

El conflicto de las papeleras sobre el río Uruguay y las inversiones extranjeras. Una visión desde la teoría de las relaciones internacionales

Luis F. Castillo Argañarás¹

1. Introducción

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” (2003:23), 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” (2003:23).

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 presupuestaban una inversión final de U\$S 1. 600 millones en la construcción de plantas de celulosa en Uruguay (CEPAL, 2006:46).

Desde que la opinión pública de Argentina, especialmente la población de Gualaguaychú (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 Gualaguaychú 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 que culminó con la presentación de la controversia ante la Corte Internacional de Justicia y la sentencia de este tribunal internacional dictada el 20 de abril del 2010. 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

1 Doctor en Derecho (UBA), Doctor en Ciencia Política (UB), Profesor Titular Regular de *Derecho Internacional Público y de las Integraciones Regionales* en la Universidad Argentina de la Empresa (UADE). Investigador del CONICET y del Instituto de Ciencias Jurídicas y Sociales (INSOC) de UADE.

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 desde el punto de vista de los paradigmas para luego descender a los principales actores intervinientes. Así, llegaremos a las conclusiones.

2. Consideraciones desde los paradigmas

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” (2004:15); mientras que Held y McGrew estiman que la globalización hace referencia “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” (2003:13), 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 (2003:13).

En ese orden de ideas, los autores que seguimos puntualizan que “la conciencia pública de la globalización se acentuó espectacularmente recién en los años noventa.”(2003:14)

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” (2002:38).

Así, Aguilar Villanueva considera que

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. (1998:41)

David Held y Anthony MacGrew estiman que en 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” (2003:27). Así, los mismos autores consideran:

En el contexto de un sistema global de Estados, el realismo concibe al Estado como una entidad unificada 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 (2003:27)

En la actualidad doctrinarios 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)” (2003:26). La corporación transnacional (CTN) “es el locus mayor de las prácticas económicas transnacionales” (2003:26). En ese orden de ideas, estima que:

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. (2003:27).

Fulvio Attinà subraya 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 (2001:78).

En ese sentido, estima que “se trata de estudiar formas posibles de democratización del sistema de los Estados y del sistema global en su

complejidad" (2001:78). Atinúa puntualiza que esa democratización del sistema internacional está fundado 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". (2001:79).

Held y McGrew consideran que "los globalistas pondrían en cuestión muchos aspectos del análisis realista" (2003:28). 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" (2003:28), y agregan que

El crecimiento de las organizaciones y entes colectivos internacionales y transnacionales, desde las Naciones Unidas y sus organismos especializados hasta los grupos internacionales de presión y los 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. (2003:28).

Pearson y Rochester, por su parte señalan que los seguidores del paradigma globalista no rechazan al realismo "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" (2000:21), y añaden 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. (2000:21)

Sintetizando, los globalistas consideran un espectro más amplio de actores y factores en el análisis de las relaciones internacionales, a diferencia de los realistas. Pearson y Rochester puntualizan que debido a "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'. (2000:22).

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. (2008:134).

3. 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

3.1. Las corporaciones transnacionales

Aguilar Villanueva al analizar el rol del Estado – Nación en el escenario internacional, destaca el lugar que tienen las grandes corporaciones transnacionales. En ese sentido, estima 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. (1998:48).

Según el informe de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) se estimaba 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"

(2006:46), y agrega, refiriéndose a la inversión de la empresa finlandesa que, “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.” (2006:46).

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 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. (2008:136)

En ese sentido, el profesor de Finlandia, estima que

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. (2008:137)

Finalmente, Pakkasvirta reflexionando sobre el Estado de Bienestar finlandés estima que éste “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.” (2008:137).

3.2. La opinión 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” (1991:452), y agrega que “una opinión pública internacional solo puede surgir de la aproximación o de la convergencia entre diferentes opiniones nacionales” (1991:453). Merle reflexiona 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. (1991:454)

Vicente Palermo refiriéndose a la opinión pública argentina señala que no estuvieron ausentes en la controversia, “quienes hicieron lo imposible para convertirlo en una “causa nacional”. Tanto el presidente, como los sucesivos cancilleres, la Secretaría de Medio Ambiente, ministros, el gobernador de Entre Ríos, los asambleístas, dirigentes sindicales, etc.” (2007:13), 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” (2007:14); 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 (...); 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. (2007:16)

3.3. Los asambleístas y las organizaciones no gubernamentales

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” (1998:59).

Los integrantes de la Asamblea Ciudadana Ambiental de Gualagaychú 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” (Toller,

2008); mientras que la “segunda y tercera, en 2006 y 2007, reunieron a más de cien mil personas cada una” (Toller, 2008).

Las noticias señalaron que “Greenpeace y los Asambleístas en la actualidad se encuentran distanciados”²; pero, puntualiza que ambos coinciden en llevar adelante medidas contra Botnia. Así. Pudimos leer en la misma noticia que:

La ONG apoyó la primera marcha hacia el puente 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* (Clarín, 26/11/2007)

En la actualidad luego de conocerse la sentencia de la Corte Internacional, los Asambleístas “sostienen que mantendrán el bloqueo del puente”³

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” (2003:83), 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. (2003:83)

Se habla así de una “diplomacia ciudadana” (Aguilar Villanueva, 1998:59). 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.⁴

2 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>

3 Ver *Clarín*. 21/4/2010. Pág. 1

4 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> (consulta realizada 28/05/10)

3.4. 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”.⁵ 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. (2008:32)

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 y seguimiento conjunto por parte de los dos países” (Chidiak, 2008:32). 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 Recíproca de las Inversiones en el MERCOSUR, firmado en Colonia del Sacramento el 17 de Enero de 1994, Decisión del Consejo Mercado Común N° 11/93 (en adelante Protocolo de Colonia).⁶
- 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 N° 11/94 (en adelante Protocolo de Buenos Aires).⁷

5 Ver: 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)

6 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

7 No vigente. Estipula que entrará en vigencia a los treinta días de recibido el cuarto ins-

3.5. Los Estados de Argentina y Uruguay

Es importante traer la opinión de Vicente Palermo que considera:

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. (2007: 13)

El mismo autor concluye 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). (2007: 13).

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” (Palermo, 2007: 15). 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” (2007: 15).

El mismo autor finaliza que

trumento 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.

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 política - 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. (2007: 15).

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. (2006:70).

En ese orden de ideas, estima que "si Uruguay cede ante este intento de "veto", por cada nueva inversión que reciba deberá solicitar autorización a Argentina". (2006:71).

En opinión de la CEPAL

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 respecto a los beneficios de estas actividades para la población local y al control de sus efectos ambientales. (...). 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. (2006: 46).

4. A manera de conclusión

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,

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 empresas actúan y modelan el comportamiento de los Estados. 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 delimitan 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, y se comprometerán a buscar mecanismos que concilien la explotación de los recursos naturales con la inversión extranjera para lograr de esa manera un desarrollo sostenible.

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.

Bibliografía

Aguilar Villanueva, Luis F, 1998, “El Futuro del Estado - Nación” en *Revista Argentina de Ciencia Política*, Nº 2, diciembre de 1998. EUDEBA.

Attina, Fulvio, 2001, *El Sistema Político Global*. Paidós. Buenos Aires.

Beck, Ulrich, 2004, *Qué es la Globalización*. Paidós. Buenos Aires,

Chidiak, Martina, 2008, “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.

- Held, Davis y McGrew, Anthony, 2003, *Globalización/Antiglobalización*. Paidós. Buenos Aires.
- Keohane, Robert y Nye, Joseph, 1988, *Poder e Interdependencia. La Política Mundial en Transición*. Buenos Aires. GEL
- Llenderosas, Elsa, 2010, "Relaciones Internacionales" en Aznar, Luis y De Luca, Miguel (Coord.) *Política, Cuestiones y Problemas*. Edición Revisada, Buenos Aires, CENGAGE Learning
- Merle, Marcel, 1991, *Sociología de las Relaciones Internacionales*, Alianza Editorial, Madrid.
- 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)
- Naciones Unidas, CEPAL, 2007, *La Inversión Extranjera en América Latina y el Caribe*.
- CEPAL, 2006, *La Inversión Extranjera en América Latina y el Caribe*. Naciones Unidas. .
- 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.
- Palermo, Vicente, "Papeleras: las castañas siguen en el fuego" en *Nueva Sociedad* N° 208. Marzo – Abril 2007
- Pakkasvirta, Jussi, "Globalización, agrobusiness, América Latina y... ¿Finlandia?" en *Nueva Sociedad* N° 214. Buenos Aires. Marzo – Abril 2008
- Pearson, Frederic y Rochester, J. Martin, 2000, *Relaciones Internacionales. Situación Global en el Siglo XXI*. McGraw Hill. Colombia.
- Saborido, Jorge, 2002, *El Mundo Frente a la Globalización*. EUDEBA. Buenos Aires.
- Sklair, Leslie, *Sociología del Sistema Global*. Gedisa. España 2003. Pág. 23
- Toller, Verónica: "Gualeguaychú: una multitud marchó contra la papeleras" en *Clarín*, 28/04/2008. Consultado en la versión electrónica en <http://www.clarin.com>

Resumen

En el conflicto por las papeleras, como cuestión de fondo estuvo la problemática de cómo se trata la inversión extranjera hacia un país del MERCOSUR. El objetivo 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? A lo largo del análisis tendremos presente la crítica señalada por Sklair a Burton. Al responder estos interrogantes llegaremos a las conclusiones.

Palabras Clave: Mercosur / protección de inversiones extranjeras / papeleras

Abstract

In the conflict over the Pulp Mills on the River Uruguay and as a substantive issue was the question of how to deal foreign investment protection within a country that belongs to MERCOSUR. The aim of this paper is to analyze the conflict in the Pulp Mills in the light of the theory of international relations and we will try to answer the following questions: What was the role of the main actors in the conflict? What is the impact of the behavior of the major players in the system? What were the weaknesses of MERCOSUR before the controversy? What are its prospects? All throughout this analysis we will follow Sklair's and Burton criticism. By answering these questions we will come to the conclusions.

Key Words: Mercosur /foreign investments protection /pulp mills