



Instituto Latinoamericano de  
Tecnologías, Infraestructuras  
y Territorio (ILATIT)

Geografía- Territorio y sociedad  
en américa latina

## Evolución de la silvicultura transnacional en Uruguay: las Políticas de Estado para el desarrollo de la industria celulósica y sus impactos territoriales

Horacio Martín Melo Pissón

Foz de Iguazu, PR

2015



Instituto Latinoamericano de  
Tecnologías, Infraestructuras  
y Territorio (ILATIT)

Geografía- Territorio y sociedad  
en américa latina

## Evolución de la silvicultura transnacional en Uruguay: las Políticas de Estado para el desarrollo de la industria celulósica y sus impactos territoriales

Horacio Martín Melo Pissón

Trabajo de Conclusión de Curso exigido  
como requisito obligatorio para la  
obtención del Título de Bacharel en  
Geografía por la Universidad Federal de  
Integración Latinoamericana

Orientador: Prof. Breno Viotto Pedrosa

Foz de Iguaçu, PR

2015

HORACIO MARTÍN MELO PISSÓN

Evolución de la silvicultura transnacional en Uruguay:  
las Políticas de Estado para el desarrollo de la industria celulósica y  
sus impactos territoriales

Trabajo de Conclusión de Curso exigido como  
requisito obligatorio para la obtención del Título  
de Bacharel en Geografía por la Universidad  
Federal de Integración Latinoamericana

BANCA EXAMINADORA

Orientador: Prof. Dr. Breno Viotto Pedrosa

UNILA

Prof. Dr. Leandro Trevisan

UNILA

Prof: Dr. Fernando dos Santos Sampaio

UNIOESTE

Foz do iguaçu, 24 noviembre de 2015

Dedico este trabajo a mi padre y a mi madre, porque la vida y lo que soy se lo debo a ellos. A Paola y Ito, mis queridos hermanos. A Luna, Ailén y Salvador, mis lindos sobrinos. A Ale y Lu, por el cariño y por ser parte de la familia.

## AGRADECIMIENTOS

Quiero agradecer a mis compañeros de turma, por todo el camino recorrido juntos: A Ricardo, Ignacio, Agustina, Valeria, Germán, Cleber, Helton, Lauro y Micaela. Junto con ellos, a toda la gente linda que me rodeó durante estos cinco años: Renan, Franca, Fabiano, chileno, Rodri, Angie, Andrea, Eli, Lucia, Lara, Danilo y tantos otros. A los que además me aguantaron en la convivencia: Nino, Tosi, Nasa y mi querido amigo Nachin. A los amigos del alma siempre presentes mas allá de las distancias: Santi, Martín, Zelmar, Toto, Nati, Gise y Juli, Nico, Mariana, Omar, Cocoa, Barcho, Feli y Tio Carlos. A Agus por la linda compañía, los consejos y el cariño de estos años, y a sus amigas y grandes concubinas, Sabri, Gime y Kassandra. También a Nico, Lauri, René y Giuliano y Julieta, pequeños paranaenses que alegran la vida, frutos del amor sin fronteras. Al pepe, mi amigo canino y fiel compañía de los últimos cuarenta y cinco meses.

Agradezco a los eternos amigos que llevo en el corazón, Diego y Martina, por haber entrado en mi vida y desde entonces ayudarme a crecer y creer, a ser mejor persona y mejor amigo, porque ardió la vida y nos iluminaron el alma!

Finalmente agradezco a mi orientador el profesor Breno Viotto Pedrosa, por su interés, dedicación y compromiso con el desarrollo del proyecto. Al profesor Samuel Adami, por su valiosa ayuda con la elaboración cartográfica. A los profesores André Luis y James Zomighani por las reflexiones y enriquecedores aportes a mi formación académica. A Luciano, por su amistad y la gran ayuda en la formatación final. Y a los profesores Leandro Trevisan y Fernando Sampaio por aceptar formar parte de la banca de defensa de este trabajo.

*“O movimento do espaço, isto é, sua evolução, é ao mesmo tempo um efeito e uma condição do movimento de uma sociedade global”(SANTOS, 2012a, p.31).*

**MELO PISSÓN, Horacio Martín. Silvicultura transnacional en Uruguay: las Políticas de Estado para el desarrollo de la industria celulósica y sus impactos territoriales. 2015. 94 páginas. Trabajo de Conclusión de Curso (Graduación en Geografía) – Universidade Federal de Integración Latino-Americana, Foz do Iguacu, 2015.**

## **RESUMEN**

El principal objetivo del trabajo es analizar los impactos socio-territoriales de la industria de celulosa en Uruguay, a cargo de dos grandes empresas transnacionales: UPM y Montes del Plata. La participación del Estado para favorecer la llegada de estos proyectos ha sido fundamental, principalmente a través de tres políticas de largo plazo: la Ley de promoción forestal y la ley de Zonas Francas de 1987 y la ley de Promoción y protección de inversiones de 1998. Teniendo en cuenta que las tres políticas se implementan en el marco del neoliberalismo, veremos no solo la adopción de este modelo por parte de Uruguay, sino también el proceso de formación socio-espacial del país, es decir las particularidades históricas, desde la misma inserción en el sistema mundial, que condicionan y direccionan el desarrollo del Estado nacional. En este sentido el trabajo abarca la escala global, regional y local, no obstante con foco central en la escala del Estado nacional como unidad de análisis privilegiada. Los resultados nos llevan a destacar el uso corporativo del territorio por parte de las grandes empresas, que amparadas por un Estado que ofrece todas las facilidades y garantías para su instalación desordenan los espacios donde se instalan e imponen una lógica externa a los lugares. Esta actuación empresarial debilita al Estado en alguna de sus funciones, pero lejos de perder importancia el mismo se afirma como actor y (des)regulador principal de las actividades económicas y las decisiones políticas dentro del territorio nacional.

**PALABRAS CLAVES :** Silvicultura; Producción de celulosa ; Políticas de Estado; Verticalidades; Uso corporativo del territorio.

**MELO, PISSÓN, Horacio Martín. Silvicultura transnacional no Uruguai: As políticas de Estado para o fomento da indústria de celulose e seus impactos territoriais. 2015. 94 páginas. Trabalho de Conclusão de curso (graduação em Geografia-território e sociedade na América Latina)– Universidade Federal da Integração LatinoAmericana, Foz do Iguaçu, 2015.**

## **RESUMO**

O principal objetivo do trabalho é analisar os impactos socio-territoriais da indústria de celulose no Uruguai, com a liderança de dois grandes empresas transnacionais: UPM e Montes del Plata. A participação do Estado para favorecer a chegada desses projetos tem sido fundamental, principalmente a través de tres políticas de longo prazo: A lei de promoção forestal e a lei de zonas francas de 1987 e a lei de Promoção e proteção de investimentos de 1998. Levando em conta que as tres políticas foram implementadas no marco do neoliberalismo, devemos ver não só a adoção desse modelo por parte de Uruguai, mas também o processo de formação socio-espacial do país, ou seja as particularidades históricas, desde a própria inserção no sistema mundial, que condicionam o rumo e desenvolvimento do Estado nacional. Nesse sentido o trabalho abrange as escalas global, regional e local, mas com o foco central na escala do Estado-nação como unidade de análise privilegiada. Os resultados nos levam a destacar o uso corporativo do território por parte das grandes empresas, protegidas pelo Estado que oferece todas as facilidades e garantias para sua instalação, que desordenam os espaços onde se instalam e impõem uma lógica alheia aos lugares. Essa atuação empresarial debilita ao Estado em algumas de suas funções, mas longe de perder importância o mesmo se afirma como ator e (des)regulador principal das atividades económicas e das decisões políticas dentro do território nacional.

**PALAVRAS CHAVES :** Silvicultura; Produção de celulose ; Políticas de Estado; Verticalidades; Uso corporativo do território.



**MELO, PISSÓN , Horacio Martin. Transnational forestry in Uruguay : State policies for the development of the pulp industry and territorial impacts. 2015. 94 pages. Course Completion work ( degree in Geography- territory and society in Latin America) - Federal University of Latin American Integration, Foz do Iguaçu , 2015 .**

### **ABSTRACT**

The main objective of this study is to analyze the regional impacts of the pulp industry in Uruguay, by two large transnational: UPM and Montes del Plata. State participation to favor the arrival of these projects is essential, mainly through three long-term policies: promoting forest law and the Free Zones Act 1987 and the Law on the Promotion and Protection of Investments 1998. Taking note that all three policies are implemented within the framework of neoliberalism, we see not only the adoption of this model by Uruguay, but also the process of socio-spatial formation of the country, from the same insertion the world system, which condition and addressed the development of the national state. In this sense, the work ranges from the global to the local level, albeit with the focus on the level of the nation state as the unit of analysis privileged. The results lead us to highlight the corporate use of land by large companies, which covered by a state that offers all the facilities and guarantees for installation mess up the spaces where they settle and impose an external logic to places. This corporate performance weakens the state in some of its functions, but far from losing importance it is stated as an actor and (in) primary regulator of economic activities and policy decisions within the national territory.

**KEY WORDS:** Forestry ; Cellulose production; State policies ; uprights ; Corporate use of the territory.

## LISTA DE IMAGENES

IMAGEN 1 – Corte del puente binacional Gral San Martín que une las ciudades de Gualeguaychú-Entre Ríos, Argentina y Fray Bentos-Río Negro, Uruguay, por parte de la población de Gualeguaychú en contra de la instalación de la fábrica de Botnia en Fray Bentos, 2005.....	76
---	----

## LISTA DE MAPAS

MAPA 1 - URUGUAY: Plantaciones de pinos y eucaliptus en el año 2005 y ubicación de las empresas transnacionales productoras de celulosa.....	64
--	----

## LISTA DE TABLAS

TABLA 1 – Uruguay: Superficie vendida y adquirida, según condición jurídica (período 2000-2013).....	48
TABLA 2 – Uruguay: Superficie vendida y adquirida según nacionalidad (período 2000-2013).....	49
TABLA 3 – Uruguay: Número de explotaciones según nacionalidad del productor (2013).....	50
TABLA 4 – Uruguay: Aprovechamiento de la tierra. Superficie explotada según uso del suelo (2013).....	51
TABLA 5 – Principales empresas con actividad silvícola en Uruguay (2011).....	53
TABLA 6 – Uruguay: Número de explotaciones con bosques artificiales y superficie plantada, según tamaño de plantación (2013).....	54

## LISTA DE GRÁFICOS

<b>Gráfico 1</b> – Evolución de los recursos forestales en Uruguay (1980-2015).....	30
<b>Gráfico 2</b> – Mayores productores a nivel mundial de pulpa de madera (2013).....	34
<b>Gráfico 3</b> – Mayores exportadores a nivel mundial de pulpa de madera	

(2013).....	35
<b>Gráfico 4</b> – Uruguay: Propiedad pública y privada de los bosques (1990-2010).....	53

#### LISTA DE ABREVIATURAS Y SIGLAS

BNDES	Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social
BM	Banco Mundial
BRACELPA	Asociación Brasileira de Celulosa y Papel
CIJ	Corte Internacional de Justicia
CMPC	Compañía Manufacturera de Papeles y Cartones
DGF	Dirección General Forestal
DIT	División Internacional del Trabajo
DTT	División Territorial del Trabajo
ENCE	Energía y Celulosa Sociedad Anónima
FA	Frente Amplio
FMI	Fondo Monetario Internacional
FOSA	Forestal Oriental Sociedad Anónima
GATT	Acuerdo General Sobre Tarifas y Comercio
IP	Impuesto al Patrimonio
IPUSA	Industria Plásticos Unidos Sociedad Anónima
IRAE	Impuesto a la Renta a las Actividades Económicas
IRPF	Impuesto a la Renta para Personas Físicas
ISI	Industrialización por Sustitución de Importaciones
IVA	Impuesto al Valor Agregado
JICA	Agencia Japonesa de Cooperación Internacional
MAGP	Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca
MDP	Montes Del Plata
MGAP	Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca
ONU	Organización de Naciones Unidas
OMC	Organización Mundial de Comercio
PAL	Puertos y Aeropuertos Libres
PF	Personas Físicas
PT	Partido de los Trabajadores
SA	Sociedad Anónima

SGM	Segunda Guerra Mundial
SPF	Sociedad de Productores Forestales
TPI	Tratado de Protección de Inversiones
URSS	Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas
ZF	Zona Franca
ZZ.FF	Zonas Francas

## SUMARIO

### CAPITULO I- INSERCIÓN DE URUGUAY EN EL MERCADO MUNDIAL FORESTAL

#### **PRIMERA PARTE: FORMACIÓN SOCIO-ESPACIAL Y LLEGADA DE LA SILVICULTURA COMERCIAL A URUGUAY**

<b>1 INTRODUCCIÓN</b> .....	15
1.1 INSERCIÓN DE URUGUAY EN EL SISTEMA DE PODER MUNDIAL.....	18
1.2 NEOLIBERALISMO E ABERTURA ECONÓMICA COMO POLÍTICA DE ESTADO.....	24
1.3 PANORAMA PREVIO E IMPLEMENTACIÓN DE LA LEY DE PROMOCIÓN FORESTAL DEL AÑO 1987.....	27

#### **SEGUNDA PARTE: LA IMPORTANCIA DEL CONO SUR EN LA PRODUCCIÓN MUNDIAL DE CELULOSA**

1.5 PANORAMA SOBRE EL MERCADO MUNDIAL DE CELULOSA.....	33
1.6 APROXIMACIÓN A LOS PAÍSES DE LA REGIÓN: BRASIL, CHILE Y ARGENTINA.....	36
1.6.1 Brasil.....	38
1.6.2 Chile.....	40
1.6.3 Argentina.....	43
1.7 CONSIDERACIONES DEL PRIMER CAPÍTULO.....	44

### CAPITULO II : IMPACTOS TERRITORIALES DE LA INDUSTRIA TRANSNACIONAL CELULÓSICA EN URUGUAY

2.1 PROPIEDAD DE LA TIERRA EN URUGUAY Y PARTICIPACIÓN DE LA SILVICULTURA.....	47
2.2 LA INSTALACIÓN DE UPM, SU FORMA DE ORGANIZACIÓN	

Y SU AMPLIA INFLUENCIA SOBRE EL ESPACIO NACIONAL.....	55
2.3 LEY DE ZONAS FRANCAS N 15.921 DEL AÑO 1987.....	59
2.3.1 Zona Franca de UPM: La transnacional al amparo del Estado.....	61
2.4 UPM Y MDP: LAS ESPECTATIVAS ECONÓMICAS Y GENERACIÓN DE EMPLEOS EN FRAY BENTOS Y CONCHILLAS.....	63
2.5 LA LEY DE PROMOCIÓN Y PROTECCIÓN DE INVERSIONES N° 16.906 DE 1998: LOS ESTADOS PROTECTORES DE SUS TRANSNACIONALES.....	69
2.5.1 Conflicto bilateral Uruguay-Argentina.....	73
2.6 SÍNTESIS SOBRE LAS POLÍTICAS DE ESTADO, USOS E IMPACTOS TERRITORIALES EN URUGUAY Y EL CONO SUR.....	77
REFLEXIONES FINALES.....	84
Bibliografía.....	90

## 1 INTRODUCCION

El presente trabajo discute sobre los impactos territoriales de la silvicultura<sup>1</sup> transnacional en la República Oriental del Uruguay, donde a partir del año 2005 se comenzó a producir pulpa de celulosa bajo la conducción de grandes empresas transnacionales. El inicio de la actividad silvícola con fines comerciales está determinado por la promulgación de la Ley de promoción forestal del año 1987, que marca el punto de partida para la entrada de grandes capitales al país mediante la compra de tierras para la implantación de cultivos forestales. Teniendo en cuenta el marco neoliberal en el que se implementa esta ley, veremos el proceso de inserción del neoliberalismo en el país, pero no sin antes elucidar la inserción inicial de Uruguay en el sistema mundial, ya que la forma que esta asume condiciona el proceso de formación socio-espacial del país.

En el mismo ámbito de relaciones del sistema mundial, el análisis de la silvicultura nos plantea la necesidad de identificar, en la segunda parte, a los principales países productores en el rubro, lo que mostrará también cual es el papel que cumple Uruguay dentro de la División Internacional del Trabajo (DIT). En este sentido el cono sur (Uruguay, Brasil, Chile y Argentina) se posiciona como una región importante en la producción de pulpa de madera, y dichos países comparten semejanzas en relación a los impactos territoriales causados por la actividad silvícola, relacionados principalmente a la propiedad privada de las plantaciones y al uso corporativo de los territorios.

Al retomar el caso de Uruguay, en el segundo capítulo, destacamos el año 2005 como un punto de inflexión importante para nuestro análisis, esto por tres motivos: En primer lugar, desde la llegada de los dos proyectos para la instalación de plantas de celulosa a principios de los años 2000 (Botnia Y ENCE), la actividad silvícola y sus expectativas, alimentadas desde la ley de 1987, pasaron a girar en función a estos grandes proyectos industriales, por lo que la evolución del rubro maderero desde entonces está directamente atrelado a las fábricas de producción de celulosa. En segundo lugar, en 2005 hay un cambio en cuanto a la actuación empresarial y su forma de territorialización, ya que de estar presentes a través de la tenencia de tierras forestales y escritorios administrativos, la empresa Botnia pasa a instalar una fábrica productora de

---

<sup>1</sup> Gautreau (2014) hace una distinción entre los términos silvicultura y forestación. “*Silvicultura* describe precisamente lo que hacen los *forestales*: cultivan árboles, como agricultores que esperarían varios años para cosechar lo que plantaron, pero como agricultores al fin, que labran la tierra y usan agroquímicos. El término *forestación* es el producto de una narrativa construída hace años por las instituciones que promueven el cultivo de árboles, precisamente para invisibilizar el carácter agrícola de la actividad: usándolo se incentiva una confusión entre bosques nativos y plantaciones silvícolas, y se le atribuyen cualidades ambientalmente positivas a las plantaciones como si fueran ecosistemas nativos” (2014, p.16)

celulosa, localizada intencionalmente en determinado local, con todas las implicaciones políticas, económicas y socio-territoriales que esto acarrea. Y en tercer lugar, en el año 2005 asumió Tabaré Vazquez como presidente del primer gobierno de izquierda en la historia del país. En este sentido veremos si el Frente Amplio (FA) marcó una ruptura en relación a la onda neoliberal proveniente desde la década de 1960, partiendo de la constatación de que, por su carácter de políticas estratégicas de largo plazo de un Estado neoliberal, las tres leyes identificadas como esenciales para el desarrollo de la actividad silvícola continúan regulando la actividad hasta hoy. Dicho esto sumamos a la ley forestal de 1987, de gran trascendencia para la consolidación de los proyectos industriales de celulosa, otras dos Políticas que resultan determinantes para comprender la actuación de las empresas y las relaciones de poder político-económico entre el Estado nacional y las grandes transnacionales instaladas en el país: La ley de Zonas Francas (ZZ.FF) de 1987 y la ley de Promoción y Protección de Inversiones (PPI) de 1998. Si la ley forestal tiene como fin el fomento de las plantaciones artificiales, estas dos leyes están direccionadas a establecer un marco regulatorio para la actuación de las empresas. Mientras que la ley de ZZ.FF crea espacios normativos de “soberanía empresarial” y exención de impuestos, la ley de PPI asume la forma de garantía que el Estado uruguayo firma con el Estado desde donde proviene la inversión, para velar por el buen desarrollo del proyecto.

En esta parte también tendremos en cuenta las expectativas que la llegada de estas grandes inversiones industriales generaron en los locales donde se instalaron y la justificación de dicha instalación, generalmente basada en dos pilares principales: el crecimiento económico que promueven y la generación de empleos. A partir de esto, veremos cual ha sido el alcance de las promesas que acompañan estos mega proyectos, es decir cuales son los beneficios en contraposición a los impactos negativos que generan, no solo en los locales de instalación de las fábricas de producción sino en todos los espacios nacionales donde la actividad silvícola se establece, caracterizada por una gran concentración (y dispersión) sobre la propiedad de la tierra.

Como es sabido, la aprobación para la instalación de la fábrica de celulosa de Botnia en Uruguay generó un conflicto bilateral entre Uruguay y Argentina que se extendió, con diferentes grados de tensión, por cuatro años, culminando en una disputa diplomática resuelta en la Corte Internacional de Justicia (CIJ) ubicada en Holanda. Sobre este hecho haremos algunas reflexiones, asociadas a las relaciones de poder dentro del sistema interestatal y a un aspecto ambiguo sobre la soberanía nacional de Uruguay en torno a este conflicto, que afirmó y reivindicó ante el vecino Argentina, mientras que por otro lado perdió y se debilitó ante Finlandia y sus capitales



transnacionales, llevando a una “erosão da soberania nacional” (SANTOS, 2012, p.245).

Por último haremos una síntesis y reflexionaremos sobre la utilización del territorio por parte de las grandes empresas, y los impactos que estos proyectos de racionalidad hegemónica tienen sobre los locales, que fragmentan los territorios y transforman a los espacios nacionales en lugares funcionales a la lógica de reproducción de la economía internacional. Según Elias de Castro, “a geografia política analisa como os fenómenos políticos se territorializam e recortam espaços significativos das relações sociais, interesses, solidariedades, conflitos, controle, dominação e poder” (2013, p.53). Esta definición resume la idea central de nuestro trabajo, es decir el análisis de los impactos socioterritoriales causados a partir de la entrada de grandes corporaciones transnacionales, posibilitado por las políticas públicas que reafirman al Estado como agente principal de (des)regulación del territorio nacional.

La categoría de formación socioespacial (SANTOS, 2012a) como referencial teórico-metodológico, más la consideración de todas estas variables nos permitirá tener una visión del fenómeno en toda su magnitud. En ese sentido, consideramos que; “a análise é uma forma de fragmentação do todo que permite, ao seu término, a reconstituição desse todo” (SANTOS, 2012b, p.15).

## PRIMERA PARTE

### 1.1- INSERCIÓN DE URUGUAY EN EL SISTEMA DE PODER MUNDIAL

El nacimiento de Uruguay como un Estado nacional independiente marca una nueva forma de inserción del país en el mundo, formado por un sistema de relaciones entre Estados nacionales y por una economía cada vez más mundializada. Considerando esta realidad, partimos de la base de que el proceso de formación socio-espacial<sup>2</sup> (SANTOS, 1979) uruguayo está directamente relacionado y condicionado por su inserción dentro del sistema-mundo. Esto nos permitirá ver la evolución histórica y comprender la llegada e instalación de grandes capitales transnacionales en el país. En este sentido, “a relação entre a história da sociedade mundial aliada á sociedade local é fundamental para compreender a realidade espacial como o fato histórico que ela é” (*id.*, 2012a, p.22).

En palabras de Wallerstein:

El mundo en el que vivimos, el sistema-mundo moderno, tuvo sus orígenes en el siglo XVI. Este sistema-mundo estaba entonces localizado en sólo una parte del globo, principalmente en partes de Europa y de América. Con el tiempo, se expandió hasta abarcar todo el mundo. Es y ha sido siempre una economía-mundo<sup>3</sup>. Es y ha sido siempre una economía-mundo capitalista<sup>4</sup>. (p.21, s/d)

Para explorar mejor estos aspectos que caracterizan la inserción mundial de Uruguay, nos resulta pertinente traer otra definición sobre el sistema-mundo-moderno y sus principales características. Según Martins (2009, p.43),

El moderno sistema mundial se establece a partir del siglo XVI y viene, desde entonces, extendiéndose, hasta incorporar, en el S XIX, todo el planeta, y desarrollando sus principales características: la economía-mundo, el Estado-nacional, el Estado hegemónico y los ciclos sistémicos.

---

<sup>2</sup> Categoría de análisis desarrollada por Milton Santos a partir del concepto de Marx de Formación Económica y Social (FES). Santos, ante la negligencia que observa sobre la inclusión del espacio como variable de análisis, resalta su importancia como componente fundamental de la totalidad social y sus movimientos (SANTOS, 1979, p.33) El autor destaca la relevancia de un método de análisis que una procesos sincrónicos y diacrónicos, porque; “Se a Geografia deseja interpretar o espaço humano como o fato histórico que ele é, somente a história da sociedade mundial aliada á sociedade local pode servir como fundamento da compreensão da realidade espacial [...] Pois a história não se escreve fora do espaço e não há sociedade a-espacial” (*id.*, 2012, p.22)

<sup>3</sup> “Lo que queremos significar con economía-mundo (la économie-monde de Brandel) es una gran zona geográfica dentro de la cual existe una división del trabajo y por lo tanto un intercambio significativo de bienes básicos o esenciales así como un flujo de capital y trabajo. Una característica definitoria de una economía-mundo es que no está limitada por una estructura política unitaria.” (*ibid.*, p.21)

<sup>4</sup> “Este libro sostiene que una ECONOMÍA-MUNDO debe ser necesariamente capitalista, y que el capitalismo sólo puede existir dentro del marco de una economía-mundo. Por ende, el sistema-mundo moderno es una economía-mundo capitalista” (*op.cit.*, p.72)

En ambos casos, el siglo XVI hace referencia al año 1648, cuando se firmó la Paz de Westphalia<sup>5</sup> y se estableció *formalmente* un sistema interestatal, donde los Estados-Nación pasan a reconocer entre sí las fronteras y la soberanía de cada uno dentro de sus límites político-territoriales. A partir de entonces, el Estado nacional consideró su territorio como el sustento fundamental de su seguridad y bienestar (GOTTMANN, 1975, p.7). Aquellos países que impulsaron la expansión del sistema en ese entonces (Ciudades-estado Italianas, Países bajos, Inglaterra, España, Portugal) sacarán provecho del colonialismo para aumentar sus riquezas y fortalecer sus posiciones de poder dentro del sistema. Incluso esa acumulación de riquezas extraídas de América Latina y otros continentes ha posibilitado el desarrollo de las grandes potencias como Inglaterra. Por lo tanto la comprensión del período colonial resulta fundamental para entender la estructura actual del sistema-mundo-moderno, de ahí la afirmación de que vivimos en un “sistema-mundo-moderno-colonial” (HAESBAERT, GONÇALVES, 2005, p.19).

Pues bien, con las independencias de Uruguay y demás países latinoamericanos en el siglo XIX el sistema-mundo-moderno se amplió. Pero lo más importante es que se amplió bajo el control de un Estado nacional hegemónico, en ese entonces Inglaterra, que pasó a ejercer el control del comercio y las relaciones económicas con los nuevos Estados nacionales. De esa manera, durante prácticamente todo el siglo XIX el vínculo de Uruguay y los países de la región con los países centrales se limitó a la exportación de productos primarios e importación de productos manufacturados. En palabras de Ruy Mauro Marini,

Es a partir de este momento que las relaciones de América Latina con los centros capitalistas europeos se insertan en una estructura definida: la división internacional del trabajo, que determinará el curso del desarrollo ulterior de la región.(1973, p.111)

En este sentido, Uruguay ha sido históricamente un país exportador de ganado vacuno, así como también de lana para la creciente industria inglesa, que en la década de 1860 representaba un 40% del total de las exportaciones (GAROFALI, 2014, p.44). De igual manera el financiamiento al Estado uruguayo por parte de capitales británicos será fundamental para el desarrollo de infraestructuras y servicios, y en líneas generales para viabilizar materialmente la construcción del país. Como consecuencia hubo desde entonces una fuerte dependencia económica en relación a Inglaterra.

Ese rol de Estado hegemónico del sistema mundial lo ocupó Inglaterra

---

<sup>5</sup> Lugar en la actual Alemania donde se firmó el tratado que puso fin a la guerra de los treinta años (1618-1648) en Europa.

durante todo el siglo XIX<sup>6</sup>, mientras que a posteriori van a ser los Estados Unidos quién asuma ese papel estratégico de articulador del sistema, que para el caso de Uruguay así como de todo latinoamérica será determinante en los procesos sociales, políticos y económicos desarrollados desde entonces. En palabras de Arrighi:

Tal como el Reino Unido en el inicio del siglo XX, los Estados Unidos se tornaron hegemónicos, primeramente, por conducir el sistema interestatal a la restauración de los principios, normas y reglas del sistema de Vestfalia; después, pasaron a gobernar y a reformular el sistema que habían re-establecido (2012, p.65)

Posteriormente, con el fin de la SGM el sistema internacional quedó prácticamente dividido en dos esferas<sup>7</sup> bajo influencia de las dos grandes potencias vencedoras de la guerra, ahora enfrentadas en una “guerra fría”: Los Estados Unidos y la URSS.

Por el lado de occidente Estados Unidos impulsó los acuerdos de Bretton Woods de 1944, que marcaron las nuevas reglas internacionales en materia económica y financiera, con la creación de dos organismos financieros internacionales: el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM). A través de ellos también se impulsaría la re-construcción de los países Europeos (Plan Marshall) y Japón, devastados económica e industrialmente por la guerra, a la vez que se abrían nuevos mercados consumidores para la exportación de productos Estadounidenses, ya que la ausencia de guerras en su territorio le permitió a aquel país un gran desarrollo de sus fuerzas productivas. Sin embargo, Giovanni Arrighi destaca como el principal instrumento de hegemonía norteamericano la propia institucionalización del control del dinero mundial y del poderío militar (2012, p.68 *apud* C.F Schurmann, 1974, p.5,67,77), siendo las instituciones de Bretton Woods elementos secundarios del ejercicio de la hegemonía. De esta manera,

Durante todo el periodo de las décadas de 1950 y 1960, o FM e o BM desempeñarán un papel pequeño o nulo en la regulamentación del dinero mundial, comparados y relacionados con un selecto conjunto de bancos centrales nacionales liderados por el sistema de la Reserva Federal de los Estados Unidos. Solamente con la crisis de la hegemonía norteamericana en la década de 1970, y sobre todo en la de 1980, fue que por primera vez, las instituciones de Bretton Woods se alzarán a una posición de destaque en la regulamentación monetaria global (ARRIGHI, 2012, p.69)

Sea como fuere, luego de la SGM los Estados Unidos tuvo el poder de imponer en occidente un padrón monetario común, así como de establecer un consenso

<sup>6</sup> Según Arrighi, El Reino Unido ejerció sus funciones de gobierno mundial hasta el fin del S XIX. De 1870 en adelante, sin embargo, comenzó a perder el control del equilibrio de poder Europeo, y enseguida, del equilibrio global (2012, p.65)

<sup>7</sup> En el año 1955 se realizó la Conferencia de Bandung, Indonesia, donde se conforma el Movimiento de los Países No Alineados (MPNA), una agrupación de Estados que mantuvo la neutralidad en el conflicto entre las dos grandes potencias y no se alió a ninguna de ellas.

en cuanto a conductas de carácter militar, de seguridad mundial y Derechos Humanos (MARTINS, 2009). La creación de la Organización de Naciones Unidas (ONU) en 1945 y el proceso de descolonización también son correlatos significativos de la hegemonía norteamericana (ARRIGHI, 2012, p.66). De la misma manera en el ámbito del comercio internacional, a través de la firma del GATT, hubo un intento de regular y padronizar los intercambios comerciales, llevando a la creación de la Organización Mundial del Comercio (OMC) en el año 1995, organismo que desde entonces establece las reglas de intercambio entre agentes comerciales.

Por el lado de la esfera oriental o socialista, la influencia de la URSS también será trascendente para las relaciones de poder interestatales. Para el caso de América Latina, el triunfo de la Revolución cubana y su orientación socialista incentivó movimientos revolucionarios en varios países de la región, que en su gran mayoría fueron reprimidos y censurados. En Uruguay y el cono sur, el establecimiento de las dictaduras militares o regimenes Burocrático-Autoritarios (ODDONEL, 1973) fueron el camino promovido por Estados Unidos y adoptado por las elites locales para luchar contra el comunismo e implantar el neoliberalismo en la región.

El periodo que va desde el fin de la SGM hasta 1973 (primera crisis del petróleo y quiebre del padrón oro-dólar establecido en Bretton Woods) es considerado de manera consensual como la “Era de oro” del capitalismo mundial (HOBSEBAWM, 1995). El acelerado proceso de expansión de la economía en los países centrales durante estos años generó también impactos en la organización de la economía y de los territorios en los países periféricos (SILVEIRA, 1993), y esto se tradujo principalmente a través de la transferencia de capitales en sentido centro-periferia. Como expresa Marini,

El avance logrado por la concentración del capital en escala mundial pone entonces en manos de las grandes corporaciones imperialistas una abundancia de recursos, que necesitan buscar aplicación en el exterior. El rasgo significativo del período es que ese flujo de capital hacia la periferia se orienta de manera preferente hacia el sector industrial (1973, p.143).

Uruguay acompañó este proceso de crecimiento y acumulación capitalista mediante un considerable desarrollo de las fuerzas productivas internas, vía importación de maquinarias para el fomento de la industria nacional.

El período comprendido entre 1945-1955 es considerado de manera consensual como el más próspero de la historia económica uruguaya, y coincide en gran parte con experiencia del modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones

(ISI)<sup>8</sup> del gobierno de Luis Batlle Berres<sup>9</sup> (1947-1951). Desde entonces expresiones como “*la Suiza de América*” o “*como el Uruguay no hay*” (ELOY;DEMASI, 1986), hacen referencia a la bonanza económica del país durante aquel período. Sin embargo el crecimiento uruguayo estuvo directamente vinculado con la demanda externa de carne y otros productos de primera necesidad, primero de la Europa pos-guerra, y posteriormente de Corea luego de la guerra civil ocurrida en ese país (1950-53). Por lo tanto dicho crecimiento tuvo sus límites y la matriz exportadora se agotó a partir, sobre todo, de la recuperación de las economías europeas. O sea que esa industrialización, que le permitió a Uruguay una mayor elaboración de productos manufacturados para abastecer el mercado interno, no llegó a consolidar una estructura productiva independiente que le permitiera exportar productos de mayor valor agregado además de los bienes de exportación tradicionales. Esto se debe a la dependencia tecnológica en relación a los países centrales, obstáculo para la expansión de la industria nacional. En *Dialéctica de la dependencia*, Marini explica que,

En la medida en que el ritmo del progreso técnico redujo en los países centrales prácticamente a la mitad el plazo de reposición del capital fijo, esos países se vieron en la necesidad de exportar a la periferia equipos y maquinaria que se habían hecho obsoletos antes de que se hubieran amortizado totalmente. La industrialización latinoamericana corresponde así a una nueva división internacional del trabajo, en cuyo marco se transfieren a los países dependientes etapas inferiores de la producción industrial [...] reservándose a los centros imperialistas las etapas más avanzadas y el monopolio de la tecnología correspondiente. (*op.cit.*, p.144)

Esto quiere decir que el avance tecnológico en la periferia está siempre desfasado temporalmente en relación al avance de los países centrales. Por este motivo el modelo ISI tampoco resultó un camino viable para la superación del subdesarrollo<sup>10</sup>, ya

<sup>8</sup> Industrialización por Sustitución de Importaciones. Esta teoría se basa en las políticas implementadas en algunos países durante el período 1929-1970 (desde la crisis de la bolsa de Wall Street hasta los cambios estructurales del capitalismo mundial y el avance del paradigma neoliberal) Getulio Vargas en Brasil y Domingo Perón en Argentina son los personajes mas emblemáticos del modelo económico conocido como Nacional-desarrollista. Las compras aliadas durante la SGM y el periodo posterior de reconstrucción europea expanden la bonanza económica del país, lo que sirvió de base para la política industrial y pro-obrera del neobatllismo (Portal: Uruguay Educa)

<sup>9</sup> Como vicepresidente de Tomás Berreta, electo en el año 1946, Luis Batlle Berres asume la presidencia tras la muerte del primero en el año 1947. A partir de entonces surge la corriente denominada de neobatllismo, caracterizada por un Estado fuerte y activo socialmente, mediante la aplicación de políticas proteccionistas, industrialistas, sociales, asistencialistas, etc.(Portal: Uruguay educa)

<sup>10</sup> Vale recordar que las nociones de Desarrollo y Subdesarrollo fueron creadas de manera arbitraria a partir de ciertas variables económicas dividen a los países entre pobres y ricos (LEGUIZAMÓN,2007). Por otro lado las Teorías de la modernización, que dividen las sociedades entre tradicionales (atrasadas, con mayoría de población rural, con dependencia económica de productos primarios, etc) y modernas (el modelo de desarrollo Estadounidense y demás países del norte), ofrece caminos para la superación del subdesarrollo. Primero se sustenta el modelo de sociedad capitalista Norteamericano como paradigma de civilización y progreso. Luego se marca un camino por el que los países deben transitar, pasando por un período de conflicto social, de violencia y revolución, para luego lograr la formación de un Estado

que esta relación entre centro-periferia es parte y condición de la estructura histórica del sistema mundial. Esto tiene sus matices si tomamos el caso de los países asiáticos (Japón, China, Corea del sur, etc), que a pesar de que también hacían parte del conjunto de países periféricos, la adopción de un camino diferente y no tan ciegamente orientado por la ideología neoliberal les permitió alcanzar una mayor independencia económica y tecnológica, que incluso los mayores países latinoamericanos como México, Brasil y Argentina no lograron.

En conclusión, la dependencia histórica de la economía Uruguay, condicionada por su inserción subordinada en el sistema-mundo-moderno, puso freno al igual que en los países de la región a los intentos de industrialización nacional. Por lo tanto Uruguay, como país subdesarrollado es “Uma Formação socioeconómica dependente, um espaço onde o impacto das forças externas é preponderante em todos os processos. Por esse motivo, sua organização do espaço é dependente.” (SANTOS, 2012, p.45)

Pues bien, esa dinámica mundial asociada a la “era de oro” del capitalismo llevó al surgimiento, sobre todo a partir de la década de 1960, de una economía cada vez más transnacional, operando en gran medida por sobre las fronteras de los Estados. De esa manera, la “era de oro” creó por primera vez en la historia una economía mundial única, cada vez más integrada y universal, “que se consolidó hacia la década de 1970 como una fuerza global efectiva” (HOBBSAWM, 1995, pp.19 y 272. Traducción nuestra). Eso se dio principalmente gracias al salto cualitativo en materia tecnológica<sup>11</sup>. Este factor es el que más va a incidir sobre la configuración del espacio mundial, ya que a partir de entonces el capital adquiere un gran poder de movilidad que le permite re-definir los lugares en función de la búsqueda de más lucro. De acuerdo con Santos (2012a, p.150);

As novas possibilidades técnicas e organizacionais de transferir á distancia produtos e ordens determinam especializações produtivas solidárias no nível mundial [...] e essa especialização se deve mais ás condições técnicas e sociais que aos recursos naturais. O papel da informação é crucial.

De esta manera se re-definía la DIT en la cual tanto Uruguay como los

---

fuerte que lleve adelante el proceso de industrialización. En este sentido las dictaduras militares en América Latina (y también distintos gobiernos de izquierda y derecha) se apropiaron del discurso del desarrollo y las teorías de la modernidad, ya que se hacía necesario frenar el avance del comunismo y la barbarie que buscaba impedir el progreso social. Ese miedo propagado a partir del triunfo de la revolución cubana impuso un Estado fuertemente represivo y burocrático, mediante la asociación de las fuerzas armadas y la oligarquía nacional asociada a las tramas Estadounidenses del Plan Condor.

<sup>11</sup> El nuevo método, iniciado por los Japoneses iría a tener stocks mucho menores, producción suficiente para abastecer los vendedores *just in time*, y capacidad mayor de variar la producción de una hora para otra a fin de enfrentar las exigencias de cambio. (HOBBSAWM, 1995, p.394)

países vecinos se insertan una vez más de manera subordinada, condicionados estructuralmente por aquella inserción externa dependiente desde el S XIX.

Este nuevo período histórico es denominado período “*Técnico-científico-informacional*”<sup>12</sup> (SANTOS, 2012); “*capitalismo globalizado neoliberal de acumulación flexible*” o simplemente *globalización neoliberal*<sup>13</sup>. (HAESBAERT; GONÇALVES, 2005). Se trata de una nueva fase de la historia humana (SANTOS, 2012a, p.145). Ahora todo se mundializa: a produção, o dinheiro, o crédito, a dívida, o consumo, a política e a cultura (*id.*, 2012, p.204). Es decir que el proceso de globalización lleva a la mundialización del espacio geográfico, donde entre otras implicaciones; “os territórios nacionais se transformam em espaços nacionais da economia internacional” (*id.*, 2012a, p.147)

Junto con esa redefinición de la DIT se promovió el avance del paradigma neoliberal, principalmente en América Latina, bajo una crisis política y social generalizada (revoluciones, dictaduras militares, etc) que acompañó los acontecimientos ocurridos en escala mundial<sup>14</sup> y el “fin de la era de oro del capitalismo mundial” (HOBBSAWN, 1995, p.433).

En Uruguay, la adopción de las Medidas Prontas de Seguridad<sup>15</sup> (represión sistemática de distintos movimientos sociales, detenciones arbitrarias, invasión de domicilios, etc) implementadas a partir de 1968 bajo el gobierno de Jorge Pacheco Areco (1967-1972)<sup>16</sup>, se tornaron un instrumento imprescindible para imponer una política económica basada en el congelamiento de los salarios y en el combate a la reacción del movimiento operario (PADRÓS, 2011). Es decir que la represión y la “doctrina de shock” (KLEIN. N, 2007) fueron el principal camino para la imposición de la ideología neoliberal.

## 1.2- NEOLIBERALISMO Y ABERTURA ECONÓMICA COMO RUMBO POLÍTICO DEL

<sup>12</sup> “Nesse periodo, os objetos tecnicos tendem a ser ao mesmo tempo técnicos e informacionais, já que, graças á extrema intencionalidade de sua produção e de sua localização, eles já surgem como informação [...] Estamos diante da produção de algo novo, a que estamos chamando de *meio técnico-científico-informacional*” (SANTOS, 1996, p.238)

<sup>13</sup> Tales autores consideran que la liberalización de las finanzas, aliada al nuevo padrón tecnológico, dio forma a una fluidez o globalización del espacio planetario nunca antes vista. (HAESBAERT; GONÇALVES, 2005, p.37)

<sup>14</sup> Entrada de Estados Unidos en la guerra de Vietnam, revoluciones en América Latina tras el entusiasmo del triunfo de la revolución Cubana, el Mayo Frances, etc. Para Hobsbawm (1995) la explosión demográfica en los países del tercer mundo, posterior a la Era de oro, es el cambio más fundamental del corto S XX. Una consecuencia fue el aumento de la brecha entre ricos y pobres, países avanzados y atrasados, mismo cuando las economías de las regiones crecían a la misma tasa. (1995, pp.338-339)

<sup>15</sup> En 1968, el MLN no era una amenaza real, por lo que las MPS eran en verdad un instrumento de control social y militarización de los trabajadores. (PADRÓS, 2011) Por otra parte dichas medidas violaban principios constitucionales sobre las atribuciones de cada poder, ya que el Poder ejecutivo comenzó a implementar las MPS pasando por alto ciertos procedimientos legales.

<sup>16</sup> Como vice presidente de Oscar Gestido, asumió la presidencia tras la muerte de éste en el año 1967. Durante su gobierno, hubo un consistente avance de medidas autoritarias, esbozando el posterior Terrorismo de Estado desencadenado por la dictadura de Seguridad Nacional. (PADRÓS, 2011)



## ESTADO

El neoliberalismo se propagó por el mundo a partir de la década de 1970, luego de la crisis del petróleo<sup>17</sup> y el quiebre unilateral del acuerdo de Bretton Woods por parte de Estados Unidos. Entre los principales teóricos se destacan Friedrich Hayek y Milton Friedman, economistas austriaco y estadounidense respectivamente, que a partir de las teorías del liberalismo clásico estructuraron esta “nueva” ideología de mercado. En palabras de Harvey,

El neoliberalismo es una teoría de prácticas políticas y económicas que afirman que la mejor manera de promover el bienestar del ser humano consiste en no restringir el libre desarrollo de las capacidades y de las libertades empresariales del individuo dentro de un marco institucional caracterizado por derechos de propiedad privada fuertes, mercados libres y libertad de comercio (2007, p.6)

A estas palabras, podemos acrecentar que dicha ideología consiste en prácticas económicas propias del liberalismo clásico, con la particularidad de contar con el capital financiero y virtual como nueva herramienta de poder.

Como salida para la crisis económica se fomentaron una serie de medidas, entre ellas la des-regulación del mercado de trabajo, de los flujos financieros y del comercio. O sea la promoción de una economía de mercado, en donde la participación de los Estados sea la mínima imprescindible para garantizar el libre funcionamiento del mercado auto-regulable. En la práctica, los gobiernos de Ronald Reagan en Estados Unidos y Margaret Thatcher en Inglaterra, a fines de la década de 1970, son ejemplos concretos de la aplicación de estas medidas, antes experimentadas en Chile durante la dictadura militar de Augusto Pinochet y sus “Chicago boys<sup>18</sup>”, donde se adoptó al pie de la letra el programa de des-regulación y apertura económica. Según Monica Arroyo (2006):

O modelo de abertura das economías, inspirados nos principios do neoliberalismo [...] aparece como uma necessidade inexorável para adaptarse ás mudanças do sistema económico mundial. É assumido como a única resposta possível pelos mais variados dirigentes políticos (2006, p.182).

Según Ceceña (2003, p.8), bajo el paradigma neoliberal los Estados Unidos propició de distintas maneras el desdibujamiento de las fronteras geográficas, jurídicas, políticas, así como cambios en los criterios de regulación, lo que llevó a que progresivamente los estados nacionales, con sus economías violentadas, fueran cediendo

---

<sup>17</sup> Al cabo de pocos meses el precio del crudo se multiplicó por cuatro. Casi simultáneamente se produjo el cierre del mercado europeo, que era el principal destino de la producción cárnica uruguaya, provocando una caída del volumen y del precio (que se derrumbó a menos de la mitad) de las exportaciones de dicho producto. (YAFFE, 2010, P.2)

<sup>18</sup> Grupo de economistas formados en la Universidad de Chicago bajo la ideología neoliberal, con Milton Friedman como uno de los principales economistas difusor de las políticas neoliberales.

autoridad a los organismos internacionales controlados por la potencia del norte.

En el caso de Uruguay, La Ley de Reforma cambiaria y monetaria de 1959, bajo las orientaciones del FMI, significó la apertura de la economía nacional. Esta ley,

procuraba instaurar la acción del libre juego de la oferta y la demanda fundamentalmente en el mercado cambiario, con vistas a equilibrar el balance de pagos, liberalizar las corrientes comerciales eliminando las prácticas bilateralistas y propiciar el ingreso de capitales extranjeros (CINVE, 1984, p.155)

Desde entonces se realizaron sucesivas renegociaciones con el FMI que tuvieron como consecuencia un fuerte y creciente endeudamiento externo, principalmente con Estados Unidos (ELOY; DEMASI, 1986, p.86). Por lo tanto, “ya en la década de 1960 se implantan los primeros rasgos de un modelo económico liberal” (GAROFALI, 2014), promoviendo una abertura para la entrada de inversión extranjera y fomentando la privatización de empresas y servicios públicos, así como la privatización y extranjerización de tierras.

Se puede decir que mediante el apoyo financiero del FMI y la entrada de capitales transnacionales, hubo una reinserción de Uruguay en los canales de la DIT, “al tiempo que dicha inserción constituía la nueva forma que la dependencia asumía” (ELOY; DEMASI, 1986, p.64). Una de las principales consecuencias de esta re-inserción subordinada es el incremento de la deuda externa, que en Uruguay alcanzaría entre 1983 y 1984 un porcentaje récord al ubicarse en el 90% del valor del PBI (YAFFE, 2005, p.9). Esta ampliación de la deuda externa en forma de *círculo vicioso*, se convirtió en un elemento de presión para lograr las privatizaciones masivas y los llamados ajustes estructurales en América Latina y distintas partes del mundo (CECEÑA, 2003). Para el caso uruguayo, mas deuda llevó a más privatizaciones, más privatizaciones llevaron a más deuda.

Consecuentemente con esta orientación política, en el año 1974, marco de la dictadura militar (1973-1985), se promulga en Uruguay la ley de promoción Industrial, que prevé incentivos para la inversión industrial, créditos, exoneración de tributos, etc, de manera de atraer capitales privados que dinamicen la economía. Además de dicha ley se procedió “a una profunda liberalización y apertura externa del sistema financiero uruguayo y del mercado cambiario<sup>19</sup>” (YAFFE, 2005). Esto continuó incrementando los niveles de endeudamiento externo, también asociado a un proceso de

---

<sup>19</sup> Al cabo de este proceso el mercado financiero uruguayo quedó completamente liberalizado lo mismo que los movimientos de capitales desde y hacia el país, iniciándose un fuerte proceso de dolarización de la economía. “En virtud de la importancia que adquirió la liberalización cambiaria y financiera, seguida de la comercial, Astori (*El Uruguay de la Dictadura 1973-1985, 1989*) consideró a esta etapa como la de implantación del neoliberalismo.” (YAFFE, 2005, p.3)

inversión pública en obras de infraestructura, como los dos puentes binacionales con Argentina en Fray Bentos (1972-1976) y Paysandú (1973-1975), y la represa hidroeléctrica y el puente de Salto Grande, inaugurados en 1983.(YAFFE, 2005)

De esta manera llegamos a la Ley forestal del año 1987, que marca el punto de partida que posibilita la actividad industrial celulósica que se desarrolla en el país a partir del año 2005. Junto con eso también es importante ver cual ha sido el desarrollo histórico de la actividad forestal en el país previo a la promulgación de dicha ley, lo que va a dejar aún más de manifiesto la importancia que esta política de Estado ha tenido para la inserción uruguaya en un rubro prácticamente nuevo, que actualmente conecta al país con capitales transnacionales de escala mundial.

### 1.3- PANORAMA PREVIO E IMPLEMENTACIÓN DE LA LEY DE PROMOCIÓN FORESTAL DEL AÑO 1987

Según Panario y Gutierrez (2007, p.1), la forestación con eucaliptos y pinos, comienza en Uruguay hacia fines del siglo XIX con distintas finalidades, entre las que se destacan el ser montes de abrigo, sombra y leña complementarios de la ganadería de la época. Esas dos especies de árbol en particular, especies de rápido crecimiento, van a ser las mas implementadas para el desarrollo de la actividad forestal. De esa manera, hasta gran parte del siglo XX la forestación se destinó fundamentalmente a auxiliar a las actividades tradicionales del país, mientras que la madera en su mayoría era utilizada en forma de leña o actividades comerciales de pequeña escala.

Para el año 1951, una misión conjunta de la FAO y el Banco Mundial realizó una serie de recomendaciones de acuerdo a las potencialidades para el desarrollo forestal en el país, que constituyeron la base de las leyes forestales aprobadas posteriormente. Ante estas estrategias, Panario y Gutierrez, (*ibid*, p.6) se refieren incluso al BM como “el verdadero gestor de la política forestal industrial del estado uruguayo<sup>20</sup>”. Comenzando por este factor, no es raro que a partir de entonces se fueran introduciendo políticas de atracción para capitales extranjeros, destacando atributos como la productividad de los suelos y los beneficios estatales, políticos y normativos que garantizan la adaptación del país a la DIT asociada a la silvicultura.

Por otro lado, la segunda crisis del petróleo en 1979 también abrió un camino para la búsqueda de alternativas en materia energética, incentivando la

---

<sup>20</sup> En este sentido, compartimos la idea del papel importante que el BM tiene en la introducción de esta industria, no obstante discordamos con la afirmación tan categórica de que dicho banco sea el gestor de la política forestal.

producción de madera como nueva matriz energética. La compra de tierras de la petrolera Shell en el país a principio de los años 90, puede ser asociada a esa búsqueda de la empresa holandesa por abarcar fuentes alternativas de energía.

Panario y Gutierrez (2007) también destacan la participación de la Agencia de Cooperación Internacional de Japón (JICA), que a través de asistencia técnica y equipos de consultoría fueron produciendo conocimiento vinculado a la explotación silvícola, “en un país que hasta la expansión reciente de la forestación estaba cubierto en un 90% por pastizales dedicados a la ganadería” (ALVARADO, 2009). Desde entonces, con la asistencia técnica e influencia japonesa, ya se establecían algunos acuerdos para el futuro de la actividad;

En donde el rol adjudicado a Uruguay en esta cadena productiva sería realizado por capitales finlandeses y terminaría en la fabricación de pasta de celulosa. Luego, el papel se produciría en Finlandia y sería transportado hacia Japón en buques de esta bandera, liberándose este último país de las fases contaminantes del proceso (PANARIO;GUTIERREZ, 2007, p.3).

Teniendo en cuenta estas afirmaciones, podemos decir que la ley forestal hace parte de una estrategia de largo plazo del Estado, que entre la influencia externa y el predominio de la orientación neoliberal interna, marcó el camino para el desarrollo de un rubro productivo nuevo en el país, conducido por intereses corporativos. En ese proceso de apertura neoliberal, grandes empresas privadas y/o extranjeras fueron adquiriendo considerables extensiones de tierras en el país, en principio para abastecer a las industrias madereras ubicadas en el norte, y luego trasladando las industrias hacia las cercanías de la materia prima.

En esta transferencia de capitales vinculados a la silvicultura, Alvarado identifica dos etapas:

En la primera, las grandes empresas expanden sus plantaciones en distintos lugares del mundo, de manera de proveer a sus plantas industriales ubicadas en el Norte con la celulosa producida en el Sur; en la segunda, cuando las plantaciones propias han alcanzado un volumen considerable y, si la rentabilidad es favorable, comienzan a construir centros industriales en los nuevos países productores, lo que lleva, en algunos casos, al cierre de las plantas en los países de origen. (2009, p.80)

Se puede decir que las grandes empresas fueron preparando el terreno para la posterior instalación de industrias, teniendo en cuenta además los ciclos de crecimiento a largo plazo de los cultivos forestales. También es cierto que la rapidez del crecimiento de las especies, la facilidad para la obtención de tierras a bajo precio y el costo reducido de la mano de obra cierran una ecuación inmejorable para que las empresas del norte miren hacia el sur en busca de nuevos espacios de producción (*id.*,

p.81).

Pues bien, pasemos a ver entonces la política que inicia el proceso de inserción de Uruguay en el circuito económico forestal-celulosico. Como “Política de Estado”, la ley forestal permanece constante y “ha atravesado, luego de la restauración democrática, gobiernos de los tres partidos políticos mayoritarios<sup>21</sup>”(PANARIO; GUTIÉRREZ, 2007, p.7).

Si bien la primera ley forestal (Nº 13.723 ) data del año 1968, la misma es considerada por varios autores (Alvarado, 2009; Panario y Gutierrez, 2007; Baccetta, s/d) como una primera etapa en la que se fomenta el abastecimiento del mercado interno y la conservación del bosque nativo. Dicha normativa por lo tanto tuvo resultados moderados, puesto que entre 1975 y 1988 se forestaron en total unas 45 mil hectáreas (Estadísticas agropecuarias- DIEA, 2003). Esa primera ley fue derogada a mediados de la década de 1980 (ALVARADO, 2009) y en el año 1987 se implementa la ley vigente, con políticas claramente destinadas a la atracción de capitales internacionales, ampliando los beneficios y garantías para estimular la inversión en el país.

**La ley 15.939 de 1987;** “declara de interés nacional la defensa, el mejoramiento, la ampliación, la creación de los recursos forestales, el desarrollo de las industrias forestales y, en general, de la economía forestal” (URUGUAY XXI, 2014, p.19). De esta manera, como destaca Gautreau, los incentivos combinan;

Exoneraciones fiscales (impuestos sobre las tierras y sobre las ganancias para las superficies plantadas), subsidios por reintegro parcial de los costos de implantación (preparado del terreno, compra de insumos, costos de mano de obra para la siembras...), créditos blandos, exoneración de tasas de aduana para la importación de capitales y bienes ligados a la actividad silvícola. (2014, p.45)

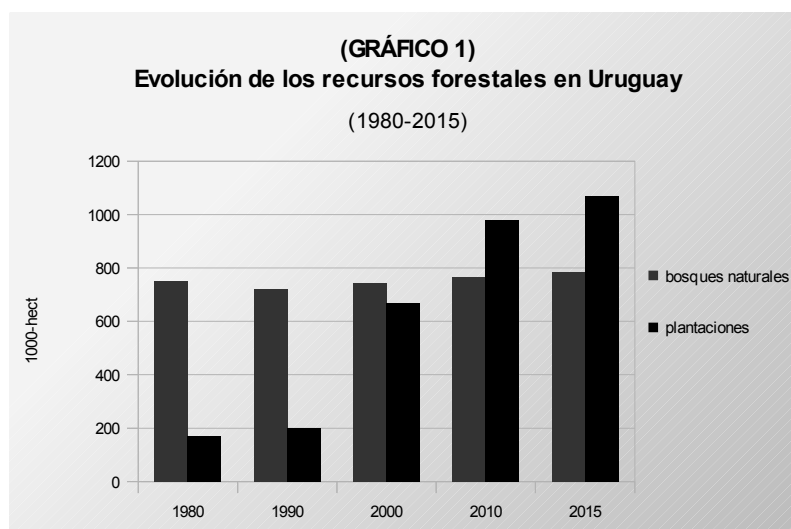
Con el aval de esta ley, durante las décadas de 1990 y 2000, las grandes empresas irán haciendo crecer su patrimonio forestal en territorio uruguayo, incentivadas por un Estado que ha brindado las condiciones normativas para garantizar el suceso de dichas inversiones. La ley forestal estableció desde el comienzo los tipos de tierra supuestamente ideales para la actividad forestal, teniendo en cuenta características edafológicas que hacen al buen crecimiento de los árboles y la baja productividad para ser explotadas con otros rubros (DEIA, 2003). Sin embargo entre 1987 y 2010 a través de sucesivos decretos<sup>22</sup> esa categorización de los suelos se fue modificando y ampliando, llegando al final de 2010 con una superficie potencial de 4.200.000 de hectareas de

<sup>21</sup> Julio María Sanguinetti (1985-1990- Partido colorado); Luis Alberto Lacalle (1990-1995- Partido blanco); J.M.Sanguinetti (1995-2000); Jorge Batlle (2000-2005- Partido colorado); Tabaré Vasquez (2005-2010- Frente Amplio); José Mujica (2010-2015- Frente Amplio)

<sup>22</sup> Decretos presidenciales 452/988 (6 de julio de 1988), 333/90 (25 de julio de 1990), 191/006 (16 de junio de 2006), 220/10 (14 de julio de 2010). (MGAP: Ministerio de Ganadería, agricultura y pesca)

aptitud forestal (GAUTREAU, 2014, p.234). Como veremos mas adelante, la presión por parte de las grandes empresas será un factor determinante para que el Estado modifique la caracterización de los suelos en favor de estas.

Teniendo en cuenta esas más de 4 millones de hectáreas de prioridad forestal, el millón y poco de hectáreas forestadas en la actualidad representan aproximadamente un 25% del total de suelos declarados de prioridad forestal. Sin embargo este porcentaje disminuye si tenemos en cuenta que no todas las plantaciones estan dentro de los suelos catalogados de prioridad forestal. Esa categorización es una manera de hacer con que la silvicultura no compita por la adquisición de tierra con otros rubros. Sin embargo la misma no impide que hasta hoy se plante en otros tipos de suelos, por lo tanto no ha sido una herramienta de control efectiva y solo incentivó, mediante subsidios, la plantación en esos suelos, lo que no quitó que las grandes empresas que no precisan de subsidios también plantaran fuera de dichos suelos (*ibid.*, p.235).



Fuente: Elaboración propia en base a Recursos forestales. Uruguay pdf; Anuario 2013 forestación; URUGUAY+FRA+2015; Sistema de Información Forestal. Dirección General Forestal (MGAP).

El gráfico de la figura 1 nos muestra el crecimiento de las plantaciones artificiales (eucaliptus y pinos) durante el periodo 1980-2015. Como vemos, se observa un aumento exponencial en la cantidad de tierras forestadas durante la década de 1990, con un pico en el año 1998 de 86.600 hectáreas plantadas. Para el año 1999 el sector comienza a transitar por un notorio estancamiento, que potenciado por la crisis del 2002, la caída de los precios en los mercados internacionales, el bajo desarrollo industrial y las dificultades en el pago de los subsidios, resultan en un lento crecimiento para el período

2002-2006 (10.000 hectáreas anuales) (FERRER; LIROLA, 2012).

Además de los incentivos previstos en la ley forestal, el precio de la tierra en Uruguay permaneció hasta los años 2000 relativamente mas bajo que en los países de la región, sumando otro atractivo para las empresas. Este fue de hecho un factor clave que resultó ventajoso en relación a países vecinos como Argentina, ya que con la cantidad de tierras disponibles y las políticas de estímulo “se construyó un modelo de desarrollo forestal prácticamente desde cero” (ALVARADO, 2009). También se considera ventajosa la propia ubicación uruguaya, con un amplio litoral, facilidades portuarias y una buena red de caminería rural, además de otro factores sociales que lo diferencian de los países de la región<sup>23</sup>. Por último la calidad de tierras, donde los aspectos biofísicos resultan fundamentales, comparando las tasas de crecimiento de las plantaciones, menores que en cualquier otro lugar<sup>24</sup>.

Al mismo tiempo hubo un estancamiento y crisis del sector ganadero-agrícola en los años 90, que incitó a muchos productores a vender sus tierras a las empresas silvícolas que llegaban a instalarse en el país (GAUTREAU, 2014). Y sumado a este factor, la deuda<sup>25</sup> del Estado con productores silvícolas debido al retraso del pago de los subsidios a partir de 1998 (GAUTREAU, *loc.cit*), llevó a que fuera imposible para muchos pequeños y medianos productores mantenerse en la actividad, lo que por supuesto no afectó a grandes empresas. Según el mismo autor, este es un momento clave, “que quizás explique en gran parte la tendencia a la concentración del sector maderero uruguayo a partir de entonces, liderado por grandes empresas extranjeras” (*ibid.*, p.73).

Julio Maria Sanguinetti (1985-1990; 1995-2000) y Luis Alberto Lacalle (1990-1995) fueron los presidentes en Uruguay a cargo de la implementación del paradigma neoliberal y la consolidación de una política denominada de “regionalismo abierto” (CEPAL), “nuevo regionalismo” (BID) o “Paradigma de Estado Normal” (CERVO,

---

<sup>23</sup> Gautreau (2104) se refiere a conflictos que las grandes empresas, Arauco y CMPC en Chile y Fibria en Brasil, tuvieron con pequeños productores y comunidades indígenas, afectados por la adquisición de tierras de parte de las empresas. Además, la creciente escasez de tierras agrícolas hace que en varios lugares se prefiera cultivar productos comestibles y no madera. En el caso de las empresas chilenas hubo una carrera hacia el Rio de la plata, buscando espacios menos conflictuosos, como de tierras de baja aptitud agrícola, donde la competencia con la agricultura no fuera tan fuerte.

<sup>24</sup> En el sur de Brasil o Uruguay, un eucalipto está pronto para ser cortado para celulosa a los diez o doce años, cuando en Sudáfrica demora veinte. Pinos para triturado (para celulosa o paneles) demoran treinta años o más en Estados Unidos, quince a veinticuatro años en nuestra región. Estas productividades tienen varias ventajas para el sector maderero: aceleran la recuperación de las inversiones silvícolas respecto a otras partes del mundo, y permiten *actualizar* mas rápidamente la genética de las plantaciones. (GAUTREAU, 2014, p.36)

<sup>25</sup> Se reconoció una deuda en 2005 por impagos de 26 millones de dólares, que posteriormente los gobiernos del Frente Amplio fueron reembolsando. (GAUTREAU, 2014)

2003). A través de esta orientación política y económica se profundizó el arraigo de las empresas extranjeras en el territorio nacional, incentivadas por medidas de carácter corporativo que favorecen su llegada. Según Gautreau,

El contexto en que fue adoptado el plan de 1987 favoreció la presencia hegemónica de exportadoras transnacionales mucho más que el desarrollo de un denso sector nacional, por ejemplo autorizando a partir de 1988 la adquisición de tierras por sociedades anónimas (2014, p.47).

De esta manera, la década de 1990 está marcada por el ingreso al país de grandes inversiones extranjeras. En 1990 se crean dos filiales: EUFORES.SA (filial del grupo español ENCE) y Forestal Oriental Sociedad Anónima (FOSA: holandesa shell y finlandesa UPM). Además, la sueco-finlandesa Stora Enso llega al país en 1996 y la estadounidense Weyerhaeuser se instala en el norte a partir de 1997, afianzando el tiempo de las transnacionales en el país, las que a partir de entonces dominan netamente el mercado de tierras para silvicultura (GAUTREAU, 2014). La dinámica del sector desde entonces, estará determinada por el alto grado de concentración de la tierra, como veremos en el próximo capítulo.

Lo cierto es que esa colaboración del Estado con las empresas para favorecer su actuación en el país marcó el camino para la actividad industrial que se desarrollará a partir de la segunda mitad de la década del 2000. La instalación de UPM en Uruguay, que comienza su construcción en 2005, corresponde a aquella segunda etapa que destaca Alvarado (2009), donde la empresa transnacional finlandesa ya no transporta la madera hacia sus fábricas en Europa, sino que transfiere la etapa industrial de producción al sur, donde las condiciones para una mayor generación de lucros son prácticamente ideales.

Antes de ello veamos quienes son los principales actores del mercado mundial de celulosa, como se posicionan los demás países del cono sur y otros aspectos relacionados a la DIT del rubro forestal-celulósico.



## SEGUNDA PARTE

En esta segunda parte tenemos dos propósitos: (1) Ofrecer un panorama general sobre el mercado mundial de celulosa, identificando a los países líderes en producción y exportación. Entre ellos aparecen Finlandia y Suecia, ambos presentes en Uruguay a través de sus capitales transnacionales, lo que nos lleva a resaltar algunas cuestiones respecto a la DIT, a la actuación de los Estados en respaldo de las empresas y a las relaciones de poder dentro del sistema interestatal.

(2) Teniendo en cuenta la importancia de la región en el mercado de celulosa, haremos una aproximación sobre el desarrollo de la silvicultura en el cono sur, específicamente en Brasil, Chile y Argentina. El propósito de esta aproximación es destacar los trazos similares que la actividad presenta en los cuatro países, incluido Uruguay, principalmente asociados al movimiento de inserción regional y especialización regional productiva dentro de la dinámica del capitalismo mundial y la DIT, orientado a partir de políticas de apertura neoliberal que repercuten territorialmente de manera semejante, llevando a la concentración y privatización de la tierra, a la fragmentación de los espacios nacionales y al uso corporativo del territorio por parte de grandes empresas.

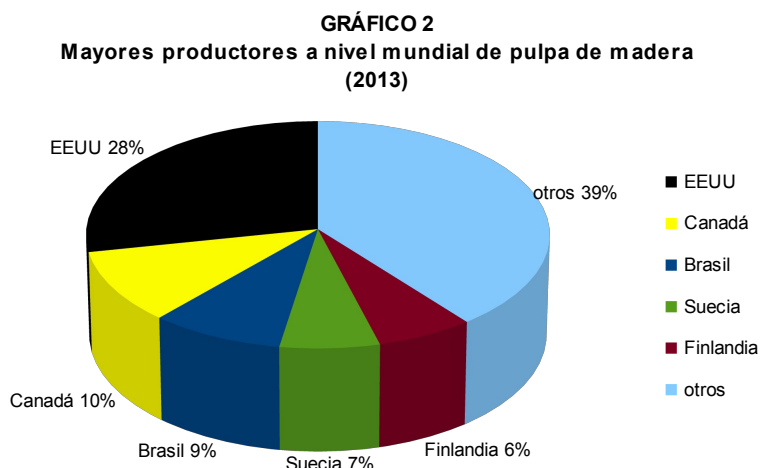
### 1.5- PANORAMA SOBRE EL MERCADO MUNDIAL DE LA CELULOSA

Según Queiroz (2014), en el periodo 1970-2012, la tasa media anual de producción de celulosa en el cono sur fue superior a la de las demás regiones: 10,4%, en cuanto América del norte, Europa y Asia presentaron una tasa de 2,1%, 3,7% y 5,5% respectivamente. Durante la década de 1990 la tasa media de crecimiento anual de la producción fue un poco menor, 8,7%, sin embargo muy por encima de las otras regiones: 1,6% en América del norte, 3,6% en Europa y 4,% en Asia. Por último, de 2000 a 2012, el crecimiento del volumen producido en el cono sur se mantuvo por encima de las otras regiones: 7,2% (*ibid.*, p.18). Del volumen total de celulosa producida en la región, un promedio de 70% son exportados, es decir que la mayoría de los procesos industriales que agregan mas valor a los productos madereros se realizan fuera de la región.

En el año 2009 la región se tornó la primera exportadora mundial de celulosa, superando a América del norte y Europa, y desde 2010 viene ocupando la

segunda posición con una participación media en el volumen total de exportaciones de 30% (*ibid.*, p.160). Brasil y Chile responden por la mayoría de la producción y exportación. Argentina producía hasta 2007 aproximadamente 5% del total de la región y era responsable por el 5% del volumen total de exportaciones. Sin embargo a partir de 2008, con el inicio de las operaciones de la primera fábrica de celulosa en Uruguay, la participación Argentina se redució para 2%, mientras que Uruguay paso a producir 6,2% del volumen total y 6,7% del volumen exportado (*ibid.*, p.163).

En rasgos generales, hay un deslocamiento de plantas de producción de celulosa hacia el sur, especialmente Chile, Brasil y Uruguay, mientras las etapas productivas responsables por el mayor valor agregado siguen concentradas en América del norte y los países escandinavos, donde ha aumentado la producción de papel y disminuido la producción de celulosa<sup>26</sup> (RODRIGUES, 2012, pp.55, 56 y 57).



Fuente: Anuario FAO de productos forestales (2009-2013). Disponible en: [www.fao.org/forestry/statistics/80570/es/](http://www.fao.org/forestry/statistics/80570/es/)

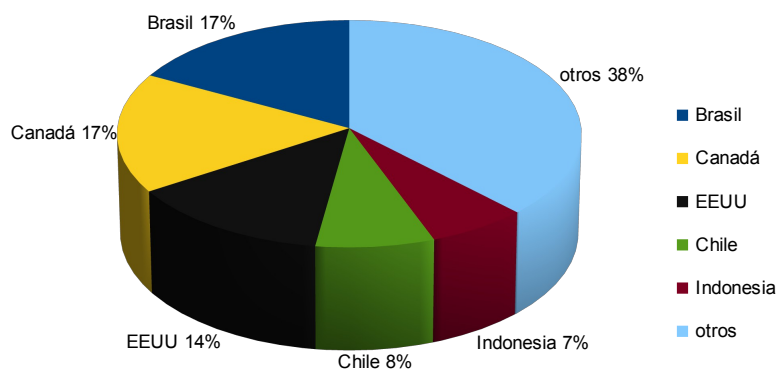
NOTA: En las estadísticas de producción y comercio, la pulpa de madera representa la suma de la pasta de madera mecánica, pasta de madera semiquímica, pasta de madera química y pasta de madera soluble. (FAO, 2013, p.66)

El gráfico 2 nos muestra el ranking de los principales productores de celulosa a nivel mundial, donde lidera los Estados Unidos, que produce casi el triple que el segundo colocado, Canadá. Brasil, con una industria avanzada en este rubro y la mayor

<sup>26</sup> “Trata-se de uma política de fechamento de fábricas em países cujos padrões de regulação ambiental tornam os custos de produção mais elevados, especialmente pelo acesso à matéria-prima, e a aplicação de investimentos nos países capazes de produzir a chamada “celulose de baixo custo” (*ibid.*, 2012, p.61).

empresa productora (Fibria), ocupa la tercera posición, seguido por Suecia y Finlandia, países líderes tradicionalmente en la elaboración de productos de madera, en la actualidad ambos presentes en Uruguay a través de capitales privados.

**GRÁFICO 3**  
**Mayores exportadores a nivel mundial de pulpa de madera**  
**(2013)**



Fuente: Anuario FAO de productos forestales (2009-2013). Disponible en : [www.fao.org/forestry/statistics/80570/es/](http://www.fao.org/forestry/statistics/80570/es/)

NOTA: En las estadísticas de producción y comercio, la pulpa de madera representa la suma de la pasta de madera mecánica, pasta de madera semiquímica, pasta de madera química y pasta de madera soluble (FAO, 2013, p.66).

El gráfico 3 nos dice respecto a las exportaciones. Con relación al año 2012, Brasil sustituyó a Canadá como principal exportador, mientras que en quinto lugar aparece Indonesia, reemplazando en esa posición a Suecia. Entre los países de la región, vemos como Brasil exporta más del 60% de lo que produce ( 9,8 de 15,5 millones de toneladas anuales producidas). Luego aparece Chile como cuarto mayor exportador, exportando 4,5 de las aproximadamente 6 millones de toneladas producidas en 2013, es decir más del 80%.

En cuanto a los demás países, Suecia disminuyó su producción y exportación en relación al año anterior, donde exportó solo un 25% aproximadamente en relación al total de su producción (3,3 de 12,4 millones de toneladas producidas), esto permitió que Indonesia, que en 2012 ocupó el noveno lugar en el ranking de mayores productores por encima de Chile, reemplace a Suecia en 2013 como quinto mayor país exportador, con 3,8 millones de toneladas exportadas.

En el caso de Finlandia, como Suecia es un país que exporta muy poco en relación a la cantidad de su producción (11,3 millones de toneladas anuales) por lo que

no aparece entre los principales exportadores. Sin embargo en 2013 ocupó el cuarto lugar, seguido por Suecia entre los mayores países consumidores de pulpa de madera, ranking liderado por EEUU, China y Japón. En cuanto a las importaciones del producto, el ranking lo lidera China, seguido por EEUU, Alemania, Italia y Holanda. (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura-FAO, 2013)

De esto se desprender algunas conclusiones. Primero, que los países centrales del sistema mundial, como Suecia y Finlandia, utilizan la mayor parte de su producción de pulpa de madera para consumo propio, para procesarla y agregarle valor internamente, mientras que países periféricos como Chile y Brasil exportan la mayoría de lo que producen, que si bien es una materia prima ya industrializada, el mayor valor agregado le será dado en Estados Unidos, China o Alemania, los principales importadores. Lo segundo es un dato curioso en relación a Finlandia. De las 11,3 millones de toneladas de celulosa producidas por aquel país, 3,4 millones son producidas por la empresa UPM, es decir aproximadamente un 30% de ese total. A su vez, de esas 3,4 millones de toneladas producidas por la empresa, 1,1 millones (mas del 30%) son producidas en la fábrica ubicada en Uruguay. Esto quiere decir, en primer lugar que Finlandia es lider en producción de celulosa debido, en gran parte, a la explotación de los recursos naturales en territorio uruguayo. Y en segundo lugar, que esa explotación y producción de celulosa es realizada bajo el régimen de ZZ.FF, lo que implica como veremos que esa producción se materializa en Uruguay, no obstante dentro de un “enclave territorial” (lo que ingresa a Z.F es considerado exportación del país y lo que proviene de estas se consideran importaciones) llamado Zona Franca UPM. Por lo tanto, dentro de la DIT, Uruguay produce y exporta madera para abastecer la industria de celulosa Finlandesa, en propio territorio Uruguayo.

Veamos ahora, teniendo en cuenta la importancia que adquiere el cono sur en la producción de celulosa, con dos países entre los máximos exportadores, como ha sido en cada uno de ellos la evolución del sector forestal y el rol de los Estados a través de sus políticas para el fomento a la actividad silvícola.

## 1.6- APROXIMACIÓN A LOS PAÍSES DE LA REGIÓN: BRASIL, CHILE Y ARGENTINA

Si bien la formación socio-espacial (SANTOS, 2012a) de cada país nos impide hacer generalizaciones apresuradas, consideramos que los caminos recorridos por los países del cono sur presentan trazos que es posible relacionar, sobre todo en lo que se refiere, como dijimos, a la inserción regional en el sistema-mundo-moderno, de igual

forma condicionada por fuerzas externas y económicamente dependiente y subordinada a los intereses de los países desarrollados y organismos financieros internacionales. Sin olvidar la actuación de las burguesías locales vinculadas a los circuitos mundiales, que en busca de sus intereses ejercen un papel importante en ese relacionamiento de los países con los centros capitalistas internacionales.

En cuanto a la evolución general de las respectivas economías;

Se han identificado tres grandes etapas en la historia económica latinoamericana desde la consolidación de los estados y las economías nacionales en el último tercio del siglo XIX hasta fines del XX: la del crecimiento hacia fuera o economía agroexportadora (1870-1930), la del crecimiento hacia adentro o de la ISI (1930-1970), y la del crecimiento con deuda o nuevo paradigma (1970-2000<sup>27</sup>) (YAFFE, 2005, p.11).

Esto quiere decir que, con algunos años de diferencia entre un país u otro, todos transitaron más temprano o más tarde por estas etapas. Consecuentemente podemos agregar la etapa contemporánea, con la llegada de gobiernos de centro-izquierda que marcan nuevas tendencias políticas e ideológicas. No obstante, en cuanto al desarrollo forestal, las políticas sectoriales del período neoliberal continúan vigentes en todos los países, lo que nos permite aún más relacionar estos casos.

Además, en todos los países hay una fuerte presencia de grandes empresas transnacionales del rubro silvícola, que provocan impactos territoriales similares a los observados en Uruguay. Dichos impactos están relacionados sobre todo a la propiedad privada de la tierra, lo que da a las empresas un gran poder de decisión e influencia política y económica frente a los Estados nacionales y a las localidades en donde se instalan.

Por otro lado las empresas transnacionales como UPM Uruguay, Arauco (Chile) o Fibria (Brasil), se manejan política y económicamente a través de “estándares” de producción, normas de funcionamiento y de calidad, regulaciones ambientales padronizadas, etc. Esto nos permite suponer que así como en Uruguay también en Chile, Brasil y Argentina las actividades, las conductas y las relaciones que dichas empresas establecen con las sociedades locales tienen una dinámica similar y llevan a re-configuraciones territoriales y socio-espaciales semejantes. Cada lugar absorberá estas actividades de acuerdo a la propia construcción del espacio en cada uno, pero lo cierto es que las empresas, a través de su racionalidad hegemónica, imponen o intentan imponer su lógica como elemento central en la reproducción socioespacial.

---

<sup>27</sup> En el caso uruguayo las políticas reformistas del primer batllismo (especialmente entre 1911 y 1916) y la orientación liberalizadora y aperturista del primer gobierno de mayoría blanca (1959-1963) evidenciarían cierto adelantamiento en los momentos de inicio de las transiciones de una etapa a otra. (YAFFE, 2005, P.11)

De esta manera, las grandes empresas se apropian de partes de los territorios nacionales, que pasan a ser espacios nacionales de la economía internacional (SANTOS, 2012), es decir que los mismos se tornan funcionales a la lógica de reproducción capitalista, conducida por actores hegemónicos que se sirven de todas las redes y utilizan todos los territorios (*ibid.*, p.150). Resaltando sobre todo el caso brasileño y chileno, se puede decir que,

En plena época neoliberal, se mantuvo para la silvicultura una política económica basa en un fuerte apoyo directo del Estado a una actividad productiva, tal como para la formación del sector maderero chileno a partir de 1974, o para el brasilero en los años setenta-ochenta (GAUTREAU, 2014, p.47).

A partir de estos elementos, se puede considerar que las políticas neoliberales implementadas coinciden con las estrategias internacionales de las grandes empresas forestales, lo que lleva a que las iniciativas en cada uno de estos países, “que en varios casos son anteriores a la llegada de actores externos, se vea efectivada con éxito a partir de esta expansión de las transnacionales madereras” (Alvarado, 2009).

#### 1.6.1- Brasil

El primer Código forestal brasilero corresponde al año 1934. Desde entonces la preocupación con las leyes ambientales y la regulación del extenso territorio ha ido agregando nuevos elementos a la política forestal Brasileira.

Bajo el gobierno de Juscelino Kubitschek en la década del 50, la política brasilera de fomento silvícola tuvo un nuevo impulso de corte desarrollista y proteccionista. Desde entonces y hasta hoy el apoyo del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES) fue decisivo para el rubro forestal, “desembolsando entre 1955 y 2002 la cantidad de 31.000 millones de reales<sup>28</sup>” (JUVENAL; MATOS, 2003 *apud.* GAUTREAU, 2014).

Posteriormente, la segunda versión del Código forestal (Ley 4.771) será implementada en el año 1965<sup>29</sup>, en el marco de la dictadura militar, contemplando nuevas preocupaciones con la preservación de los recursos naturales y forestales. Por otro lado y también con políticas de corte desarrollista, se crearon importantes planes de forestación basados en incentivos fiscales. Ya en la década de los 70, como destaca Alvarado,

Se formularon planes de estímulo al desarrollo de la industria de celulosa y papel. El Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (bndes) jugó un rol

<sup>28</sup> Por ejemplo, el 57% de las inversiones públicas dirigidas hacia el sector entre 1971 y 1991 fueron atribuidas a dos empresas brasileras: Klabin y Aracruz (GAUTREAU, 2014, p.47)

<sup>29</sup> para un estudio mas aprofundado, ver RODRIGUES, J “A dinâmica territorial das indústrias de celulose e papel: a expansão no Brasil e a incorporação do Rio Grande do Sul” (2012)

fundamental en la financiación de la industria, atendiendo prioritariamente a los grandes emprendimientos, con el objetivo no solo de garantizar el consumo interno, sino también de generar excedentes exportables. (2009, p.82)

Es decir que desde los primeros planes<sup>30</sup> de desarrollo forestal, con fuerte participación del BNDES, se contempló a la vez el fortalecimiento del mercado interno de madera y la mejora de las capacidades exportadoras del país. En este sentido, la clave del éxito del modelo brasileiro fue su capacidad para generar empresas madereras nacionales asociadas en mayor o menor grado con transnacionales, intercambiando tecnología en el marco de consorcios industriales (GAUTREAU, 2014).

O sea que el sector forestal brasileño se ha desarrollado sobre la base de la inversión directa privada de origen nacional y la fuerte financiación estatal. Eso ha permitido el desarrollo de grandes industrias de capital nacional que aparecen entre las principales productoras de celulosa a nivel mundial. En la actualidad, de acuerdo con la Associação Brasileira de Celulose e Papel (BRACELPA<sup>31</sup>) el país tiene unas 7 millones de hectáreas plantadas, de las cuales cerca de 1/3 (2,2 millones) son destinadas a la producción de celulosa y papel.

Si bien en los últimos años la presencia de grandes transnacionales extranjeras se ha incrementado, “se puede decir que hasta hoy el control de la producción de celulosa continúa en manos de capitales brasileiros” (ALVARADO, 2009).

Sin embargo, aquí el sector y la propiedad de la tierra también se ha ido concentrando cada vez mas, principalmente a través de procesos de fusión/adquisición de grupos empresariales por otros. Como ejemplo de ello, la mayor productora de celulosa a nivel mundial, Fibria, nació en el año 2009 a partir de la fusión entre Aracruz y VCP, sumando también la participación del BNDES. A partir de entonces Fibria cuenta con un patrimonio forestal de 969 mil hectareas distribuídas entre los estados de Sao Paulo, Minas Gerais, Rio de Janeiro, Espírito Santo<sup>32</sup>, Mato Grosso do Sul y Bahia. Con este patrimonio y cuatro plantas<sup>33</sup> de producción, la empresa produce mas de la tercera parte del total de la producción brasileira, esto son 5,3 millones de toneladas anuales de celulosa<sup>34</sup>.

---

<sup>30</sup> Los principales programas fueron los Programas nacionales de celulosa y papel de 1974 y 1987, seguidos del plan federal para favorecer la expansión forestal o PropFlora, a partir del 2000. (Fanzeres, 2005; GAUTREAU, 2014, p.54)

<sup>31</sup> [www.bracelpa.org.br](http://www.bracelpa.org.br) (accesado el 23 de agosto de 2015)

<sup>32</sup> Donde además opera el único puerto especializado en embarque de celulosa del país, Portocel. ([www.fibria.com.br](http://www.fibria.com.br))

<sup>33</sup> Três Lagoas (MS), Aracruz (ES), Jacareí (SP) e Eunápolis (BA), donde en joint venture con la sueco-finlandesa Stora Enso poseen la mayor planta de celulosa de Brasil: Veracel.

<sup>34</sup> [www.fibria.com.br](http://www.fibria.com.br) (accesado el 18 de julio de 2015)

Otra de las grandes empresas brasileras es Cia. Suzano Papel y Celulosa, la cual tiene una composición también proveniente de una asociación, en el año 1983, entre la industria de papel Leon Feffer con la industria de Papel Rio verde y la compañía Suzano Papel e celulose<sup>35</sup>, que luego comprarán el sector forestal de la compañía Vale do Rio Doce (ALVARADO, 2009). Esta corporación cuenta con un patrimonio forestal de 897 mil hectareas distribuídas por distintos Estados (SP, BA, ES, MG, TO, PI, MA). Con este patrimonio la corporación abastece sus tres unidades de producción en Brasil, ubicadas en Mucuri (BA), Suzano (SP) y Limeira (SP). Además cuenta con una fábrica en construcción que se pretende comience a funcionar a fines del presente año, y según la página web de la empresa consiste en una de las mas modernas fabricas de celulosa del mundo. Con la producción actual la empresa se ubica en segundo lugar como mayor productora a nivel mundial por detrás de Fibria.

En el estado de Rio grande del Sur es donde ocurren las mayores tasas de concentración de empresas como Fibria, Stora Enso y CMPC (Chilena), que “poseen entre ellas entre el 45% y 70% de todas las plantaciones sobre las zonas en que actuan” (GAUTREAU, 2014, p.63). En este estado además se produce la mitad del volumen total de productos de la especie acacia negra, de la que también se extrae madera para celulosa (*ibid.*, p.44). Este estado viene siendo en la última década, objeto de estrategias empresariales y planeamiento estatal como nuevo espacio de expansión del rubro silvícola. (BINKOWSKI, 2014)

En el año 2012 se estableció en Brasil un nuevo código forestal, a través de la ley 12.651/12, que tiene entre los principales cambios la resolución de amnistía para personas que hasta 2008 habian realizado maniobras ilegales respecto a la forestación, hecho que ha despertado polémica y fuertes controversias, por tratarse de crímenes ambientales<sup>36</sup> (CRUZ SANTOS; NUNES FILHO, 2015). Esto nos lleva a pensar que el gobierno del PT, al igual que el FA en Uruguay, continúa con una orientación política propia del neoliberalismo, preocupada con la inserción del país en los principales circuitos de la economía mundial, negligenciando aspectos sociales y privilegiando a pequeños grupos que hacen un uso indiscriminado y corporativo de los recursos.

## 1.6.2- Chile

---

<sup>35</sup> [www.suzano.com.br](http://www.suzano.com.br) (accesado el 18 de julio de 2015)

<sup>36</sup> La ley 12.651/2012 subverte a lógica da tríplice responsabilização pelo dano ambiental (art. 225, 3, da Constituição Federal) e estabelece, por meio do Programa de Regularização Ambiental (PRA), uma ampla anistia a infrações administrativas e crimes ambientais. (*ibid.*, 2015, p.6)



En Chile como mencionamos, el paquete de medidas neoliberales se implementó en primer lugar y de manera más radical. Las privatizaciones, y en particular el crecimiento de las corporaciones madereras en ese período fue enorme y permitió que actualmente algunas empresas chilenas ocupen los primeros puestos entre las mayores empresas transnacionales productoras del rubro forestal.

La plantación de florestas en este país proviene desde fines del siglo XIX, sin embargo la primera ley de bosques se aprobó en el año 1931, incentivando las plantaciones por parte de empresas privadas mediante exenciones impositivas (ALVARADO, 2009). En el año 1974 fue firmado el Decreto D-L 701, que brindaba una bonificación del 75% para los particulares que se introduzcan en el negocio forestal. Además se privatizaron los activos forestales que estaban en manos del Estado, donando incluso grandes extensiones de tierras a las grandes empresas.

De esta manera, durante la dictadura militar el negocio forestal se constituyó como una fuerte base de poder de la oligarquía chilena volcada a la exportación, llevando principalmente a las regiones ubicadas entre el Maule y Región de los ríos a una fuerte especialización productiva orientada a la forestación, lo que generó también una gran pérdida de la superficie de bosques naturales.

Entre los países de la región Chile es donde el sector se encuentra más concentrado, y también donde la industria forestal se desarrolló con anterioridad. Para el año 1970 ya había en el país tres plantas de producción de celulosa, actualmente hay doce. Las hectáreas forestadas ascienden hoy a 2,7 millones, haciendo de la industria forestal el segundo rubro exportador por detrás de la minería de cobre. Desde entonces las empresas Arauco y Compañía Manufacturera de Papeles y Cartones (CMPC) tuvieron una rápida capitalización asociada directamente a los incentivos y subsidios durante el gobierno militar de Pinochet.

Arauco, según su página web<sup>37</sup>, posee un patrimonio forestal de 1,6 millones de hectáreas, de las cuales más de 1 millón se encuentra en Chile, 230.000 hectáreas en Brasil y el resto entre Argentina y Uruguay, donde asociada con Stora Enso conforman MDP. Empresas CMPC es la otra compañía chilena destacada a nivel mundial, actuando en toda la cadena productiva de la madera, desde celulosa hasta toallas de papel. En Uruguay por ejemplo, adquirió la fábrica de Industrias Plásticas Unidas Sociedad Anónima (IPUSA) en 1994, ubicada en el departamento de Canelones y hasta entonces de capital nacional. La empresa tiene un patrimonio forestal de casi 700 mil hectáreas, distribuidas entre Chile (504 mil ha), Brasil (112.5 mil ha) y Argentina (63 mil

---

<sup>37</sup> [www.arauco.cl](http://www.arauco.cl) (accesado el 22 de setiembre de 2015)

ha)<sup>38</sup>.

La acción corporativa de estas grandes empresas ha llevado en Chile a un alto índice de conflictos políticos y sociales, causados principalmente por la apropiación empresarial de superficies históricamente ocupadas por comunidades mapuches. Además, varios estudios muestran una fuerte degradación de los suelos en torno a las plantaciones forestales, donde pequeños criadores de animales y productores rurales se han visto en la imposibilidad de sustentar sus producciones por la falta de agua y seca de los suelos. Ejemplos como estos asociados a los impactos ambientales existen tanto en Chile<sup>39</sup> como en todos los países trabajados. (Para el caso Chileno, el documental “Plantar pobreza” refleja ampliamente esta situación)

En el año 2014 durante el gobierno de Michelle Bachelet, que hace parte de la oleada de presidentes de centro-izquierda en la región, se prorrogó el Decreto D-L 701, debido a la importancia del rubro forestal para el país. Así se establecen nuevas bonificaciones para pequeños propietarios con el fin de forestar 2 millones más de hectareas durante los próximos 20 años. Está claro que, mas allá de que se otorguen subsidios para productores menores, quién va a controlar la demanda y los precios y quien va a adquirir esa madera van a ser las grandes empresas. Se puede decir que “el Estado chileno acepta el actual modelo de desarrollo forestal como un pilar de la economía chilena” (CORNEJO, 2003), y se regula con la misma lógica que hace cuarenta años.

Chile presenta un aspecto diferente en relación a Brasil, ya que es el principal inversor regional en el sector de celulosa, con Arauco y CMPC entre otras, presentes tanto en Brasil como Argentina y Uruguay. En cambio las brasileras Fibria y Cia. Suzano poseen todo su patrimonio y centros de producción únicamente en territorio brasilero, sin inversiones en este rubro fuera del país. Esto puede ser atribuído al hecho de que las empresas brasileras no tuvieron la necesidad de expandir sus centros productivos hacia fuera, por el vasto territorio y recursos que controlan internamente. En cambio las empresas chilenas tienen tierras y fábricas en varios países, sobre todo por la falta de espacio para abastecer la demanda de la industria, y en menor medida el grado de conflictividad interna, que llevó a las empresas a buscar lugares ausentes de estas

---

<sup>38</sup> [www.cmpc.cl](http://www.cmpc.cl) (accesado el 21 de agosto de 2015)

<sup>39</sup> Alvarado destaca el conflicto de las empresas con las comunidades mapuches en el sur de Chile, que han llegado a quemar plantaciones forestales como protesta, por lo que sus integrantes fueron reprimidos y encarcelados, que permanecen hasta hoy como presos políticos. Otro caso de un conflicto surgido posteriormente al daño ambiental fue el de Valdivia (Chile), debido a la contaminación producida por la fábrica de celulosa de Celco (Grupo Arauco), que habría ocasionado la muerte de los cisnes de una reserva natural (2014, p.21)

problemáticas, como Uruguay, donde el clima para el desarrollo de la actividad ha sido política y socialmente mas estable.

### 1.6.3- Argentina

En este país el marco regulatorio de la silvicultura no ha permitido alcanzar los niveles de desarrollo de la actividad en comparación con los demás países. Sin embargo como trazo común a Brasil y Chile, el deforestamiento de bosques naturales para la conversión a tierras agrícolas es un problema que causó grandes pérdidas de bosques y biodiversidad. Hasta mediados del siglo XX la actividad fue meramente extractiva. Algunas de las provincias mas afectadas son Santa fé y Cordoba, donde en los treinta años previos al año 2000 se desmataron unos 10 mil km<sup>2</sup> de bosques, principalmente para plantar soja (Facultad de Ciencias Exactas, Físicas y Naturales- FCEFN, 2011).

Desde el año 1948 existe una ley nacional que prevé la defensa de la riqueza forestal, sin embargo la misma, al igual que la ley de 1997, prevé sobre todo la conservación del patrimonio forestal y la protección de bosques, que ante la deforestación apreciada no han tenido el éxito pretendido. Posteriormente, en 1998 y 2001 se implementan dos leyes que ya tienen como finalidad la explotación propiamente dicha del recurso forestal y las plantaciones. De esta manera:

La ley 25.080, de 1998, y la ley 25.509 de 2001, regulan lo forestal desde el punto de vista de una inversión de neto corte capitalista. De esta forma pasamos de la necesidad de protección del patrimonio forestal, a la reforestación como una actividad generadora de recursos económicos y desarrollo, pudiendo ver los giros en las acciones reguladoras por parte del Estado, a través de claras políticas de explotación del recurso como un bien de mercado. (Facultad de Agronomía de la Universidad de Buenos Aires- FAUBA, s/d)

A partir de la década de 1990, las plantaciones de monocultivo forestal comenzaron a desarrollarse principalmente en las provincias de Corrientes, Misiones y Entre rios, en esta última densificándose próximo al rio Uruguay (GAUTREAU, 2014). Ya entre 2000 y 2013 se implementaron unas 725 mil hectareas de florestas al amparo de la ley 25.080 de 1998, que prevé un reembolso del 80% de los costos de plantación para macizos hasta 300 hectareas, de 20% para macizos entre 300 y 500 hectareas, y para tareas de raleo, poda y diversas tareas de manejo silvícola (Dirección de Producción Forestal, Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca, MGAP, 2013).

En Argentina el sector no se encuentra tan concentrado, y mucho menos desarrollado como en Brasil y Chile. En las últimas décadas algunas empresas chilenas

adquirieron varias plantaciones y centros industriales en este país. La mayor empresa forestal argentina, Alto Paraná, fue comprada por Arauco, mientras que CMPC adquirió la empresa Papeles del Plata. Además de esto varias plantaciones, aserraderos y plantas de construcción de productos madereros fueron comprados por estas empresas, sobre todo en las provincias de Misiones y Entre ríos (ALVARADO, 2009). Arauco tiene por su lado un patrimonio de 260 mil hectareas de superficie e implanta a un ritmo de 9 o 10 mil hectareas por año, además de administrar y conservar otras 113.000 Ha. de bosques nativos y áreas naturales dentro de sus predios<sup>40</sup>. Estos inversores extranjeros instalaron también viveros de alta tecnología e hicieron acuerdos comerciales con firmas argentinas del ramo, cuando no las compraron, lo que derivó en un sostenido crecimiento de la extracción de madera y de los niveles de producción industrial, así como de las exportaciones argentinas de productos forestales” (FAUBA, s/d).

Según Alvarado (2009), en general la política forestal argentina ha sido algo errática, con algunos cambios institucionales que no beneficiaron al sector. Se puede decir que la modernización durante la década de 2000 se debe al ingreso de inversores extranjeros, principalmente chilenos, más que a políticas públicas relacionadas al sector.

Es decir que, similar al caso de Uruguay y diferente del proceso ocurrido en Chile y Brasil, el desarrollo de la silvicultura en Argentina estuvo impulsado principalmente a partir de la entrada de capitales extranjeros, y no por iniciativa o financiamiento del Estado para incentivar el rubro a partir de capitales nacionales.

De los cuatro países Argentina es el que tiene una industria forestal-celulósica mas atrasada. Como dijimos, con el comienzo del funcionamiento de UPM en Uruguay, el peso de la producción de celulosa en Argentina disminuyó considerablemente, pasando de representar el 5% del total del volumen producido en la región en 2007, a tener una participación del 2%, mientras que en los mismos años Uruguay paso a producir 6,2% del volumen total y 6,7% del volumen exportado (QUEIROZ, *op cit.*, p.163).

## 1.7- CONSIDERACIONES DEL PRIMER CAPÍTULO

La idea de este capítulo fue, en la primera parte identificar el proceso histórico que lleva a la transnacionalización de la silvicultura en Uruguay y a la llegada de los capitales finlandeses y suecos que actualmente se encuentran produciendo celulosa. Esto se hizo posible gracias, fundamentalmente, a la implementación de la ley forestal de

---

<sup>40</sup> [www.arauco.cl](http://www.arauco.cl) (accesado el 22 de setiembre de 2015)

1987, promulgada en el marco de la apertura neoliberal del país. Por lo tanto el neoliberalismo como paradigma político y económico resulta determinante en la promoción de las Políticas de Estado de largo plazo.

A su vez, los factores que llevan a la adopción del neoliberalismo como rumbo económico están vinculados con la posición que Uruguay y los países del cono sur ocupan dentro del sistema interestatal y la economía mundo capitalista. Esto nos presentó la necesidad de destacar la propia inserción de Uruguay dentro de dicho sistema-mundo, vista como causa incial y estructural de la dependencia económica que determina el proceso de formación socio-espacial del país.

En la segunda parte, en la escala regional, a pesar de las diferencias consideradas, notamos un rasgo común: la concentración de la propiedad de la tierra en mano de grandes empresas, posibilitada por las políticas de fomento de los Estados nacionales, sea para empresas nacionales como en Brasil y Chile, o sea para la entrada de capitales extranjeros como en Uruguay y Argentina.

Esta privatización de la tierra también puede ser atribuída a las políticas de abertura neoliberal, y a su vez a la propia inserción regional en la DIT. En líneas generales, durante el neoliberalismo, “uno a uno los Estados nacionales renunciaron a su potestad sobre los bienes naturales, convirtiendo su explotación en exclusiva prerrogativa de los capitales privados.” (COMPOSTO; NAVARRO, 2014, p.52)

En Chile, las políticas neoliberales de la dictadura militar fomentaron la expansión de grandes empresas de capital nacional a través de numerosos beneficios, que permitieron a Arauco y CMPC controlar grandes extensiones de tierras dentro y fuera de Chile, así como abarcar prácticamente la totalidad del mercado de la madera en aquel país.

Por el lado de Brasil también hubo un gran fomento al desarrollo de empresas privadas nacionales, bajo una orientación política más de corte proteccionista y desarrollista, inclusive durante algún período de la dictadura militar. La financiación del BNDES desde los años 60 fue fundamental para el crecimiento de grandes empresas privadas, de un sector que como en Chile se fue concentrando cada vez más en unas pocas corporaciones transnacionales dueñas de millones de hectáreas de tierras.

Sin duda que la industrialización alcanzada por ambos países en el rubro maderero compite de igual a igual con cualquier empresa de primer mundo. Sería cuestión de relativizar en estos casos, la cuestión de la dependencia tecnológica regional a que hicimos referencia, ya que las empresas nacionales, aunque también en asociación y cooperación con empresas extranjeras, canalizaron el apoyo del estado para la

consolidación de una industria moderna y poderosa en el escala mundial.

En Argentina en cambio, la industria forestal no se encuentra tan desarrollada. El mayor impulso se dio a partir de la llegada de capitales extranjeros, sobre todo chilenos, que también se fueron apropiando de considerables extensiones de campos e instalando fábricas, viveros, etc. No hubo como en Brasil y Chile una política manifiesta de impulsar el sector como pilar importante de la economía.

Y en el caso de Uruguay, la apertura neoliberal permitió comenzar a implantar el rubro forestal desde el comienzo, ya que hasta entonces predominaban los campos abiertos y praderas. Las empresas comenzaron a comprar tierras para la silvicultura y la concentración fundiaria fue en aumento. Sobre todo para este último caso vimos que:

En plena era neoliberal, el Estado y sus políticas financiadas mediante endeudamiento externo fueron claves para atraer actores económicos globalizados, al permitirles reducir al mínimo el costo de su instalación y maximizar sus ganancias, con la bendición de los organismos de préstamo internacional (Gautreau, 2014, p.25).

De acuerdo con todo lo señalado hasta aquí podemos afirmar, en palabras de Santos, que; “O movimento do espaço, isto é, sua evolução, é ao mesmo tempo um efeito e uma condição do movimento de uma sociedade global.” (2012a, p.31)

## **CAPITULO II : IMPACTOS SOCIO-TERRITORIALES DE LA INDUSTRIA TRANSNACIONAL DE CELULOSA EN URUGUAY**

Para el análisis sobre la evolución de la silvicultura en Uruguay a partir de 2005, debemos destacar, como mencionamos en la introducción, dos hechos trascendentales, ambos ocurridos en ese mismo año: el comienzo de la construcción de la planta de celulosa de botnia-UPM y la llegada al gobierno del Frente Amplio, con Tabaré Vasquez como el primer presidente de izquierda en la historia el país.

Ya vimos que la inserción dependiente de Uruguay en el sistema mundial condiciona el proceso de formación socio-espacial del Estado nacional. Esta condición de dependencia que se consolidó desde entonces, posibilitó una coyuntura favorable, posterior a la SGM, para la implementación de políticas neoliberales de fomento a la forestación. Ese neoliberalismo afianzó aún más el vínculo de dependencia de la economía uruguaya, sobre todo por el incremento de la deuda externa y la privatización de la economía.

Esta dependencia también se refleja en la implementación del modelo de desarrollo forestal, basado en la privatización de la tierra y conducido por empresas transnacionales que utilizan el territorio en función a sus intereses corporativos. Veremos a continuación como se manifiesta esta privatización en la actualidad, destacando en primer lugar el mercado de tierras en general y en segundo lugar la particularidad del mercado de tierras silvícolas.

### **2.1- PROPIEDAD DE LA TIERRA EN URUGUAY Y PARTICIPACIÓN DE LA SILVICUTURA**

Es importante destacar que la concentración de la tierra en Uruguay es un fenómeno transversal a todo la actividad agraria del país, y no un problema exclusivamente relacionado a la silvicultura. Por lo tanto proponemos ver algunas estadísticas generales sobre el uso y las adquisiciones de tierras en los últimos años, de manera de identificar ese proceso de concentración y privatización que se continúa incrementando. Seguido de eso veremos como se manifiesta el fenómeno para el caso de la silvicultura, destacando las particularidades que presenta la concentración de la tierra

en éste rubro con respecto a los demás.

TABLA 1				
Uruguay: Superficie vendida y adquirida, según condición jurídica (Periodo 2000-2013)				
Condición jurídica	Superficie transada (miles ha)			
	Vendida	(%)	Adquirida	(%)
<b>TOTAL</b>	<b>7485</b>	<b>100</b>	<b>7485</b>	<b>100</b>
Persona física	5462	72,9	3370	45
Sociedad anónima	1678	22,4	3661	48,9
Otras sociedades	263	3,5	343	4,5
Estado	39	0,5	54	0,7
Otras situaciones	43	0,5	56	0,7

Organización propia en base a Anuario DIEA, 2014 (Oficinas de Estadísticas Agropecuarias)

Disponible en Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP)

La *tabla 1* nos muestra las compras y ventas de tierras de acuerdo a la condición jurídica de los involucrados. Se observa que la mayoría de las ventas (72,9 %) realizadas durante el período considerado fueron hechas por parte de Personas Físicas (PF), que en contrapartida tienen una participación menor sobre el número total de compras (45 %). Esto quiere decir que las PF han vendido más propiedades de lo que comprado, mientras que por el lado de las Sociedades Anónimas (SA) ocurre lo contrario, ya que la cantidad de ventas sobre el total (22,4 %) es mucho menor al número de compras realizados por estas (48,9 %). Vale decir que esas adquisiciones de las SA también pueden ser provenientes de la venta de tierras por parte de otras SA, o sea provenientes de ese 22,4 % y no necesariamente de las ventas de las PF.

No obstante en ambos casos, sea venta por parte de PF o por parte de SA, el mayor número de adquisiciones se realizó por parte de las SA, hecho que podemos asociar a la tendencia a la concentración de tierras durante el período, causada por la explosión de la demanda de commodities y expansión de grandes propiedades de monocultivo.



<b>TABLA 2</b>				
<b>Uruguay: Superficie vendida y adquirida, según nacionalidad.</b>				
<b>(Período 2000-2013)</b>				
<b>Nacionalidad</b>	<b>Superficie (miles ha)</b>			
	<b>Vendida</b>	<b>(%)</b>	<b>Adquirida</b>	<b>(%)</b>
<b>TOTAL</b>	<b>7485</b>	<b>100</b>	<b>7485</b>	<b>100</b>
Uruguayo	4963	<b>66,3</b>	2876	<b>38,4</b>
Argentino	190	2,5	252	3,3
brasileño	267	3,5	155	2
Otras	121	1,6	157	2,1
No aplicable*	1944	25,9	<b>4044</b>	<b>54</b>

(\*) El titular no es una persona física.

Organización propia en base a Anuario DIEA, 2014. Disponible en MGAP

En la *tabla 2* vemos la compra-venta de tierras de acuerdo a la nacionalidad de los involucrados. Si la *tabla 1* nos muestra una tendencia a la concentración de la tierra en mano de SA, ésta *tabla* nos dice respecto a la extranjerización de la misma. Vemos que los propietarios uruguayos han participado con el 66,3 % del total de las ventas realizadas, mientras que la adquisición por parte de uruguayos representa el 38,4 %. Lo que mas llama la atención aquí es la cantidad de adquisiciones por parte de personas no físicas, presumiblemente Sociedades Anónimas que no declaran nacionalidad. Estos grupos han participado con el 25,9 % de las ventas realizadas y adquirido el 54% del total de las transacciones.

Aquí cabe el mismo razonamiento anterior: Varias de las compras y ventas pueden haberse realizado ya sea entre uruguayos o entre propios capitales de nacionalidad desconocida, de cualquier modo, en términos cuantitativos se observa una tendencia a la extranjerización y/o privatización de la tierra (ya que entre esos grupos *No aplicables* también puede haber capitales uruguayos).

La participación de argentinos y brasileros también es importante, concentrando amplias extensiones de propiedad, asociados principalmente a la producción de soja y trigo los primeros y arroz los segundos.

<b>TABLA 3</b>				
<b>Uruguay: Numero de explotaciones según nacionalidad del productor (2013)</b>				
<b>Nacionalidad</b>	<b>Explotaciones</b>		<b>Superficie explotada</b>	
	<b>Número</b>	<b>(%)</b>	<b>Hectareas</b>	<b>(%)</b>
<b>TOTAL</b>	<b>44781</b>	<b>100</b>	<b>16.357.3</b>	<b>100</b>
Uruguayo	36395	81,3	8.120.2	49,6
Argentino	277	0,6	91677	0,6
Brasileño	231	0,5	265365	1,6
Otras	368	0,8	158598	1
Sin información*	7510	16,8	7.721.4	47,2

(\*) Comprende todas las explotaciones en que falta el dato, incluyendo aquellas en que el productor no es persona física, no resultando posible establecer la nacionalidad del titular

Organización propia en base a Anuario DIEA, 2014. Disponible en MGAP

La *tabla 3* nos muestra la cantidad de propiedades y superficies explotadas según la nacionalidad del productor. El número de propiedades explotadas por productores uruguayos es alto (81,3%), sin embargo si observamos el total de superficie explotada, la participación uruguaya se reduce a prácticamente la mitad del total. Resulta curioso que un alto porcentaje (47,2 %) de la superficie total explotada en el país se realiza por parte de capitales de los cuales no se sabe su origen. Además esa superficie, que representa casi la mitad del total, se concentra en pocas propiedades, 16,8% del total.

Las tres tablas presentadas nos llevan a conclusiones similares: Una tendencia a la apropiación de la tierra por parte de Sociedades Anónimas y/o capitales privados de los cuales no se conoce la nacionalidad. En el mismo sentido también se refleja la extranjerización de la tierra, ya que capitales uruguayos han vendido más propiedades de lo que comprado (tabla 2) y explotan (tan solo) la mitad de la superficie del país, mientras que la otra mitad de la superficie se encuentra en manos de SA, capitales de nacionalidad desconocida y en menor medida brasileños y argentinos.

Claramente hay una fuerte debilidad y falta de control por parte del Estado en relación a la propiedad de la tierra y su regulación. La demanda de *commodities agrícolas* proveniente del mercado internacional lleva en Uruguay a una fuerte especialización productiva y reprimarización de la producción, principalmente de soja, trigo y madera, que como sabemos se necesitan grandes extensiones de tierras para producir este tipo de cultivos, por lo que los monocultivos y latifundios se fueron ampliando en mano de agentes privados vinculados con el mercado mundial.

El movimiento del mercado de tierras que acompaña dicha

reprimarización presenta una tendencia a la concentración, que como vimos el Estado nacional parece no tener la capacidad de controlar. Es decir que el Estado abre mano de los capitales privados, de acuerdo a las ventajas comparativas que sitúan a Uruguay como proveedor de *commodities agrícolas*. Por mas que esto genere efectos positivos y provoque un crecimiento de la economía nacional en base a la explotación de los suelos, la cuestión central está en quién de hecho explota esos recursos. Como vimos, casi la mitad son privados y/o extranjeros!

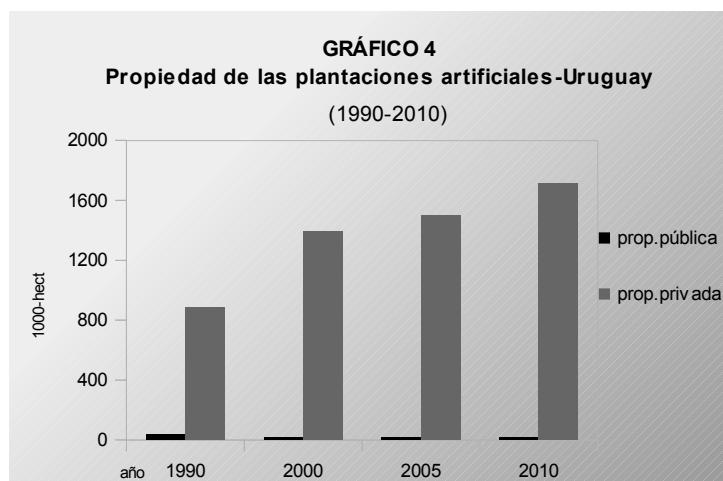
Según Gottmann, esa incapacidad de autodefenderse por medio del control de sus tierras, sumada a la dependencia económica externa, llevaría a una disminución de la soberanía del Estado, que se ve seriamente amenazada (1975, p.531).

Para el caso de la silvicultura, la concentración de la tierra ha sido parte de la propia dinámica del sector desde la década del 90. Los problemas con el pago de subsidios estatales a partir de 1998 (ver primera parte) y la fusión/adquisición entre grupos empresariales (ejemplo: Adquisición de FOSA por parte de UPM) llevó a que hacia los años 2000 el sector continúe incrementando su grado de concentración en mano de las mayores empresas.

<b>TABLA 4</b>		
<b>Uruguay: Aprovechamiento de la tierra: Superficie explotada según uso del suelo (2013)</b>		
<b>USO DEL SUELO</b>	<b>Superficie (ha)</b>	<b>(%)</b>
Campo natural	10517836	64,3
Cultivos cerealeros e industriales	1545889	9,5
Bosques artificiales	1071374	<b>6,5</b>
Praderas artificiales	933888	5,7
Bosques naturales	563236	3,4

Organización propia en base a Anuario DIEA, 2014. Disponible en MGAP ([www.mgap.gub.uy](http://www.mgap.gub.uy))

La *tabla 4* nos muestra la ocupación de los suelos sobre la superficie total del país (16.357.298 hectáreas). Podemos ver que la actividad forestal ocupa un lugar marginal en relación al total de suelos del país (6,5%), cifra que asciende un poco si se tiene en cuenta la superficie que no es plantada pero que pertenece a capitales privados ligados a la silvicultura. De todos modos, la dispersión de las propiedades plantadas por parte de las empresas hace con que su influencia sea muy fuerte sobre los amplios espacios del territorio nacional en los cuales se encuentran las plantaciones.



Fuente: Elaboración propia en base a: “Evaluación de los recursos forestales mundiales: Informe nacional Uruguay (2010)”; “Paquete de informe sobre los bosques (2015)”; Sistema de Información Forestal. Dirección General Forestal (MGAP).

El *gráfico 4* nos muestra una tendencia creciente a la privatización de la tierra. A partir de esto queda claro que la concentración de la propiedad de las tierras silvícolas es inseparable del propio proceso de crecimiento de la forestación y llegada de empresas extranjeras, acentuado en la década de 1990, a partir de la entrada de capitales transnacionales que progresivamente fueron conformando un mercado maderero oligopolizado, en el cual el Estado tiene una participación marginal.

<b>TABLA 5</b>			
<b>Principales empresas con actividad silvícola en Uruguay (2011)</b>			
<b>EMPRESA</b>	<b>CAPITALES</b>	<b>TIERRAS EN PROPIEDAD (ha)</b>	<b>PLANTACIONES GESTIONADAS (ha)</b>
Montes del Plata	Suecia, Finlandia, Chile	270 mil	156,5 mil
UPM (Forestal Oriental)	Finlandia	231,5 mil	151 mil
Global Forest Partners	Extranjeros (sede en EEUU)	140,6 mil	
Weyerhaeuser	Estados Unidos	140 mil	55 mil
Forestal Atlántico sur	Chile, Uruguay	75 mil	
Grupo forestal	Chile	40 mil	16 mil
Regions Timberland Group	EEUU, países Europeos	32,5 mil	21,1 mil
<b>TOTAL</b>		<b>929,6 mil</b>	<b>399,6 mil</b>

Fuente: Pierre Gautreau (2014, p.60)

Esa extranjerización a que nos referimos es apreciada en la tabla 5, que nos muestra las principales empresas propietarias de tierras silvícolas en el país. Como mencionamos, la superficie controlada por estos grupos siempre es mayor que el total de las plantaciones gestionadas. Entre las siete mayores propietarias de tierra destacadas suman un total de 399,6 mil hectáreas de plantación, es decir un 37,7 % del total de plantaciones. A su vez esa cantidad de plantaciones representa solo un 43 % del total de la superficie controlada por estas empresas (929, 6 mil hectareas), es decir que la actividad tiene un amplio margen para continuar incrementando los cultivos.

Por último, si volvemos a la tabla sobre superficie explotada en el país, vemos que estas empresas controlan aproximadamente un 5,6 % sobre el total de 6,5%, que ocupa la silvicultura. Si a estos porcentajes les sumáramos las propiedades privadas y extranjerizadas vinculadas a otras actividades, tendríamos que una parte considerable del territorio nacional está bajo control de capitales privados y/o extranjeros.

<b>TABLA 6</b>				
<b>Uruguay: Numero de explotaciones con bosques artificiales y superficie plantada, según tamaño de plantación (2013)</b>				
Tamaño de plantación	Num. de explotaciones	(%)	Hectareas plantadas	(%)
Mas de 2000 ha	118	0,9	498981	<b>46,6</b>
De 1001 a 2000 ha	137	1,1	199732	<b>18,6</b>
De 501 a 1000 ha	166	1,3	118312	<b>11</b>
De 301 a 500 ha	170	1,3	66895	6,2
De 201 a 300 ha	170	1,3	42732	4
Menos de 3 ha	5893	<b>46,8</b>	7796	0,7
De 3 a 10 ha	3701	<b>29,4</b>	19954	1,9
<b>Total</b>	<b>12597</b>	<b>100</b>	<b>1071374</b>	<b>100</b>

Organización propia en base a Anuario DIEA, 2014. Disponible en MGAP ([www.mgap.gub.uy](http://www.mgap.gub.uy))

La *tabla 6*, en la misma línea de raciocinio, nos muestra la concentración latifundiar de la actividad silvícola. Como se ve, casi la mitad del total de los bosques artificiales (46,6 %) se encuentran en predios mayores a 2 mil hectáreas, o sea grandes propiedades, pertenecientes a las mayores empresas terratenientes del país. Si a eso le sumamos la cantidad de hectáreas forestadas en predios mayores a 500 hectáreas el porcentaje asciende a 76,2 % del total.

En cuanto al número de explotaciones, vemos que la mayoría se encuentran en superficies menores a diez hectáreas (un 76,2%). Estas corresponden a pequeños productores silvícolas que, con relación al total de las superficies plantadas, solo tienen en su conjunto una participación del 2,6%.

Esa cantidad de explotaciones está relacionada con la dispersión o amplitud de la actividad, en la cual las empresas no solo plantan en sus predios sino que también alquilan superficies menores y establecen distintas modalidades de contratos con pequeños y medianos productores, los cuales pasan a manejar sus tierras en función de las demandas de las empresas y bajo las condiciones que estas imponen. Esto ocurre también por la condición de oligopolio del mercado de la madera, que hace con que los productores no tengan muchas alternativas a la hora de elegir a donde van a destinar la madera de su predio (GAUTREAU, 2014, p.137).

Otros *commodities* como la soja y el trigo tienen efectos comparables con la silvicultura, sobre todo por el monocultivo de grande escala y el control latifundiar por parte de agentes privados vinculados al mercado internacional. No obstante;

Lo que si diferencia el avance silvícola del agrícola es que el primero se traduce por una mayor concentración de la tierra y un cambio radical del perfil de sus tenedores: los forestales no arriendan la tierra, la compran a propietarios que se van. Se traduce por un menor derrame económico local, por no pagar por

arrendamientos, y no pagar sueldos a residentes del lugar sino a residentes urbanos. Se traduce en Uruguay por una mucho menor compensación pagada al país por la explotación de sus recursos naturales, al exportarse sin réditos la celulosa a través de zonas francas. (*ibid.*, p.179).

Esa diferencia observada por el autor, nos lleva a cuestionar aún mas la actuación de las grandes empresas en el país, ya que su forma de organización territorial parece tener mayores impactos negativos en relación a las contribuciones económicas y sociales que genera, ya que incluso repercute en rubros productivos que son mas beneficiosos para los distintos conjuntos de propietarios y sociedades locales.

Pues bien, después de destacar el proceso de concentración de la tierra y marcar la particularidad de la silvicultura, pasemos a analizar la actuación de la empresa UPM sobre el territorio nacional, que de acuerdo a la *tabla 5* ocupa el segundo lugar, detrás de MDP, entre las mayores propietarias de tierras silvícolas del país.

## 2.2- LA INSTALACIÓN DE UPM, SU FORMA DE ORGANIZACIÓN Y SU AMPLIA INFLUENCIA SOBRE EL ESPACIO NACIONAL

A partir de la llegada del proyecto para la construcción de las fábricas de celulosa la silvicultura pasó a girar en torno, aunque no de manera exclusiva, al abastecimiento de madera para la industria de la celulosa que llegaba a instalarse. La construcción de la primera planta de producción fue iniciada en el año 2005 y finalizada en 2007. Dicha inversión representó en su momento la mayor Inversión Extranjera Directa en la historia del Uruguay, además de representar la mayor inversión del sector privado finlandés en el exterior. Quién estuvo a cargo de la construcción fue el grupo Botnia, de capitales finlandeses, el cual será adquirido en el año 2009 por United Paper Mills, Metsaliitto y M-Real, tres corporaciones también finlandesas del rubro forestal, que componen los capitales de UPM Uruguay. Esta fusión/adquisición habla también de la gradual concentración del sector maderero, tanto a nivel nacional como regional y mundial, sobre todo a partir de la crisis inmobiliaria de 2008-2009 (que disminuyó la demanda de madera para construcción), donde entre otros ejemplos ya citados, la española Ence vende sus tierras a Montes del Plata en Uruguay, y en Brasil, Aracruz y Votorantim se unían en Fibria, creando la empresa líder en producción de celulosa del mundo (GAUTREAU, 2014, p.33).

Además de la planta de celulosa en Fray Bentos y su Zona Franca, UPM adquirió el patrimonio forestal de Botnia, manejado por la empresa Forestal Oriental

Sociedad Anónima (FOSA); 231,5 mil hectareas de tierra en 2011 (tabla 5), que convierten a la empresa en la segunda mayor terrateniente del país. Resulta curioso el hecho de que la cantidad de tierras explotadas por UPM en Uruguay representan solo un 5,5 % del total de tierras que la empresa explota (*ibid.*, 2014, p.41), teniendo en cuenta el abastecimiento para sus tres plantas de celulosa en Finlandia y la de Uruguay. A pesar de esto, como vimos, la planta de Uruguay es responsable por mas del 30% de la producción total de celulosa de la empresa. O sea que la productividad de las plantaciones en Uruguay es enorme, lo que sumado a la cantidad de beneficios brindados por el Estado dan un resultado inmejorable, que llevó incluso al cierre de alguna de las fábricas en Finlandia.

Por otro lado, la madera con que UPM abastece a su planta industrial de Fray Bentos proviene en su mayoría de las plantaciones de la propia empresa (70%) mientras que el resto adquiere en el mercado o produce en tierras alquiladas. A su vez la mayor cantidad de celulosa que produce y exporta es comprada por grupos empresariales vinculados a la misma empresa, lo que muestra una estructura fuertemente verticalizada y oligopolizada.

Sumado a esto, el procesamiento de la madera es realizado en Zona Franca, libre de impuestos y exportado a través del puerto Libre de Nueva Palmira.

En su profundo análisis sobre la silvicultura transnacional en la región platina<sup>41</sup>, Pierre Gautreau (2014) identifica tres tipos de territorialización de las empresas madereras. UPM Uruguay compone el primer tipo<sup>42</sup>, al que denomina de “redes madereras”, ya que posee una planta de celulosa, a la que abastece mediante diversas plantaciones de tierras propias, o ajenas pero gestionadas con los métodos de la empresa, llevando a que sea la misma empresa la que fije los precios de la madera en el mercado interno y comande la negociación de los acuerdos contractuales. En cuanto a las implicaciones territoriales;

Una primera consecuencia de este modo de territorialización es la presencia de la empresa en una gran cantidad unidades administrativas y de localidades, lo que le da un peso social muy importante en las zonas donde sus plantaciones son las mas densas. El grado de concentración de la tierra agropecuaria en sus manos en algunos municipios o departamentos hace de ellas actores fundamentales de la vida económica, y muchas veces política (*ibid.*, 2014, pp.63-68).

---

<sup>41</sup> El autor analiza de forma paralela la actividad silvícola en Uruguay, Rio Grande del sur (Brasil) y las provincias de Misiones, Corrientes y Entre ríos (Argentina)

<sup>42</sup> “El segundo tipo son los Polos industriales locales, caracterizados por la coexistencia local de varias empresas de pequeño o mediano porte, la cercanía entre plantaciones y unidades de transformación de la madera. A diferencia de las *redes madereras*, este tipo de territorialización se caracteriza por la cantidad de actores que involucra (...). El tercer tipo son los proyectos silvícolas independientes. Se trata por lo general de empresas que solo producen madera rolliza (sin transformación), vendiéndola en función de las oportunidades directamente al extranjero o a empresas de celulosa regionales.” (GAUTREAU, 2014, pp 67-68)



El amplio patrimonio forestal de la empresa se encuentra disperso por todo el territorio uruguayo, lo que lleva a profundas transformaciones en distintos espacios del territorio nacional, abarcando varios departamentos. El autor francés identifica esta organización territorial como una nueva forma de latifundio, disperso por el territorio, constituido por sucesivas compras de predios de algunos cientos y miles de hectareas, distinto del viejo latifundio colonial (*ibid.*, 2014, p.57).

Sin embargo, a pesar del enorme espacio que abarcan la red de UPM, la gestión de sus actividades está sumamente centralizada en la capital del país, Montevideo, aumentando la dependencia de las zonas rurales en relación a centros urbanos distantes<sup>43</sup> (*ibid.*, 2014, p.67)

Esa organización en forma de red genera una serie de desigualdades territoriales. Según Milton Santos (2012, p.279), “Mediante as redes, há uma criação paralela e eficaz da ordem e desorden no território, já que as redes integram e desintegram, destroem velhos recortes espaciais e criam outros”. Esto quiere decir que “as redes se comportam através de um movimento dialético que opõe o Mundo ao território e o lugar” (*ibid.*, 2012, p. 270), transportando vectores de modernización entrópicos, que llevan “desordem aos subespaços em que se instalam e a ordem que criam é em seu próprio beneficio” (*ibid.*, p.287).

Estas redes privadas como la de UPM, cuya geografía y funcionalización responden a sus propios intereses corporativos, están constituidas por puntos. A estos puntos en el espacio, separados unos de otros y que aseguran el funcionamiento global de la economía, Santos los llama *verticalidades*.

Según el autor;

As verticalidades são vectores de uma racionalidade superior e do discurso pragmático dos sectores hegemónicos, criando um cotidiano dependente e disciplinado [...] acelerando o processo de alienação dos espaços e dos homens (2012, p.286 *et seq.*)

Ese es uno de los impactos mas negativos que esta lógica de funcionalización empresarial genera sobre los espacios nacionales, que sufren un proceso de alienación y pierden gradualmente su identidad, siendo arrastrados hacia la racionalidad capitalista dominante. En ese sentido, Gautreau afirma que:

esta nueva actividad se inserta a modo de un enclave, o sea que ocupa posiciones en los territorios sin crear nexos de colaboración con los actores preexistentes en el lugar [...] vimos que la silvicultura no se inserta de forma neutra en el territorio, sino que desorganiza el sistema productivo local (2014, p.177).

<sup>43</sup> A modo de ejemplo, el autor coloca que los ganaderos que quieren hacer contrato de pastoreo para sus animales con empresas que actúan en Rocha (este del país) deben generalmente acudir a oficinas en Montevideo para firmarlos (*idem*, p.67)

Por otro lado, a pesar de ocupar un 6,5 % de la superficie del país explotada (tabla 4), una ocupación mínima en relación al total, la silvicultura, justamente por su forma de organización, genera amplios impactos e inserta numerosos vectores de desorden sobre la totalidad del territorio nacional. De acuerdo con el autor:

El hecho de que la silvicultura cubra una porción marginal del territorio nacional no impide que ejerza una influencia sobre espacios muchos mas extensos [...] No impide que una multitud de centros poblados estén de una forma u otra influenciados económica y políticamente por las empresas. Esta situación le da al sector en su conjunto, y a algunas empresas en particular, una potente capacidad de negociación con el Estado y los poderes locales (*ibid.*, 2014, p.77).

En los estudios de caso realizados por este autor en el centro-este de Uruguay<sup>44</sup> (ver mapa), se identifican los tipos de relaciones que UPM y otras empresas establecen con los productores y la sociedad local. Entre las principales conclusiones destaca que;

La llegada de la silvicultura a algunos lugares, lejos de conectar la sociedad local con la economía nacional o global, conduce en realidad a una partición del espacio. La porción adquirida por las empresas se desconecta de los intercambios locales, es gestionada a distancia por una empresa que casi *no se ve*, salvo en los breves momentos de la plantación y la cosecha. (*ibid.*, 2014, p.100)

Es esta idea que venimos reflejando, o sea que, la integración vertical de la empresa genera un desorden y desconecta los espacios locales, estableciendo plantaciones forestales que por sus plazos de crecimiento no generan ningún tipo de movimiento laboral durante largos períodos. El autor apunta para ese impacto de la silvicultura en los modos de vida locales y en las relaciones contractuales, donde ahora la burocracia y las condiciones de las empresas hace difícil para los pequeños productores, sumado a varias otras razones<sup>45</sup>, acceder a tierras de pastaje para sus animales.

A partir de este proceso de reconfiguración territorial, podemos ver que hay una presencia muy amplia por parte de grandes empresas en el territorio, controlando prácticamente todo el proceso productivo, lo que les da un enorme poder de influencia sobre las sociedades locales y sobre las políticas del propio Estado nacional. En el límite de esta actuación empresarial, podemos afirmar de acuerdo con Santos (2003, p.66) que en muchos casos, “a política é feita pelas empresas, sobre tudo as maiores.” Su poder económico les da la capacidad de imponer sus normas, de cambiar la estructura del

<sup>44</sup> Ver capítulos 3 y 4, Gautreau (2014); Forestación, territorio y ambiente: *25 años de silvicultura transnacional en Uruguay, Brasil y Argentina*.

<sup>45</sup> Los predios de las empresas son muy grandes y sin alambramiento interno para facilitar el paso de máquinas, lo que no motiva a productores introducir sus pocas cabezas de ganado en estos enormes predios. Además, mientras prevalecían las relaciones contiguas, los contratos eran más fáciles de hacer, basados en la confianza recíproca entre vecinos, ya con las empresas deben ir hasta sus oficinas en algún centro urbano, aumentando los intermediarios y la burocracia.(GAUTREAU, 2014, p.97)

empleo así como otras relaciones sociales en el entorno de cada lugar. Y si a esta actuación empresarial sumamos la falta de regulación por parte del Estado en relación a la regulación del mercado de tierras (tablas 1, 2 y 3), observamos un debilitamiento en las funciones del Estado, ya que grandes partes del territorio son manejadas de acuerdo a los intereses de agentes económicos, que especulan en el mercado de tierras y controlan oligopólicamente el mercado maderero y de *commodities* agrícolas en general.

En cuanto a las transnacionales, la fijación de los precios y su poder de decisión, Santos afirma que las mismas;

[...] não apenas impõem regras internas de funcionamento senão que intervem na criação de normas sociais a um nível de amplitude maior que o de sua ação direta, e hasta se tornam competidores das instituições e, mesmo, do Estado. A fixação do preço das mercadorias pelos monopólios lhes dá uma atribuição que é própria das entidades de direito público, na medida que interferem na economia de cada cidadão e de cada família [...] (2012b, p.17)

Sin embargo, a pesar del creciente poder que las grandes corporaciones adquieren ante los Estados nacionales, el mismo Santos (2003, p.66) afirma que; “Não é que o Estado se ausente ou se torne menor. Ele apenas se omite quanto ao interesse das populações e se torna mais forte, mais ágil, mais presente, ao serviço da economia dominante.”

Como ejemplo de estas políticas sectoriales en beneficio de las empresas, pasemos a ver la Ley de ZZ.FF, que como estrategia de Estado para la atracción de actividades económicas también está directamente relacionada con la organización espacial de las empresas UPM y MDP.

### 2.3- LEY DE ZONAS FRANCAS N 15.921 DEL AÑO 1987

La ley de ZZ.FF, promulgada el mismo año que la ley forestal, hace parte de las medidas adoptadas durante el neoliberalismo para atraer inversiones al país, estableciendo un marco regulatorio para la creación de espacios comerciales dinámicos que posibilitaran un crecimiento económico y un derrame de beneficios para las sociedades locales. Es decir que el principal objetivo es facilitar la actuación de grandes empresas y actores privados en el territorio nacional, con el objetivo secundario de que las mismas también lleven al crecimiento de otras economías de escala. De esa manera se crean estos espacios normativos, equipados infra-estructuralmente, para la actuación y reproducción de distintos tipos de actividades comerciales, industriales o de servicios, con total exoneración de los tributos nacionales.

En ese sentido el régimen de ZZ.FF no prevé diferencias entre inversiones nacionales y extranjeras, es decir que las empresas extranjeras son tratadas jurídicamente igual que las nacionales y pueden establecer sucursales sin ningún tipo de trámite o requisito especial. De acuerdo al artículo 1 de la ley;

“Declárase de Interés Nacional la promoción y desarrollo de las zonas francas, con los objetivos de promover inversiones, expandir las exportaciones, incrementar la utilización de mano de obra nacional e incentivar la integración económica internacional.” (Ley N° 15.921<sup>46</sup>)

En un principio este régimen puede ser visto como un complemento para la Ley de promoción industrial de 1974<sup>47</sup>, la cual fomentaba la inversión de industrias en el país a través de varios créditos y exoneraciones tributarias, ahora con la creación de espacios particulares para la actuación de agentes económicos, sin importar que sean nacionales o extranjeros.

Acorde con el periodo de apertura neoliberal en el cual se implementa, esta ley también hace parte de la estrategia económica a través de la cual Uruguay busca insertarse en el capitalismo de mercado, promoviendo una legislación sumamente flexible para la instalación de actividades totalmente exoneradas de impuestos (excepto aportes a la seguridad social para los trabajadores locales). Se podría ver el modelo de Zona franca como un modo de regulación particular de la economía neoliberal uruguaya, que busca crear polos de crecimiento económico en base a una flexibilización de los deberes y normas que los actores deben cumplir dentro de ella. Para Ianni, las ZZ.FF pueden ser vistas como enclaves neoliberales, como un país dentro de un país, que inauguran un nuevo estilo de organización de la producción, del comercio, de las importaciones y exportaciones (IANNI, 2007, p.107).

En la actualidad existen doce ZZ.FF<sup>48</sup> en Uruguay, donde se realizan actividades industriales, comerciales, de logística y de servicios. De todas ellas, nos interesa destacar la Zona Franca de UPM en Fray Bentos, que tiene la particularidad de ser una ZF creada pura y exclusivamente para contemplar a la empresa Finlandesa.

---

<sup>46</sup> Disponible en: [www.parlamento.gub.uy](http://www.parlamento.gub.uy)

<sup>47</sup> LEY N° 14.178. Artículo 1° (Finalidad). La presente ley tiene como finalidad la promoción de aquellas actividades industriales que cumplan con los objetivos establecidos o que se establezcan en los Planes de Desarrollo Económico y Social, como condición para que el Poder Ejecutivo las declare de Interés Nacional. Disponible en : [http://www.cuti.org.uy/documentos/ley\\_14178.pdf](http://www.cuti.org.uy/documentos/ley_14178.pdf)

<sup>48</sup> Las dos primeras ZZ.FF. instaladas en Uruguay fueron establecidas en 1923 por la Ley 7.593 con el fin de desarrollar polos industriales en el interior del país, luego fueron reformuladas por la Ley 15.921 del 17 de diciembre de 1987. ZZFF: Nueva Palmira, Fray Bentos (UPM), Libertad, Punta Pereira (Montes del Plata), Colonia, Colonia Suiza, Floridasur, Rivera, Zonamerica, WTC Free Zone, Parque de las Ciencias y Aguada Park. (Uruguay XXI)

### 2.3.1- Zona Franca de UPM: La transnacional al amparo del Estado

La construcción de la planta de celulosa en Fray Bentos está contemplada desde su inicio bajo el régimen de ZZ.FF. Esto le permitió a la empresa instalarse en el lugar con una cantidad de ventajas económicas, como la exoneración del Impuesto a la Renta para Actividades Económicas (IRAE) y del Impuesto al Patrimonio (IP), exoneración del Impuesto al Valor Agregado (IVA) para las compras de bienes y servicios en el exterior y exoneración de los tributos aduaneros, etc. Además también cuenta con un puerto propio, contemplado dentro del régimen de Puertos y Aeropuertos Libres (PAL), gracias al cual el tránsito de mercaderías no tiene exigencias de autorizaciones ni trámites formales, y también está exonerados de toda tasa de tributo a la exportación (URUGUAY XXI, 2015).

Esto les permitió a las empresas importar, libres de impuestos, todo tipo de tecnologías e insumos, maquinarias, etc, durante la fase de construcción, por lo que no se generó una demanda hacia mercado local de estos productos. Primera de las espectativas sociales no cumplidas.

Una particularidad del régimen de ZZ.FF que nos resulta determinante para el análisis sobre UPM, es que;

Las ventas desde territorio aduanero nacional hacia las Zonas Francas se consideran exportaciones del país, mientras que las ventas desde la Zona Franca al territorio aduanero nacional se consideran importaciones del país, sujetas a los tributos aduaneros e impuestos nacionales correspondientes. Ello se debe a la consideración de la zona franca como "enclave" aduanero. (URUGUAY XXI, 2015)

Esto significa que Uruguay no exporta pulpa de celulosa, ya que la misma es producida por la empresa finlandesa dentro de la ZF, sino que se exporta madera desde territorio aduanero nacional hacia la ZF de UPM<sup>49</sup>. Pero si tenemos en cuenta que la madera destinada para la producción de celulosa en UPM proviene en su mayoría (70%) de las plantaciones de la propia empresa, nos podemos preguntar; cuanta madera realmente exporta Uruguay? Además de plantar y cosechar en sus propias tierras, gran parte de la madera que UPM adquiere fuera de sus tierras proviene, o de otras empresas o de campos arrendados donde todo el proceso productivo es controlado por ella misma. Siendo así, "UPM no compra madera a productores locales, sino que lleva a su planta madera producida por ella en tierras de productores" (GAUTREAU, 2014, p.142).

<sup>49</sup> Las estadísticas sobre estos productos suelen ser un tanto confusas, ya que en algunos casos continúa apareciendo la celulosa como un producto de exportación del país, sumado a la exportación de productos madereros que en 2014 representaron un 6,6 % del total de exportaciones uruguayas (en su mayoría madera para celulosa).

La estructura fuertemente verticalizada de la empresa hace con que la misma controle la mayoría de las etapas del proceso de producción, desde la plantación y cosecha en campos propios hasta el procesamiento de la madera en su fábrica para exportar la celulosa, en su mayoría también adquirida por grupos de la misma firma presente en toda la cadena de valor de la industria maderera. “En 2008, el monto de las ventas de celulosa por UPM equivalía al 70% del valor de lo que exportan todas las empresas madereras en Uruguay” (GAUTREAU, 2014, p.69 *apud.* GRAS Y SOLÓRZANO, 2008).

Esta dinámica del mercado de madera y celulosa, donde unas empresas extranjeras controlan la mayor parte del proceso, de la oferta y la demanda, nos lleva a cuestionar la apuesta y la confianza del Estado con este modelo de “industrialización”. En este sentido, se puede decir que;

criar indústrias não é industrializar o país, já que as indústrias não se integram num plano ou num programa de desenvolvimento do país de implantação, mas, pelo contrário, integram-se na estratégia dos monopólios imperialistas que as controlam, muito frequentemente, em associação com capitais privados ou públicos locais (SANTOS, 2008, p.92 *apud.* P.Jalée, 1969, p.174).

Esta colocación puede ser vista en relación a la lógica de actuación de UPM, con una organización dispersa por el territorio, desconectada con los lugares donde esta presente, obediendo a una lógica externa y llevando a una desintegración y desorden de las dinámicas sociales. Por otro lado, aún considerando que lo que se produce “en el país” es celulosa, no deja de ser una materia prima procesada y a la cual se le agrega más valor en Finlandia. O sea que;

Así como el valor agregado de la forestación no es comparable a las ganancias que se obtienen en las plantas de celulosa, éstas a su vez son menores que las de la fabricación de hojas y demás productos de papel y cartón realizadas fuera de Uruguay. (ZUNINO, 2014, p.76)

Incluso si consideráramos a la celulosa como un producto de alto valor agregado dentro del sector, la cual representaría el tercer producto mas exportado del país, atrás de la soja y la carne;

el país renunció a cobrar impuestos sobre esta riqueza, desde el momento en que las empresas se ampararon en acuerdos de inversiones que les permitieron operar dentro de estas entidades *extraterritoriales* donde se genera el mayor valor de la cadena maderera (GAUTREAU, 2014, p.70).

De cualquier modo la ecuación parece resultar negativa, ya que Uruguay recibe a las empresas y coloca los recursos naturales a disposición, renunciando incluso a recibir impuestos sobre esa explotación. La utilización del plural incluye a la otra gigante,

MDP, que también opera dentro del régimen de ZZ.FF, gozando dentro de la Zona Franca Punta Pereira de los mismo beneficios que la finlandesa. A partir de esto podemos decir que;

Las zonas francas desde donde operan las dos mayores plantas de celulosa de la región, UPM en Fray Bentos y Montes del Plata en Colonia, simbolizan quizás con mayor nitidez la organización espacial por enclaves del sector maderero (*ibid.*, 2014, p.69).

Veamos ahora cual ha sido el impacto en las propias localidades donde las fábricas se construyeron y en el mercado maderero en general asociado a estos grandes proyectos. Aunque el caso de MDP sea bastante mas reciente, a partir de algunos estudios sobre el tema, intentaremos analizar paralelamente ambos casos.

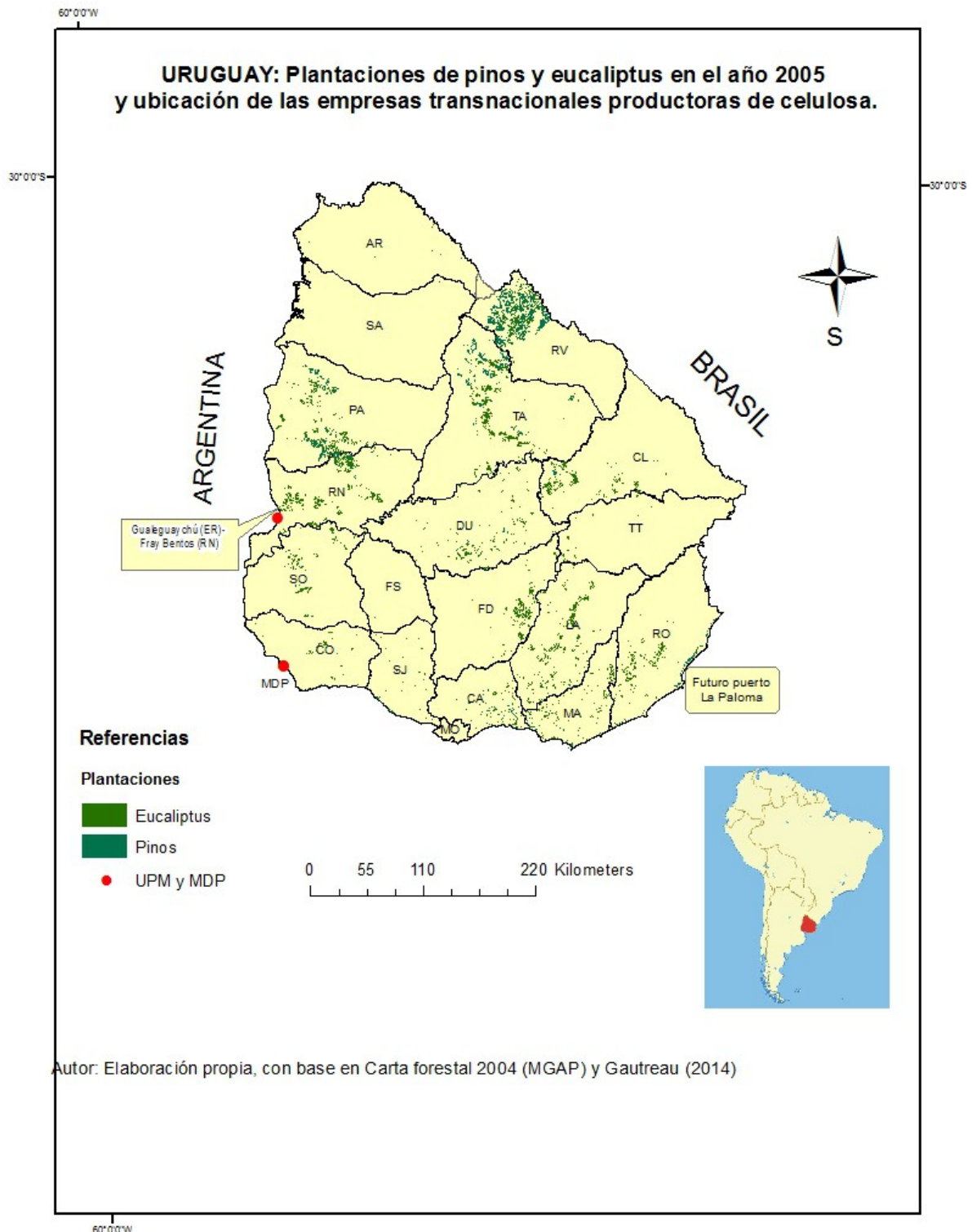
#### 2.4- UPM Y MONTES DEL PLATA: LAS ESPECTATIVAS ECONÓMICAS Y LA GENERACIÓN DE EMPLEOS EN FRAY BENTOS Y CONCHILLAS

Cuando llegaron los proyectos de instalación de las plantas industriales, ambos tenían como destino de localización el departamento de Rio Negro, a orillas del río Uruguay (ver mapa). El proyecto iniciado por Botnia se llevó a cabo en la ciudad del Fray Bentos del mismo departamento, culminado en 2007 y adquirido en su totalidad por la empresa UPM en 2009. El conflicto con Gualeguaychú desatado a raíz de la instalación de esta fábrica llevó a que la empresa española ENCE, responsable por el otro proyecto industrial, decidiera cambiar el lugar de su instalación, mudándose para Conchillas en el departamento de Colonia.

En 2009 se crea MDP, producto de una *joint venture*, una asociación entre la chilena Arauco y la sueco-finlandesa Stora Enso. Esta empresa adquiere todos los activos de ENCE y comienza la construcción de su planta dentro de la ZF de Punta Pereira, ya estipulada para su actuación, sumando a su capital un patrimonio forestal de 270 mil hectareas (tabla 5) distribuidas por once departamentos, que la convierten en la mayor terrateniente del país.

MDP comenzó a producir celulosa a partir de 2014, con una capacidad máxima (todavía no alcanzada) de 1,3 millones de toneladas de celulosa por año. Si desconsideramos el hecho de que la exportación se realiza desde ZZ.FF, es previsible que la celulosa se convierta en el mayor rubro de exportación uruguayo, superando a la soja y la carne. En cuanto a su organización territorial, a los impactos y el poder de influencia que esta empresa tiene sobre las decisiones políticas y económicas del Estado

y los poderes locales, todo lo que hemos dicho acerca de la actuación de UPM también puede ser aplicado para MDP, teniendo en cuenta que también se territorializa en forma de *red maderera* (ver p.60), con una fábrica de producción y patrimonio forestal disperso por todo el país para abastecerla.





Pues bien, cuando las transnacionales llegan a instalarse en determinado lugar, en este caso en Fray Bentos y Conchillas; “buscan la aceptación de la sociedad local con una serie de promesas, entre ellas la generación de empleo y desarrollo de la región donde se instalan” (BACCHETTA, 2013, p.1), lo que despierta grandes expectativas en los habitantes de la región, ya que a partir de ellas se generaría un derrame económico para varios sectores económicos y comerciales<sup>50</sup>. Esas expectativas, en cada uno de los lugares donde se instalan las empresas, son expresadas por Rundie y Borrelli de la siguiente manera;

Si bien en ambas situaciones la radicación de los emprendimientos suscitó importantes expectativas, vinculadas principalmente a la generación de empleo, esto se tornó más intenso para el caso de Fray Bentos, por tratarse de un territorio deprimido, que posee una particularidad identitaria que hizo que el fenómeno se haya acentuado<sup>51</sup> [...] Esto no sucedió de igual manera en el caso de Montes del Plata, dado que se trata de un territorio con una matriz productiva más diversificada, donde se destacan el sector agropecuario y el turismo como algunos de los principales generadores de empleo, y es el departamento que presenta mejor comportamiento de los indicadores sociales. (2014, pp.16-17)

O sea que en Fray Bentos la expectativa de oportunidades fue mayor, mientras que en Colonia la construcción de la papelera fue vista como una oportunidad de empleo más. En ambos casos los autores constatan que durante la etapa de construcción de las fábricas efectivamente hubo más trabajo en general, asociado a ese auge económico. Sin embargo la mano de obra calificada provino del exterior o de Montevideo, mientras que los puestos de menor calificación fueron ocupados por habitantes locales.

En ese sentido, concluyen que;

En los dos territorios, una vez que comenzaron a funcionar las industrias, se volvió al escenario previo, es decir, los sectores tradicionales continuaron siendo los principales proveedores de puestos de trabajo. Esto conduce a la reflexión de que las plantas no significaron una transformación sustancial de las matrices productivas de los territorios (2014, p.18).

Es decir que uno de los principales argumentos para la instalación de estas industrias, la generación de empleos, no resultó tan beneficiosa para la sociedad local como se esperaba.

En Fray bentos se perdió el dinamismo económico del periodo de construcción, lo que implicó una vuelta al escenario previo, sumando ahora problemas

---

<sup>50</sup> Además de esos elementos, empleo y generación de divisas al país; “hay la afirmación de que la silvicultura trae consigo una modernización multifacética: relaciones laborales más claras, modos de producción más *racionales*, valorización más eficiente del espacio rural *improductivo*, modos de gestión ambiental más respetuosos de las leyes, industrialización inédita del *interior* nacional” (GAUTREAU, 2014, p.12)

<sup>51</sup> Se trata del antecedente de otro emprendimiento de gran porte que tuvo la localidad, el del Frigorífico Anglo; el que a mediados del siglo pasado constituyó el epicentro de la ciudad a partir de su relevancia como fuente de empleo que absorbió principalmente mano de obra del medio local.

como la imposibilidad de inclusión de personas que se emplearon en la construcción de la planta y luego de su finalización quedaron desempleados, así como comerciantes que en pleno auge económico realizaron distintos tipos de inversión que luego no consiguieron sustentar.

En el caso de Conchillas la finalización de la obra no creó problemas en ese sentido, esto fue así por el sostén de la actividad agropecuaria y de otros sectores que mantuvieron activa la economía (RUNDIE; BORRELLI, 2014).

Esto quiere decir que los sistemas técnicos de las empresas no producen un impacto significativo en la ecuación del empleo local, ya que están en las manos de un puñado de agentes privados, que a partir de variables modernas dominan la producción, la estructura del comercio de proveedores locales y la estructura de los distribuidores y compradores, de la misma manera que imponen las cantidades, calidades y los precios. “Son verdaderos oligopsônios y oligopólios territoriales” (SILVEIRA, 2011, p.7). Esta situación oligopólica del sector maderero, en la clasificación de Chesnais (1996, p.94 *apud* BAIN, 1968), se encuentra entre las muy concentradas, ya que solamente algunas pocas empresas controlan la mayor parte del mercado.

Si relacionamos estos factores con los impactos locales provocados por la actividad silvícola destacados hasta aquí, llegamos a la conclusión de que los beneficios que la actividad y las empresas traen no compensan las pérdidas ni los impactos que estas generan. Panario y Gutierrez lo afirmaban de esta manera, cuando los proyectos aún estaban en manos de Botnia y ENCE;

La alimentación de una planta como Botnia o ENCE demandan al menos unas 200.000 ha forestadas que no pagan impuestos. Las sociedades anónimas instaladas en zonas francas, tampoco pagan impuestos, y por tanto, los beneficios obtenidos de la explotación forestal en manos de sociedades anónimas difícilmente paguen el Impuesto a la Renta de las Personas Físicas. La exportación de la materia prima y su procesamiento en zonas francas tampoco pagará impuestos. De todo ello puede deducirse que más allá de unos 200 empleos nacionales que aportarán a la seguridad social, todo funciona como si se donaran 400.000 ha y su producción a los estados finlandés y español. (2007, p.6)

En estas líneas los autores resumen las implicaciones de estos grandes proyectos, con todos los beneficios que respaldan sus inversiones y con limitados beneficios para el conjunto de la sociedad.

Es cierto que además de los empleos generados en las propias plantas de celulosa, el incremento de la actividad silvícola en general ha generado más empleos a lo largo de toda la cadena maderera. Según los respectivos sitios web, UPM emplea 350 empleados de manera directa y aproximadamente 2.500 de manera indirecta, mientras que MDP cuenta con 650 empleados directos y unos 5.000 indirectos, teniendo en cuenta

todas las etapas de la cadena productiva: viveros, forestación, cosecha, transporte y procesamiento de la madera. No obstante, la inserción laboral de los trabajadores locales en la edificación de las plantas fue principalmente en puestos que requerían menos calificaciones y por ende percibían menores remuneraciones, mientras que en su etapa actual de funcionamiento las empresas captan poca mano de obra local.

En cuanto al sector forestal en su conjunto, los trabajadores se estiman en 16.500, sin contar los trabajos indirectos generados por el sector, que de ser incluidos la cifra supera los 20 mil trabajadores, siendo más de la mitad empleados en las fases primarias, o sea forestación y extracción de madera (Sector forestal URUGUAY XXI, p.5). Zunino (2014, p.53) por su parte calcula unos 24 mil trabajadores para el año 2013, una estimación generosa que incluye los ocupados directos e indirectos en toda la cadena productiva.

En general los empleos silvícolas de fase primaria se encuentran entre los de peor calidad dentro de la agricultura, por ser en su mayoría trabajos zafrales y tercerizados, realizados por pequeñas empresas que no cuentan con los equipamientos mínimos de seguridad. Esto no se aplica a las mayores empresas que, en los predios que gestionan con personal propio, cuentan con equipos y cumplen con las normas sobre las condiciones laborales, sin embargo al contar con una alta mecanización, maquinarias y equipamientos avanzados, demandan escasa mano de obra.

Una de las mayores empresas, FOSA (UPM), “tiene (en 2007 y hasta hoy) casi un 90% de empleados tercerizados (87,9%), mientras que solo un 12,1% son contratados directamente por la empresa” (RIELLA; MASCHERONI, 2009, p.15. Paréntesis nuestro). Los mismos autores destacan que FOSA contaba con 159 empresas tercerizadas que le brindaban sus servicios, de las cuales un 63,5% de ellas manejan un volumen menor a diez trabajadores, mientras que solo un 10,1% manejan 50 empleados o más (*id.*,2009). Esto no quiere decir que la tercerización esté directamente relacionada con malas condiciones de trabajo, pero sí que es utilizada por la empresa como forma de reducir costos y desvincularse de responsabilidades con los trabajadores.

Por otro lado, al tiempo que la silvicultura genera empleos también los quita o reduce en otras actividades como la ganadería, aparte de que muchos de los empleos generados se dan en las zafras de plantación y cosecha de árboles, es decir por un tiempo breve (GAUTREAU, 2014, p.101). En algunos lugares la irrupción de la silvicultura tornó imposible para productores ganaderos el acceso a tierras para pastoreo ya que, con la creciente especulación inmobiliaria desatada por la entrada de estos grandes capitales, aumentaron exponencialmente los precios de arrendamiento. Para

Gautreau (2014, p.108); “no es posible afirmar que la expansión de la silvicultura sea el factor determinante de la reducción de productores ganaderos, pero si que la presencia del rubro fragiliza de manera notable el sustento de dichos productores”.

Además de esto, fuera de los suelos de prioridad forestal la silvicultura también compite por tierras, y sobre todo con la ganadería, ya que todos los predios plantados con árboles tienen un potencial ganadero (*ibid.*, p.168). Por lo tanto esa competencia lleva a un “desplazamiento del espacio de la ganadería, parcialmente expulsada de las zonas con fuerte impacto de la silvicultura” (*ibid.*, p.169). Esto se da no solo por el aumento de los precios, sino también por otros factores que dificultan a los ganaderos el acceso al arrendamiento de tierras<sup>52</sup>.

Otro factor que es preciso tener en cuenta es que la demanda por madera para celulosa por parte de las dos grandes transnacionales, llevó a la falta de materia prima para otros ramos del sector. Como apunta Bacchetta (2013, p.8) a partir de la entrada en funcionamiento de MDP muchos aserraderos de la región aledaña tuvieron que cerrar por falta de madera, al igual que sucedió en 2011 en Paysandú, cuando los aserraderos debían recorrer más de 250 km para abastecerse de madera, ya que la producción local estaba destinada casi que en su totalidad a la planta de celulosa de UPM.

Sobre estos aspectos de la silvicultura, Bacchetta llega a concluir que:

La expansión de las plantaciones de monocultivos de árboles implica la sustitución de actividades productivas existentes en el lugar [...] A su vez, la mayoría de los empleos generados en estas plantaciones son escasos, inestables y de mala calidad (2013, p.12).

Por último cabe decir que la cantidad de empleos generados por la silvicultura son pocos en relación a los vinculados con la ganadería, justamente el ramo con el que más compite, que según Zunino (2014) ocupa unos 82.000 trabajadores, sin incluir ramos derivados como la elaboración de fiambres y chacinados o la industria del cuero.

En resumen, no se nota un gran incremento ni tampoco una mejora sustancial, ni en la cantidad ni en la calidad del empleo silvícola.

Desde la llegada de los gobiernos del Frente Amplio se han ampliado

---

<sup>52</sup> En la creciente dificultad para arrendar convergen seis factores: la reducción material de pastizales por la plantación de árboles en los predios comprados por las empresas; el aumento generalizado de las rentas de arrendamiento a escala nacional, que repercute localmente; la creciente competencia entre los mismos vecinos para acceder a los últimos campos disponibles para el arrendamiento; la competencia por estos mismos campos con productores de otros departamentos que sufrieron allí un alza muy grande de las rentas y buscan en la zona campos a menor precio; la imposibilidad de echar ganado en los potreros demasiado grandes de las empresas forestales[...] (GAUTREAU, 2014, p.109)

notablemente los derechos trabajistas, la mejora de los salarios y las mejoras de la condiciones laborales en general<sup>53</sup>. Sin embargo en la práctica hay una gran negligencia en la aplicación de las normativas establecidas, que la mayoría de las empresas contratistas no cumplen, y el Estado tampoco tiene o quiere tener la capacidad de regular mas eficazmente las relaciones de trabajo que las grandes empresas suelen establecer a lo largo y ancho del espacio nacional.

## 2.5- LA LEY DE PROMOCIÓN Y PROTECCIÓN DE INVERSIONES N° 16.906 DE 1998: LOS ESTADOS PROTECTORES DE SUS TRANSNACIONALES

Esta es la última política a destacar en nuestro trabajo, también identificada como parte de la estrategia del Estado con la finalidad de atracción de grandes capitales, previendo un estimulante régimen para la inversión extranjera en el país y protegiéndolas contra cualquier eventualidad. Según los artículos 1 y 4 de dicha Ley<sup>54</sup> ;

Declárase de interés nacional la promoción y protección de las inversiones realizadas por inversores nacionales y extranjeros en el territorio nacional.[...] El Estado otorgará un tratamiento justo a las inversiones, comprometiéndose a no perjudicar su instalación, gestión, mantenimiento, uso, goce o disposición a través de medidas injustificadas o discriminatorias.

De la misma manera que se contempla en el régimen de ZZ.FF, mediante esta ley la inversión extranjera es protegida y recibe por ley el mismo trato que la inversión nacional, como también están exoneradas de una cantidad de tributos a los cuales el Estado renuncia a cobrar. Además de ello;

El Estado, bajo responsabilidad de daños y perjuicios, asegura a los inversores amparados a los regimenes establecidos en la presente ley y por los plazos establecidos en cada caso, las exoneraciones tributarias, beneficios y derechos que la presente ley les acuerda (art.19).

Es decir que el Estado uruguayo se coloca como garantía ante el Estado nacional de donde proviene la inversión para asegurar el normal desarrollo de los proyectos llevados a cabo.

En el marco de esta ley, nos interesa ver el Tratado de Protección de Inversiones (TPI) que Uruguay mantiene con Finlandia<sup>55</sup>, firmado en el año 2002 como forma de garantizar el éxito y la viabilidad de la inversión de Botnia-UPM. Este tratado,

<sup>53</sup> Reactivación de los consejos de salarios, jornada máxima de ocho horas para todo trabajador rural, ley de Libertad Sindical, ley que facilita la inclusión y regularización de los trabajadores en el Banco de Previsión Social, ley de Negociación Colectiva para el sector público y privado, etc. (BACCHETTA, 2013)

<sup>54</sup> Disponible en: [www.parlamento.gub.uy](http://www.parlamento.gub.uy)

<sup>55</sup> Además de Finlandia, Uruguay tiene vigentes acuerdos de promoción y protección de inversiones con más de 30 países, incluyendo entre otros a España, Estados Unidos, Francia y Reino Unido(URUGUAY XXI)

firmado por el entonces presidente del partido colorado Jorge Batlle, resultó trascendental para la evolución y consolidación del proyecto industrial, ya que condicionó al gobierno de Tabaré Vazquez, que asumió en 2005, a continuar adelante con el proyecto y con las estrategias de largo plazo del Estado neoliberal.

Por otra parte este tratado firmado entre Estados nacionales para garantizar la protección de una inversión privada, nos lleva a resaltar la importancia de los Estados en la regulación política y económica de los espacios nacionales, en contraposición al *mito* sobre la pérdida de poder de los Estados o mismo al *Fin de los Estado-nación* (KENICHI OHMAE, 1999) como unidad política por excelencia. El principal argumento de esta teoría es que partir del avance del capitalismo financiero, que parece no conocer barreras nacionales para su expansión, las fronteras nacionales ya no tienen razón de ser, y solo representan una traba para la libre circulación de capitales.

El neoliberalismo como práctica política y económica ha contribuido para favorecer esta idea, fomentando la abertura de las fronteras nacionales y la desregulación de los mercados, debilitando la participación del Estado en muchas de sus atribuciones. Se podría decir que el paradigma del Estado neoliberal (CERVO, 2003) se absorbe y se implementa junto con la idea del debilitamiento e inoperancia de los Estados nacionales, que ante las fuerzas de la economía global ya no tendrían la capacidad de controlar ni regular la actividad económica dentro de sus fronteras.

Sin embargo, concordamos con la idea de que esa redefinición del aparato normativo a partir de las exigencias de la economía de mercado neoliberal, no tornó ni consolidó un Estado ausente, y si a un Estado que optó por ofrecer mejores condiciones a los sectores mas concentrados de la economía (ARROYO, 2006). Además de esto, como destaca Arroyo, "la economía internacional contemporánea [...] aún está formada por unidades de escala nacional: el territorio de los Estados" (2006, p.183). Esto quiere decir que, como lo demuestra el TPI Uruguay-Finlandia, en donde el segundo ampara la inversión de sus capitales nacionales privados, los Estados son imprescindibles para las grandes empresas, porque como expresa Santos (2012c, p.222);

Mesmo as grandes firmas tem que recorrer ao Estado para defende alguns ou muitos do seus interesses. É por isso que o Estado é levado a ampliar cada día seu papel e entrometerse cada vez mais em certos dominios, anteriormente reservados á iniciativa privada [...] Ele se torna o mayor responsável pela penetração das inovações e pela criação das condições de sucesso dos investimentos porque, como instrumento de homogeneização do espaço e do equipamento de infraestrutura, ele torna-se o responsável maior pela penetração das inovações e pelo sucesso dos capitais investidos, sobretudo os grandes capitais "

Esto quiere decir que mas allá del poder hegemónico de los grandes

capitales transnacionales, en última instancia es el Estado nacional el responsable de posibilitar o no la actuación de las grandes corporaciones en sus territorios. O sea que el Estado no se ausenta, sino que se posiciona en favor de la economía dominante.

Como vimos, la actuación de UPM y MDP repercute de diferentes maneras en cada lugar, y en muchos casos estas empresas tienen el poder de influenciar las decisiones políticas y económicas tomadas por el Estado. De la misma manera, en localidades donde el Estado se omite o su presencia es menor, las empresas controlan directamente el mercado de la madera y el mercado de tierras, estableciendo las condiciones e imponiendo sus intereses sectoriales por encima de todos.

Se puede decir que además de poder económico, las empresas también tienen poder político. Sin embargo las empresas no tienen la capacidad de imponer normas sobre la totalidad del territorio nacional. Como el mismo Santos destaca;

Uma norma pública atúa sobre a totalidade das pessoas, das empresas, das instituições e do território. Essa é a superioridade da ação do Estado sobre outras macroorganizações. Nem as instituições supranacionais, nem as empresas multinacionais tem esse poder (2012, p.152).

En la misma línea Peter Dicken señala que; “não apenas os Estados ainda são atores importantes, como tem a capacidade de encorajar ou inibir a integração global ou nacionalmente responsável frente aos designios das empresas transnacionais” (DICKEN, 1994, pp.103 e 146 *apud.* SANTOS, 2012, p.245). En otras palabras, Elias de Castro (2013, p.52) coloca que; “la política como acción de las instituciones públicas es social y territorialmente abarcativa, mientras que la acción de cualquier otro actor social es restricta, o sea, afecta apenas áreas y grupos directamente vinculados.”

Esto está relacionado con la propia soberanía del Estado nacional y con la base de su fundamento, es decir el territorio nacional políticamente delimitado y su control sobre el mismo. Por lo tanto, mas allá de que se noten ciertos vacíos en la actuación del Estado, favoreciendo a empresas transnacionales, el mismo continúa siendo el elemento clave, “aunque sea para la reproducción y manutención de privilegios de ciertos sectores y para la distribución desigual de la riqueza” (CIMADAMORE; CATTANI, 2007, p.12 ).

Pues bien, cual es entonces el alcance del TPI Uruguay-Finlandia?

En primer lugar, crea una barrera legal en favor de la empresa UPM, que mediante dicho acuerdo entre Estados pasa a estar protegida contra cualquier eventualidad que pueda perjudicar su proyecto, por un periodo inicial de 20 años que puede ser ampliado. Como vimos, el tratado fue firmado durante el mandato neoliberal de Jorge Batlle en 2002, y el proyecto de Botnia-UPM aprobado al comienzo del mandato de

Tabaré Vazquez en 2005.

Teniendo en cuenta las distintas orientaciones política e ideológicas del FA y de los partidos tradicionales; Hasta donde incidió la firma del TPI con Finlandia para la aprobación por parte del FA del proyecto industrial<sup>56</sup>? Puede que bastante, si recordamos también que en relación a la aprobación del proyecto durante el gobierno colorado, el FA como oposición se posicionó en contra del mismo. Quizás el costo político y económico que Uruguay hubiera pagado si retrocedía o interfería en el proyecto hubiera sido altísimo (tal vez el juicio hecho por Phillip Morris<sup>57</sup> sea un buen ejemplo de presión por parte de las empresas y sus Estados ante intentos soberanos de regulación), más que el costo del conflicto que a raíz de esto se desató con Argentina, por el cual Uruguay, ante la falta de alternativas, terminó *optando*.

Antes de referirnos a este conflicto, queremos resaltar algunos puntos: Mas allá de los gobiernos y los partidos políticos, la estrategia política a largo plazo del Estado para desarrollar la silvicultura en Uruguay continúa inmodificable, incondicional y “transversal a gobiernos de derecha o izquierda” (GAUTREAU, 2014, p.48). En este sentido permanece un modelo de desarrollo de orientación neoliberal, que se sustenta en base a la privatización y concentración de la tierra, a la exoneración de impuestos, al regimen de ZZ.FF y a la garantía de los Estados al servicio de las empresas.

Visto el TPI Uruguay-Finlandia en el marco de las relaciones interestatales, vemos que se trata de una relación centro-perifería, entre un país rico y un país pobre, un país desarrollado y un país subdesarrollado. Esto caracteriza una relación desigual, ya que Finlandia por su poder económico tiene la capacidad de imponer las condiciones de negociación sobre Uruguay. En este sentido el propio tratado puede ser visto como una condición, una exigencia y requisito finlandés para la instalación de la fábrica en Uruguay.

O sea que el chantajeo y la presión sobre los gobiernos de las empresas que demandan y exigen, también se da en escala interestados, aunque en este caso no hay separación entre los intereses de Finlandia y los de UPM, ya que el poder de la

---

<sup>56</sup> “A pesar de haber votado en 2004 contra el Acuerdo de promoción y protección de inversiones con Finlandia que amparaba la construcción de la planta de Botnia, el Frente Amplio apoyó decididamente la continuidad de la política forestal de los gobiernos de derecha anteriores [...] con la tarea de dar impulso a un país que salía también de una gravísima crisis económica y social, el Frente Amplio y Tabaré Vazquez no podían políticamente rechazar de plano proyectos que prometían mucho empleo”(GAUTREAU, 2014, p.251)

<sup>57</sup> La empresa tabacalera Norteamericana mantiene un juicio al Estado Uruguayo, a raíz de la suba de impuestos, la restricción de las publicidades, etc, impuestas por el gobierno de Tabaré Vazquez a partir de 2005, como lucha contra la prevención y el consumo de tabaco. Este juicio millonario es un claro ejemplo de la influencia de las grandes coporaciones transnacionales, con mayor poder incluso que algunos Estados nacionales, sin embargo también protegidas, en este caso por el Tratado de protección de inversiones vigente entre Uruguay y Estados Unidos.



empresa sobre el territorio uruguayo también se respalda en el poder del Estado finlandés sobre el Estado uruguayo. Esto también se refleja en la producción de celulosa a nivel mundial, donde Finlandia es un actor principal gracias, en parte, a la enorme productividad de la empresa UPM-Uruguay. Como vimos, Uruguay no exporta celulosa sino madera hacia la ZF, un “enclave territorial” de UPM Finlandia, donde se realiza todo el proceso y desde donde se exporta la celulosa.

Queda clara la posición jerárquica de cada país dentro del sistema interestatal, en el caso de Finlandia un país con capitales hegemónicos de escala mundial, y en el caso de Uruguay un país subdesarrollado, dependiente y subordinado a fuerzas económicas externas, tal como desde su inserción inicial en el sistema mundo.

Todo esto nos lleva a concordar con la idea de que el papel de los Estados nacionales está más vigente que nunca, y la cuestión continúa dependiendo de la inserción externa que la unidad nacional pueda alcanzar, hecho que se relaciona directamente con la DIT (ARROYO, 2006, p.183).

### 2.5.1- Conflicto bilateral Uruguay-Argentina

La instalación de la planta de Botnia UPM en Fray Bentos, a orillas del río Uruguay en el departamento de Río negro, desató un conflicto con la ciudad vecina de Gualeguaychú, ubicada en la provincia de Entre ríos, en la orilla occidental del río Uruguay (ver mapa). En el año 2005 el presidente Tabaré Vazquez autorizó el comienzo de la construcción de la fábrica, y a comienzos del año 2006 comenzarán los bloqueos del puente binacional San Martín, que une Gualeguaychú con Fray Bentos, por parte del pueblo de Gualeguaychú. En este mismo año el gobierno argentino demandó a Uruguay ante la Corte Internacional de Justicia (CIJ), en Haya, por la presunta violación del Estatuto del río Uruguay, un tratado binacional vigente desde febrero de 1975 que prevé el manejo conjunto del río. Por su parte Uruguay recurrió al Tribunal Arbitral de Mercosur, para que se exprese sobre el corte de los puentes y la violación de Argentina de acuerdos de libre circulación, sin embargo gracias a la posición de Brasil, el conflicto fue encuadrado en el ámbito binacional, es decir fuera del bloque.

Pues bien, la planta entró en funcionamiento en el año 2007 y el bloqueo de los puentes continuó hasta 2010, cuando finalmente el gobierno argentino demanda a los assembleístas y exige el fin de los bloqueos en el puente internacional. En el año 2011 los presidentes José Mujica y Cristina Fernandez firman una serie de acuerdos

energéticos, de transporte y fluviales, como camino para la *reconstrucción* de la relación bilateral. Sin embargo en el año 2013 el gobierno uruguayo decide permitir el aumento de la producción de UPM, lo que llevó a un reestablecimiento de las tensiones y a rumores de una nueva denuncia argentina ante la CIJ.

En cuanto al conflicto diplomático, la resolución en Haya en el año 2012 fue la siguiente: Uruguay violó el tratado del río Uruguay, ya que debía comunicar con antelación la decisión de la instalación de la fábrica de celulosa. Por otro lado, de acuerdo al mandato principal del Tratado, la contaminación, Uruguay ha cumplido debidamente con las normas e índices de contaminación; la planta no contamina más de lo permitido.

Esto nos demuestra la gran inestabilidad que los vectores de modernización, es decir las verticalidades provenientes de agentes hegemónicos, pueden generar a nivel regional. Para Uruguay, parecía no existir otro camino posible o más importante que mantener el proyecto de Botnia e *industrializar* al país mediante la Inversión Extranjera, reivindicando y legitimando además su soberanía nacional ante el país vecino. Y a su vez la debilidad o inexistencia de mecanismos regionales para la resolución de conflictos, así como la falta de interés o voluntad política por parte de Brasil, la potencia regional que podría haber mediado más activamente ante el conflicto diplomático regional. Esto puede estar asociado con la fuerte tradición presidencialista de nuestros países, donde instituciones supranacionales serían percibidas como una renuncia a la soberanía de los Estados miembros, y donde a pesar del discurso integracionista se mantiene una orientación individualista (LIMA; MEDEIROS, 2000).

Esa incapacidad de resolver conflictos dentro de la región también torna a los países más vulnerables ante las presiones externas y los debilita individualmente en el marco del sistema de relaciones interestatales.

En el conflicto judicial con Phillip Morris a que hicimos referencia, aún abierto, tampoco Uruguay tuvo un apoyo considerable por parte de ningún país vecino, siendo esperable, ante la convergencia de gobiernos de orientación progresista y discurso integracionista, una actitud más sólida del bloque regional ante los atropellos de la soberanía nacional por parte de las grandes transnacionales.

Pero veamos otro aspecto trascendental que resultó del conflicto bilateral Uruguay-Argentina. El mismo tiene que ver con el sentimiento nacionalista e irracional que se exaltó en torno al conflicto diplomático, sobre todo desde el lado uruguayo. El corte del puente binacional despertó un descontento general en la población, no solo de Fray

Bentos sino de todo el país, ya que en el imaginario colectivo, el cual la prensa y los medios de comunicación también estimularon, se difundió la idea de la prepotencia del corte y el desrespeto sobre la soberanía oriental. Gautreau considera que;

Al cundir en el país la sensación de que Argentina abusaba de su posición dominante con el corte del puente y sus exigencias de traslado de las fábricas, hubo un realineamiento nacional detrás de la posición firme del gobierno para rechazar esta actitud (2014, p.258).

En este sentido el conflicto favoreció al Estado uruguayo, deseoso de llevar adelante el proyecto, ya que desvió las críticas y el foco de discusiones, centrándolo únicamente en el conflicto *soberano* con Argentina y dejando de lado la discusión en torno a la propia sustentabilidad del proyecto, a los impactos ambientales y sociales, etc, generando una disputa entre pueblos hermanos y favoreciendo aún mas a la gran empresa transnacional. Las críticas y los futuros impactos quedaron a un lado y; “De repente, criticar a la silvicultura y al sector maderero en su conjunto equivalía a no ser solidario de un gobierno que defendía la soberanía nacional” (*ibid.*, p.259).

O sea que al volverse un conflicto diplomático y una causa nacional uruguaya, “la opinión pública cerró filas detrás de su presidente y de su lema: Botnia no contamina” (*ibid.*, p.273).

IMÁGEN 1: Corte del puente binacional Gral San Martín que une las ciudades de Gualeguaychú-Entre Ríos, Argentina y Fray Bentos-Río Negro, Uruguay, por parte de la población de Gualeguaychú en contra de la instalación de la fábrica de Botnia en Fray Bentos, 2005.



Imagen correspondiente al día 29 de abril de 2012. Disponible en: [https://www.google.com/search?q=imagenes+de+UPM+DESDE+GUALEGUAYCHU&tbm=isch&tbo=u&source=univ&sa=X&ved=0CCAQsARqFQoTCNaI-vPb7McCFQGVkAodk\\_0ECA&biw=1366&bih=657#imgrc=86jlSeFJgVF3-M%3A](https://www.google.com/search?q=imagenes+de+UPM+DESDE+GUALEGUAYCHU&tbm=isch&tbo=u&source=univ&sa=X&ved=0CCAQsARqFQoTCNaI-vPb7McCFQGVkAodk_0ECA&biw=1366&bih=657#imgrc=86jlSeFJgVF3-M%3A) Accesado el día 16 de setiembre de 2015

Veamos brevemente este hecho a partir de dos categorías de análisis geográfica propuestas por Milton Santos (2012): La tecnoesfera y la psicoesfera. En palabras del autor; “tecnoesfera e psicoesfera são dois pilares fundamentais com os quais o meio técnico-científico introduz a racionalidade, a irracionalidade e a contrarracionalidade, no próprio conteúdo do território” (*ibid.*, p.256).

Para nuestro caso, la tecnoesfera está representada por la propia planta de celulosa de UPM, y se podría decir que por toda la Zona Franca que le corresponde, con una gran densidad técnica, dependiente de la ciencia y la tecnología y adaptada a los mandamientos de la producción e intercambio, que traduce intereses distantes pero que sin embargo, desde su instalación, constituye un dado local, adherido al lugar como una prótesis (SANTOS, *loc.cit*). Mientras que la psicoesfera sería todo el conflicto generado a partir de la instalación del enorme sistema técnico de Botnia-UPM, como todas las ideas,

creencias, etc, que comenzaron a surgir a partir de los rumores de la llegada de la fábrica (crecimiento para el país, desarrollo, expectativas de empleo en Fray Bentos, etc, y por el lado argentino contaminación, destrucción de ecosistemas, impactos en el agua y el medio ambiente, etc).

De esa manera, la psicoesfera también hace parte de ese entorno y de esa coyuntura generada, de las disputas entre pueblos en torno a la fábrica y del sentimiento nacionalista uruguayo y, siendo indivisible de la tecnoesfera, ayudó a la construcción, a la aceptación y/o rechazo de la construcción de la fábrica. En cuanto a su constitución y alcance, Santos dice que, “Ambas, Tecnoesfera e psicoesfera, são locais, mas constituem o produto de uma sociedade bem mais ampla que o lugar. Sua inspiração e suas leis tem dimensões mais amplas e mais complexas” (SANTOS, *op.cit.*, *loc.cit.*).

## 2.6- SÍNTESIS SOBRE LAS POLÍTICAS DE ESTADO, USOS E IMPACTOS TERRITORIALES EN URUGUAY Y EL CONO SUR.

Las tres políticas de Estado destacadas en Uruguay han influido directamente sobre la configuración territorial del país, permaneciendo constantes más allá de los sucesivos gobiernos y sus orientaciones políticas, como parte fundamental del aparato normativo que favorece y viabiliza la actuación de las grandes empresas transnacionales. Esta estrategia vigente de largo plazo del Estado ha sido exitosa, en parte, a causa de las herencias y del fuerte arraigo que el neoliberalismo aún tiene en las estructuras de poder y en las instituciones del Estado.

Intentando resumir las implicancias que las empresas transnacionales han traído al país, podemos mencionar:

-Re-configuración territorial; Introducción del monocultivo forestal<sup>58</sup> y creciente privatización de la tierra, que entre otras cosas lleva a la conformación de nuevas formas de latifundio. Como vimos, la alienación provocada por la lógica de actuación empresarial genera una pérdida de valores e identidad en los lugares, en favor del proceso de acumulación global, alcanzados ahora por vectores provenientes de una racionalidad distante. Esto se manifiesta en el desplazamiento de la ganadería y otros modos de producción tradicionales, y en la fragmentación territorial que lleva a profundas transformaciones de las relaciones y las dinámicas rurales, ya que la especulación inmobiliaria provocada por la llegada de grandes empresas coloca a pequeños y

<sup>58</sup> La introducción de monocultivos homogeniza el paisaje y rompe con ciertos equilibrios naturales, generando una pérdida de biodiversidad, flora, fauna y de ecosistemas nativos, además de numerosos casos de falta de agua para cultivos por el agotamiento y seca de los suelos.

medianos productores locales en una situación de enorme vulnerabilidad social. La especulación inmobiliaria también impacta en los diferentes centros urbanos que reciben a estos pobladores, algunos más atraídos por las dinámicas de la vida urbana y otros impulsados (más bien expulsados) por la falta de alternativas ante el avance del rubro silvícola.

En su trabajo, Gautreau (2014) también estudia algunas dinámicas sociales y migratorias<sup>59</sup> (específicamente en sierras del Yerbál y Tacuarí<sup>60</sup>, departamento de Treinta y Tres), causadas por la llegada de las grandes empresas extranjeras. Por lo general los productores ganaderos, que se vieron afectados con la falta de campos para arrendar, terminaron vendiendo sus tierras y migrando a las localidades cercanas. En este sentido, Silveira expresa que si bien puede haber un crecimiento económico a partir de la entrada de grandes empresas, el mismo se reproduce en los países de la siguiente manera,

matando su cultura, su forma de trabajar, su sistema de objetos auténticos, endógenos y participando, cada vez más, de la globalización, del mercado internacional, del mercado de commodities al precio de la alienación de su trabajo y de la vulnerabilidad de sus habitantes (2007, pp.19-20)

A partir de las constataciones a lo largo de nuestro trabajo, se puede decir en cierta medida que; “Se trata de una brutal avanzada hacia la enajenación del espacio habitado [...] un espacio vaciado y funcional a los intereses privados, mediante la eliminación de sus formas y modos de vida previos” (PORTO GONÇALVES, 2008 apud COMPOSTO; NAVARRO, 2012, p.64). Esto se hace particularmente problemático para el caso de Uruguay, un país donde la casi la mitad de la población vive en departamento más chico, la capital del país Montevideo, y donde el despoblamiento de las áreas rurales ya es un fenómeno crónico que la introducción de la silvicultura viene a intensificar.

-Pérdida u omisión de control regulatorio (o más regulación en beneficio de las empresas) por parte del Estado. Transnacionalización y control empresarial oligopólico del mercado de madera y del mercado de tierras correspondiente. Esto sucede porque las empresas tienen un gran “capital espacial<sup>61</sup>” (GAUTREAU, 2014) que les da el

---

<sup>59</sup> Las preguntas que procura responder en esta parte de su libro son: “Como se modifican los territorios rurales cuando llega la silvicultura? Como se integra esta en zonas de baja rentabilidad agropecuaria(monetariamente hablando) [...] Como se modificó el acceso a tierras de pastoreo para los ganaderos familiares, dónde y cómo cambio la oferta de trabajo fuera del predio familiar, que consecuencias tuvieron los cambios ambientales asociados a la silvicultura para la cría de animales?” (GAUTREAU, 2014, p.86)

<sup>60</sup> En las sierras del Yerbál y Tacuarí, “la *forestación* avanza desde varias direcciones. Desde el norte, con la llegada de la empresa Weyerhaeuser, que empieza a comprar campos hacia 2004-2005, alcanzando el área protegida de Québrada de los Cuervos. Además de Weyerhaeuser, aparece por el mismo periodo la chilena Cambiun, con actuación en todo el este uruguayo.[...] Por el sur llegan grupos inversores que compran en 2005 grandes porciones de la sierra del Yerbál [...]” (GAUTREAU, 2014, p.92)

<sup>61</sup> Noción forjada por analogía con la de *capital social*, y permite describir los recursos que un actor social

poder de influir sobre la toma de decisiones políticas y sobre la regulación del territorio, así como para chantajear a los poderes públicos, amenazando con irse y no desarrollar sus inversiones si las normas de regulación nos les convienen (SANTOS, 2012), y mismo inventando formas de extorsión para mantener o ampliar sus ventajas (SILVEIRA, M.L, 2007, p.22). Cabe aquí mencionar un ejemplo citado por Gautreau, referente a un acuerdo secreto firmado por el Estado uruguayo y la empresa MDP, acerca del traslado (de Fray Bentos a Conchillas) para la instalación de la fábrica. En el mismo, el gobierno nacional;

asumía el compromiso de reducir al máximo todas las desventajas que suponía para el proyecto de Punta Pereira el haber sido desplazado unos 150 kilómetros al sur de Fray Bentos. Aunque en el interín hubiera cambiado el dueño del proyecto, el contrato<sup>62</sup> asumía que se debían compensar estas desventajas a la nueva empresa. Esta medida [...] confirmó que el apoyo a la silvicultura representa en Uruguay una verdadera política de Estado [...] (GAUTREAU, 2014, pp 255,256)

La principal medida suponía que el Estado recategorizara algunos suelos de prioridad forestal, logrando la empresa que suelos que no eran de prioridad fueran considerados como tales (*ibid*, 2014). Esto es un ejemplo de la influencia y la presión que las empresas ejercen sobre los gobiernos y el poder público en favor de sus intereses (SANTOS,2012a, p.169). También muestra como el Estado, que busca en primer lugar atraer inversiones y en segundo lugar motivarlas a que permanezcan, (des)regula en cooperación con las empresas, justificando esta acción mediante el discurso y la creencia de indispensabilidad de instalación de grandes proyectos industriales (SANTOS, 2003, p.68).

Según Silveira, en muchos casos;

el poder de las empresas regula la vida política de la nación, imponiendo sus respectivas topologías al territorio nacional y obligando a formas de cooperación; es decir, a modernizar infraestructuras, a aumentar la velocidad y la fluidez material y normativa, demandas tantas veces ajenas a las verdaderas necesidades nacionales. ( 2007, pp.16-17)

Como vimos, la implementación de las ZZ.FF exclusivas de UPM y MDP, ambas equipadas con puertos y estructuras modernas para la carga y exportación de las mercaderías, también son un ejemplo de ello, al igual que la mejora de las rutas nacionales para acelerar la circulación de la madera hasta las ZZ.FF. Estas, como *free-zones*, son áreas con una alta densidad normativa, donde hay una construcción mas

---

puede movilizar en base a las posiciones que ocupa en el espacio, a las relaciones en el territorio que logró tejer, y al control que ejerce sobre flujo de hombres y capitales (LÉVY Y LUSSAULT, 2003 apud GAUTREAU, 2014, p.76)

<sup>62</sup> La localización de la planta industrial en Punta Pereira hace que la distancia media a las plantaciones sea significativamente superior a las prácticas internacionales, lo cual las partes reconocen se trata de una desventaja competitiva tanto para el proyecto como para el país ya que genera sobrecostos logísticos. A efectos de reducir dicha distancia media y los sobrecostos logísticos del proyecto, las partes reconocen la necesidad de ir sustituyendo las plantaciones más alejadas de la planta industrial por plantaciones en un radio máximo de 200 km de Punta Pereira (GAUTREAU, 2014, p.256)

agresiva y perfeccionada del orden global, al tiempo que es donde mejor se refleja adaptación de los segmentos estatales a los imperativos de la competitividad y fluidez (SANTOS; SILVEIRA, 1996, p.12). De esta manera; “A una base material adecuada para aumentar la fluidez territorial se suma una base normativa que facilita la porosidad del territorio a partir de regulaciones flexibles” (ARROYO, 2006, p.181). En estos casos, “la cuestión explicativa mayor sería saber quién, en determinadas circunstancias, regula a quién” (SILVEIRA, 2007).

De acuerdo con la misma autora, todas estas formas de acción que venimos destacando, permiten adjetivar el uso del territorio como corporativo (2007, p.18), porque es un uso que responde a la lógica de agentes privados y no a las demandas ni a las necesidades de la mayoría de la población. Un uso que ve al territorio mas como una plataforma, como “recurso”, para oportunidades económicas que para ofrecer “abrigo”, estabilidad y seguridad a sus habitantes (GOTTMANN, 1975, p.534), un “uso jerárquico y diferenciado del territorio y de los recursos públicos y sociales” (SILVEIRA, 2007). Por lo tanto, en estas porciones del territorio nacional donde se instalan las empresas; “Predomina el orden global y el acontecer jerárquico, que subordina a las demás formas de acontecer, las otras formas de vida y de trabajo” (*ibid.*, p.22), llevando al establecimiento de una solidaridad organizacional (SANTOS, 1996; SILVEIRA, 2007), es decir, una interdependencia organizacional y no obligatoriamente una interdependencia contigua o social (SILVEIRA, 2007), en la cual hay una colaboración entre los agentes espaciales para la realización de tareas comunes, aunque los proyectos no lo sean (SANTOS, 2012a, p.158).

De esa manera, se obedece funcionalmente la lógica impuesta por las verticalidades hegemónicas de las grandes corporaciones, “que usan privilegiadamente los bienes públicos y jerárquicamente los bienes privados” (SILVEIRA, 2007). En el mismo sentido Santos habla de solidaridad vertical, “cuyo epicentro é a empresa hegemônica, localmente obediente a interesses globales mais poderosos, e de esse modo, indiferente ao entorno” (2003, p.85).

Sobre la prevalencia de esta lógica en determinados procesos, Arroyo apunta dos consecuencias principales: el aumento de la vulnerabilidad externa y la paulatina perdida de autonomía de los gobiernos nacionales para definir sus políticas económicas (2006, p.186). Esto se da sobre todo por la *porosidad* que las fronteras adquieren para el dinero global y ciertas ordenes que acaban desordenando los territorios, cada vez mas fragilizados y fragmentados (*id.*, p.187).

Dicha fragmentación, como vimos, también es identificada por Gautreau



al estudiar el avance del frente silvícola en el espacio serrano uruguayo, como uno de los procesos geográficos que mas impactan el tejido social local (2014, p.96). La misma se da principalmente por la acción de las grandes empresas hegemónicas, que utilizando el territorio en función de sus propios intereses, arrastran y obligan a adaptarse a todo lo existente en el lugar, imponiendo orden global y desorden local, ya que esos vectores hegemónicos de orden son una auto-referencia, es decir que no tienen sentido, “já que sua finalidade e objetivo é o próprio mercado global” (SANTOS, 2012, p.334). Por último, además de fragmentador, “esse poder das grandes empresas, ciegamente ejercido, é por natureza desagregador, excluyente e secuestrador de autonomía do resto dos atores” (SANTOS, 2003, p.86). En este sentido, se puede decir que;

los territorios donde se emplazan dichas inversiones, son fragmentados y desarticulados de sus procesos y flujos de relaciones locales para ser integrados en forma selectiva y subordinada a las cadenas globalizadas de valor que lideran las grandes empresas transnacionales. (MACHADO, 2009 *apud* COMPOSTO; NAVARRO, 2014, p.64)

En todos los países del cono sur, las leyes de fomento para la actividad forestal, vigentes hasta la actualidad, también han sido implementadas durante gobiernos mas o menos neoliberales. Sin embargo en ninguno de ellos, a partir de la llegada de gobiernos de centro-izquierda (Tabaré Vazquez y José Mujica en Uruguay, Lula da Silva y Dilma Rousseff en Brasil, Nestor Kirchner y Cristina Fernandez en Argentina, Michelle Bachellet en Chile), hubieron cambios en relación a las políticas neoliberales que regulan la actividad forestal, sino que se continuó promoviendo el mismo modelo de desarrollo conducido por empresas extranjeras o de capital privado nacional, en todos los casos en base a la privatización y concentración de la tierra y al uso corporativo de los territorios.

Por lo tanto, todo el proceso de alienación territorial que identificamos en Uruguay, también se da de forma correlata en los demás países. La atracción de grandes emprendimientos es una premisa común a los gobiernos, conducidos por razones externas y por la imperiosa necesidad de inserción en la DIT, que buscan erradicar capitales globales en los territorios y negligenciando los aspectos sociohistóricos y las verdaderas necesidades de las poblaciones locales. En esta negligencia es donde se observa con mayor claridad la contraposición entre el orden global, “que busca impor, a todos os lugares, uma única racionalidade”, y el orden local, donde prima una razón orgánica y relaciones horizontales, fundadas en la contigüidad, la cooperación y en la reproducción del cotidiano. En ese sentido, si el orden global desterritorializa, “a ordem local, que reterritorializa, “é a do espaço banal, porque reúne em uma mesma lógica interna todos seus elementos” Y finalizando, el autor concluye; “Cada lugar é, ao mesmo

tempo, objeto de uma razão global e de uma razão local, convivendo dialeticamente” (SANTOS, 2012, pp.338-339).

Al mismo tiempo, la aproximación es posible ya que la lógica de las grandes empresas responde a las demandas del mercado global, por lo tanto la actuación de estas se asemeja (padrones y estándares de calidad, tipos de contratos y programas de “inclusión” con la sociedad local, etc) independientemente de los locales donde se instalen. O sea que, como buscan una posición ventajosa a escala global, la lógica territorial de la empresa en los lugares también es global, por lo que “poco interesa que su cuna sea nacional, cuando su lógica territorial es profundamente global” (SILVEIRA, 2007, p.20, 21). Este es el caso de las empresas brasileñas y chilenas, las cuales se enfrentan con comunidades originarias, Guaranís y Mapuches respectivamente, que ven sus derechos atropellados ante el avance de la *modernización*. Es emblemático el caso de Espiritu Santo en Brasil, donde la “multilatina” Fibria es dueña del 90% de lo que queda de mata atlántica, y donde se ha enfrentado con comunidades desplazadas por el avance de esta industria. Por el lado de las chilenas Arauco y CMPC también se observan algunos impactos, vinculados no solo al desplazamiento por el avance de la forestación sino también a la escasez de recursos naturales (agua, suelos) para otras actividades agrícolas que este monocultivo genera.

-En cuanto a las rupturas de los nuevos gobiernos en relación al modelo de orientación neoliberal de los años noventa y principios de 2000, la nueva orientación regional marca un “viraje para el sur” (CERVO, 2003) y un “retorno de la política” al espacio regional (GRANATO, 2014), que se manifiesta a través del rechazo definitivo al ALCA y la creación de la UNASUR en 2008, además de la renovación de antiguos mecanismos de integración y creación de otros, como el FOCEM en 2004 o el SML en 2008, aunque aún de alcance limitado.

En el interior de los países, el mayor cambio se nota en la recuperación del papel del Estado como proveedor de protección social; la creación de empleos, la conquista de derechos laborales y la ampliación de políticas sociales. Esto ha ocurrido notoriamente en Uruguay, Brasil y Argentina, donde se puede decir que hubo una transición hacia un periodo posneoliberal<sup>63</sup>). Conforme Lima y Coutinho ( 2006, pp. 10 y 14), la ruptura se da;

sobre todo en la agenda económica preexistente, en la interrupción de privatizaciones, la retomada de la política industrial, redefinición de marcos regulatorios e instrumentos de intervención económica con un control mayor por

<sup>63</sup> CECEÑA (2014) argumenta que mientras que en el neoliberalismo el mercado aparece como principal organizador social, en el posneoliberalismo es simultáneamente el estado que surge como disciplinador del territorio global [...] y las empresas como medio de expresión directa del sistema de poder.

parte del Estado y mayores gastos en el área social. Se marca un retorno del Estado para el centro del palco.

En el caso de Uruguay, las rupturas han sido notorias en cuanto al aumento y mejora de las condiciones laborales, la vuelta de los consejos de salarios y reducción del desempleo y de la pobreza a su mínimo histórico, etc. En cuanto al tipo de Estado, la estructura socioproductiva, al modo de regulación de la economía y la inserción externa del país, hay una continuidad y afirmación en relación al periodo neoliberal (ZUNINO, 2014, p.92).

Además, el crecimiento económico que en los últimos años le permitió a los gobiernos del FA (como al Partido de los Trabajadores (PT) en Brasil) implementar planes y políticas sociales redistributivas<sup>64</sup>, ha dependido y depende principalmente de las demandas del mercado de *commodities* internacional, por lo tanto las ganancias, como los precios y la demanda son inestables y escapan al control de los gobiernos.

Haciendo una comparación de la matriz exportadora uruguaya entre el periodo neoliberal y pos-neoliberal, Zunino (2014) también coloca que la proporción de productos primarios y manufacturas fue del 60,7% y 39,4% durante el primer período, porcentaje que ascendió para 72% y 28%, respectivamente, durante la fase post-neoliberal. Es decir que se viene reafirmando durante el nuevo periodo una estructura productiva primario-exportadora, en la cual el rubro maderero adquiere gran importancia, no obstante donde Uruguay termina; “recibiendo una parte marginal de los beneficios generados y exportados al extranjero vía ZZ.FF<sup>65</sup>” (GAUTREAU, 2014, p.268).

En este sentido, el periodo “pos-neoliberal” o “pos-liberal” (MOTTA; VEIGA, 2007), ha convergido principalmente en un cuestionamiento del liberalismo hegemónico de fines de siglo XX, lo que no implica necesariamente la adopción de una postura anti-neoliberal. Por el contrario, la tendencia es a; “consolidar un modelo de apropiación y explotación de los bienes comunes, que avanza sobre las poblaciones con una lógica vertical” (SVAMPA, 2013, p.39). Se podría decir, para Uruguay y la mayoría de los casos, que los gobiernos insisten en formular políticas sectoriales (SILVEIRA, 2007, p.17), mientras que la influencia de las empresas en la regulación de los territorios vuelve

<sup>64</sup> Plan de emergencia, Plan de equidad, asignación familiar, reforma del sistema de previsión social (jubilaciones), Tarjeta de alimentación, etc.

<sup>65</sup> Incluso la inversión inicial, divulgada como la mayor IED en la historia del país (estimada en 1.200 millones de dólares), estuvo destinada en un 80% para la compra de maquinarias y equipos para la construcción de la fábrica que la empresa importó en su mayoría, libre de impuestos, desde la propia Finlandia. Al fin de cuentas este modelo de desarrollo implica desarrollo únicamente para Finlandia, mientras que para Uruguay resulta en mas subdesarrollo (documental: El papel del sur, 2008). Dicha inversión fue superada posteriormente por el proyecto de MDP, estimado en 2 mil millones de dólares, inversión sobre la cual cabe el mismo razonamiento, aunque ante la falta propia de material no es posible afirmarlo.

a las naciones “ingovernables”. Esto sucede porque, como Santos coloca, “desde o momento em que aceita-se um modelo de crescimento orientado para fora, o Estado e a Nação perdem o controle sobre as sucesivas organizações do espaço” (2012a, p.46).

Para algunos autores, en este nuevo periodo se consolida un tipo de Estado “neoextractivista progresista<sup>66</sup>”, un “Estado compensador<sup>67</sup>” (GUDYNAS, 2013), “neodesarrollistas<sup>68</sup>” (SANTOS, B, 2010; GAUTREAU, 2014; SVAMPA, 2013), o simplemente neoextractivistas. Las políticas destacadas en Uruguay permiten ubicar a este Estado dentro de ese carácter compensador, el cual redistribuye la riqueza generada por estas grandes actividades extractivas, y vuelca mayores recursos para equilibrar desigualdades sociales, luchar contra la pobreza y compensar los perjuicios sociales y ambientales, etc, legitimando política y socialmente dichos proyectos y mitigando las críticas. Sin embargo, como pudimos apreciar en nuestro trabajo, y conforme el mismo Gudynas; “estas compensaciones no resuelven problemas de fondo, como generación del empleo o la diversificación productiva, por lo que el Estado siempre está enfrentando nuevas tensiones que obligan a renovar el equilibrio” (2012, p.139).

Concluyendo, si bien se reconocen las diferencias entre los gobiernos de centro-izquierda con las anteriores administraciones conservadoras de la derecha clásica, “se sigue apostando a un modelo de crecimiento económico basado en las exportaciones primarias y en la atracción de inversiones.” (GUDYNAS, 2012, p.130). Svampa (2013, p.35) por otro lado, considera que el modelo de desarrollo extractivista se basa en un “consenso de los Commodities” (por analogía al consenso de Washington), es decir que existiría un acuerdo tácito acerca de la irreversibilidad de la dinámica extractivista, teniendo en cuenta las demandas del mercado global y la abundancia de recursos naturales en América Latina. En este sentido, ante la falta de alternativas para este modelo de desarrollo, se refuerza una “racionalidad de capitalismo progresista” (*ibid.*, p.36), es decir un progresismo resignado a la lógica del mercado global.

## REFLEXIONES FINALES

---

<sup>66</sup> El Estado juega un papel mucho más activo que en el extractivismo clásico, sea por una participación directa [...] o por medios indirectos. El neoextractivismo va más allá de la propiedad de los recursos, sean estatales o no, ya que termina reproduciendo la estructura y las reglas de funcionamiento de los procesos productivos capitalistas, volcados a la competitividad, la eficiencia, la maximización de la renta y la externalización de los impactos sociales y ambientales (GUDYNAS, 2012, pp.132,133)

<sup>67</sup> Posiblemente el Brasil de Lula y Rousseff sea el mejor ejemplo de esta nueva configuración, en la que el Estado ha asistido con enormes volúmenes de dinero a empresas exportadoras y ha contribuido a la transnacionalización de un pequeño grupo de grandes corporaciones (GUDYNAS, 2012, p.136)

<sup>68</sup> Es un Estado que articula el nacionalismo económico mitigado con la obediencia resignada a la ortodoxia del comercio internacional y de las instituciones del capitalismo global [...] Es una socialdemocracia de nuevo tipo, no asentada en derechos universales sino en significativas transferencias condicionadas de dinero a los grupos sociales considerados vulnerables (SANTOS, B, 2010, p.25)

El objetivo del trabajo fue discutir sobre los impactos territoriales de la silvicultura transnacional en Uruguay, identificando el proceso de inserción del neoliberalismo en el país, a partir de cuando se implementan las tres políticas de Estado destacadas, que resultan esenciales para entender la llegada y la actuación de UPM y MDP en el país. Teniendo en cuenta que el paradigma neoliberal marcó una re-inserción de Uruguay en los canales de la DIT, el análisis nos llevó a comenzar por describir la inserción inicial del país en el sistema mundial durante el siglo XIX, que representa la causa estructural de la dependencia económica, necesaria para explicar las relaciones de poder actuales en el marco del sistema interestatal. El neoliberalismo afianzó aún más esa desigualdad en la que se estructura el sistema mundial moderno y la DIT, provocando una desindustrialización y reprimarización de la economía<sup>69</sup>, en donde los territorios y bienes naturales de nuestra región adquieren un renovado protagonismo ante la demanda de *commodities* por parte de los núcleos centrales del desarrollo capitalista.

Como vimos, las empresas transnacionales que hoy actúan en Uruguay llegaron en la década de 1990, mediante todas las facilidades económicas y normativas, y desde entonces la tendencia fue una creciente extranjerización, privatización y anonimato de la propiedad de la tierra. El poder que las empresas ejercen desde entonces, y la influencia que tienen sobre las distintas localidades donde se instalan, es un poder correlato con la misma relación asimétrica enmarcada en el sistema de relaciones interestatales. En ese sentido la relación entre escala global y escala local resulta fundamental para entender los procesos de reconfiguración territorial que ocurren en Uruguay y los países del cono sur. Esto nos llevó a partir de la premisa de que todas las implicaciones e impactos socioterritoriales observados a nivel nacional y local en Uruguay, como dice Santos (2012a), son causa y efecto del movimiento de la sociedad global.

Ante el panorama observado nos podemos preguntar; Como es posible que Uruguay exporte madera dentro de su propio territorio? Al mismo tiempo, como es posible que se produzca celulosa dentro del país y que la misma no sea considerada producción nacional, por ser producida en ZZ.FF? Que se puede esperar a partir de la continuidad de este modo de regulación y de esta creciente privatización y anonimato de la propiedad de la tierra?

La legislación forestal, de ZZ.FF, TPI y PAL, marcan la estrategia del

---

<sup>69</sup> Reprimarización de la economía en base a actividades exportadoras con ventajas comparativas [...] a partir del neoliberalismo, uno a uno, los Estados nacionales renunciaron a su potestad sobre los bienes naturales, convirtiendo su explotación en exclusiva prerrogativa de los capitales privados (COMPOSTO; NAVARRO, 2014, p.52)

Estado para atraer grandes inversiones extranjeras, sumando la mejora y construcción de nuevas infraestructuras, como el puerto de aguas profundas de La Paloma (ver mapa), que entre otras cosas acortaría el camino de la madera exportada hacia Europa y aliviaría el tráfico de madera hacia las ZZ.FF de UPM y MDP. Es difícil que ante la consolidación de este modelo y del arraigo de las empresas transnacionales ya instaladas, se pueda retroceder o modificar alguna de las políticas neoliberales que continúan regulando la actividad y dando a las empresas un gran poder sobre distintos espacios nacionales. Por el contrario, se viene hablando sobre la instalación de una tercera planta de producción de celulosa. Además, el éxito de la inversión de UPM, las buenas relaciones con Suecia y Finlandia y el porcentaje de suelos prioridad forestal que se encuentran forestados, solo el 25%, le dan a esta actividad un amplio horizonte por delante.

Claro que esta actividad se vincula con el propio modelo de “desarrollo” del país, basado en la explotación y exportación de productos primarios (soja, trigo, madera, proyecto de megaminería a cielo abierto, etc), aunque el mercado de madera, como vimos, al estar conducido por grandes transnacionales trae implicaciones que particularmente resultan menos beneficiosas para las sociedades locales donde se plantan pinos y eucaliptus.

Tal vez mediante voluntad política se podría recuperar, al menos, un poco de control sobre ciertas partes del proceso de producción, por ejemplo cobrando mayores impuestos sobre la riqueza generada dentro de las ZZ.FF. Resulta increíble que haya una aceptación tan pasiva sobre la condición de enclaves aduaneros de las ZZ.FF, es decir que se acepte la “donación” de espacios nacionales a empresas transnacionales para que las mismas actúen a voluntad y aprovechen al máximo las posibilidades de extracción de riquezas.

Sin duda que la pérdida de soberanía nacional es una de las cuestiones que más sobresalen en este sentido, resultando necesario que el Estado como actor político, económico y social, recupere el control de las dinámicas que suceden en el interior del territorio nacional. En el año 2014 se aprobó una ley contra la extranjerización de la tierra, que tiene como fin limitar o prohibir la compra de tierras en la que estén involucrados Estados extranjeros. A grandes rasgos, es una ley que responde al descontento general sobre la creciente extranjerización de la tierra en el país, sin embargo su alcance es limitado ya que no impide la compra (predominante como vimos), por parte de S.A, ni afecta el amplio patrimonio y fuerte arraigo que las empresas finlandesas, suecas, chilenas, estadounidenses, etc, ya poseen sobre el territorio.

Es claro que la realidad mundial, que establece la condición periférica de

un país pequeño como Uruguay, impone límites al crecimiento y a las alternativas autónomas de desarrollo. La inserción internacional está marcada por la apertura para la entrada de inversiones extranjeras que, ante la normativa vigente, refuerzan la vulnerabilidad externa y la condición de dependencia estructural. Las políticas sociales redistributivas de los gobiernos del FA lejos están de resolver estos problemas de fondo, y la solución debería darse en la esfera productiva que la precede (ZUNINO, 2014, p.93). En este sentido, la tendencia apunta hacia el camino contrario, es decir a una mayor consolidación del modelo primario-exportador, conducido por un partido político, el FA, que una vez en el poder nunca puso en cuestión este modelo de “desarrollo”, y que mediante un pragmatismo responsable ha aprovechado al máximo la imagen seria y redituable del país frente a los ojos del mundo. En el ámbito interno y a pesar de ciertas discrepancias, el aprovechamiento de este auge económico en base a la producción de *commodities*, le ha garantizado al FA la posibilidad de un tercer gobierno, en el cual como dijimos, es esperable una continuidad e intensificación del modelo, y por ende del proceso de alienación territorial y transnacionalización de los lugares.

El mayor problema a nuestro ver y hacia donde apunta el principal llamado de atención, es sobre la permanencia del modo de regulación neoliberal que orienta las políticas económicas actuales del Estado nacional. Las tres leyes destacadas promueven la fragmentación del espacio nacional, de los procesos de producción y de los lugares. En este sentido la fragmentación global y la DIT se traduce al interior del territorio, profundizando la alienación territorial y la especialización regional productiva<sup>70</sup>.

La formación socio-espacial uruguaya ha posibilitado la conyuntura actual, donde los amplios espacios “vacíos” del mundo rural le han permitido a las empresas apropiarse de grandes extensiones de tierras, establecer sus lógicas de reproducción e intensificar la fragmentación interna en favor de sus intereses.

En un futuro próximo, es probable que MDP alcance su capacidad máxima de producción, aunque en una actividad tan condicionada por la demanda mundial habrá que ver como continúa ese incremento y como se traduce negativa o positivamente hacia la sociedad. De igual manera habrá que ver a que ritmo se continúa

---

<sup>70</sup> La creación de cursos técnicos en el interior del país, orientados a la silvicultura, carne y otros rubros, también apuntan hacia una fragmentación y una especialización regional productiva del espacio nacional. Esto también tiene aspectos positivos, ya que busca capacitar a pobladores locales para inserirse de manera calificada en diferentes las cadenas productivas, y no únicamente en los trabajos con peores condiciones y peor remunerados. Además incentiva a jóvenes del interior del país a permanecer en sus lugares de origen, ofreciendo posibilidades de estudio, aunque sean funcionales a la lógica economicista del mercado y las empresas, que en la mayoría de las veces deben ser buscadas en la capital Montevideana. Esto es un factor que puede amenizar el despoblamiento y desarraigo en el interior, donde los jóvenes ya no son tan propensos a permanecer en las actividades tradicionales y familiares, y más bien son atraídos por las dinámicas de las ciudades.

incrementando la plantación de especies de rápido crecimiento, y de que manera continúan las relaciones entre las grandes transnacionales y las sociedades locales. Sin duda que hoy en día hay una mayor organización de los trabajadores forestales<sup>71</sup> rurales en general, en relación al periodo previo a 2005, así como mayor conciencia de los derechos y las condiciones laborales, lo que puede servir para hacer frente al avance silvícola indiscriminado, que impone sus lógicas corporativas por sobre las demandas locales. Sin embargo la forma de organización silvícola e instalación en lugares aislados, como vimos, dificulta la resistencia ante esta transformación.

Por último, también quedará por ver cual es el alcance de la reciente ley contra la extranjerización de la tierra, como evoluciona esta relación entre el Estado y los capitales privados/anónimos dueños de grandes extensiones de tierra en el país, como este “nuevo” gobierno de Tabaré Vazquez encarará la agenda económica y política y cual será la relevancia de la silvicultura y la celulosa en este contexto.

En escala regional también notamos la permanencia del modo de regulación neoliberal. El nuevo código forestal en Brasil, y la prorrogación del DL-701 en Chile, son medidas que apuntan hacia la misma tendencia en privilegiar la actuación de las grandes empresas. Para el caso argentino, será determinante el resultado de las elecciones presidenciales de octubre de este año, en las cuales está en juego la continuidad del modelo de país actual, o la vuelta hacia la ideología neoliberal dominante hasta el año 2002.

En cuanto a la silvicultura e industria de celulosa en el cono sur, de gran relevancia a nivel mundial, buscaremos profundizar más la investigación, en busca de mayor solidez empírica y teórica que nos permita trazar nuevos paralelismos.

No hace parte de nuestras reflexiones el condenar a la industria forestal, pero sí cuestionar su forma de organización espacial, los intereses a que responde y la utilización que hace del territorio y de los recursos naturales y sociales. En ese sentido, el uso corporativo del territorio es una categoría que explica la actual dinámica del sector silvícola en Uruguay, donde el mayor problema radica en la propiedad de la tierra en manos de pequeños grupos oligopólicos. En muchos espacios nacionales se ha dejado de plantar comida o criar ganado para plantar árboles, para quién? Teniendo en cuenta que el consumo per capita de un país como Uruguay es diez veces menos al de Finlandia, se podría decir que se está alimentando una industria y un consumo que, en contraposición a

---

<sup>71</sup> La Sociedad de Productores Forestales (SPF) es el gremio que nuclea a los trabajadores del rubro, que sin embargo tiene un alcance limitado a productores consolidados y relacionados a las empresas, mientras que productores pequeños y aislados como vimos, permanecen con un alto grado de vulnerabilidad, e incluso perjudicados y dejados a un lado por el *lobby* empresarial asociado a la SPF.



los impactos<sup>72</sup>, tienen limitado beneficio para el país.

Finalmente, no podemos dejar de hacer referencia a la cuestión ambiental, en la medida que la actividad silvícola se basa en la explotación intensiva de recursos naturales, sobre todo por las especies plantadas de rápido crecimiento, como pinos y eucaliptos. Las principales controversias se dan en torno a la inutilización de los suelos una vez usados para este fin, al agotamiento hídrico de los suelos que perjudica otras actividades, a la liberación de CO<sup>2</sup> a la atmósfera durante el proceso de deforestación (por contrapartida se sostiene que las plantaciones ayudan a capturar ese CO<sup>2</sup>), entre otras. Ante estas constataciones, las empresas establecen estrategias de actuación, buscando mejorar su imagen y posicionarse dentro de un marco productivo de autosustentabilidad y cuidado de los recursos naturales y del medio ambiente. Si bien entendemos que los impactos naturales y la contaminación son reales, coincidimos con Alvarado (2009) en que la discusión es eterna y de acuerdo a los intereses defendidos envuelve cierta subjetividad, por lo que preferimos en este trabajo no abordar a fondo esta cuestión.

La figura de la independencia nacional, José Gervasio Artigas, personaje mitológico de la idiosincracia y de la construcción del Estado nacional, y primero en hacer una reforma agraria en América latina hace dos siglos atrás, parece haber dicho alguna vez: “No venderé el rico patrimonio de los orientales al bajo precio de la necesidad”. Pues bien, ante el panorama sobre la propiedad anónima y privada de la tierra en el país, ese parece ser el único camino para terminar con la dependencia y la submisión en relación a los grandes capitales y recuperar el control soberano sobre el territorio nacional. Claro que ante la coyuntura actual eso es prácticamente una utopía.

---

<sup>72</sup> Panario y Gutierrez (*ibid.*, p.7) los resumen en; “menor disponibilidad de agua para usos diversos, entre ellos agua potable, generación de energía y riego, inutilización o pérdida de productividad de suelos, ciento de miles de hectáreas “donadas” desde el punto de vista del ingreso nacional a estados extranjeros, desestabilización ecosistémica, pérdida de valores recreativos y productivos (pesca artesanal), aumento en los costos de potabilización de aguas y presunto incrementos en los costos de atención médica, pérdidas vinculadas al conflicto binacional (merma en el turismo y en el consumo de bienes y servicios producidos en Uruguay) [...]”

## BIBLIOGRAFÍA

ACOSTA, A *et al.* **Territorios en disputa; Despojo capitalista, lucha en defensa de los bienes comunes naturales y alternativas emancipatorias para América latina.** Bajo tierra ediciones, México, 2014. Disponible en: [http://otrosmundoschiapas.org/docs/territorios\\_en\\_disputa\\_bienes\\_comunes.pdf](http://otrosmundoschiapas.org/docs/territorios_en_disputa_bienes_comunes.pdf)

ALVARADO, R. **La expansión forestal en el cono sur. Políticas públicas, intereses transnacionales y transformaciones territoriales.** Revista nueva sociedad, N° 223, 2009. Disponible en: [www.nuso.org](http://www.nuso.org)

ARRIGHI, G **O longo século XX: dinheiro, poder e as origens do nosso tempo.** Rio de Janeiro, contraponto, 2012.

BACCHETTA, V. **Uruguay, empleos y producciones antes y después de la forestación.** Grupo guayubirá, 2013. Disponible en: <http://www.guayubira.org.uy/wordpress/wp-content/uploads/2013/09/empleos-forestacion-2013.pdf>

BINKOWSKI, P. **Dinâmicas socioambientais e disputas territoriais em torno dos empreendimentos florestais no sul do rio grande do sul.** Porto Alegre, 2014. Disponible en: [http://www.ufrgs.br/temas/dissertacoes/2009\\_PATRICIA\\_BINKOWSKI.pdf](http://www.ufrgs.br/temas/dissertacoes/2009_PATRICIA_BINKOWSKI.pdf)

CARRERE, R. **Diez respuestas a diez mentiras.** Movimiento mundial por los bosques tropicales, Montevideo, 1999. Disponible en: [http://wrm.org.uy/pt/files/2013/04/10\\_Respuestas\\_a\\_10\\_mentiras.pdf](http://wrm.org.uy/pt/files/2013/04/10_Respuestas_a_10_mentiras.pdf)

CECEÑA, A.E. **América latina en la geopolítica del poder.** Alternatives Sud: Les dessous de l'ALCA, vol. X, núm. 1, 2003. Disponible en: <http://www.geopolitica.ws/media/uploads/geopolitica11.pdf>

COMPOSTO, C. **Acumulación por despojo y neoextractivismo en América latina. una reflexión crítica acerca del estado y los movimientos socio-ambientales en el nuevo siglo.** Revista Astrolabio, Nro 8, Universidad Nacional de Quilmes, Argentina, 2012. Disponible en: <http://revistas.unc.edu.ar/index.php/astrolabio>

CORNEJO, J.A. **La invasión de las plantaciones forestales en Chile. Efectos de la actividad forestal en la población indígena mapuche.** Abril de 2003. Observatorio Latinoamericano de conflictos ambientales.

CRUZ, S; NUNES, F. **Análise e interpretação das inovações advindas da lei**

**12.651/2012 que institui o novo código florestal.** Contribuciones a las ciencias sociales. Enero 2015

DE LEMOS, A. et al. **Questões territoriais na América Latina.** CLACSO (Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales), USP, 2006.

ELIAS DE CASTRO, I.E **Geografia e política: Território, escalas de ação e instituições.** 5ta ed. Rio de Janeiro, Bertrand, Brasil, 2013.

ELOY, R; DEMASI, C. **Uruguay. 1958-1968: crisis y estancamiento.** Ediciones de la banda oriental, Montevideo, 1986

**EVALUACIÓN DE LOS RECURSOS FORESTALES MUNDIALES INFORME NACIONAL URUGUAY.** Departamento Forestal. Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación FRA2010/225, Roma, 2010.

GAROFALI, A. **Dialectica de la dependencia: transferencia de valor y superexplotación de la fuerza de trabajo. El caso uruguayo.** UNILA, foz de iguaçu, 2014.

GAUTREAU, P. **Forestación, territorio y ambiente. 25 años de silvicultura transnacional en Uruguay, Brasil y Argentina.** ed. TRILCE, Montevideo, 2014.

GRANATO, L. **A Integração na américa do sul em discussão nos governos do brasil e da argentina (2003-2010),** Río de Janeiro, 2014. Disponible en: [http://www.ie.ufrj.br/images/pos-graduacao/pepi/dissertacoes/Leonardo\\_Granato\\_-\\_Tesis\\_doctoral.pdf](http://www.ie.ufrj.br/images/pos-graduacao/pepi/dissertacoes/Leonardo_Granato_-_Tesis_doctoral.pdf)

GUDYNAS, E. **Estado compensador y nuevos extractivismos Las ambivalencias del progresismo sudamericano.** Revista Nueva Sociedad N° 237, enero-febrero de 2012. Disponible en: [www.nuso.org](http://www.nuso.org)

HOBSBAWM, E. **A era dos extremos. O breve século XX: 1914-1991** Sao Paulo, companhia das letras, 1995.

IANNI, O. **A era do globalismo.** Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 2007.

IANNI, O. **O laberinto latinoamericano.** ed.vozes, Rio de Janeiro, 1993.

JUVENAL, T; MATTOS, L. **BNDES 50 Anos- Histórias Setoriais: O Setor de Celulose e Papel,** 2002. Disponible en: [http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes\\_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/livro\\_setorial/setorial04.pdf](http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/livro_setorial/setorial04.pdf)

LEAL, J. **Desigualdades territoriales y empleo en Uruguay. Una mirada sobre la estrategia de promoción de inversiones.** VII Congreso Latinoamericano de Estudios de Trabajo. S/d

LEAL, J et al. **La política pública de promoción de inversiones y sus consecuencias para el desarrollo regional de Uruguay.** Departamento de Ciencias sociales regional norte.CENUR Noroeste, UDELAR, Montevideo, setiembre de 2014. Disponible en: <http://cienciassociales.edu.uy/wp-content/uploads/2014/09/Leal-Rundie-Borrelli.pdf>

LEBEDYS; YANSHU. L. **La contribución del sector forestal a las economías nacionales, 1990-2011**. Documento de trabajo sobre finanzas forestales FSFM/ACC/09. FAO, Roma, 2015. Disponible en: [www.fao.org/3/a-i4248s.pdf](http://www.fao.org/3/a-i4248s.pdf)

LIMA, M; COUTINHO, M. **Integração moderna**. Observatório político Sul-americano. Instituto Universitário de pesquisa de Río de Janeiro IUPERJ/UCAM. Análise de Conjuntura OPISA, janeiro de 2006. Disponible en: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_home&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_home&lng=pt&nrm=iso)

LIMA, M; MEDEIROS, M. **O Mercosul no limiar do século XXI**. Editora CORTEZ, São Paulo, 2000.

MARINI, R.M. **Dialectica de la dependencia**. CLACSO: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales. Siglo del hombre editores, Bs As y Bogotá, 2008. Disponible en: [http://resistir.info/livros/marini\\_dialectica\\_de\\_la\\_dependencia.pdf](http://resistir.info/livros/marini_dialectica_de_la_dependencia.pdf)

MEYER, G *et al.* **Complejo forestal en el Uruguay**. Facultad de agronomía, UDELAR, Montevideo, 2013. Disponible en: <http://fagro2.fagro.edu.uy/index.php/extension-fagro/uneam-fagro/211-departamento-de-ciencias-sociales>

O DONNELL, G; LINCK, D **Dependencia y autonomia. Formas de dependencia y estrategias de liberación**. Ed. S.C.A, Buenos Aires, 1973.

OSORIO, E.G. **Indústria de papel e celulose: estudo de caso da implantação da vcp florestal no extremo sul do rio grande do sul**. Florianópolis, 2007. Disponible en: <http://tcc.bu.ufsc.br/Economia293729>

PADRÓS, E. Uruguay: **O pachecato e a escalada autoritária no final dos anos 60**. Anais do XXVI Simpósio Nacional de História-ANP VH, Sao Paulo, julho de 2011.

PANARIO, D; GUTIERREZ, O. **La política forestal industrial del Estado uruguayo**. Facultad de ciencias, UDELAR, 2007. Disponible en: [http://www.researchgate.net/publication/264840541\\_La\\_politica\\_forestal\\_industrial\\_del\\_Estado\\_uruguayo](http://www.researchgate.net/publication/264840541_La_politica_forestal_industrial_del_Estado_uruguayo)

RIELLA, A; MASCHERONI, P. **Explorando la calidad del empleo en forestación. Un estudio de caso. 2009**. Disponible en: [http://www.scielo.edu.uy/scielo.php?pid=S2301-15482012000100022&script=sci\\_arttext&tlng=es](http://www.scielo.edu.uy/scielo.php?pid=S2301-15482012000100022&script=sci_arttext&tlng=es)

RODRIGUES, J. **A dinâmica territorial das indústrias de celulose e papel: a expansão no brasil e a incorporação do Rio grande do sul**. Florianópolis, 2012. Disponible en: <https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/101025/304887.pdf?sequence=1>

RODRIGUES, J. **A constituição do complexo agroindustrial de celulose no rio grande do sul: uma avaliação da dinâmica global e da inserção brasileira no setor**. UFSC, s/d

SANTOS, M. **A natureza do espaço. Técnica e tempo, razão e emoção**. Ed USP, Sao Paulo, 2012.

SANTOS, M. **Da totalidade ao lugar**. ed USP, Sao Paulo, 2012a.

SANTOS, M. **España e método**. ed USP, Sao Paulo, 2012b.

SANTOS, M. **Por una geografía nova. Da crítica da geografia para uma geografia crítica**. ed USP, Sao Paulo, 2012c

SANTOS, M. **Por uma outra globalização. Do pensamento único á consciencia universal**. ed. USP, Sao Paulo, 2003

SANTOS, M. **O espaço dividido. Os dois circuitos da economía urbana dos países subdesenvolvidos**. ed.USP, Sao Paulo, 2008.

SANTOS, M; SILVEIRA, M.L. **Globalização e Geografía: A compartimentação do espaço**. Caderno prudentino de Geografía, N18, Jul/1996.

SILVEIRA, M,L. **Argentina: territorio y globalización**. Ed brasiliense, Sao Paulo, 2003

URUGUAY XXI: **Sector Forestal. Agosto, 2014**. disponible en: <http://www.uruguayxxi.gub.uy/inversiones/wp-content/uploads/sites/3/2014/09/Sector-Forestal-Uruguay-XXI-2014.pdf>

URUGUAY XXI: **Zonas Francas. Enero, 2015**. Disponible en: <http://www.uruguayxxi.gub.uy/guia/descargas/Zonas%20Francas%20-%20Uruguay%20XXI.pdf>

SVAMPA, M. **Consenso de los Commodities» y lenguajes de valoración en América Latina**. revista Nueva Sociedad, No 244, Universidad de la Plata, Argentina, marzo-abril de 2013. Disponible en: [www.nuso.org](http://www.nuso.org)

YAFFE, J. **Dictadura y neoliberalismo en Uruguay (1973-1985)**. Asociación Uruguaya de Historia Económica, agosto de 2010.

ZUNINO, A. **Trabajo y desarrollo en el Uruguay pos neoliberal**. UNILA, Foz de iguaçu, 2014.

El papel del sur. Documental, 2008. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=aPGfzDj6EqY>

La tierra de otro: Documental sobre la extranjerización de la tierra en Uruguay. Montevideo webtv, 2013. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=CfyKkJJvuMw>

Impacto de la forestación en Uruguay, 2008. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=DgrV-ezsk4s>

Plantar pobreza. El negocio forestal en Chile. Documental, 2014. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=A42dHCxuJ1w>

sitios web accesados:

[www.arauco.cl](http://www.arauco.cl)

[www.fibria.com.br](http://www.fibria.com.br)

[www.cmpc.cl](http://www.cmpc.cl)

[www.mgap.gub.uy](http://www.mgap.gub.uy)

[www.montesdelplata.com.uy](http://www.montesdelplata.com.uy)  
[www.upm.com](http://www.upm.com)  
[www.bracelpa.org.br](http://www.bracelpa.org.br)  
[www.suzano.com.br](http://www.suzano.com.br)  
[www.minagri.gob.ar](http://www.minagri.gob.ar)  
[www.zonasfrancas.mef.gub.uy](http://www.zonasfrancas.mef.gub.uy)  
[www.parlamento.gub.uy](http://www.parlamento.gub.uy)  
[www.conaf.cl](http://www.conaf.cl)  
[www.gp.gub.uy](http://www.gp.gub.uy)  
[www.rionegro.gub.uy](http://www.rionegro.gub.uy)  
[www.colonia.gub.uy](http://www.colonia.gub.uy)  
[www.uruguayforestal.com](http://www.uruguayforestal.com)  
[www.bndes.gov.br](http://www.bndes.gov.br)  
[www.onu.org](http://www.onu.org)  
[www.fao.org](http://www.fao.org)