

# O URUGUAI SOB O IMPACTO DAS *PAPELERAS*: ENTRE DOIS CAMINHOS OPOSTOS DE INSERÇÃO NO CENÁRIO INTERNACIONAL

Lucas Taschetto\*

**RESUMO:** O conflito decorrente da instalação de fábricas de celulose nas margens uruguaias do Rio Uruguai, fronteira com a Argentina, confrontou os dois países a uma pluralidade de marcos regulatórios e meios de solução de controvérsias. O desenvolvimento da controvérsia somado ao descumprimento das decisões tem acentuado o descontentamento do Uruguai com o Mercosul. Assim, logo começa uma aproximação com os EUA. A possibilidade da assinatura de um tratado de livre comércio coloca os uruguaios entre dois modelos bastante distintos de inserção no cenário internacional: a integração regional, com o aprofundamento do Mercosul; e a opção bilateral norte-americana.

**PALAVRAS-CHAVES:** *Papelelas*. Mercosul. Livre Comércio. Direitos Humanos.

**ABSTRACT:** The conflict originate of construction of pulp mills on Uruguay's riverside of River Uruguay, border with Argentina, confronted the two countries with a plurality of laws and means of dispute settlement. The development of controversy added to the breach of the decisions has increased the discontent of Uruguay with Mercosur. Thus, as soon begin a rapprochement with the USA. The possibility of the signing of a treaty of free trade puts the uruguayan between two very different models of inclusion on the international scene: regional integration, with the deepening of Mercosur; and the north american bilateral option.

**KEY-WORDS:** Pulp mills. Mercosur. Free Trade. Human Rights.

---

\*Bolsista PIBIC/CNPq, sob a orientação da Profª. Dra. Deisy Ventura no projeto: "A pluralidade de ordens jurídicas não-nacionais e nacionais e os ritos de regulação"; endereço eletrônico: [lucastaschetto@gmail.com](mailto:lucastaschetto@gmail.com). Acadêmico do Curso de Direito da Universidade Federal de Santa Maria (RS – Brasil).

---

## 1. INTRODUÇÃO

A instalação de duas indústrias de celulose no Uruguai, na fronteira com a Argentina, junto ao Rio Uruguai, levou a um conflito entre estes dois países. Os distintos marcos regulatórios envolvidos na questão, normas ambientais, comerciais e sobre investimentos, confrontaram os Estados a uma pluralidade de instâncias para a busca da solução do conflito. Desse modo, houve recursos ao Tribunal Internacional de Justiça e ao sistema de solução de controvérsias do Mercosul, além de petições juntos à Organização dos Estados Americanos e das pressões sobre as diferentes entidades financiadoras.

No âmbito do Mercosul, o descumprimento do laudo arbitral do Mercosul e o conseqüente desenvolvimento da crise nas ligações rodoviárias entre Uruguai e Argentina têm acentuado a desconfiança dos uruguaios no Mercosul e exposto a ferida que representam as assimetrias entre os países do bloco, especialmente para Uruguai e Paraguai. Com isso, o Uruguai começa, inclusive a cogitar a possibilidade do abandono do processo de integração regional e a busca de uma maior aproximação com os Estados Unidos.

Assim, procura-se delinear os diferentes marcos regulatórios que incidem sobre o conflito (1.1), bem como os meios de solução de controvérsias alcançados (1.2). Logo após, parte-se para as especificidades da questão no interior do bloco mercosulino e o laudo arbitral emanado pelo seu Tribunal *ad hoc* (2.1); seguido pelo conseqüente acirramento das assimetrias regionais e os caminhos opostos que se apresentam aos uruguaios.

## 2. ARGENTINA E URUGUAI FRENTE A MARCOS REGULATÓRIOS PARALELOS E MEIOS JUSTAPOSTOS DE SOLUÇÃO DE CONFLITOS

### 2.1. Marcos regulatórios paralelos: meio ambiente, comércio e investimentos

Ao assinarem o Estatuto do Rio Uruguai (Salto, 26/02/1975)<sup>1</sup>, Argentina e Uruguai comprometeram-se a gerir conjuntamente o uso do rio, a evitar a sua contaminação e a comunicar à comissão administradora binacional (CARU) a realização de qualquer obra que pudesse afetar a qualidade de suas águas.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Estatuto do Rio Uruguai, 09 de setembro de 1976. Disponível em:

[www.freplata.org/documentos/archivos/Documentos\\_Freplata/inventario/Inventario%20Freplata/AR\\_seccion%20II.2/A.II.2.L.5.pdf](http://www.freplata.org/documentos/archivos/Documentos_Freplata/inventario/Inventario%20Freplata/AR_seccion%20II.2/A.II.2.L.5.pdf)

<sup>2</sup> Sobre a história do Estatuto do Rio Uruguai ver: CARBAJAL, Carlos. El Pleito Jurisdiccional em el Río Uruguay: el proyectado convenio de límites 7 de abril de 1961. Montevideo: Imprenta, 1961; MUÑOZ, Rodolfo Fonseca. La Jurisdiccion Internacional del Río Uruguay. Montevideo: Claudio

Contudo, o governo uruguaio, sob a Presidência de Jorge Battle, autorizou, sem prévia consulta ao sócio, a instalação de duas *papeleras* na cidade de Fray Bentos, na fronteira com a cidade argentina de Gualeguaychú (Departamento de Entre Ríos). Após uma série de contatos diplomáticos que davam a entender que esse tema seria resolvido de forma rápida e discreta, a ação dos políticos locais argentinos que, vendo nessa situação uma oportunidade de angariar votos, insere na opinião pública um intenso temor pelos supostos danos ecológicos que viriam a ser causados pelas fábricas de celulose.

A intensidade das manifestações populares, que passam a se dar sob a forma da interrupção das rotas que ligam os dois países, leva o conflito do meio ambiente ao comércio. Iniciados há três anos, os protestos contra a suposta contaminação ambiental levaram, no início de 2005, milhares de habitantes da região a obstruir a ponte que liga Fray Bentos e Gualeguaychú, para repudiar possíveis conseqüências do funcionamento da indústria de celulose, tais como emanação de gases tóxicos, odores nauseabundos e chuva ácida. No início, argentinos e uruguaios estavam lado a lado, porém, aos poucos, a população uruguaia passou a defender o que seria o maior investimento estrangeiro da história do país.

Ora, a população de Entre Ríos radicalizou-se no extremo oposto: incentivada pelo governo provincial, merecedora da indulgência do governo nacional e reunida em “assembléias ambientais”, promoveu sucessivas obstruções ao tráfego, não apenas entre Fray Bentos e Gualeguaychú, mas também entre Colón e Paysandú, e na ponte de Salto, impedindo assim a entrada de turistas argentinos no Uruguai. Os piquetes passaram de esporádicos a permanentes, no auge da temporada de turismo, principal setor da economia sazonal do país. No verão de 2005/2006, o governo uruguaio estima a queda de 50% da arrecadação de impostos; cerca de US\$ 6 milhões de perda no setor de transporte; redução de ao menos US\$ 13 milhões na importação de produtos argentinos; perda de 50% no setor de turismo.<sup>3</sup>

Não obstante a temática relacionada ao meio ambiente e ao comércio, pode-se dizer que a questão das políticas de atração de investimentos, ou melhor, a falta delas, está no cerne do desentendimento entre Uruguai e Argentina. Nesse sentido, a falha do marco regulatório do bloco é anterior ao conflito. Embora a política de atração de

---

García & Cía Editores, 1941; e EISENBERG, Alfredo. El aprovechamiento del Río Uruguay y el derecho internacional. Montevideo: Facultad de Derecho, 1963.

<sup>3</sup> URUGUAI. 1er Informe de la Delegación Uruguaya sobre el Trabajo del Grupo Técnico Binacional de Alto Nivel para el Estudio de las Plantas de Celulosa, 31 de janeiro de 2006. Disponível em: <http://www.mreee.gub.uy/mreee/Prensa/1erinforme.htm>.

investimentos estrangeiros seja agressiva no Sul do sub-continent<sup>4</sup>, o Mercosul não adotou padrões comuns para seu tratamento, inexistindo mecanismos de controle de incentivos na região.

Na Argentina, além das três papelarias já localizadas no Rio Paraná, a província de Entre Ríos adotou, em 1990, normas para atração de fábricas de celulose, que terminaram por estabelecer-se do outro lado do rio<sup>5</sup>. Naturalmente, o Uruguai também buscou esse caminho e conseguiu atrair inicialmente a empresa finlandesa Botnia e a espanhola ENCE.

Somente o investimento da empresa finlandesa trará como consequência direta, segundo o projeto da Botnia, o aumento de 1,6% do produto interno bruto uruguaio, bem como 300 postos de trabalho na fábrica, ademais de 5000 empregos diretos e 3000 indiretos.<sup>6</sup> Somados também os números decorrentes da instalação do projeto da ENCE, que terá uma capacidade de produção correspondente à metade da pretendida pelo grupo finlandês, compreende-se o entusiasmo da população uruguaia com as benesses decorrentes da instalação das *papeleras* em seu território.

Dessa forma, tendo em vista a rentabilidade dessas indústrias para a realidade regional e as condições favoráveis para a sua implementação, o interesse dos países mercosulinos em investimentos de mesma natureza, como no caso da indústria de celulose, sem uma política e uma estratégia de bloco, acaba por incentivar a tradição da “guerra fiscal”, que segue dominando a política de atração de investimentos, inclusive no seio de cada Estado nacional. Isso em detrimento de uma concorrência sã, pautada por objetivos comuns. Não surpreende que o Protocolo de Colônia, de 17/01/1994,<sup>7</sup> que dispõe sobre os investimentos intra-regionais, não esteja incorporado em nenhum dos Estados partes. O Protocolo de Buenos Aires (de 05/08/1994, em vigor somente a partir de 07/12/2005)<sup>8</sup> contém apenas disposições gerais sobre os investimentos extra-zona, permitindo que cada Estado adote seus próprios mecanismos de incentivos, de acordo com a respectiva legislação interna (artigo 2º B 1). Nenhum dos protocolos resultou em um progresso em matéria de controle dos incentivos aos investimentos.<sup>9-10</sup>

<sup>4</sup> Em especial, Brasil, Argentina e Uruguai têm interesse e trabalham na atração de indústrias de celulose. Isso em um momento em que foram consumidas cerca de 48,5 milhões de toneladas de celulose de mercado, somente em 2006, com perspectivas de grande crescimento ano a ano (Disponível em: [www.aracruz.com.br](http://www.aracruz.com.br)).

<sup>5</sup> Ata da primeira reunião do Grupo Técnico Uruguai-Argentina. Disponível em: [www.mrree.gub.uy/mrree/Asuntos\\_Politicos/PlantascelulActas.htm](http://www.mrree.gub.uy/mrree/Asuntos_Politicos/PlantascelulActas.htm).

<sup>6</sup> Planta de Celulosa de Fray Bentos. Disponível em: [www.metsabotnia.com](http://www.metsabotnia.com).

<sup>7</sup> MERCOSUL. Protocolo de Colônia para a promoção e proteção recíproca de investimentos no MERCOSUL, 26 de março de 1991. Disponível em: [www.sice.oas.org/Trade/MRCRSR/colonia/pcolonia\\_s.asp](http://www.sice.oas.org/Trade/MRCRSR/colonia/pcolonia_s.asp).

<sup>8</sup> MERCOSUL. Protocolo sobre promoção e proteção de investimentos provenientes de estados não-membros do MERCOSUL, 26 de março de 1991. Disponível em: [www.cvm.gov.br/port/inter/MERCOSUL/buenos-p.asp](http://www.cvm.gov.br/port/inter/MERCOSUL/buenos-p.asp).

<sup>9</sup> BOUZAS, Roberto. *Mecanismos para compensar los efectos de las asimetrías de la integración regional y la globalización: lecciones para América Latina y el Caribe: El Caso del Mercosur*. Washington: Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2003, p. 21.

<sup>10</sup> VENTURA, Deisy. O caso da papelarias e o “papelão” do Mercosul. *Pontes*, São Paulo, Vol.2, n. 2, mar-abr. 2006. Disponível em: [http://www.ictsd.org/monthly/pontes\\_vol.2](http://www.ictsd.org/monthly/pontes_vol.2). Acesso em: 30 dez. 2006. p.16-18.

## 2.2. Meios justapostos de solução de conflitos: OEA, Corte Internacional de Justiça, Mercosul e pressão sobre os investidores

Essas peculiaridades e os marcos regulatórios paralelos, com a justaposição de normas ambientais, comerciais e tópicos afeitos à investimentos, aliados à incapacidade de Uruguai e Argentina resolverem as incompatibilidades no âmbito do bloco, confrontaram esses países a uma pluralidade de meios de solução de controvérsias. O embate entre os principais atores do conflito envolveu, para além da diplomacia bilateral, outros âmbitos, inclusive recursos a diferentes jurisdições internacionais.

Em um primeiro momento, no âmbito sub-continental, o Uruguai solicitou os bons ofícios do Secretário Geral da Organização dos Estados Americanos (OEA, em 22/02/2006)<sup>11</sup>, a fim de assegurar a livre circulação nas pontes obstruídas, com base no artigo 22 da Convenção Interamericana de Direitos Humanos. Requereu, ainda, uma missão de observação dos eventos fronteiriços.<sup>12</sup>

No mesmo ano a Argentina decide demandar junto à Corte Internacional de Justiça, em Haia. Entendia estar o Uruguai descumprindo certas determinações constantes do Estatuto do Rio Uruguai. Sendo assim, foi solicitada a indicação de medidas provisórias<sup>13</sup> que determinassem a suspensão dos trabalhos na construção das fábricas.

Em 13 de julho de 2006, a Corte manifestou-se sobre o pedido<sup>14</sup>. Os juízes de Haia não se convenceram de que os direitos reivindicados pela Argentina não pudessem ser protegidos na ausência de decisão *in limine*, pois não estariam presentes elementos de prova de que o funcionamento da indústria ocasionaria prejuízo irreparável ao Rio Uruguai (parágrafos 75 e 76), julgado improcedente o pleito argentino.

Posteriormente, o Uruguai também se volta a Haia, no momento em que vê a decisão proferida no âmbito do sistema de solução de controvérsias do Mercosul não ser cumprida.<sup>15</sup> O pedido de liminar que impedisse a obstrução das rotas parte de circunstâncias fáticas que se assemelham muito às do momento em que se deu a decisão

<sup>11</sup> URUGUAI. Nota OEA, 22 de fevereiro de 2006. Disponível em: [http://www.mrree.gub.uy/mrree/Asuntos\\_Políticos/Planta%20Celu/nota%20OEA.pdf](http://www.mrree.gub.uy/mrree/Asuntos_Políticos/Planta%20Celu/nota%20OEA.pdf).

<sup>12</sup> O Uruguai já havia sido denunciado por violação de inúmeros artigos do mesmo diploma à Comissão Interamericana de Direitos Humanos da OEA, em demanda interposta pelo Governador de Entre Ríos, Jorge Busti, em 19/09/2005 (ARGENTINA. Denúncia contra o Estado do Uruguai, 19 de setembro de 2005. Disponível em: [www.entrerios.gov.ar/noticias/v2/documentos/completo.php?doc=celulosa+plantas&img=celulosa&esp=celulosa](http://www.entrerios.gov.ar/noticias/v2/documentos/completo.php?doc=celulosa+plantas&img=celulosa&esp=celulosa)).

<sup>13</sup> Previstas dentre os arts. 73 e 89 das Regras da Corte, as medidas cautelares correspondem a um processo incidental, com julgamento próprio, versando sobre questões específicas que apareçam no curso do processo principal. Para que as partes não vejam eventuais direitos seus serem danificados de modo irreparável enquanto se aguarda a decisão final, permite-se requisitar à Corte providências urgentes para resguardar o direito posto em risco.

<sup>14</sup> TIJ. *Affaire relative à des usines des paté à papier sur le fleuve Uruguay* (Argentine c. Uruguay), Demande en indication de mesures conservatoires, Ordonnance, 13 juillet 2006. Disponível em: [www.icj-cij.org](http://www.icj-cij.org).

<sup>15</sup> Enquanto a primeira demanda argentina na Corte pedindo de modo cautelar a suspensão da construção das fábricas em Fray Bentos se embasava em argumentos de cunho ambiental, o pedido uruguiaio parte dos prejuízos decorrentes das interrupções das rotas que ligam os dois países levadas a cabo por manifestantes argentinos.

do Tribunal *ad hoc* do Mercosul, mas que, porém, se referem à possibilidade de novos cortes, especialmente no verão de 2006/2007. Contudo, em 23 de janeiro de 2007, a CIJ, não convencida de que existiriam prejuízos irreparáveis e iminentes aos direitos do Uruguai, decide pela não concessão do pedido..

Paralelamente às demandas nas instâncias internacionais, uma vertente do conflito alcança uma dimensão importante entre as entidades financiadoras do projeto uruguaio, embora inicialmente tenha se dado de maneira informal e promovido por atores estranhos ao Estado. No Banco Mundial, mesmo após resultado favorável de um relatório encomendado pela instituição, a Argentina, por meio de seu governo e da sociedade civil, não deixou de atuar insistentemente. As pressões fizeram com que até o final do ano de 2006 ainda não houvesse sido liberado os recursos<sup>16</sup>. Porém, o laudo final da Corporação Financeira Internacional, a entidade financeira para o setor privado do Banco Mundial, de 16 de outubro de 2006, que após a análise dos fatos relevantes recomendou ao seu quadro de diretores o financiamento da fábrica a ser construída pela Botnia<sup>17</sup>, seguido pela aprovação definitiva do empréstimo por 23 votos a 1 (a voto vencido foi do diretor argentino), em 21 de novembro de 2006<sup>18</sup>, acirrou ainda mais os conflitos.

Com a definição do investimento as partes envolvidas radicalizaram-se em sentidos opostos. A partir deste momento, de um lado se dá como inevitável a conclusão das obras da Botnia e a conseqüente fixação da mesma em Fray Bentos;<sup>19</sup> de outro, as manifestações se intensificam e os cortes das rotas voltam a se dar com grande freqüência. A inexistência de um efetivo diálogo entre as partes se soma a um significativo embate público, com graves acusações mútuas, entre as autoridades nacionais, inclusive os Presidentes, dando margem à nacionalismos. Nem o fato de ambos estarem inseridos em um mesmo processo de integração levou a uma solução. O tema não foi suficientemente debatido no âmbito do bloco e a decisão do Tribunal *ad hoc* do Mercosul não foi respeitada, o que levou ao acirramento das assimetrias

---

<sup>16</sup> Além da não concessão imediata dos empréstimos, a pressão argentina fez também com que a empresa espanhola ENCE alterasse a localidade de seu empreendimento. Contou decisivamente para essa decisão a ação do rei da Espanha, Juan Carlos, que procurava mediar o conflito. O novo local escolhido para o projeto espanhol foi Punta Pereira, próxima a localidade de Nueva Palmira, nas margens do Rio da Prata, no departamento uruguaio de Colônia, a 250 quilômetros a oeste de Montevidéu e a uns 50 quilômetros a noroeste de Buenos Aires. Com isso a pressão do governo argentino se voltou contra a empresa finlandesa Botnia, que mantém as obras em Fray Bentos. Porém, nesse caso o final dificilmente será semelhante ao que ocorreu com a ENCE.

<sup>17</sup> Internacional Finance Corporation e Multilateral Investment Guarantee Agency. 16 de outubro de 2006.

<sup>18</sup> A aprovação do pacote de crédito e garantias pelos diretores da CFI e da Agência de Garantia de Investimentos Multilaterais (AGIM) garantiu a participação destes órgãos no projeto com um aporte financeiro de 170 milhões de dólares e garantias por risco político de até 350 milhões de dólares.

<sup>19</sup> A fábrica da Botnia está localizada aproximadamente 5 quilômetros a leste da cidade de Fray Bentos, perto do final da Ponte Internacional General San Martín. Por sua vez, o local onde antes seria construída a fábrica da ENCE se situa a cerca de 11 quilômetros a leste da cidade de Fray Bentos. Ambas distariam 4 quilômetros uma da outra. In: *Cumulative Impact Study Uruguay Pulp Mills*, setembro de 2006.

regionais e a conseqüente discussão no interior dos Estados de alternativas ao integracionismo.

### **3. O MERCOSUL EM MEIO AS PAPELEIRAS**

#### **3.1. A busca da resolução do conflito no âmbito do bloco**

Desde o início da obstrução sistemática da livre circulação de pessoas e mercadorias promovida na fronteira, o Uruguai buscou incontáveis vezes tratar do conflito no âmbito do Mercosul, alegando a violação do artigo 1º do Tratado de Assunção (livre circulação de bens). A Argentina, como ré, exercendo a Presidência *Pro Tempore* do bloco, opôs-se ao legítimo pleito uruguaio.<sup>20</sup>

Assim, o esvaziamento do Mercosul, foro natural para deslinde do conflito, tanto no âmbito político como jurídico, responde a uma estratégia argentina, acobertada pelo Brasil. Somente em meados de abril de 2006, o Brasil passou a dialogar com os envolvidos no conflito, esclarecendo, porém, que se tratava de um problema bilateral.<sup>21</sup> Esta posição ainda é mantida, tanto que, no momento, o conflito é mediado pela diplomacia espanhola.<sup>22</sup>

É bem verdade que a impressionante belicosidade argentina encontra amparo somente na bilateralidade. Confrontados no seio das instituições regionais, os contendores teriam que admitir seus respectivos erros e enfrentar a tarefa que aterroriza os nossos governantes: construir, finalmente, um futuro comum, por meio de políticas regionais sólidas, entre elas as de atração de investimentos e proteção ambiental.<sup>23</sup>

Todavia, a política argentina não encobria os cortes, que ainda perduravam. Então, finalmente, em 18 de fevereiro de 2006, o Uruguai logrou deflagrar o mecanismo de solução de controvérsias previsto no Protocolo de Olivos. Foi convocado um Tribunal *ad hoc* que se pronunciou sobre uma questão jurídica bastante diversa da analisada pelo Tribunal de Haia; quando do julgamento do pedido argentino. Tratava-se de saber se a obstrução sistemática da comunicação por via terrestre entre Argentina e Uruguai, promovida pelos movimentos sociais e pelos cidadãos entrerrianos, com o

---

<sup>20</sup> Essa postura argentina de insistência em afastar o tema das papeleiras do âmbito do Mercosul se deu não só em relação ao sistema de solução de controvérsias, mas também se estendeu aos demais encontros regionais. Como os temas das agendas das reuniões do bloco são estabelecidos por consenso, a Chancelaria argentina não tem acordado discutir os cortes de rotas, especialmente na reunião de cúpula do Mercosul, realizada no final de 2006, em Brasília.

<sup>21</sup> MARREIRO, Flávia. Brasil intervém na “guerra das papeleiras”. Folha de São Paulo. São Paulo, 16 de abril de 2006.

<sup>22</sup> O Rei Juan Carlos, em decorrência de pedido do governo argentino, interferiu oferecendo a mediação do embaixador de seu país na ONU, Juan Antonio Yáñez Barnuevo, que tem orientado uma série de encontros entre os dois países. Recentemente, sob os auspícios da Coroa espanhola, depois de três dias de intensas conversas, foi divulgada a Declaração de Madri, retomando o diálogo por meio do estabelecimento de uma série de pontos que logo após foram tratados em reunião em Nova York.

<sup>23</sup> No entanto, a reunião extraordinária do Conselho do Mercado Comum realizada em junho de 2006, *à huit clos*, em Buenos Aires, limitou-se a concluir que se tratava efetivamente de um problema bilateral entre dois sócios.

apoio explícito do governo provincial, configurava violação, por parte da Argentina, do princípio da livre circulação de bens e fatores produtivos (o que incluiria a circulação de mercadorias e pessoas), consagrado pelo Tratado de Assunção.

Nesse sentido, as manifestações iniciadas em setembro de 2003, que aos poucos foram se intensificando até chegar ao ritmo atual, foram objeto do laudo arbitral de 6 de setembro de 2006. Tendo em vista os significativos danos e entendendo ter sido violada a livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos, o Uruguai buscou a responsabilização do estado argentino pelos acontecimentos.

A Argentina, por seu lado, procurou defender-se contrapondo o direito à livre circulação de bens aos direitos de livre expressão do pensamento e de reunião. Posta dessa forma, a resolução da contenda passa pela aplicação dos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, já que foram colocados em lados opostos o direito de protestar e o direito de transitar. Justamente este foi o caminho seguido pelos árbitros ao analisar os diferentes valores em jogo e entender que o exercício pelos vizinhos de Gualeguaychú de seu direito de protesto ultrapassou em seus efeitos os limites do respeito que eles, bem como o Estado argentino, devem ao cumprimento das regras que os obrigam a garantir a livre circulação de bens e serviços. E assim a Argentina foi considerada responsável pela falta de diligência em prevenir ou corrigir atos de particulares que pudessem causar prejuízo a outro Estado.<sup>24</sup>

### **3.2. Acirramento das assimetrias regionais e o interesse pela opção norte-americana**

O descumprimento do laudo arbitral mercosulino e o conseqüente desenvolvimento da crise têm acentuado a desconfiança dos uruguaios no Mercosul. Pelo fato de os acordos do bloco não abrangerem os mercados mais interessantes para as suas exportações, o Uruguai já antes não via seus interesses serem atendidos pelo processo de integração, com a conseqüente inexistência de impactos significativos sobre os índices de crescimento econômico do país<sup>25</sup>. Não demorou muito para que fosse ventilada a saída do bloco. Imediatamente procurou-se estreitar os laços com os Estados Unidos, sendo cogitada, inclusive, a assinatura de um tratado de livre comércio (TLC), o que violaria sobremaneira a normativa mercosulina.<sup>26</sup>

---

<sup>24</sup> Embora a declaração da responsabilidade argentina, não foi estabelecida nenhuma forma de indenização. Não houve, assim, recurso ao Tribunal Permanente de Revisão, conforme seria permitido pelo sistema de solução de controvérsias previsto no Protocolo de Olivos.

<sup>25</sup> SEITENFUS, Ricardo. Os dilemas uruguaios. p. 9. Disponível em: [www.funag.gov.br](http://www.funag.gov.br).

<sup>26</sup> Nesse sentido, "a relação entre Uruguai e os membros restantes do Mercosul continua deteriorando-se. Os uruguaios se queixam especialmente de que Argentina e Brasil o excluem do processo de tomada de decisões, o que faz com que abra a porta às negociações com os Estados Unidos. Ainda, o



Todavia, aparentemente essa não foi a via adotada. Após meses de negociação, no início de 2007, foi firmado o Acordo Marco de Comércio e Investimentos (TIFA), com o objetivo de criar um âmbito de negociação entre os dois países. Procurou-se, ainda, ressaltar que o acordo não vulnera a essência do bloco regional.

A decisão sobre os rumos da relação com os norte-americanos representou um novo fator de divisão na sociedade e política uruguaia. Não há consenso sequer na coalizão governante Frente Ampla, do presidente Tabaré Vazquez, sobre qual deve ser a política de inserção no comércio internacional.<sup>27</sup> Boa parte desse setor, incluindo o Ministro das Relações Exteriores, teme que o TIFA seja um passo rumo a negociação de um tratado de livre comércio.<sup>28</sup>

A efetiva assinatura de um TLC e o conseqüente abandono do Mercosul poderia trazer prejuízos principalmente no plano social e dos direitos humanos, tendo em vista tratar-se ele de um acordo que diz respeito somente ao livre comércio, deixando os outros fatores em um segundo plano, dependentes de eventuais benesses decorrentes da livre circulação de capitais<sup>29</sup>. Com isso, seriam deixados de lado os planos de integração regional que, mais do que soluções e acordos no plano comercial, poderiam oferecer caminhos conjuntos para o desenvolvimento dos direitos humanos na região. Trilha-se, assim, justamente um caminho contrário na garantia desses direitos de cunho não-comercial, já que os acordos regionais deveriam ter sua extensão e alcance favorecidos caso se queira evitar o risco de práticas hegemônicas.<sup>30</sup>

Na verdade, essas possibilidades que se abrem com a aproximação norte-americana levam a um embate dois modelos bastante distintos. O livre comércio, nos moldes em que está sendo preconizado e ofertado pelos EUA a diversos países da América Latina, mais recentemente ao Uruguai, representa um modelo que rapidamente leva à subserviência. Em razão do suposto sucesso chileno decorrente do acordo com os norte-americanos, setores governamentais de outros países têm despertado para esse caminho. No âmbito do Mercosul esses atrativos somam-se às insatisfações de Paraguai

---

Uruguai se sente decepcionado com a postura omissiva do Brasil. O conflito das *papeleras* envenena o processo de integração e expõe as debilidades e os vazios institucionais do Mercosul” (PALERMO, Vicente. *Papeleras: las castañas siguen en el fuego*. In: Nueva Sociedad nº 208, março-abril de 2007, ISSN: 0251-3552, p. 6. Disponível em: [www.nuso.org](http://www.nuso.org)).

<sup>27</sup> “É imprescindível a existência de vontade política que seja forte, constante, sustentada e amplamente majoritária no cenário político-partidário interno dos Estados-membros. A integração não se satisfaz com a expressão da vontade governamental, a qual é indispensável, embora insuficiente. Não basta ao sucesso da integração que ela decorra de uma política governamental: é necessário que se transforme em uma estratégia de Estado, imune às oscilações de maioria parlamentar ou de sucessões governamentais” (SEITENFUS, Ricardo. *Relações Internacionais*. Barueri, SP: Manole, 2004, p. 204).

<sup>28</sup> ARGENTINA: Pacto comercial entre Uruguay y EE.UU.: luz amarilla en el Mercosur, *Clarín*, 26 de janeiro de 2007.

<sup>29</sup> “A confusão do crescimento econômico com o desenvolvimento de uma modernidade capitalista que não existe nos países pobres só percebe fenômenos econômicos secundários, como o crescimento do PIB, o comportamento das exportações, ou a evolução do mercado acionário, mas não reparam nas profundas disfunções qualitativas estruturais, culturais, sociais e ecológicas que prenunciam a inviabilidade dos “quase-Estados-nação subdesenvolvidos” (VEIGA, José Eli da Veiga. *Desenvolvimento sustentável: o desafio do século XXI*. Rio de Janeiro: Garamond, 2006. p. 23).

<sup>30</sup> DELMAS-MARTY, Mireille. *Três Desafios para um Direito Mundial*. Tradução e posfácio de Fauzi Hassan Choukr. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2003, p. 63.

e Uruguai com as assimetrias entre os membros do bloco e a incapacidade de resolvê-las regionalmente. Como referido anteriormente, com a pressão argentina sobre as *papeleras* e a omissão do Brasil na resolução do conflito as forças contrárias à integração se acentuam. Não é diferente no Paraguai, onde parte da imprensa volta com intensidade a reclamar do Brasil a revisão do tratado que trata da Usina de Itaipu.

Todavia, o que se vê com os TLC é um processo de crescimento que tem se traduzido nos países do sul como mera acumulação de capital. De fato, o crescimento é um fator bastante relevante para o desenvolvimento, “mas não se deve esquecer que no crescimento a mudança é quantitativa, enquanto no desenvolvimento ela é qualitativa<sup>31</sup>”, ou seja, embora estejam ligados, não se confundem. Com isso, não há grande avanço nos indicadores sociais, problema comum a todos os países latino-americanos.

O modelo integracionista, por sua vez, se conduzido devidamente, com os direitos humanos permeando e fazendo parte dos próprios direitos de natureza comercial<sup>32</sup>, pode ter o condão de harmonizar metas sociais, ambientais e econômicas, além de possibilitar novas possibilidades de inserção dos Estados partes no cenário internacional, fortalecendo a capacidade de negociação em fóruns multilaterais ou frente a outros países e blocos.

Contudo, as fronteiras políticas entre Uruguai e Argentina que, com o processo de integração, deveriam transformar-se em espaços de cooperação e de circulação de riquezas, voltam a representar uma zona de conflito. Assim, a consequente queda do apoio de suas populações à integração regional pode passar a se refletir nas opiniões e decisões de suas respectivas classes políticas, o que coloca em xeque a possibilidade de existência de uma vontade política constante e forte, tão cara a um efetivo integracionismo.

O baixo comprometimento dos Estados partes com o desenvolvimento do bloco<sup>33</sup>, exposto pela indiferença quanto à internalização e cumprimento das normas regionais, pode ter como uma de suas explicações o caráter eminentemente comercial almejado pela união de Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai. Os direitos humanos constituem um tema marginal, mantendo-se o mercantilismo que inspirou o processo de integração em sua origem. “Nem mesmo o fracasso explícito do modelo comercial

---

<sup>31</sup> VEIGA, José Eli da Veiga. op. cit., p. 56.

<sup>32</sup> VENTURA, Deisy. Os direitos humanos no labirinto institucional do Mercosul: cultivar a rosa dos ventos. Inédito. p. 5.

<sup>33</sup> Embora o Mercosul tenha sido criado em meio ao fenômeno da regionalização, que traz como uma de suas imposições o respeito ao direito internacional, o que se vê, em verdade, é um sistemático descumprimento desses acordos, especialmente em relação à normativa mercosulina. Esse déficit de efetividade é grave na medida em que ademais de um bloco comercial, o Mercosul é também responsável por produção de normas.

platino foi capaz de renovar as prioridades da agenda mercosulina<sup>34</sup>”. A falta de políticas públicas comuns e de projetos de nivelamento social e econômico entre os países abre caminho para graves desavenças entre os “parceiros” e para a busca de soluções fora do âmbito mercosulino, o que expõe as insatisfações e macula o progresso da integração regional.

Não obstante as disparidades entre as economias desses países, as características culturais comuns deveriam representar uma possibilidade de dar um passo além na efetivação dos direitos humanos na região, impedindo o avanço desmedido dos interesses meramente econômicos. Dessa forma, haveria um caminho para uma efetiva integração regional, com uma conjugação da economia e dos direitos do homem, essencial para a invenção de um direito comum realmente pluralista.<sup>35</sup>

Com efeito,

os Estados-membros imaginaram ser possível a criação de um Mercado Comum unicamente por meio das forças do mercado, mas essa visão liberal contraria a experiência da UE e não permite o enfrentamento coletivo dos problemas comuns. Tal situação é preocupante, pois as alternativas de política externa são escassas e o individualismo nacionalista dos países marginais, como os que integram o Mercosul, tende a fazer que eles percam o grau de autonomia que conseguiram nas relações internacionais.<sup>36</sup>

Inegável, assim, que pela primeira vez uma disputa entre uruguaios e argentinos possa adquirir ampla dimensão social e cultural e se converta em causa nacional, concedendo novas forças a nacionalismos<sup>37</sup>. Situação que afasta as inúmeras possibilidades de cooperação entre os vizinhos e põe em risco a efetividade do processo de integração regional.

#### **4. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A incapacidade de solucionar o conflito no âmbito do Mercosul traduz a falência de um modelo de integração mercantilista, incapaz de enfrentar os principais desafios da cooperação entre vizinhos, fonte inesgotável de conflitos previsíveis. Falta, ainda, uma cultura integracionista capaz de garantir o desenvolvimento econômico sustentável, cujo comércio não contradiga os direitos fundamentais.

---

<sup>34</sup> VENTURA, Deisy. *op. cit.*, p. 5.

<sup>35</sup> DELMAS-MARTY, Mireille. *op. cit.*, p. 4.

<sup>36</sup> SEITENFUS, Ricardo. *Relações Internacionais*. Barueri, SP: Manole, 2004, p. 214.

<sup>37</sup> PALERMO, Vicente. *op. cit.*, p. 6.

O conflito expõe as fraquezas do bloco decorrentes da escolha por uma integração com apostas de curto prazo, desconsiderando as assimetrias de interesses entre seus Estados partes. O descontentamento do Uruguai com o desenrolar da controvérsia e a postura dos parceiros do bloco abriu espaço para a aproximação com os EUA e a possibilidade de assinar um tratado de livre comércio. Contudo, mais do que um simples acordo comercial, esse caminho aponta para um confronto entre dois modelos bastante distintos: um modelo regional e outro modelo liberal. A opção pelo segundo se traduziria na subtração do país de qualquer possibilidade de influência no cenário internacional, ficando às margens das relações internacionais. O momento é de buscar padrões que agreguem valores tecnológicos e industriais aos produtos a serem exportados e que permitam o enfrentamento coletivo dos problemas comuns.

Nesse sentido, a integração regional, ao buscar transformar a América do Sul em um pólo de poder, mais do que soluções e acordos para o incremento dos índices econômicos, pode ainda oferecer caminhos conjuntos para o desenvolvimento dos direitos humanos na região. Somente assim, com um bloco com discursos e práticas além do comércio, é que será superada a tensão entre a acumulação de capital e os direitos humanos, abrindo espaço para a efetiva superação das assimetrias regionais.

Para tanto, faz-se necessário que os países renovem seus compromissos políticos com o Mercosul com a consciência e disposição para assumir custos e aguardar benefícios, nem sempre traduzidos em resultados imediatos, inserido-o de fato nas agendas dos governos como um projeto central.<sup>38</sup>

## 5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARGENTINA. Denúncia contra o Estado do Uruguai, 19 de setembro de 2005. Disponível

em:

[www.entrieros.gov.ar/noticias/v2/documentos/completo.php?doc=celulosa+plantas&img=celulosa&esp=celulosa](http://www.entrieros.gov.ar/noticias/v2/documentos/completo.php?doc=celulosa+plantas&img=celulosa&esp=celulosa)

BOUZAS, Roberto. *Mecanismos para compensar los efectos de las asimetrías de la integración regional y la globalización: lecciones para América Latina y el Caribe: El Caso del Mercosur*. Washington: Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2003

DELMAS-MARTY, Mireille. *Três Desafios para um Direito Mundial*. Tradução e posfácio de Fauzi Hassan Choukr. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2003.

MARREIRO, Flávia. Brasil intervém na “guerra das papeleiras”. Folha de São Paulo. São Paulo, 16 de abril de 2006. MARREIRO, Flávia. Brasil intervém na “guerra das papeleiras”. Folha de São Paulo. São Paulo, 16 de abril de 2006.

---

<sup>38</sup> ONUKI, Janina. O Brasil e a construção do Mercosul. In: ALTEMANI, Henrique; LESSA, Antônio Carlos (org.). *Relações internacionais do Brasil: temas e agendas*. vol. 1. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 316/319.

MERCOSUL. Protocolo de Colônia para a promoção e proteção recíproca de investimentos no MERCOSUL, 26 de março de 1991. Disponível em: [www.sice.oas.org/Trade/MRCSR/colonia/pcolonia\\_s.asp](http://www.sice.oas.org/Trade/MRCSR/colonia/pcolonia_s.asp)

MERCOSUL. Protocolo sobre promoção e proteção de investimentos provenientes de estados não-membros do MERCOSUL, 26 de março de 1991. Disponível em: [www.cvm.gov.br/port/inter/MERCOSUL/buenos-p.asp](http://www.cvm.gov.br/port/inter/MERCOSUL/buenos-p.asp).

ONUKEI, Janina. O Brasil e a construção do Mercosul. In: ALTEMANI, Henrique; LESSA, Antônio Carlos (org.). Relações internacionais do Brasil: temas e agendas. vol. 1. São Paulo: Saraiva, 2006.

PALERMO, Vicente. *Papeleras: las castañas siguen en el fuego*. In: Nueva Sociedad nº 208, março-abril de 2007, ISSN: 0251-3552, p. 6. Disponível em: [www.nuso.org](http://www.nuso.org)

SEITENFUS, Ricardo. Os dilemas uruguaios. p. 9. Disponível em: [www.funag.gov.br](http://www.funag.gov.br).

SEITENFUS, Ricardo. Relações Internacionais. Barueri, SP: Manole, 2004.

URUGUAI. Nota OEA, 22 de fevereiro de 2006. Disponível em: [http://www.mrree.gub.uy/mrree/Asuntos\\_Policos/Planta%20Celu/nota%20OEA.pdf](http://www.mrree.gub.uy/mrree/Asuntos_Policos/Planta%20Celu/nota%20OEA.pdf).

URUGUAI. 1er Informe de la Delegación Uruguaya sobre el Trabajo del Grupo Técnico Binacional de Alto Nivel para el Estudio de las Plantas de Celulosa

VEIGA, José Eli da Veiga. Desenvolvimento sustentável: o desafio do século XXI. Rio de Janeiro: Garamond, 2006.

VENTURA, Deisy. Os direitos humanos no labirinto institucional do Mercosul: cultivar a rosa dos ventos. Inédito.

VENTURA, Deisy. O caso da papeleras e o “papelão” do Mercosul. *Pontes*, São Paulo, Vol.2, n. 2, mar-abr. 2006. Disponível em: <[http://www.ictsd.org/monthly/pontes\\_vol.2](http://www.ictsd.org/monthly/pontes_vol.2)>. Acesso em: 30 dez. 2006.