos la conducta de los distintos actores que intervinieron en el conflicto desde las corporaciones transnacionales, la opinión pública, los asambleístas y las organizaciones internacionales, el MERCOSUR y los Estados involucrados. Esto nos permitirá tener una visión global de la crisis entre Argentina y Uruguay a la luz del paradigma globalista.

3.1 LAS CORPORACIONES TRANSNACIONALES

Aguilar Villanueva considera que "el actor económico más importante en esta nueva era son las grandes corporaciones transnacionales, que a escala mundial y local tienden a ser los actores claves en lugar del Estado – nación. En efecto, las empresas transnacionales han concentrado y consolidado un enorme poderío financiero, industrial, comercial, científico y tecnológico sin precedente. Estas empresas se han convertido en los sectores dinámicos y de punta del desarrollo económico, tecnológico y humano del mundo. La riqueza económica, en su crecimiento y distribución, depende principalmente de las decisiones y acciones de estas empresas financieras y productoras que operan directamente en todo el mundo y que condicionan o catalizan a su alrededor la actividad de las demás empresas."[26]

Según el informe de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) "se estima que los proyectos de las papeleras ENCE (España) y METSAE – BOTNIA (Finlandia) en la región de Fray Bentos aportarán unos 1.600 millones de dólares al país en tres o cuatro años"[27] y agrega "la inversión de METSAE – BOTNIA ya ha generado inversiones también de sus proveedores locales y extranjeros, entre ellos Stora Enso (Finlandia/Suecia), que habría comenzado a invertir en la región central de Uruguay."[28]

Jassi Pakkasvirta, profesor de Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Helsinki, señala que "la industria forestal finlandesa (…) se ha globalizado de forma acelerada en los últimos diez años. Este proceso ha llegado a América Latina. Un ejemplo de la nueva globalización forestal es la planta

[26] Aguilar Villanueva, Luis F, Op. Cit. Pág. 48
[27] CEPAL, *La Inversión Extranjera en América Latina y el Caribe*. Naciones Unidas. 2006. Pág. 46
[28] Ibídem.

de celulosa de la empresa METSAE – BOTNIA instalada sobre el río Uruguay, con una inversión de más de mil millones de dólares, que ha generado una crisis política entre Argentina y Uruguay, con una amplia cobertura por parte de los medios de comunicación, tanto en Europa como en el Cono Sur", [29] y agrega "es muy ventajoso producir celulosa en zonas francas y utilizar para ello árboles de campos en los que la fibra crece más rápidamente gracias al uso de especies como el eucalipto y el aprovechamiento intensivo de fertilizantes. Al mismo tiempo, este nuevo tipo de inversión ha creado una lógica económica diferente en base a una articulación distinta de los mercados. Las plantas de celulosa no están ubicadas, como normalmente ocurre en los países nórdicos, cerca de las fábricas de papel. En América Latina, y en especial en Sudamérica, la pasta producida es trasladada a las fábricas de papel instaladas en Europa y China".[30] Finalmente, Pakkasvirta concluye que "el Estado de Bienestar finlandés parece rendirse ante el sistema neoliberal global. Muchos países latinoamericanos que veían en las sociedades nórdicas un modelo a imitar hoy buscan el éxito por medio de una estrategia neoliberal."[31]

1. LA OPINION PÚBLICA

Marcel Merle señala que "la opinión pública es, en primer lugar, un fenómeno nacional que se enraíza en una historia, se desarrolla en una cultura y se inscribe en un espacio determinado por el campo de los medios de expresión, que todavía son, esencialmente, unos instrumentos nacionales",[32] y agrega que "una opinión pública internacional solo puede surgir de la aproximación o de la convergencia entre diferentes opiniones nacionales".[33] Merle considera que "podemos llevar al haber de la opinión pública internacional los fenómenos de concordancia que se producen, espontáneamente, entre las diversas opiniones públicas nacionales sobre tal o cual problema. Concordancia no significa, por otra parte, identidad o semejanza. Se trata más bien de descubrir las tendencias, aproximaciones, divergencias y evoluciones que se manifiestan, de un país a otro, frente a un problema, una institución o un acontecimiento."[34]

Vicente Palermo refiriéndose a la opinión pública argentina señala que "no faltaron, en este conflicto quienes hicieron lo imposible para convertirlo en una "causa nacional". Tanto el presidente, como los

[29] Pakkasvirta, Jussi, Op. Cit. Pág. 136
[30] Ibídem. Pág. 137
[31] Ibídem.
[32] Merle, Marcel, Sociología de las Relaciones Internacionales, Alianza Editorial, Madrid. 1991. Pág. 452
[33] Ibídem. Pág. 453.
[34] Ibídem. Pág. 454.

sucesivos cancilleres, la Secretaría de Medio Ambiente, ministros, el gobernador de Entre Ríos, los asambleístas, dirigentes sindicales, etc.",[35] y agrega "pero el hecho de que el conflicto no se haya convertido en una causa nacional se debe también a razones culturales: en la Argentina es cada vez más difícil "malvinizar" los conflictos internos";[36] mientras que por el lado uruguayo "hacia el comienzo del gobierno frenteamplista, aunque las voces discrepantes se dejaban oír, la batalla de la opinión ya estaba inclinada a favor de la continuidad de la política forestal y la instalación de las papeleras, acompañada por un consenso interpartidario sobre la misma";[37] "aunque este panorama cambió a principios de 2005, bajo el impacto primero de los cortes de ruta y luego de los comportamientos intimidatorios de las autoridades argentinas. Lo que hasta entonces tenía los visos de una discusión de política pública ordinaria, se convirtió en una extraordinaria batalla de opinión: los uruguayos cerraron filas, con pocas excepciones."[38]

2. LOS ASAMBLEISTAS Y LAS ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES (ONGs)

Aguilar Villanueva señala "el Estado – nación como exclusivo agente responsable de las relaciones internacionales comienza a ser escrutado y cuestionado por otros actores no estatales – económicos, civiles, religiosos – que acotan mayormente su actuación interna y su política exterior".[39]

Los integrantes de la Asamblea Ciudadana Ambiental de Gualeguaychú contra las pasteras comenzaron realizando marchas y luego cortes de ruta. La primera marcha fue realizada en abril de 2005, y "actuó como señal para quienes aún no lo habían notado, de que algo grave estaba pasando en el sur del río Uruguay entre orientales y argentinos"[40] mientras que la "segunda y tercera, en 2006 y 2007, reunieron a más de cien mil personas cada una"[41]

Greenpeace y los Asambleístas en la actualidad se encuentran distanciados[42]; pero ambos "encabezaron acciones conjuntas contra Botnia. La ONG apoyó la primera marcha hacia el puente

[35] Palermo, Vicente, "Papeleras: las castañas siguen en el fuego" en *Nueva Sociedad* Nº 208. Marzo – Abril 2007. Pág. 13
[36] Ibídem. Pág. 14
[37] Ibídem, Pág. 16
[38] Ibídem.
[39] Aguilar Villanueva, Luis F, Op. Cit. Pág. 59
[40] Toller, Verónica: "Gualeguaychú: una multitud marchó contra la papelera" en *Clarín*, 28/04/2008.Consultado en la versión electrónica en http://www.clarin.com
[41] Ibídem.
[42] Ver "Duras críticas de Greenpeace a los cortes de ruta en gualeguaychú" en *Clarín*, 26/11/2007. Consultado en la versión electrónica http://www.clarin.com

internacional San Martín de abril de 2005, sus militantes hicieron de cepos humanos contra camiones de la empresa y también se encadenaron al puente privado de la planta. La actividad más conocida que auspició fue la que logró que la reina del carnaval, Evangelina Carrozo, ingresara a la cumbre Unión Europea – Latinoamericana y el Caribe en Viena con un cartel que decía *No a las papeleras contaminantes*".[43]

Held y McGrew señalan que "con la revolución global de las comunicaciones, los grupos de ciudadanos y las ONG han encontrado nuevas y más efectivas formas de organizarse a través de las fronteras y de participar en la gobernanza de los asuntos globales",[44] y agregan "mientras que la mayor parte de la diplomacia internacional del siglo XX era esencialmente una actividad dirigida por el consenso entre Estados, la existencia de organizaciones supraestatales, como la ONU y la OMC, ha creado nuevos espacios en los que la voz de los pueblos – y ya no simplemente de los gobiernos – se oye cada vez más."[45] Se habla así de una "diplomacia ciudadana".[46] Se debe tener en cuenta que los cortes de ruta de los asambleístas de Gualeguaychú motivaron una solicitud de medida cautelar ante la Corte Internacional de Justicia por parte de la República de Uruguay dentro del proceso iniciado por la Argentina por violación al Tratado del Río Uruguay.[47]

3. MERCOSUR

Esta situación creó una crisis entre dos estados partes del MERCOSUR e incluso los medios periodísticos llegaron a señalar "Final Anticipado para un frágil MERCOSUR".[48] Chidiak sintetiza muy bien la actuación del bloque estimando que se perdió la oportunidad de construcción regional conjunta de reglas para anticiparse a los conflictos ambientales relacionados con, ya sea el uso de los recursos nacionales compartidos o bien de los efectos ambientales transfronterizos que surgirán y seguramente irán en aumento". [49] No obstante, la resolución de la Corte Internacional de Justicia en la medida cautelar solicitada por Uruguay implica "la necesidad de establecer un sistema de regulación

[43] Ibídem
[44] Held, Davis y McGrew, Anthony, Op. Cit. Pág. 83
[45] Ibídem
[46] Aguilar Villanueva, Luis F, Op. Cit. Pág. 59.
[47] Ver en la página web de la Corte Internacional de Justicia http://www.icj-cij.org/docket/index.php?p1=3&p2=3&code=au&case=135&k=88 (última consulta realizada 09/06/09)
[48] Morales Solá, Joaquín, "Final Anticipado para un Frágil Mercosur". Nota de Política en *La Nación* del miércoles 3 de mayo de 2006. disponible en la versión electrónica http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota_id=802471 (última consulta 18 de mayo de 2009)
[49] Chidiak, Martina, "Uruguay/Argentina: Acuerdos Internacionales y Desarrollo Sustentable: Lecciones del Conflicto de las Plantas de Pasta de Celulosa en Fray Bentos, Uruguay" en Grupo de Trabajo sobre Desarrollo y Medio Ambiente en las Américas, *Inversión Extranjera Directa y Desarrollo Sustentable. Lecciones desde las Américas.* Tufts University. 2008. Pág. 32.

y seguimiento conjunto por parte de los dos países".[50] Esto sería valorable teniendo que cuenta que en la actualidad cuando una inversión extranjera llega uno de los Estados partes del MERCOSUR, la misma no es para el bloque sino para beneficio del Estado que recibe la inversión. El MERCOSUR no tiene en la actualidad herramientas para solucionar una crisis proveniente de la recepción de inversiones en un país y no en otro; o cuando la inversión genera un conflicto en otro Estado parte en esta materia. Recordemos que los protocolos en materia de protección de las inversiones en el MERCOSUR no entraron en vigencia. Ellos son:

- Protocolo de Colonia para la Promoción y Protección Reciproca de las Inversiones en el MERCOSUR, firmado en Colonia del Sacramento el 17 de Enero de 1994, Decisión del Consejo Mercado Común Nº 11/93 (en adelante Protocolo de Colonia).[51]
- Protocolo sobre Promoción y Protección de las Inversiones Provenientes de Estados no Partes del MERCOSUR, firmado en Buenos Aires el 5 de Agosto de 1994, Decisión del Consejo Mercado Común Nº 11/94 (en adelante Protocolo de Buenos Aires).[52]

4. LOS ESTADOS DE ARGENTINA Y URUGUAY

Vicente Palermo señala que "en Argentina, la Cancillería se ubica claramente en el ala de los halcones – aunque no sea fácil identificar a las palomas. En abril de 2005, cuando estalló la movilización vecinal y los gobiernos provincial y nacional pasaron a una línea dura de denuncia y presión contra las "papeleras", la Cancillería se sintió girando en falso. Lo que había estado haciendo hasta ese entonces el personal diplomático era muy sensato. (…) Se estaba configurando una solución de compromiso sobre una base informal, con el gobierno uruguayo, que haría posibles la instalación de las plantas y la implementación de controles y monitoreos apropiados",[53] y agrega que "el implícito fuerte de estos acuerdos entre bambalinas consistía en que el marco institucional proporcionado por el Estatuto del Rio Uruguay era a un tiempo demasiado débil (para regular los usos sostenibles del área) y demasiado rígido (tomado al pie de la letra, conducía a otorgar poder de veto a una de las partes).[54]

[50] Ibídem.
[51] No vigente. Estipula que entrará en vigencia a los treinta días de recibido el cuarto instrumento de ratificación. A la fecha no ha sido ratificado por ningún Estado. Argentina lo aprobó por Ley 24. 891 (B.O. 9/12/1997) pero no depositó el instrumento de ratificación.
[52] No vigente. Estipula que entrará en vigencia a los treinta días de recibido el cuarto instrumento de ratificación. Falta la ratificación de Brasil. Argentina lo aprobó por Ley 24. 554 (B.O. 18/10/1995) y depositó la ratificación el día 31 de octubre de 1996. Paraguay lo aprobó por Ley 593 (15 de junio de 1995), depositó el instrumento de ratificación el 12 de septiembre de 1995. Uruguay lo aprobó por Ley 17. 531 (9 de agosto de 2002) y depositó la ratificación el 11 de julio de 2003.
[53] Palermo, Vicente, Op. Cit. 2007. Pág. 13.
[54] Ibídem.

En Uruguay, "los partidos opositores uruguayos, Blanco y Colorado, fueron los que, a lo largo de sus sucesivos gobiernos desde los 80, sentaron las bases de una política forestal de largo plazo, con estímulos fiscales, uno de cuyos eslabones lógicos es, desde luego, la producción de celulosa".[55] Por otro lado, Vicente Palermo considera que "el marco legal establecido como encuadre para estas inversiones externas, extremadamente importantes, impone restricciones prácticamente insalvables a la interferencia arbitraria del gobierno sobre las empresas que trabajan conforme a un calendario estipulado y a contratos fijos. Todo ello en un entorno político - cultural que, en fuerte contraste con el argentino, está signado por las tradiciones uruguayas de apego a las instituciones y sujeción a la ley",[56] y concluye señalando que "el fuerte institucionalismo de la cultura política uruguaya ha marcado significativamente muchos de los momentos críticos de la historia política de ese país. La idea de 'patotear' a una empresa con un 'telefonazo' desde un ministerio, que a muchos argentinos nos resulta tan normal, es casi inconcebible del otro lado del río. Lo novedoso es que los uruguayos han descubierto que una tradición político - cultural de larga data se ha convertido, en el mundo globalizado, en un valioso capital económico social, porque instituciones que funcionan y seguridad jurídica constituyen dimensiones que mejoran la competitividad sistémica."[57]

Rafael Osío Cabrices relata lo expresado por Aramis Latchinián, ex Director General de Ambiente de Uruguay, para quién su país "defiende las papeleras dentro de su plan forestal, que es una política de Estado, y necesita urgentemente brindar seguridad a las inversiones extranjeras respecto a la aplicación del orden jurídico vigente, por encima de la voluntad de cualquier gobernante. Es decir, si una empresa cumple con la legislación contará con todo el respaldo del ejecutivo. Ha sido así con estas plantas de celulosa. Uno de los mayores valores que puede exhibir un país pequeño y sin recursos naturales de alto valor en el mercado internacional es la seguridad jurídica para las inversiones";[58] por ello estima que "si Uruguay cede ante este intento de "veto", por cada nueva inversión que reciba deberá solicitar autorización a Argentina".[59]

La CEPAL considera que "las inversiones en busca de recursos naturales en la región parecen estar atrapadas entre dos fuerzas: el enorme atractivo de estas actividades en un contexto de altos precios de los productos básicos y las mayores exigencias de gobiernos y grupos de la sociedad civil con

[55] Ibídem, Pág. 15
[56] Ibídem.
[57] Ibídem.
[58] Osío Cabrices, Rafael, "Las Papeleras del Río Uruguay: Un roce Inflamable en el MERCOSUR" en *Debates IESA* (Instituto de Estudios Superiores de Administración), Oct. – Dic. 2006. Vol 11, Issue 4, Venezuela. Pág. 70.
[59] Ibídem, Pág. 71.

respecto a los beneficios de estas actividades para la población local y al control de sus efectos ambientales.",[60] y agrega "un gran desafío para la industria y los gobiernos es compatibilizar estos intereses y asegurar una producción sostenible que beneficie en forma concreta a la población local pero sin alejar a los inversionistas privados, que tienen la capacidad de agregar valor económico a los recursos naturales"[61]

CONCLUSIONES

El conflicto entre Argentina y Uruguay puso en evidencia que la crisis no podía ser, en principio, analizada solo desde la perspectiva "realista". La actualidad del conflicto muestra determinados actores no estatales (corporaciones transnacionales, opinión pública, organizaciones no gubernamentales, etc.), que no son circunstanciales en la controversia, y tienen un protagonismo indiscutible.

Existen determinadas prácticas transnacionales donde las grandes corporaciones como ENCE y METSAE – BOTNIA son los principales actores, y el movimiento de capitales y materias primas cobran notable influencia. La inversión de U$S 1. 600 millones de dólares en la construcción de las plantas llevan al Estado uruguayo a proteger la actividad de estas empresas en su país dándoles seguridad jurídica. Así, las grandes corporaciones actúan y modelan el comportamiento de los Estados penetrando en ellos. Seguimos así avanzando a un sistema neoliberal global.

Es de resaltar también el rol de las ONGs y de la opinión pública que influyen en la conducta de los Estados y delinean su conducta dando lugar lo que se puede denominar "diplomacia ciudadana". Son nuevas formas de influir tras las fronteras de los Estados y participar en el gobierno de la agenda internacional.

Los Estados deberán procurar brindar seguridad jurídica más allá de la figura de sus líderes. Deberán buscar mecanismos que concilien la explotación de los recursos naturales con la inversión extranjera para lograr de esa manera un desarrollo sostenible.

[60] CEPAL, Op. Cit. 2006. Pág. 46
[61] Ibídem, Pág. 47

Por su parte el MERCOSUR, creado como un bloque de integración destinado a incrementar el intercambio comercial entre los Estados partes y a generar un ámbito para la inversión extranjera no tiene instrumentos vigentes que permitan solucionar esta crisis demostrando una debilidad política – institucional. El MERCOSUR debería brindar mecanismos más precisos para evitar un posible "veto" de un Estado parte a otro en materia de inversiones extranjeras; para ello debe avanzar en busca de reglas claras de protección en esta materia.