

## Cuestiones de hecho y de derecho en la controversia por las celulósicas del río Uruguay

Zlata Drnas de Clément\*

### 1. Introducción

En este breve trabajo pretendemos solo presentar una visión general y sintética de la cuestión suscitada entre la Argentina y el Uruguay por la instalación de celulósicas sobre la orilla oriental del río Uruguay, sin entrar en pormenores fácticos ni jurídicos, los que si bien pueden resultar de interés, no se prestan para una visión global de la escena como la que pretendemos hacer en esta oportunidad.

### 2. Principales situaciones fácticas de la controversia<sup>1</sup>

El desentendimiento entre la Argentina y el Uruguay por la instalación de plantas productoras de pasta de papel en territorio uruguayo —proximidades de la localidad Fray Bentos— a orillas de río Uruguay, frontera entre ambos países a lo largo de 496 kilómetros, se inició a fines de 2002, al tomar conocimiento la Argentina de modo informal de la posibilidad de que se instalara una celulósica sobre la margen uruguayaya

---

\* Catedrática de Derecho Internacional Público en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Córdoba (Argentina), directora del Centro de Investigaciones Jurídicas y Sociales de la misma entidad y catedrática de Teoría de las Relaciones Internacionales en la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Católica de Córdoba. Miembro de número de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales cordobense.

<sup>1</sup> Ver sobre el tema nuestros trabajos «El diferendo de las celulósicas de Fray Bentos a la luz del derecho internacional». *Revista de Derecho Ambiental*, N° 6, pp. 10-53; «La Agenda argentino-uruguayaya a la luz de la Ordenanza de la CIJ de 13 de junio de 2006». En *Academia de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba*. <[www.acader.unc.edu.ar](http://www.acader.unc.edu.ar)>; y «El conflicto argentino uruguayo por las celulósicas de Fray Bentos ¿es un juego de suma cero?». *Revista Noticias UCC*, año XXIV, N° 246, abril de 2006, pp. 9 y ss.

del río fronterizo Uruguay, el que constituye un recurso natural compartido, regulado por el Estatuto del Río Uruguay (1975). En esta oportunidad la Argentina solicitó a la Comisión Administradora del Río Uruguay (CARU) información sobre la eventual obra. La solicitud argentina debió ser reiterada, ya que la delegación uruguaya de la CARU se limitó a informar que se había transmitido el pedido argentino a la Dirección Nacional de Medio Ambiente (DINAMA) del Uruguay y que la evaluación de impacto ambiental estaba en trámite.

Sin haber respondido a lo solicitado por la Argentina, desconociendo el mecanismo establecido en el Estatuto del Río Uruguay, contraviniendo el compromiso asumido por el presidente uruguayo Jorge Battle con su par argentino en ocasión de un encuentro en Colonia el 9 de octubre de 2003, de no autorizar la instalación de la celulósica antes de dar respuesta a las inquietudes argentinas sobre los potenciales efectos ambientales del emprendimiento, el mismo día de esta última circunstancia (9 de octubre de 2003), el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente de Uruguay otorgó a la empresa española ENCE una *autorización ambiental previa* para el proyecto de construcción de la planta Celulosas de M'Bopicuá (CMB) destinada a la producción de unas quinientas mil toneladas año de pasta celulósica con el sistema de blanqueo libre de cloro elemental (ECF).

Una semana después de producida la autorización uruguaya, la Argentina convocó a una sesión plenaria extraordinaria de la CARU (17 de octubre de 2003), en la que requirió que el Uruguay dé cumplimiento al mecanismo de información y consultas previas previsto en el Estatuto del Río Uruguay de 1975. Sin embargo, por falta de consenso entre las delegaciones de ambos países, las reuniones ordinarias de la CARU fueron suspendidas hasta mayo de 2004.<sup>2</sup>

El 27 de octubre de 2003, el Ministerio de Relaciones Exteriores de Uruguay envió nota al gobierno argentino, adjuntando información sobre la instalación de la celulósica de ENCE. Ese mismo día las autoridades argentinas respondieron que la información remitida era insuficiente para emitir una opinión técnica fundada sobre el proyecto.

En el mes de marzo de 2004 se produjeron dos encuentros entre los ministros de Relaciones Exteriores de ambos países en los que se trató la cuestión. Se acordó que, hasta tanto se recibiera la información uruguaya sobre la evaluación de impacto ambiental de la pastera, la CARU iría elaborando un esquema de monitoreo de la calidad ambiental del río Uruguay en el área de Fray Bentos —Plan de monitoreo de

---

<sup>2</sup> Quinto informe del Ministerio de Relaciones Exteriores del Uruguay, 23 de febrero de 2006. En *Ministerio de Relaciones Exteriores del Uruguay*. <www.mree.gub.uy>.

la calidad ambiental del río Uruguay en área de plantas celulósicas, acta 01/04 de 15 del marzo de 2004—.

El 15 de mayo de 2004 la delegación argentina de la CARU convocó a un plenario extraordinario de la comisión a fin de plantear ante dicho organismo los mismos requerimientos que ya formulara el 17 de octubre de 2003.

El gobierno uruguayo ha hecho frecuentemente referencia a un acuerdo firmado con la Argentina producido en junio de 2004, que habría dado fin al diferendo, instrumento que nunca fue exhibido. Incluso en la versión uruguay<sup>3</sup>, tal entendimiento contemplaba la obligación de ese país de brindar a la Argentina información previa a la efectividad del acuerdo —sobre el informe de impacto ambiental, los procesos tecnológicos, los planes de remediación, etcétera—.

La Argentina continuó infructuosamente requiriendo información al Uruguay en oportunidad de la Cumbre de MERCOSUR de Puerto Iguazú (agosto de 2004) y de la Cumbre Iberoamericana de Costa Rica (noviembre de 2004).

El 14 de febrero de 2005, sin consulta alguna a la Argentina y sin haberle proporcionado aún la información prometida con relación a la planta ya autorizada —Celulosas de M'Bopicuá del grupo español ENCE—, las autoridades uruguayas autorizaron una segunda planta sobre el río Uruguay —también en proximidades de la localidad de Fray Bentos—, Orión, perteneciente al grupo finlandés Oy Metsä-Botnia Ab, destinada a producir aproximadamente un millón de toneladas año de pasta con un sistema de blanqueo idéntico al del emprendimiento de ENCE.

El 5 de mayo de 2005, ya culminado el proceso electoral por la presidencia del país en el Uruguay, los gobiernos de la Argentina y el Uruguay retomaron el diálogo sobre las pasteras. Los presidentes de ambos países y sus ministros de Relaciones Exteriores acordaron la conformación del Grupo Técnico Bilateral de Alto Nivel (GTAN), bajo la supervisión de los ministerios de Relaciones Exteriores. Simultáneamente, el Ministerio de Relaciones Exteriores argentino, en nota diplomática a su par uruguayo, recordó «una vez más» la gran preocupación existente en la población argentina de la zona, en las autoridades provinciales argentinas ribereñas y en el gobierno nacional por el impacto ambiental de las plantas, requiriendo: la relocalización de las plantas para evitar su funcionamiento frente a poblaciones argentinas; y la ampliación por parte del Uruguay de la información y documentación provistas; la evaluación positiva de la adopción de una medida de no innovar por 180 días para producir los

---

<sup>3</sup> Informe de 23 de enero de 2006. En *Ministerio de Relaciones Exteriores del Uruguay*. <www.mrree.gub.uy>.

estudios de impacto ambiental integral de los dos emprendimientos autorizados y consultar a organismos especializados.

El 26 de junio de 2005, la Argentina envió notas a la Corporación Financiera Internacional del Grupo Banco Mundial, al Banco Bilbao Vizcaya y al ING Group holandes —entidades que tenían dispuesto solventar parte importante de la construcción de las celulósicas española y finlandesa— haciendo saber su preocupación por la falta de estudios imparciales e integrales del impacto ambiental de las celulósicas. La respuesta de esas entidades comprometió la realización de evaluaciones de impacto ambiental conforme al manual de prevención y supresión de la contaminación y la directiva operacional de evaluación ambiental del Banco Mundial y los requerimientos de los Principios de Ecuador.

El 5 de julio de 2005 las autoridades uruguayas autorizaron unilateralmente a la empresa finlandesa del Grupo Botnia a construir un puerto sobre el río Uruguay para la operación de la planta Orión.

El 8 de julio de 2005 se produjo el primer corte de rutas —136 nacional y 42 provincial/Puente General San Martín— entre Gualaguaychú y Fray Bentos, realizados por los assembleístas ambientales de Gualaguaychú. Los cortes se fueron repitiendo en forma esporádica con mayor o menor duración hasta el 2 de mayo de 2006 —dos días antes que la Argentina demandara al Uruguay ante la Corte Internacional de Justicia—. Los cortes sobre la ruta que une Paysandú con Colón —Puente General Artigas— se iniciaron el 16 de febrero de 2006 y se levantaron el 29 de abril del mismo año. Los cortes sobre el puente internacional ubicado sobre la represa de Salto Grande se produjeron los días 13 y 14 de enero de 2006 y 22 de febrero de 2006, sin superar la hora y media de duración en ninguno de esos días.

El GTAN inició sus labores el 3 de agosto de 2005, celebrando doce reuniones hasta el 30 de enero de 2006, fecha en la que cada delegación informó por separado a su gobierno ante la imposibilidad de acordar un informe conjunto.

Entre fines de 2005 e inicios de 2006 se produjo una serie de intercambios de notas diplomáticas entre los dos países, de las que solo referiremos una parte. El 14 de diciembre de 2005, el gobierno argentino envió una nota de protesta al gobierno uruguayo, haciendo constar que consideraba que existía una controversia entre los dos países basada en la violación del Estatuto del Río Uruguay de 1975. El 27 de diciembre de 2005, el gobierno uruguayo por nota rechazó la protesta argentina. El 12 de enero de 2006, la Argentina reafirmó la existencia de una controversia y señaló la posibilidad de llevar la cuestión a la Corte Internacional de Justicia (CIJ). El 16 de enero de 2006, el Uruguay manifestó su preocupación por los cortes de ruta, entendiendo que se producían en violación a la normativa del Mercado Común del

Sur (MERCOSUR). El 22 de febrero de 2006, el Uruguay manifestó la intención de plantear la controversia relativa a la libre circulación ante el sistema de solución de controversias del MERCOSUR.

A inicios de 2006, la Argentina rechazó el informe ambiental de la Corporación Financiera Internacional (CFI) del Banco Mundial por: no ajustarse a las políticas operacionales de la propia CFI, en particular su política sobre evaluaciones ambientales, ni respetar los Principios de Ecuador; por no tomar en cuenta las conclusiones del informe de la asesora de observancia de la CFI —*ombudsman*, Meg Taylor—; por carecer el informe de indicaciones específicas sobre medidas para prevenir la liberación de elementos contaminantes en los efluentes líquidos y emisiones gaseosas o mitigar el impacto ambiental de los contaminantes que pudieran ser liberados a pesar de las medidas de prevención; por carecer de solidez científica y técnica al hacer referencia a la «esperanza» de que los efectos de las emisiones se limiten al área uruguaya y no afecten a la Argentina; y por desconocer el marco jurídico-político internacional de la cuestión —un recurso hídrico internacional compartido regulado por el Estatuto del Río Uruguay de 1975—.

El 11 de marzo de 2006, los presidentes Kirchner y Vázquez, en un encuentro personal con motivo de la asunción de mando de la nueva presidente de Chile, Michelle Bachelet, se comprometieron mutuamente a «solicitar» a los actores involucrados la suspensión por noventa días de las obras de Celulosas M'Bopicuá y Orión en Uruguay y el simultáneo levantamiento de los cortes de ruta y puentes en Argentina. Asimismo, programaron un encuentro presidencial para el 29 de marzo de 2006 en la estancia presidencial uruguaya de Anchorena (Colonia-Uruguay), dejando bosquejado un borrador de declaración que contenía una agenda de acción y contemplaba: el establecimiento en el plazo de cinco días de un panel integrado por seis técnicos de conocido prestigio nacional e internacional —tres por cada país—, los que elevarían en el plazo de 45 días su informe, el que incluiría una evaluación de impacto ambiental acumulado; medidas para que el impacto no afecte negativamente la salud, el bienestar, los bienes ni las actividades de las comunidades ribereñas; una evaluación del proceso de producción de las plantas y el tratamiento de sus efluentes líquidos, residuos sólidos y emisión de gases; medidas frente a eventuales contingencias; y acciones complementarias aconsejables para la preservación integral del río. Los mandatarios se reunirían tras ese informe para elaborar las fórmulas adecuadas para la solución del diferendo y la preservación integral del río y su ecosistema. Lamentablemente, Vázquez fue muy mal recibido a su retorno al Uruguay, acusado de «traidor» y de haberse rendido al «patoterismo argentino», viéndose presionado a negar la existencia del acuerdo y postergar *sine die* la reunión concertada.

El 3 de mayo de 2006, Uruguay demandó a la Argentina ante el MERCOSUR por violación al derecho de libre circulación, conforme el procedimiento establecido en el Protocolo de Olivos. El 6 de septiembre de 2006 el Tribunal Arbitral Ad Hoc del MERCOSUR pronunció su laudo (v. *infra*).

El 4 de mayo de 2006, la Argentina presentó demanda contra el Uruguay ante la Corte Internacional de Justicia por violación del Estatuto del Río Uruguay y solicitó la adopción de medidas conservatorias provisionales en el caso —«Caso concerniente a las pasteras del río Uruguay»—. El 13 de julio de 2006, la CIJ dictó ordenanza sobre la solicitud de medidas provisionales (v. *infra*).

El 14 de octubre de 2006, la CFI y Agencia Multilateral de Garantía de Inversiones (MIGA) del Grupo Banco Mundial, adelantaron que solicitarían a las Juntas Directivas la aprobación de la financiación y el apoyo de garantía para el proyecto de la planta Orión de Oy Metsä-Botnia Ab, atento a los resultados de un estudio de impacto acumulativo realizado por la consultora Ecometrix, bajo revisión de los especialistas canadienses Wayne Dwernychuk y Neil McCubbin. El informe reafirmó que la planta cumple con las políticas ambientales y sociales de la CFI y de la MIGA y está diseñada y habrá de funcionar conforme a las mejores técnicas disponibles (BAT en su sigla en inglés). La CFI financiaría US\$ 170 millones de los mil millones previstos para la instalación de Orión y la MIGA otorgaría un seguro de riesgo político por US\$ 300 millones. Por su parte, el proyecto de Celulósicas M'Bopicuá de ENCE —que anunció que desistía de radicarse en proximidades de Fray Bentos y manifestó su intención de reubicar el emprendimiento— sería sometido a una nueva revisión técnica.

El informe referido en el párrafo anterior volvió a movilizar a la Asamblea Ambiental Ciudadana de Gualedguaychú, que retomó el corte de rutas entre Gualedguaychú y Fray Bentos (14 y 15 de octubre). Los asambleístas también consideraron la posibilidad de aplicar otras alternativas de protesta contra la instalación de celulósicas en área del río Uruguay, entre ellas: una solicitud para que el presidente Kirchner inicie negociaciones con su par uruguayo para la relocalización de Botnia fuera del río Uruguay y que lo ya construido por Botnia se reconvierta en un puerto binacional de exportaciones y en centro de industrialización de la producción rural de la zona; la posibilidad de cortar el río Uruguay para impedir que barcos provean de materiales a la planta uruguayo; solicitar al Papa Benedicto XVI y al Premio Nóbel de la Paz, Muhammad Yunus, que intercedan ante el gobierno de Finlandia para que detenga la construcción de la pastera en Fray Bentos; y continuar con las protestas ante las oficinas del Banco Mundial y las embajadas de Finlandia y Uruguay.

El 1 de noviembre de 2006, el gobierno argentino convocó al embajador del Uruguay en Argentina, Reinaldo Bustillo, para formular una enérgica protesta por la nueva

decisión inconsulta de disposición del río Uruguay al otorgarle unilateralmente a la empresa Botnia un permiso de extracción de un volumen significativo de agua del río. La nota de la cancillería sostiene que el permiso unilateral para la extracción de agua consta en la resolución del 12 de septiembre pasado del ministro de Transporte y Obras Públicas de la República Oriental del Uruguay, de la que la delegación argentina ante la CARU tomó conocimiento recién en el último plenario de la comisión a mediados de octubre pasado (Diario *La Voz del Interior* de 2 de noviembre de 2006).

Los asambleístas ambientales del Uruguay decidieron nuevos cortes de ruta de acceso al puente internacional para los días 3 a 5 de noviembre de 2006, coincidentes con la celebración de la Cumbre Iberoamericana de presidentes.

### 3. Principales cuestiones jurídicas de la controversia<sup>4</sup>

En este punto seguiremos el orden cronológico de los pronunciamientos jurisdiccionales y no el de la presentación de las demandas, como lo hiciéramos en el tópico anterior.

#### 3.1. Situación en el ámbito de la CIJ

Tal como lo señaláramos arriba, la Argentina demandó al Uruguay el 4 de mayo de 2006 ante la CIJ, solicitando:

- En la *cuestión de fondo*, que la Corte diga y juzgue que el Uruguay: ha faltado a las obligaciones que le incumben en virtud del Estatuto de 1975 y de otras reglas de derecho a las que el Estatuto reenvía; por su comportamiento ha comprometido su responsabilidad frente a la Argentina; debe cesar en su comportamiento ilícito y respetar escrupulosamente en el futuro las obligaciones que le incumben; y debe reparar integralmente el perjuicio causado por el no respeto de las obligaciones

---

<sup>4</sup> No nos ocupamos de las denuncias de individuos y entidades de ambos países ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos por violaciones a los derechos humanos por parte de un Estado parte en el Pacto, pero que no es el Estado de jurisdicción de las presuntas víctimas. Solo hacemos presente que el gobernador de Entre Ríos (Argentina), Pedro Busti, y otros residentes sobre las márgenes del río Uruguay presentaron una denuncia ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos vinculada a la violación entre otros derechos, del derecho humano a un medioambiente sano. Por su parte, el Uruguay decidió denunciar a la Argentina ante la misma Comisión por la violación al derecho de circulación contemplado en la Convención Americana de Derechos Humanos (art. 22). Ver nuestros trabajos «La Ordenanza de la CIJ sobre la aplicación de medidas provisionales en el caso de las pasteras uruguayas, ¿constituye un revés para Argentina?». En: <[www.caei.org.ar](http://www.caei.org.ar)> y en <[www.acader.unc.edu.ar](http://www.acader.unc.edu.ar)>; y «La cuestión de los cortes de rutas entrerrianos como respuesta a la instalación de las pasteras en Fray Bentos debe ser dirimida ante la CIJ» En: <[www.cea.unc.edu.ar](http://www.cea.unc.edu.ar)> y <[www.acader.unc.edu.ar](http://www.acader.unc.edu.ar)>.

internacionales que le incumben. Con relación a esta cuestión, la CIJ ha fijado el 15 de enero de 2007 como fecha tope para la presentación de la memoria argentina y el 20 de julio de 2007 para la contra-memoria uruguaya.

- En la *solicitud de adopción de medidas conservatorias provisionales*, que la Corte, mientras esté a la espera de la sentencia definitiva, ordene al Uruguay: la inmediata suspensión de todas las autorizaciones para la construcción de la plantas CMB y Orión; la adopción de las medidas necesarias para suspender los trabajos de construcción de Orión; la adopción de las medidas necesarias para asegurar la suspensión de los trabajos de CMB; cooperar de buena fe con la Argentina para asegurar la utilización racional y óptima del río Uruguay, a fin de proteger y preservar el medio acuático y de impedir la contaminación; abstenerse de toda medida unilateral relativa a la construcción de CMB y Orión que no respete el Estatuto de 1975 y las otras reglas de Derecho Internacional necesarias para su interpretación y aplicación; y abstenerse de toda medida que pueda agravar, ampliar o tornar más difícil la solución del diferendo.

Con relación a la solicitud de adopción de medidas conservatorias provisionales, el día 8 y 9 de junio de 2006, la Argentina y el Uruguay, en dos rondas, presentaron sus argumentaciones/observaciones orales ante la Corte, habiendo actuado como representantes de la parte argentina, Susana M. Ruiz Cerutti (agente), Romina Picolotti, Philippe Sands, Marcelo Kohen, Lawrence Boisson de Chazournes, Alain Pellet, Raúl Estrada Oyuela; y por la parte uruguaya, Héctor Gros Espiell (agente), Alan Boyle, Luigi Condorelli y Paul Reichler.

El 13 de junio de 2006, la CIJ dictó ordenanza en la cuestión relativa a la *Solicitud argentina de indicación de medidas cautelares*, la que adoptó por catorce votos —en ausencia de los jueces Shi Jiuyong y Peter Tomka— contra uno. El voto en disidencia fue pronunciado por el juez *ad hoc* designado por Argentina —Raúl Emilio Vinuesa—.

Es de observar que el pronunciamiento de la Corte, el que encuentra que «[...] las circunstancias —como se presentan en la oportunidad ante la Corte— no son de naturaleza tal como para requerir el ejercicio de su facultad de indicar medidas provisionales bajo el Art. 41 del Estatuto», da la impresión de rechazar la solicitud argentina.

Sin embargo, tal como lo señala la propia Corte en el párrafo 68 de la ordenanza, la petición argentina «puede ser dividida en dos partes»:

1. Bloque primero del *petitum*: que ordene al Uruguay la suspensión de todas las autorizaciones para la construcción y la construcción misma de las dos pasteras hasta que se resuelva sobre el fondo.

2. Bloque segundo del *petitum*: que ordene al Uruguay cooperar de buena fe para la utilización racional y óptima del río Uruguay; abstenerse de toda medida unilateral que no respete el Estatuto de 1975 y las otras reglas de Derecho Internacional necesarias para su interpretación y aplicación; y abstenerse de toda medida que pueda agravar, ampliar o tornar más difícil la solución del diferendo.

Por ello corresponde concluir que la Corte, a pesar de su resolución formalmente negativa a la solicitud argentina, en los hechos ha hecho lugar a las dos partes del reclamo argentino de conformidad a lo que seguidamente hemos de resaltar.

Con relación al bloque primero del *petitum* argentino, observamos que la Corte —en contradicción lógica con su resolución— ha hecho lugar a la solicitud argentina, ya que «[...] subraya la necesidad de que Argentina y Uruguay implementen de buena fe los procedimientos de consulta y cooperación previstos en el Estatuto del Río Uruguay» (parágrafo 82 de la ordenanza). Debe tenerse en cuenta que los procedimientos indicados por la Corte y establecidos en el Estatuto de 1975 *son previos a cualquier ejecución de proyecto* propuesto de conformidad al artículo 9 del referido Estatuto y solo «[...] si la Parte notificada [del proyecto] no opusiere objeciones o no contestare dentro del plazo establecido en el Art. 8 [180 días], la otra Parte podrá realizar o autorizar la realización de la obra proyectada». En conclusión, dado que Argentina opuso objeciones y contestó en el plazo establecido, negándose a prestar su consentimiento por carecer de información suficiente sobre el proyecto, todo mantenimiento de la autorización otorgada y toda ejecución del proyecto son ilícitas conforme al Estatuto y, paradójicamente, a lo dispuesto por la propia Corte en el parágrafo 82 de la Ordenanza.

Con relación al bloque segundo del *petitum* argentino, el mismo parágrafo 82 de la Ordenanza de la Corte dispone a más de lo señalado:

[...] *requerir* a las dos Partes que *cumplan sus obligaciones bajo el derecho internacional*, subraya la necesidad de que Argentina y Uruguay *implementen de buena fe* los procedimientos de consultas y cooperación establecidos en el Estatuto de 1975 [...], *encomendando*, además, a ambas Partes *abstenerse de cualquier acción que pudiera tornar más dificultosa la solución del diferendo* (las cursivas son nuestras).

Si la Corte no hubiese hecho lugar a la solicitud argentina, no habría indicado comportamientos a las Partes, menos aún cuando esos comportamientos son, en su totalidad, coincidentes con el *petitum* argentino correspondiente al bloque segundo de lo solicitado.

La Corte ha indicado comportamientos a ambas partes contendientes en tanto, sin lugar a dudas, constituyen obligaciones conjuntas y recíprocas. Sin embargo, la Argentina solicitó a la Corte un pronunciamiento con carácter de medida urgente solo con relación al Uruguay porque la falta de cooperación y el no cumplimiento de los

procedimientos del Estatuto por parte del Estado oriental había ya violado derechos de soberanía argentinos y causado daños a la paz social en la Argentina, a su entorno ambiental, a su economía, a su turismo, etcétera. Además, la continuidad de ese tipo de disposiciones unilaterales con relación a un recurso natural compartido por parte del Uruguay anunciaba y anuncia mayores conflictos para el futuro.

Aparentemente, las medidas solicitadas por la Argentina en el bloque segundo de su *petitum* no parecen responder a la calidad de medidas provisionales conservatorias propiamente dichas. Sin embargo, tal como lo señaláramos en trabajo anterior ya referido —«La agenda...»—, prácticas jurisprudenciales de tribunales internacionales han considerado que medidas de la naturaleza de las solicitadas por la Argentina en su segundo bloque constituyen medidas provisionales. Tal ha sido el caso de la *Mox Plant de Sellafield* —Irlanda v. Reino Unido— en el que el Tribunal Internacional de Derecho del Mar, en respuesta a la solicitud de Irlanda, adoptó por unanimidad medidas provisionales, entre las que figuraba la obligación de las Partes de cooperar y, con tal propósito realizarse consultas mutuas,<sup>5</sup> medida similar a la solicitada a la CIJ por la Argentina en el caso de las pasteras uruguayas.

### 3.2. Situación en el ámbito del MERCOSUR

El 3 de mayo de 2006, el Uruguay demandó a la Argentina ante el MERCOSUR por la «Omisión del Estado argentino en adoptar medidas apropiadas para prevenir o hacer cesar los impedimentos a la libre circulación derivados de los cortes en territorio argentino de vías de acceso a los puentes internacionales Gral. San Martín y Gral. Artigas que unen la República Argentina con la República Oriental del Uruguay».

El 6 de septiembre de 2006, el Tribunal Arbitral Ad Hoc compuesto por Luis Martí Mingarro (presidente), José María Gamio (Uruguay) y Enrique Carlos Barreira (Argentina), dictó su decisión sobre la controversia.<sup>6</sup>

En trabajo anterior ya referido, afirmamos que esa cuestión debía ser dirimida ante la CIJ y no en el ámbito del MERCOSUR, en tanto los cortes de rutas y puentes solo estuvieron dirigidos a inducir a Uruguay a cesar en el ilícito y cumplir sus obligaciones internacionales emergentes de la condición de recurso natural compartido del río y, en particular, las establecidas en el Estatuto de 1975. Es decir, la conducta constituía una contramedida, cuya licitud o no hubiese debido considerar la CIJ por tratarse de una cuestión vinculada al fondo de la controversia que le fue sometida.

---

<sup>5</sup> Caso N° 10, ordenanza del 3 de diciembre de 2001.

<sup>6</sup> No hacemos referencia a las cuestiones incidentales suscitadas durante el procedimiento arbitral relativas a designación de árbitros, sede del tribunal y otras —como el recurso ante el Tribunal Permanente de Revisión—, por considerarlas no sustanciales con relación al fondo de la controversia.

El laudo del Tribunal Arbitral Ad Hoc del MERCOSUR corrobora nuestra posición, aun cuando el tribunal no haya podido considerar a los cortes como contramedidas en forma explícita, atento a que la Argentina no había invocado esa causal de exclusión de ilicitud. Sin embargo, ha puesto en evidencia su convicción de que esa causal hubiese resultado invocable al expresar en el laudo:

[...] los *cortes de rutas de acceso a puentes internacionales* que comunican con Uruguay, dispuestos por movimientos ambientalistas argentinos [han sido] *en protesta* por la construcción de las plantas de celulosa sobre el Río Uruguay, limítrofe entre ambos países (las cursivas son nuestras; parágrafo 17 del laudo).

La *controversia* que hoy se ventila ante este Tribunal «Ad hoc» *se origina* en las *manifestaciones* efectuadas por las poblaciones de la ribera argentina del río Uruguay, en especial la población de la ciudad de Gualaguaychú, como *reacción* ante la *construcción* por dos empresas privadas en Fray Bentos, costa uruguaya del mismo río enfrente de la mencionada ciudad argentina, de *dos fábricas de pasta de papel* a las cuales ven como un futuro foco de contaminación ambiental *que consideran en infracción* a las cláusulas del Acuerdo que sobre la administración del Río Uruguay tienen celebrado Argentina y Uruguay en el año 1975 (las cursivas son nuestras; parágrafo 85 del laudo).

[...] el *hecho de que en la costa uruguaya no cesaran las construcciones* que la población de la costa argentina considera agresivas del medio ambiente y que ello no fuera impedido por el Gobierno uruguayo, *motivó una actitud de protesta* por parte de los vecinos de la ribera argentina que, con el tiempo derivaron en los cortes de ruta reseñados precedentemente y que *motivaran la controversia* que se ventila ahora en este tribunal (las cursivas son nuestras; parágrafo 157 del laudo).

Este Tribunal «Ad Hoc» pone de manifiesto su *comprensión* en cuanto al sentimiento de alarma y consecuente *protesta* de los vecinos de la ribera argentina del Río Uruguay [...] (las cursivas son nuestras; parágrafo 173 del laudo).

Además, varios considerados del laudo ponen en evidencia que el tribunal reconoce como legítimas a las protestas argentinas. Así, hacen referencia a que los reclamos «no pueden ser calificados de injustos» (parágrafo 122); a la «legitimidad originaria» de las manifestaciones (parágrafos 158 y 174, entre otros); a la «[...] mayor o menor [no nula] justificación de las actuaciones» argentinas (parágrafo 95); a la violación de una norma por el Estado Parte (Argentina), pero sin mala fe (parágrafo 141); a la falta de intención de impedir la libre circulación y burlar el compromiso del artículo 1 del Tratado de Asunción (parágrafo 141), etcétera.

El laudo del Tribunal Ad Hoc reconoce en el comportamiento de los pueblos afectados por el ilícito uruguayo la existencia de todos los elementos requeridos para la invocación de una legítima contramedida. Así, destaca:

- La existencia de invocación de violación de una obligación internacional previa a la contramedida.
- La exclusión de la ilicitud de los comportamientos en tanto constituyen legítima reacción frente a ilícito anterior.
- El objeto de la reacción: inducir al Uruguay que cese en la violación a las normas emergentes del Estatuto del Río Uruguay.

Es de observar que todas las medidas argentinas han sido adoptadas de forma de permitir la reanudación del cumplimiento de las obligaciones una vez cesado el ilícito que dio origen a la contramedida.

La reacción argentina puede considerarse proporcional al perjuicio causado, entendido esto tal como la Comisión de Derecho Internacional de Naciones Unidas en el Proyecto sobre Responsabilidad de los Estados por Actos Internacionalmente Ilícitos (2001) lo percibiera: como medida de carácter instrumental transitoria —dirigida a inducir al infractor que motivó la reacción a ajustar su conducta a derecho— y no punitiva.<sup>7</sup>

Es de observar que el tribunal, al no poder considerar formalmente a los cortes como contramedidas —por falta de invocación por la Parte interesada de la causal de exclusión de ilicitud—, muestra su confusión y dificultad para resolver el fondo de la cuestión. Así señala que:

[El] conflicto reconoce una normativa [...] cuyo *objeto excede la materia de integración económica propiamente dicha*, razón por la cual se ventila en otra jurisdicción [...] (las cursivas son nuestras; parágrafo 161 del laudo).

*No le es posible a este Tribunal entrar a considerar la solución que el derecho deba dar a las mencionadas preocupaciones y aspiraciones* [sentimiento de alarma y respuesta de los vecinos ante la construcción de las pasteras] (las cursivas son nuestras; parágrafo 173 del laudo).

Debe tenerse en cuenta que los cortes de rutas y puentes realizados por los assembleístas han sido atribuidos por el tribunal al gobierno argentino por haber faltado a sus obligaciones de diligencia debida. Con ello, conlleva a considerar a los reclamos de ciudadanos argentinos —actos atribuibles al Estado argentino— como contramedidas lícitas, conforme el proyecto de 2001 de la CDI sobre responsabilidad de los Estados por hechos internacionalmente ilícitos. Así, el tribunal ha expresado:

<sup>7</sup> Ver: *Comisión de Derecho Internacional de la Organización de las Naciones Unidas*. <<http://www.un.org/law/ilc>>. Ver asimismo, BARBOZA, J. «Contramedidas en la reciente codificación de la responsabilidad de los Estados-fronteras con la legítima defensa y el estado de necesidad». *Anuario Argentino de Derecho Internacional*, vol. XII, 2003, pp. 15-48.

[L]a conducta de obstruir las vías de comunicación fue desplegada por particulares; la Parte Reclamada no deja por ello de ser responsable por *hecho propio* en la medida en que ha omitido su deber de adoptar las medidas apropiadas para prevenir o corregir los actos de los particulares sometidos a su jurisdicción que causaren perjuicio a otro Estado Miembro del MERCOSUR en transgresión a las normas de su tratado constitutivo (parágrafo 175 del laudo).<sup>8</sup>

A tal punto debe haber sentido el Tribunal la legitimidad de la respuesta que resolvió hacer lugar solo parcial y declarativamente a la demanda uruguaya. Decimos «declarativamente» ya que, sorprendentemente, la Corte minimiza la relación natural entre norma primaria y secundaria —violación de una obligación internacional y obligación de responder por esa violación, reparando en forma integral—. Así expresa:

La comprobación de que una medida nacional ha violado el derecho del MERCOSUR *no entraña más que una obligación de adecuarse a ese derecho*. Las normas del MERCOSUR no obligan a una parte incumplidora a reparar el eventual daño causado por su medida ilícita (las cursivas son nuestras; parágrafo 189 del laudo).

Esta percepción nuestra se magnifica en el punto cuarto decisorio del laudo, en el que el Tribunal, al imponer las costas, mantiene la proporción establecida en general por el artículo 36 del Protocolo de Olivos —similar al artículo 24 del antiguo Protocolo de Brasilia—: por partes iguales entre parte reclamante y reclamada, sin hacer pesar sobre una de ellas una compensación mayor, como es habitual hacerlo cuando con claridad se perfila parte vencida. Por ejemplo en el laudo IX, emitido por el Tribunal Arbitral Ad Hoc constituido para decidir en la controversia entre la República Argentina, y la República Oriental del Uruguay, sobre «Incompatibilidad del Régimen de Estímulo a la Industrialización de Lana», el tribunal decidió que la compensación pecuniaria del presidente y los demás gastos del tribunal fueran abonados por la República Oriental del Uruguay. La República Oriental del Uruguay había resultado vencida en su defensa y debía proceder a eliminar la bonificación establecida por la ley 13695 y sus decretos complementarios para las exportaciones de productos industrializados de lanas destinadas a los Estados Partes por contraria al artículo 12 de la decisión del Consejo del Mercado Común 10/94, a más de cargar con una parte diferenciada de las costas del arbitraje.

#### 4. Reflexiones finales

En esencia, el diferendo entre la Argentina y el Uruguay radica en que la Argentina insiste en las limitaciones a la soberanía que impone todo aprovechamiento de un

---

<sup>8</sup> Ver también parágrafo 116 del laudo.

recurso natural compartido, especialmente, las establecidas para ambos países en el Estatuto del Río Uruguay de 1975, mientras que el Uruguay afirma poseer derecho soberano pleno de disposición y uso del río sin reconocer limitaciones a sus facultades de disposición en áreas sometidas a su jurisdicción, desconociendo normas consuetudinarias y convencionales en la materia,<sup>9</sup> amparándose en su derecho al desarrollo económico, industrial y socio-laboral.

Ni los tribunales que han estado conociendo el caso, ni las partes involucradas, han centrado su atención en el eje del conflicto (señalado en párrafo precedente). Por ello, el paso por la CIJ y el Tribunal Ad Hoc del MERCOSUR no ha morigerado las tensiones entre la Argentina y el Uruguay, no ha esclarecido el derecho de las Partes, no ha cumplido el rol pacificador y ordenador que era de esperar aportara el recurso a los medios de solución pacífica de los diferendos.

---

<sup>9</sup> Ver nuestro trabajo «Los recursos naturales compartidos entre Estados y el derecho internacional». *Anuario Argentino de Derecho Internacional*, vol. XII, 2003, pp. 79-106.