
CAPÍTULO XIII

Uruguay-Argentina: Impedimentos a la libre circulación

Por: CLARA AMZEL-GINZBURG

La planta de celulosa autorizada a instalarse en Fray Bentos, Uruguay, río por medio, frente a Gualeguaychú, Argentina, provocó un conflicto entre ambos países. Para superarlo se recurrió a dos jurisdicciones distintas –enfocadas en situaciones diversas– sobre la base de poner el énfasis en normativas diferentes: el Estatuto del Río Uruguay y las normas regulatorias del MERCOSUR.

En el año 2006, Argentina inició acciones ante la Corte Internacional de Justicia (CIJ) por violación del Estatuto del Río Uruguay (1975), relativo a navegación y utilización de los recursos naturales de dicho río. Por su parte, Uruguay presentó una reclamación ante un Tribunal Ad Hoc (TAH) del MERCOSUR porque los cortes de ruta de los ambientalistas –en protesta por futuros daños ambientales atribuibles a la actividad de la producción de celulosa– constituirían una violación a la libre circulación consagrada en el fundacional Tratado de Asunción (TA, 1991).

En abril de ese mismo año, fracasadas las negociaciones directas –previstas en el Protocolo de Olivos para la solución de controversias en el MERCOSUR–, Uruguay recurrió a la jurisdicción del bloque ante la cual planteó el diferendo el 3 de julio de 2006. Lo fundamentó en los cortes de:

- Ruta 136 –acceso al puente internacional General San Martín–, cortes iniciados el 19 de diciembre de 2005 y que, con suspensiones, se extendieron hasta el 2 de mayo de 2006;
- Ruta 135 –acceso al puente internacional General Artigas–, cor-

tes comenzados el 30 de diciembre de 2005, con suspensiones extendidos hasta el 18 de abril de 2006;

- Interrupciones de corta duración en el puente entre las ciudades de Concordia (Argentina) y Salto (Uruguay), con un intento (22/2/06) de bloqueo de la ruta frustrado por la acción de las autoridades argentinas (numerales 17 y 18 del laudo del TAH).

1. Presentaciones de Uruguay y Argentina

Uruguay reclamaba por la omisión de las autoridades argentinas –nacionales y provinciales de Entre Ríos– en hacer cesar los cortes. Solicitaba la decisión del TAH de que Argentina había incumplido las obligaciones contenidas en los artículos 1 y 5 del TA, artículos 1, 2, y 10 párrafo 2 del Anexo I del TA (Programa de Liberación Comercial), artículos II, III y IV del Protocolo de Montevideo sobre Comercio de Servicios del MERCOSUR (1997), así como principios y disposiciones del derecho internacional aplicables en la materia (art. 34 inc.1 *in fine* del Protocolo de Olivos).

Conforme a Uruguay, de este incumplimiento resultaron importantes daños y perjuicios a sectores y agentes económicos uruguayos vinculados a negocios de exportación e importación, turismo y transporte terrestre de pasajeros y mercaderías; puesto que la constitución de un mercado común implica libre circulación de bienes, servicios y factores productivos, comprende la eliminación de restricciones no arancelarias y medidas equivalentes; y en cuanto a la libre circulación de personas, los cortes han desconocido compromisos entre las partes de instrumentos jurídicos internacionales sobre derechos humanos, también obligatorios en Argentina por normas internas. Asimismo, visto el incumplimiento continuado de Argentina por omisión, era dable suponer que en caso de reiteración de los cortes en el futuro, ese país observaría la misma conducta dando lugar a un permanente estado de duda e inseguridad. Por eso Uruguay solicitaba la adopción por parte de Argentina de las medidas para prevenir y/o hacer cesar los impedimentos y garantizar la libre circulación (numerales 20, 21, 22, 27, 32 y 33 del Laudo del TAM).

En su respuesta del 26 de julio de 2006, Argentina afirmaba que el reclamo uruguayo carecía de objeto puesto que al interponerlo los cortes habían cesado, además de ser inespecífico y abstracto por solicitar la adopción de medidas futuras sin determinarlas.

Por otra parte, en la etapa previa de negociaciones directas el Gobierno argentino había manifestado su disposición a mantener un diálogo bilateral franco y exhaustivo. Desestimaba que los cortes

constituyeran perjuicios al comercio bilateral o al turismo porque en el período de los cortes en ambas áreas se registraron aumentos a favor de Uruguay, y la posibilidad de utilizar vías alternativas por ser los cortes anunciados con antelación. Las manifestaciones de los ambientalistas, sin ser alentadas, podían ser comprendidas por tratarse del ejercicio de un legítimo derecho, y a pesar de ello se realizaron gestiones para que fueran dejados sin efecto. En el caso planteado se contraponían los derechos de libre expresión y reunión con el derecho de libre circulación de bienes. Los primeros, derechos humanos que en Argentina son de rango constitucional, y el segundo, norma de integración que tiene rango legal, y los derechos humanos podían justificar una restricción a un derecho consagrado en un tratado de integración. Los derechos de libre expresión y de reunión, expresados como derecho de protesta, no podían ser desconocidos para liberar los puentes mediante una represión inaceptable para las disposiciones del derecho público argentino y solo cabía alcanzar un resultado con disuasión. Toda otra conducta hubiera implicado el peligro de provocar reacciones difíciles de controlar y graves alteraciones del orden público. Por realizarse los cortes en una provincia no debía intervenir el gobierno federal pues significaría alterar el sistema político democrático provincial.

Para Argentina, la libre circulación de bienes, tanto como en general las metas fijadas en el TA, aún no se encontraba plenamente vigente. En cuanto a la eliminación de restricciones no arancelarias impuestas por un proceso de integración, se señaló estar vinculada a medidas gubernamentales, lo mismo que la libre circulación de servicios –protegida por el ya citado Protocolo de Montevideo– y también la abstención de perjudicarla se refiere a medidas gubernamentales. La libre circulación de personas, afirmaba Argentina, no se encontraba aún operativa en el MERCOSUR, como sí lo era en la Comunidad Europea (referencia al caso Schmidberger c. Austria, Asunto C-112/00, sentencia del 12/7/03), y tampoco estaba vigente el libre tránsito en cuanto puede afectar al transporte de bienes.

Tampoco existió omisión ya que la acción disuasoria de las autoridades argentinas resultó eficaz, por dar lugar al levantamiento de los cortes de ruta (numerales 37, 38, 41, 42, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 58 y 61).

En los términos consignados en el laudo, se resumieron las presentaciones de ambas partes; cabe a continuación referirse brevemente a las consideraciones determinantes de la decisión del TAH.

2. Reseña de los Considerandos del laudo

En los Considerandos del laudo, el TAH evalúa los argumentos de las partes y sintetizados por ellas en sus alegatos finales. Al analizarlos, el Tribunal fija el encuadre que le merecieron para fundar su decisión.

Objeto de la controversia

Se señala que respecto del planteo argentino estimando al reclamo abstracto por carecer de objeto fáctico al haber cesado los cortes –tolerados por el gobierno argentino– al momento de la presentación del reclamo, esas conductas constituyen una situación amenazante de peligro latente en caso de producirse hechos similares a los anteriores, con lo cual queda descartado hallarse ante una cuestión meramente abstracta (numerales 79 y 80).

Hechos generadores de los cortes

Sobre la base de la prueba documental presentada por Argentina y no objetada por Uruguay, se reseñan los hechos que finalmente dieron lugar a los cortes. Las manifestaciones de los ambientalistas se iniciaron en 2003 con participación de pobladores argentinos y uruguayos –Abrazo Solidario– contra la construcción de plantas procesadoras de pasta de papel, como futuro foco de contaminación ambiental.

En 2005, la Asamblea Ambiental Ciudadana de Gualaguaychú hizo presentaciones ante el Ministro de Relaciones Exteriores de Uruguay y el Presidente de Argentina. Denunciaron a los Gobiernos de ambos países por incumplimiento del Estatuto del Río Uruguay solicitándoles paralización de las construcciones hasta que una comisión bipartita se pronunciara respecto del impacto ambiental. De existir discrepancias entre las partes, que la cuestión fuera ventilada ante la Corte Internacional de Justicia. Poco después el pedido fue reiterado al Ministro de Relaciones Exteriores de Argentina.

Los cortes se iniciaron en el Puente General San Martín y hacia comienzos de 2006 en los otros dos puntos del territorio argentino, con intensidad diversa. Los datos proporcionados por ambas partes respecto de los cortes son coincidentes, con pequeñas diferencias sobre algunas fechas. Conforme a la prueba documental, por el desvío de operaciones de la aduana de Gualaguaychú, las autoridades aduaneras argentinas instruyeron a las aduanas de Concordia y Colón efectuar una operatoria de emergencia para garantizar el flujo normal del comercio internacional.

El TAH tomó en cuenta que el levantamiento de los cortes en Gualeguaychú tuvo lugar dos semanas después de un discurso del Presidente de Argentina expresando su desacuerdo con los cortes y solicitando dejarlos sin efecto. Dos días después de ser levantados (4/5/06) quedó registrado el ingreso de la demanda argentina en la CIJ, invocando incumplimiento del Estatuto del Río Uruguay.

En vista de lo que surge de la prueba documental y testimonial, el TAH evaluó que los habitantes de Gualeguaychú procuraron llamar la atención de Uruguay por omitir el cese de las construcciones estimadas por ellos potencialmente perjudiciales, y de Argentina por no reaccionar de modo categórico ante ese accionar. Por ello el TAH, sin justificar la conducta, es proclive a comprender el sentimiento de alarma y consiguiente protesta.

En el ámbito oficial, a comienzos de 2006, el Ministro de Relaciones Exteriores de Uruguay entregó al embajador argentino en ese país una nota que expresaba la preocupación por los cortes que impedían la libre circulación de personas y bienes violando los acuerdos del MERCOSUR, con los consiguientes graves daños para ambos países. Por su parte, el Presidente de Uruguay se dirigió al de Argentina solicitando el levantamiento de los cortes. Mediante una nota al Ministro de Relaciones Exteriores de Argentina, el de Uruguay comunicó la decisión de plantear la controversia por violación de la libre circulación por contravenir la normativa del MERCOSUR y disposiciones y principios del derecho internacional, a la par que solicitaba iniciar negociaciones directas conforme a los artículos 4 y 5 del Protocolo de Olivos. Ante esta nota Argentina respondió que en ese instrumento no se determinaba las acciones precisas imputables a Argentina ni las normas internacionales vulneradas, así como que Argentina no impedía la libre circulación en las vías que vinculaban a los dos países (numerales 86, 87, 88, 89, 95,97, 99, 101).

Omisión de la conducta debida

El TAH estimó que cabía formular la pregunta acerca de la plena vigencia de la libre circulación de bienes dispuesta en el TA y complementarias, como de la libre circulación de servicios consagrada en el Protocolo de Montevideo. En primer lugar, el Tribunal efectuó una distinción de la integración como situación y como proceso. En cuanto situación, consiste en la ausencia de formas discriminatorias entre las economías nacionales, y como proceso es un conjunto de medidas orientadas a abolir de modo progresivo la discriminación entre las unidades económicas pertenecientes a di-

ferentes naciones con el fin de constituir una nueva unidad económica. El proceso del MERCOSUR responde a un permanente desarrollo que –con ciertas excepciones– a partir del 31 diciembre de 1999 es una zona de libre comercio creadora de vínculos reales y vigentes que entrañan compromisos exigibles entre los socios.

Al examinar la violación de la normativa invocada por Uruguay, el TAH consideró que los cortes del Puente General San Martín afectaron la libre circulación de mercaderías, transporte, turismo y de personas, libertades que resultarían subsumidas en el presupuesto básico del TA, contenido en el artículo 1° de dicho instrumento. La libertad de circulación es requisito inherente a un mercado común –objetivo del TA–, sin el cual ese mercado no se puede concebir, a lo que se suman las demás disposiciones del TA impulsoras de la eliminación de restricciones arancelarias y no arancelarias que se erigen en impedimentos y dificultades de la libre circulación. La prueba producida revelaba que los cortes fracturaron la libre circulación. La ocasión, duración de los cortes, su arbitrariedad e imprevisibilidad, y su práctica fue tan variable y de tal entidad que el TAH señaló que no podía dejar de valorarlos como infracción al artículo 1° del TA.

Al argumentar Argentina respecto de la responsabilidad de un Estado por la conducta de una persona o un grupo de personas, sostuvo que solo le cabe si actúan por disposición, dirección o control estatal, lo que no era aplicable al caso. El TAH estimó que si en principio un Estado no es responsable por los actos de los particulares, puede serlo si omite la conducta debida, es decir por falta de diligencia para prevenir o corregir actos de los particulares causantes de perjuicio a otro Estado, en cuyo caso su responsabilidad no es indirecta sino por hecho propio. La conducta debida significa aplicar los medios para alcanzar el objetivo de asegurar la libre circulación. Por no estar establecidas las medidas necesarias para ello, el Estado obligado tiene un amplio margen para elegir las que estime las más adecuadas conforme a la situación (numerales 102, 103, 104, 106, 111, 116, 117, 118).

Derechos humanos

Argentina alegó que no se le podía exigir la represión de sus propios ciudadanos. El TAH reconoció desacertado requerir resultados sin tomar en cuenta los costos tanto sociales como individuales, puesto que los reclamos de los ambientalistas no eran en sí mismos injustos al considerar sentirse amenazados en un futuro por la disminución de su calidad de vida.

La parte reclamada rebatió el cargo de omisión en razón de las repetidas oportunidades en que las autoridades nacionales y provinciales procuraron disuadir a los manifestantes, sin poder adoptar acciones más enérgicas sino a riesgo de violar derechos humanos –en el caso, de expresión, reunión y manifestación– y ocasionar graves alteraciones del orden público. Agregaba el reconocimiento en su derecho interno de rango constitucional a los derechos humanos, mientras que al derecho de la integración se le atribuye rango legal.

El Tribunal destacaba que Argentina había asumido la obligación de mantener la libre circulación en un acuerdo internacional, el TA. Conforme al Tratado de Viena sobre el Derecho de los Tratados (1969, art. 27), en vigor para Argentina y Uruguay, no se puede invocar disposiciones del derecho interno para justificar el incumplimiento de un tratado, lo que es aplicable no solo a las leyes nacionales en conflicto con un tratado internacional sino también con la Constitución. Asimismo, el TAH enumeró la serie de tratados internacionales sobre derechos humanos entre los que se cuentan los que se integran a la Constitución argentina (conforme al art. 75 inc. 22) y que también la Constitución argentina establece que los derechos gozados por los habitantes de la Nación lo son conforme a las leyes que reglamenten su ejercicio (art. 28). Por eso el Tribunal concluyó que, ni siquiera en el derecho argentino, el derecho a la protesta es absoluto pues debe ser limitado cuando afecta el derecho de los demás como lo estatuyen los acuerdos precedentemente citados al expresar que los derechos de cada persona están restringidos por los de los demás, por la seguridad de todos y por las justas exigencias del bien común, en una sociedad democrática (numerales 122, 124, 127, 128, 129, 139, 139).

Interpretación de las normas y desarrollo futuro del MERCOSUR

El TAH entendió que debía resolver cuestiones que estaban ligadas al derecho nacional en su vínculo con derechos constitucionales –derechos humanos– y compromisos asumidos en acuerdos internacionales de la mayor importancia –integración económica–. Pero aclaró que se debía limitar a interpretar, aplicar y dar cumplimiento a las normas del MERCOSUR (art.1 apartado 1 del Protocolo de Olivos). Y debía proceder así para no exceder su competencia e incursionar en el derecho interno de uno de los contendientes, pues cada Estado conserva el poder para manejar su propia política. En ese ámbito, de discrecionalidad del Gobierno argentino con funda-

mento en su soberanía política, no cabía ninguna intromisión para dejar a salvo el principio de no intervención. Las medidas a adoptar por el obligado en virtud de su derecho interno no excluían la razonabilidad y la buena fe, buena fe que se presume. Destacaba el Tribunal que de la prueba aportada no resultaba que Argentina hubiera promovido o alentado la conducta de los ambientalistas. En consecuencia, las autoridades argentinas no procedieron con la intención de impedir la libre circulación ni de desconocer lo preceptuado en el artículo 1º del TA. La política de tolerancia adoptada en el caso no difería de la ya observada por Argentina en otros cortes realizados en su territorio. De ahí, quedaba descartada la intencionalidad discriminatoria para perjudicar el intercambio comercial con Uruguay. El proceder permisivo de las autoridades argentinas fue perjudicial para el comercio argentino y el uruguayo. Los autores de los cortes no diferenciaron entre mercaderías argentinas o uruguayas, ni entre exportaciones o importaciones de una u otra parte.

Los efectos de los cortes trascendieron las fronteras y afectaron la libre circulación, bien jurídico que Argentina se comprometió a respetar, pero no impidió que ese acto lesivo se pudiera producir.

Cada Estado tiene el monopolio para hacer cumplir persuasivamente los deberes fijados en su ordenamiento jurídico interno y por lo prescripto en los tratados internacionales concertados, sin necesidad de recurrir a represiones cruentas sino siendo categórico respecto de ceñirse a ciertos parámetros. En el caso de los cortes podían referirse a cronogramas de las manifestaciones y delimitación de los espacios, a fin de establecer un equilibrio entre intereses opuestos y su compatibilidad con el compromiso internacional asumido por los países en el TA, caracterizado por el Tribunal como “uno de los más importantes emprendimientos de grandeza que se han dado en construir los países de América del Sur y que este Tribunal tiene la misión de defender”. Al indicar la duración de los cortes, el TAH afirma que afectaban a un puente que concentra el mayor tránsito del comercio entre ambos países, y Argentina no tomó medidas para impedir la reiteración de los hechos.

Las partes alegaron, Uruguay en apoyo de su reclamo y Argentina en su respuesta para refutarlo, fallos del Tribunal Europeo de Justicia¹. El TAH estimó que no eran aplicables al caso por, precisa-

¹ Uruguay invocó: Comisión de las Comunidades Europeas c. República de Francia s/ libre circulación de mercaderías, Asunto C-265/95, sentencia del 9/12/1997: por el bloqueo de rutas en Francia dispuesta por particulares. El tribunal europeo estableció la responsabilidad del Esta-

mente, la peculiaridad de los casos invocados, y lo que estimamos la diferencia fundamental: un derecho supranacional –el comunitario europeo– y uno intergubernamental –el mercosureño–.

En este acápite el TAH concluyó que al efectuar la interpretación de la norma jurídica no cabía desentenderse del resultado. Decidir por la legitimidad de los cortes de ruta tendría las siguientes consecuencias:

- privar al TA de una parte esencial de su razón de ser, y
- estimular la repetición de los hechos, y crear así un estado de imprevisibilidad conducente a inseguridad jurídica y sentar un precedente perjudicial para el desarrollo futuro del MERCOSUR (numerales 140, 141, 142, 143, 145, 147, 148, 149, 150 155).

Responsabilidad del Estado federal y omisiones de los gobiernos provinciales

Argentina adujo que la policía de seguridad en las provincias está a cargo de las provincias y por lo tanto no correspondería requerir al Estado federal lo que escaparía al ámbito de su competencia. Pero el TAH sostuvo que por aplicación de los principios generales del derecho internacional expresamente citados en el Protocolo de Olivos como base de los pronunciamientos de los TAH, se debía considerar hecho del Estado la conducta de todo órgano de ese Estado en funciones legislativas, ejecutivas o judiciales o de cualquier otra índole, tanto perteneciente al gobierno central como a alguna división territorial de ese Estado (numeral 156).

do francés por la omisión en restablecer la libre circulación. El TAH lo consideraba inaplicable a la controversia Uruguay-Argentina porque el móvil de los particulares protagonistas del corte en el bloque europeo era discriminatorio contra el ingreso de las mercaderías de otro de los países, a lo que sumaban hechos de violencia contra conductores y carga, que no tuvieron lugar en el caso en análisis en el TAH.

Argentina invocó: *Schmidberg c. República de Austria*, Asunto C-112/00, sentencia del 12/6/2003. El corte se efectuó en Austria en la ruta entre Alemania e Italia y la demanda por daños y perjuicios la interpuso un particular, y no como en la controversia sometida al TAH: reclamo declarativo de un Estado contra otro Estado; en el caso europeo la interrupción fue de solo 28 horas en una única oportunidad y no de tres meses, y el corte había sido previamente anunciado y autorizado por la autoridad con indicación de hora de inicio y de finalización.

Conducta de la población de Gualeguaychú

Respecto de los cortes, el TAH los estimó una respuesta a la amenaza de un daño que la población había percibido como cierto e inminente y cuyas peticiones previas aducía no merecieron la atención de ninguno de los dos gobiernos. Esto permitiría comprender la reacción de los vecinos para defender los evaluados sus legítimos derechos, y la repercusión en los medios de comunicación. Pero esa legitimidad inicial se fue perdiendo por convertirse en una limitación, durante lapsos prolongados y en el período de mayor intercambio comercial y turístico, entre Argentina y Uruguay y otros países que comercian con este último país a través de ese importante paso. Por comprensible que pudiera considerarse la actitud de los vecinos, no era justificable, pues tal como se había manifestado en dos laudos de los TAH², el Tribunal también en este caso expresó que “en el derecho del MERCOSUR ante el presunto incumplimiento de los compromisos de uno de los Estados Partes no se justifica el incumplimiento de los compromisos por parte del otro”.

El TAH agregó que en una sociedad civilizada la resolución de los conflictos se alcanzaba con medios pacíficos y no por las vías de hecho. Y, si bien se apeló al procedimiento jurisdiccional después de los desbordes, Argentina recurrió a la CIJ por violación del Estatuto del Río Uruguay –normativa bilateral de ámbito distinto al de la integración–, y, en cuanto a los cortes por constituirse en una barrera a la libre circulación económica que afecta el cumplimiento de los objetivos del MERCOSUR, Uruguay recurrió a la jurisdicción del bloque, que el TAH admite le correspondía ejercitar (numerales 157, 158, 159, 160, 161).

Perjuicios

Aunque la mayor parte de la prueba aportada se relacionaba con los perjuicios ocasionados por los cortes de ruta, Uruguay manifestó no procurar ser resarcido por los perjuicios sufridos, si bien se reservaba plantearlo en la jurisdicción pertinente. El sistema de solución de controversias del MERCOSUR –inspirado en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte y el Entendimiento de Solución de Diferencias de la OMC– prioriza remover las barreras al comercio antes que imponer una barrera más como son las retorsiones. Por eso,

² Los laudos citados por el TAH fueron: laudo VIII, 21/5/02, Paraguay-Uruguay aplicación del impuesto específico interno (IMESI) a la comercialización de cigarrillos; laudo IX, 4/4/03, Argentina-Uruguay, incompatibilidad del régimen de estímulo a la industrialización de la lana.

para el TAH la interpretación de la obligación de reparar ha de tener un carácter prospectivo: remover la medida ilegal y limitar el daño futuro. De ahí que las medidas compensatorias se contemplan cuando la decisión resolutoria del conflicto no es acatada en un plazo prudencial (art. 31 del Protocolo de Olivos)³.

El Tribunal reforzó este concepto al agregar que de comprobarse la existencia de una medida nacional violatoria del derecho del MERCOSUR no cabía sino una obligación de adecuación a ese derecho, pues la normativa del MERCOSUR no obligaba a la parte incumplidora a reparar el potencial daño originado en la medida ilícita. Pero así como la prueba relativa a los daños causados por los cortes revelaba la existencia de la infracción denunciada, también se demostraba cuál era el interés jurídicamente protegido que confería legitimación activa al accionar de la parte reclamante. De no ser así, la violación sería inocua y sería por ello contraria al principio de que sin interés no ha lugar para ejercer la acción (numerales 162, 163, 164, 165,166).

Petición de condena

Uruguay solicitaba –con fundamento en los hechos de los particulares y la inacción argentina, opuestos a los compromisos de la condición de miembro del MERCOSUR– que se condenara a Argentina a adoptar las medidas adecuadas para prevenir o hacer cesar la posible repetición en el futuro de hechos análogos a los denunciados, dando al respecto las debidas garantías. Ante este pedido el Tribunal sostiene que establecer la conducta futura a la cual debería ajustarse la parte reclamada significaría arrogarse la potestad de legislar, creando una obligación para una sola de las partes del bloque y no para los otros miembros del MERCOSUR, lo que sería claramente contrario al principio de igualdad y reciprocidad contenido en el TA.

En cuanto al pedido de garantías futuras, el pronunciamiento del TAH sobre el caso Uruguay-Argentina consistiría en fijar reglas claras a las cuales deberían atenerse los socios, de las cuales ha-

³ Art.31 inc.1 del Protocolo de Olivos: “Si un Estado parte en la controversia no cumpliera total o parcialmente el laudo del Tribunal Arbitral, la otra parte en la controversia tendrá la facultad, durante el plazo de un año..., de iniciar la aplicación de medidas compensatorias temporarias, tales como la suspensión de concesiones u otras obligaciones equivalentes, tendientes a obtener el cumplimiento del laudo”.

bían carecido hasta ese momento por falta de la respectiva regulación. De ese modo, se establecería una indubitable delimitación entre permitido y prohibido, por lo que no cabría esperar la repetición de un conflicto semejante (numerales 167, 168, 169).

3. Decisión del TAH

Previa a la decisión –adoptada el 6 de septiembre de 2006–, el TAH redita en sus Conclusiones lo expuesto en los Considerandos, haciendo hincapié en los puntos esenciales en los que se basa su pronunciamiento, que es el que sigue.

- Jurisdicción. El Tribunal afirmó tener jurisdicción para entender y resolver sobre el objeto de la controversia planteada.
- Acogimiento parcial de la pretensión de Uruguay. El TAH admitió de modo parcial el reclamo, declarando que la falta de las debidas diligencias que Argentina debería haber adoptado para prevenir, ordenar o en su caso corregir los cortes, “no es compatible con el compromiso asumido por los Estados Partes en el tratado fundacional del MERCOSUR, de garantizar la libre circulación de bienes y servicios entre los territorios de sus respectivos países”.
- Desestimación parcial del reclamo. Dadas las circunstancias del caso, el TAH declaró que no resultaba procedente en derecho que adoptara o promoviera determinaciones sobre conductas futuras de la parte reclamada.

4. Algunas consideraciones

El laudo del TAH mereció distintas calificaciones: de posmoderno hasta salomónico.

Zlata Drnas de Clément y Waldemar Hummer son los que remitiéndose a un trabajo de la primera que lo denominó de “postmoderno” indican el porqué:

- usar vocablos que descontextualizan instrumentos jurídicos,
- emplear una técnica posracionalista de articulación de sentimientos del TAH con evaluación de los hechos,
- considerar y acordar peso jurídico a creencias intersubjetivas,
- conferir entidad y acción a diversos actores, incluidos los no gubernamentales⁴.

⁴ Por la denominación de posmoderno, remisión a DRNAS de CLÉMENT Zlata (2007) “El laudo arbitral del MERCOSUR sobre las celulósicas uruguayas (6/9/06): un fallo postmoderno”, DeCita N° 7, Garantías,

En cuanto a la estimación de salomónico del laudo, en la prensa, se funda en que la decisión del TAH procuró encontrar un “equilibrio que aún le resulta esquivo a la diplomacia de ambas orillas del Río de La Plata en el conflicto...” al concluir los árbitros que “Argentina incurrió en un desconocimiento de los tratados internacionales del bloque regional al no prevenir, ordenar o corregir los cortes de rutas binacionales, pero descartaron que esa actitud haya respondido a un interés de perjudicar a Uruguay y se abstuvieron de fijar penas a futuro si es que las obstrucciones se reiteraran”⁵.

En general en la prensa, tanto argentina como uruguaya, se resaltaron las manifestaciones de las autoridades de uno y otro país destacando los aspectos que los favorecían⁶.

Al margen de las apreciaciones que el laudo haya podido merecer tanto en el plano académico como en los ámbitos gubernamentales, los cortes continuaron y conforme a la información disponible (a la fecha de finalización de este trabajo) indicaba que el del 26 de septiembre de 2010 era el último corte previsto, y que los assembleístas decidirían los pasos futuros en una reunión convocada para el 6 de octubre.

En cuanto al origen de los cortes de ruta, la población de Gualeguaychú alegó realizarlos por contaminación debida a la actividad de las pasteras. Al respecto, los Presidentes de Argentina y Uruguay firmaron un acuerdo (Buenos Aires, 28/7/2010) por el que se creó una comisión científica para monitorear conjuntamente las condiciones ambientales del río Uruguay y los establecimientos situados

Ed. Boiteaux/Zavalía, Argentina-Brasil, citado por DRNAS de CLÉMENT Zlata y HUMMER Waldemar (2007), “Problemas ambientales en el río Uruguay. El caso de las pasteras (Argentina v. Uruguay)”, en MELLADO Noemí B. (coordinadora), *Cooperación y conflicto en el MERCOSUR*; Córdoba, MEL Editor, pp.125-126.

⁵ “Papeleras: critican los cortes pero no sancionan al país”, *La Nación*, sección Política, Buenos Aires, 7/9/06. También *La Gaceta*, Tucumán, Argentina 7/9/06, lo llama un “fallo equilibrado” y destaca que no se impusieron sanciones económicas por los cortes de ruta.

⁶ Respecto de las diferentes aristas involucradas en el conflicto, véase el trabajo PORTILLA Agustín (2009), “Una dura prueba para el MERCOSUR: el caso papeleras”, en MARTÍNEZ ALFONSO Laneydi, PEÑA Lázaro y VÁZQUEZ Mariana (coordinadores), *Anuario de integración regional de América Latina y el Gran Caribe*; Buenos Aires, CRIES (Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales), trabajo en el que se analizan las consecuencias económicas y políticas de los cortes.

en ambas márgenes de ese río compartido, que en razón de su actividad vierten sus efluentes en ese curso de agua; el monitoreo comenzó el 6 de octubre⁷.

Las resoluciones tomadas por ambos mandatarios en el acuerdo consisten en conformar en el ámbito de la Comisión Administradora del Río Uruguay (CARU) un Comité Científico integrado por dos científicos argentinos y dos uruguayos, a elección de cada país. La función del Comité será el monitoreo del río Uruguay y todos los establecimientos industriales, agrícolas y centros urbanos que vuelquen sus efluentes en el río Uruguay y sus áreas de influencia.

Cuando el monitoreo se efectúe en la margen izquierda del río Uruguay participará DINAMA (Dirección Nacional de Medio Ambiente), de Uruguay, acompañada por el Comité Científico de la CARU, que procederán conforme a la normativa de la CARU y la uruguaya que sea de aplicación. Si el monitoreo se realiza en la margen derecha intervendrán la autoridad argentina de aplicación y el ya citado Comité, conforme a la normativa de la CARU y la argentina que sea de aplicación. Se tomarán las muestras por duplicado, una de las cuales será entregada al Comité Científico de la CARU.

El número máximo de ingresos de control del Comité Científico en cada establecimiento a monitorear será de doce veces por año. La información resultante del monitoreo será pública y las conclusiones a las que arribe el Comité Científico las elevará la CARU al Estado parte que corresponda para que implemente las acciones pertinentes. El monitoreo del Comité Científico comenzará en la planta Botnia-UPM y la desembocadura del río Gualaguachú en el río Uruguay. Continuará en Argentina con un establecimiento o lugar de elección de Uruguay, continuando alternativamente en uno y otro país.

En lo que respecta a la acción de los dos países para superar el conflicto, el acuerdo para crear el Comité Científico es muy acertado.

⁷ La creación de la comisión de monitoreo fue acordada por Argentina y Uruguay en virtud del punto 281 del fallo de la CIJ (20/4/2010). En ese numeral la CIJ señala que conforme al Estatuto del Río Uruguay (1975) ambos países tienen el deber de cooperar para asegurar el cumplimiento de su objeto y fin. Esta obligación implica el monitoreo continuo de un establecimiento industrial, como lo es la planta en funcionamiento. Destaca que las partes tienen una larga tradición de cooperación y coordinación por intermedio de la CARU [Comisión Administradora del Río Uruguay], y que por la acción conjunta en dicha Comisión han establecido una real comunidad de intereses y derechos en el aprovechamiento del río Uruguay y en la protección del medio ambiente.

do⁸. Se trata sin duda de una solución política a la que se llegó después de someter (¿innecesariamente?) el conflicto a dos jurisdicciones. La CIJ concluye el numeral 281 de su fallo del modo que cabe estimar debió haber sido el accionar de las partes: coordinar “sus acciones a través del mecanismo conjunto de la CARU, de conformidad con las disposiciones del Estatuto de 1975”, pues ya habían “hallado soluciones apropiadas a sus diferencias dentro de ese marco sin sentir la necesidad de recurrir a la solución judicial de disputas que prevé el artículo 60 del Estatuto hasta que el presente caso fue incoado ante la Corte”.

El laudo del TAH al haber acogido parcialmente en el punto segundo de su decisión lo solicitado por la parte reclamante en cuanto a la ausencia de la debida diligencia para prevenir, ordenar o corregir los cortes, y en el punto siguiente rechazar parcialmente la pretensión de esa misma parte para que el Tribunal adoptara o promoviera determinaciones sobre conductas futuras de la reclamada, se puede considerar una indicación a los contendientes para encontrar las vías de resolver la diferencia, que no estaría en el ámbito jurisdiccional sino en el político.

Es impensable que en un proceso de integración no surjan diferencias a ser resueltas por los órganos creados para dirimirlos, como reconocimiento a la inevitabilidad de que ocurran y por eso atribuirles a esos cuerpos la potestad de ponerles fin. Los dos tribunales a cuya decisión se recurrió para superar el conflicto habrían adoptado un pronunciamiento para inclinar a los contendientes a resolver la disputa en el ámbito en el que solo ellos deben actuar: el político. El proceso de integración genera interdependencia entre los miembros. En consecuencia, determina el alcance y los límites de las decisiones nacionales. En cuanto al ambiente, de ser dañado, los perjuicios consiguientes no se detienen en la frontera de uno de los socios. Asimismo, en el caso específico del río Uruguay, la disputa creó tensiones no solo en las esferas gubernamentales, también en el de sus respectivos sectores sociales, induciendo, en estos últimos, una disconformidad acerca de los fines de la asociación. Pero lo que queda por delante, a pesar de ineludibles progresos y retrasos del proceso, es sopesar costos y beneficios de la integración, y alcanzar una adecuada conciliación entre los intereses nacionales y los del bloque.

⁸ El canciller argentino al reunirse con su par uruguayo en Montevideo para firmar un documento sobre los controles ambientales conjuntos manifestó “Para nosotros está terminado el conflicto con Uruguay”. Por su parte el canciller uruguayo expresó “Hemos dado un paso muy fuerte para terminar de saldar este tema”, *La Nación*, sección Política, 31/8/10.

Bibliografía

- DRNAS de CLÉMENT Zlata y HUMMER Waldemar (2007), “Problemas ambientales en el río Uruguay. El caso de las pasteras (Argentina v. Uruguay)”, en MELLADO Noemí B. (coordinadora), *Cooperación y conflicto en el MERCOSUR*; Córdoba, MEL Editores.
- LA GACETA (2006), Tucumán, Argentina, 7 de septiembre.
- LA NACIÓN (2006), “Papeleras: critican los cortes pero no sancionan al país”, Sección Política; Buenos Aires, 7 de septiembre.
- LA NACIÓN (2010), Sección Política 31 de agosto.
- LAUDO DEL TRIBUNAL ARBITRAL AD HOC DEL MERCOSUR (2006), “Omisión del Estado argentino en adoptar medidas apropiadas para prevenir y/o hacer cesar los impedimentos a la libre circulación derivados de los cortes en territorio argentino de las vías de acceso a los puentes internacionales Gral. San Martín y Gral. Artigas que unen la República Argentina con la República Oriental del Uruguay”. Laudo del 6/9/2006.
- MERCOSUR, www.mercosur.int consulta realizada 10-9-2010.
- PORTILLA Agustín (2009), “Una dura prueba para el MERCOSUR: el caso papeleras”, en MARTÍNEZ ALFONSO Laneydi, PEÑA Lázaro y VÁZQUEZ Mariana (coordinadores), *Anuario de la integración regional de América Latina y el Gran Caribe 2008-2009*, N° 7; Buenos Aires, CRIES (Coordinadora Regional de Investigaciones Sociales y Económicas).