

**LA AGENDA ARGENTINO-URUGUAYA
A LA LUZ DE LA ORDENANZA DE LA CIJ DE 13/06/2006***

*Zlata Drnas de Clément***

Si bien la CIJ el 13 de julio pasado ha resuelto -en el *Asunto relativo a las Pasteras sobre el Río Uruguay*, referida a la “Solicitud argentina de Indicación de Medidas Conservatorias provisionales”- por 14 votos contra 1¹, 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 bajo el Art. 41 del Estatuto de indicar medidas provisionales”.

Sin embargo, es de observar que la Corte se pronuncia en general, y contradiciéndose.

Afirmamos esto, atento a que, en el § 68 de los Considerandos, la Corte destaca que “la solicitud argentina de indicación de medidas provisionales *puede ser dividida en dos partes*: una relativa a la petición de suspensión [de las autorizaciones para la construcción y las construcciones como tales de las pasteras de Fray Bentos] y la otra dirigida a la adopción de medidas dirigidas a asegurar la cooperación entre las Partes, como también a la no agravación de la disputa (...)”². Si tenemos en cuenta lo expresado por la Corte en el Considerando 82, debemos concluir que la Corte ha hecho lugar a lo solicitado por Argentina en esta segunda parte. El referido Considerando reza: “Si bien, la Corte no está en condiciones de acceder al pedido de Argentina de indicar medidas provisionales, ordenando la suspensión de la construcción de las pasteras, las Partes son llamadas [“are required”³] a cumplir sus obligaciones bajo el derecho internacional, enfatizando la necesidad de que Argentina y Uruguay implementen de buena fe los procedimientos de consulta y cooperación establecidos en el Estatuto de 1975, constituyendo la CARU el foro previsto a ese efecto; encomendado, además, a ambas Partes abstenerse de cualquier acción que pueda tornar más dificultosa la solución del diferendo”. Es decir, hace lugar a las medidas solicitadas por Argentina en su totalidad, excepto en lo que hace a la suspensión de la autorización/construcción de las celulósicas. En consecuencia, la Corte en el resuelvo al decir que no hace lugar a las medidas solicitadas por Argentina, ha incurrido en contradicción con su propio pronunciamiento (§ 82).

*Conferencia pronunciada en Córdoba el 30 de agosto de 2006 en el marco de la Jornada de la Universidad Católica de Córdoba sobre la “*Agenda Regional Latinoamericana: ¿Integración o Fragmentación?*”.

** Catedrática de Teoría de las Relaciones Internacionales en la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Católica de Córdoba.

¹ En sustancia por 15 votos, ya que el Juez *Ad Hoc* designado por Argentina, Raúl Vinuesa, en voto disidente, ha manifestado su acuerdo con la mayoría sobre este único punto resolutorio.

² El resaltado nos pertenece.

³ Debe tenerse en cuenta que el verbo utilizado indica exigencia, requerimiento por parte de la Corte en ejercicio de su autoridad judicial, es decir, enuncia una obligación para las partes.

Probablemente, se pueda argüir que las obligaciones señaladas por la Corte con relación al segundo bloque de medidas solicitadas por Argentina no constituyen medidas provisionales propiamente dichas. Sin embargo, prácticas jurisprudenciales de tribunales internacionales han considerado que medidas de la naturaleza de las solicitadas por Argentina en su “segunda parte” (como da en llamarlas la Corte en el Considerando 68) constituyen medidas provisionales. Tal es 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 (9 de noviembre de 2001) de aplicación de medidas provisionales cautelares (*i.a.* la inmediata suspensión de la autorización dada a la Planta de MOX), adoptó por unanimidad medidas provisionales distintas a las solicitadas, y resolvió indicar medidas provisionales las que consistieron *i.a.* en que las Partes debían cooperar y con tal propósito realizarse consultas mutuas⁴, decisión similar a la contenida por la Corte con relación al pedido argentino a pesar de que la misma afirme en la parte resolutive (§ 87) no haber hecho lugar a lo solicitado.

Si tenemos en cuenta que la Corte ha ordenado a las Partes: *-cumplir sus obligaciones bajo el derecho internacional; *-implementar de buena fe los procedimientos de consulta y cooperación establecidos en el Estatuto de 1975; *-abstenerse de cualquier acción que pueda tornar más dificultosa la solución del diferendo, tenemos que concluir que ésta debería haber sido (y ser) la **agenda** de Argentina y Uruguay a partir de la Ordenanza de 13 de julio de 2006.

El deber señalado a las Partes de “*cumplir sus obligaciones bajo el derecho internacional*” implica un conjunto de deberes amplio, de derecho internacional general, normas consuetudinarias largamente consolidadas sobre las que nos explayáramos en un trabajo publicado en junio de este año en la *Revista de Derecho Ambiental* N° 6 de Lexis Nexis. Es destacable esta manifestación de la Corte, ya que excede tanto el *petitum* argentino formulado en la demanda sobre el fondo, como los derechos a salvaguardar enunciados en la solicitud de indicación de medidas provisionales que Argentina presentara el 4 de mayo ante la Corte. Esto es importante ya que pone en el marco de lo ilícito el accionar unilateral de Uruguay sobre el Río Uruguay, recurso natural compartido para el que el derecho internacional general establece:

*-el deber de no causar perjuicio a los legítimos intereses de otros Estados⁵, lo que implica la prohibición de la realización de prácticas de gestión que pudieren causar perjuicio sensible y/o duradero a otros Estados (*sic utere tuo ut alienum non laedas*);

*la obligación de no hacer uso unilateral inconsulto del recurso y cooperar⁶, entendida esta obligación como expresión genérica, abarcativa de distintos comportamientos, en particular, y en primer lugar, el de informar⁷;

⁴ Caso N° 10, Ordenanza de 3 de diciembre de 2001.

⁵ La obligación de no causar perjuicio comprende tanto la cantidad como la calidad del bien en cuestión. Si los aprovechamientos se realizan sin causar daños transfronterizos, la distribución equitativa del recurso compartido ha de producirse naturalmente.

⁶ Entendemos que el grado de cooperación ha de variar según el tipo de empleo y su virtualidad para causar perjuicios transfronterizos. Así, por ejemplo: *en el caso de la Presa de Futaleufú en Argentina, construida sobre una cuenca con desembocadura en Chile, bastó la simple información; *en el caso de la

* en su caso, negociar de buena fe a los fines de llegar a un acuerdo⁸.

Como en el caso particular del Río Uruguay el mecanismo de consulta e información previa ya está contemplado en el Estatuto de 1975, éste se transforma en instrumento complementario de normas consuetudinarias generales. El hecho de que la Corte en el Considerando 68 haya precisado la obligación de *implementar de buena fe los procedimientos de consulta y cooperación establecidos en el Estatuto de 1975*, permite inferir que considera que esos procedimientos no se han cumplido debidamente, debiendo retomarse tal como están previstos, es decir, de modo “previo” a la realización de las obras. La *agenda* uruguaya a partir de la ordenanza de la Corte debiera ser proveer toda la información solicitada; la Argentina llevar adelante de buena fe (al igual que Uruguay) todas las consultas necesarias para disipar las dudas sobre los posibles perjuicios de la obra proyectada. Es más, considerando la Corte que la CARU es el foro adecuado para tratar el tema, debiera hacerse uso de su rol conciliatorio con voluntad de arribar a un entendimiento mutuo.

Recordamos que hubo una *agenda* argentino uruguaya respetuosa del derecho internacional, la fijada el 11 de marzo de 2006, en oportunidad del encuentro entre los Presidentes Kirchner y Vázquez en la asunción de mando de Michel Bachelet, En la oportunidad, los Jefes de Estado acordaron la simultánea realización de dos comportamientos: la suspensión por 90 días de las obras de las dos plantas de celulosa de Fray Bentos y el levantamiento de los cierres de puentes y rutas internacionales por parte de los argentinos. Ambos Jefes de Estado se comprometieron a “solicitar” a los actores interesados el cumplimiento de esas medidas (a pesar de que ambos contaban con facultades para imponer esos resultados). El entendimiento no incluyó la realización del estudio ambiental que reiteradamente solicitara Argentina, pero su concreción se discutiría en los próximos días. A pesar de ese entendimiento informal de amplia difusión, al poco tiempo, el Presidente uruguayo, presionado por la opinión pública y del entorno político de su país⁹, desconoció la existencia de un “acuerdo” sobre las condiciones para la negociación, visitó a los países del MERCOSUR (socios y asociados) para presentarles su visión de la situación y retomó la frase previa al

presa Puerta de Hierro sobre el Danubio, acuerdos bilaterales entre Yugoslavia y Rumania contemplaron la información y consulta previas; *en el caso del Río Senegal, el acuerdo entre los países del sistema dispuso el establecimiento de una Comisión internacional de regulación y gestión común. V. al respecto nuestro trabajo “Los Principios de Prevención y Precaución en Materia Ambiental en los Sistemas Internacional e Interamericano”, *Jornadas de Derecho Internacional de la OEA*, 11 a 14 de diciembre de 2000, Secretaría de la OEA, Washington, 2001, pp. 81-92.

⁷ Francia, en el *Asunto del Lago Lanoux*, había argüido que, si una actividad no tenía entidad suficiente para causar perjuicio, no daba lugar a la obligación de informar. Sin embargo el Tribunal señaló que la obligación de notificar no podía depender de la sola voluntad del interesado en realizar la utilización. (*Recueil des Sentences Arbitrales*, Vol. XII, p 307 y ss.).

⁸ Tal como lo señalara el Tribunal en el *Asunto del Lago Lanoux*, la obligación de informar y negociar no implica la necesidad de obtener el consentimiento del otro Estado, ya que ello le otorgaría un derecho de veto al consultado. (*Recueil des Sentences Arbitrales*, Vol. XII, p 307). La obligación de negociación de buena fe hace referencia a la voluntad de efectuarse concesiones recíprocas y de conciliar los intereses opuestos. Todo ello sin perjuicio de las obligaciones emergentes de un daño transfronterizo.

⁹ El Presidente Vázquez fue tildado por el ex Presidente Battle de “traidor” por ese entendimiento, mientras el ex Presidente Luis Alberto Lacalle acusaba a Vázquez de haberse rendido a la prepotencia y al “patoterismo” argentinos.

encuentro con Kirchner en Chile: el cese de los cortes argentinos debe ser previo a cualquier negociación; las papeleras no se paran¹⁰. El 21 de marzo de 2006, pasadas las 14 hs., los “Asambleístas de Gualeguaychú” liberaron la ruta 136 que une las ciudades de Gualeguaychú y Fray Bentos, tras más de 45 días de cortes. Al día siguiente, los “Asambleístas de Colón”, levantaron los cortes, destrabando -por lo que se refiere a la parte argentina- el diálogo con el gobierno uruguayo. El encuentro entre ambos Jefes de Estado fijado inicialmente para el miércoles 29 de marzo (2006) en la estancia presidencial de Anchorena (Departamento de Colonia-Uruguay). El encuentro fue pospuesto en varias oportunidades. Contaba con un borrador de Declaración¹¹, la que contemplaba una *agenda* adecuada para la solución de la controversia: *el establecimiento en el plazo de cinco días de un panel integrado por seis técnicos de reconocido prestigio nacional e internacional en materia de protección del medio ambiente, tres designados por cada país, los que debían elevar su asesoramiento en un plazo no mayor a 45 días contados desde su integración sobre aspectos tales como: *evaluación de impacto ambiental acumulado; *medidas para que ese impacto no afecte en forma negativa la salud, el bienestar, los bienes y las actividades de las comunidades adyacentes al Río; *evaluación de proceso de producción de las plantas como su tratamiento de efluentes líquidos, residuos sólidos y emisión de gases; ; medidas para prevenir, controlar y reparar eventuales contingencias; *acciones complementarias a favor de la preservación integral del Río, como el establecimiento de un Fondo para asegurar el financiamiento de las medidas referidas precedentemente o para promover proyectos de recomposición ambiental del Río y su zona de influencia. La Declaración disponía que los Mandatarios volverían a reunirse tras las conclusiones y recomendación del panel en la ciudad de Mar del Plata para elaborar las fórmulas que aseguraran, en forma duradera, la preservación integral del Río y su ecosistema.

El encuentro fue varias veces pospuesto, la Declaración no se adoptó. Ninguna agenda bilateral tendiente a la solución del conflicto se concertó. Botnia retomó la construcción de la planta. Los Asambleístas de Gualeguaychú y de Colón reiniciaron los cortes de ruta. Uruguay acudió al MERCOSUR demandando el 3 de mayo a Argentina por violación al derecho de libre circulación¹². Argentina acudió a la CIJ el 4 de mayo para hacer valer el Estatuto 1975. Largamente se ha criticado a Argentina por haber acudido a la CIJ, mecanismo previsto en el Estatuto. Cabe preguntarse qué otra vía quedaba a Argentina ante la rotunda negativa de informar, consultar, negociar de Uruguay.

La reflexión que acabamos de hacer no quita que reconozcamos deficiencias en la diplomacia tanto argentina como uruguaya. No creemos que contribuya ni responda a la obligación de ambas partes señalada en la Ordenanza de la Corte de “abstenerse de cualquier acción que pueda tornar más dificultosa la solución del diferendo” el que

¹⁰ Coincidentemente con esa situación (13 a 17 de marzo de 2006), llegó a Montevideo el primer barco “Baltimar Sirius”, de bandera panameña, zarpado de Talcahuano el 4 de marzo con materiales para las plantas, atento a que los camiones a los que no se les permitió el paso por Entre Ríos debieron volver a Chile.

¹¹ *Proyecto de Declaración presidencial común sobre la preservación integral del Río Uruguay y su ecosistema (Declaración de Anchorena)*, 3 de abril de 2006.

¹² Se espera el pronunciamiento de laudo del Tribunal Arbitral *Ad Hoc* para el 7 de septiembre de 2006).

funcionarios argentinos se comprometan con no aceptar la construcción de las celulósicas, arenguen a los vecinos asambleístas con un “Arriba Gualeguaychú”, patrocinen volanteadas en proximidades del puentes internacionales con el mensaje “no visite Uruguay este verano”, manifestando frente a las embajadas de Uruguay, Finlandia, etc., como tampoco lo hace el vicepresidente de Uruguay Nin Novoa al decir: “No les voy a hacer el agravio a los argentinos de suponer que no van a cumplir con el dictamen de La Haya”, como si ese dictamen hubiese indicado obligación alguna dirigida sólo a Argentina. El que Uruguay continúe insistiendo en sus derechos soberanos plenos para decidir sobre la localización, el tamaño el procedimiento, implica desconocer el derecho internacional en materia de recursos naturales compartidos y de idénticos derechos sobre el río. Ello, al igual que las reiteradas expresiones del MRE uruguayo, Gargano: “las pasteras se construyen más allá de la postura argentina”.

También queremos destacar el “descuido” argentino al admitir que la cuestión de los cortes de ruta se dirima ante Tribunal del MERCOSUR, siendo que esos actos no se produjeron en el marco de las relaciones comerciales del proceso de integración de MERCOSUR, sino como respuesta a un ilícito anterior de Uruguay. Es decir, constituyendo una legítima contramedida de conformidad al derecho internacional¹³.

Por otra parte, si bien, Uruguay ha acudido al MERCOSUR por los cortes de ruta relacionados a las pasteras, en estos últimos tiempos ese país ha emprendido un camino centrífugo con relación al proceso de integración al intentar alcanzar un TLC con EE.UU., el que estaría en violación de la Dec. 32/2000 del CMC, a menos que Uruguay obtenga un waiver o permiso de sus consocios o el acuerdo sea enmarcado como entendimiento de cooperación y promoción e inversiones. De todos modos, Kirchner, el 19 de enero de 2006 ha expresado “no podemos impedir a Uruguay que alcance un buen acuerdo”. Ello, a más de expresar en reiteradas oportunidades por boca

¹³ V. nuestro trabajo “La cuestión de los cortes de rutas entrerrianos como respuesta a la instalación de pasteras en Fray Bentos debería ser dirimida ante la Corte Internacional de Justicia” (www.cea.unc.edu.ar; www.acader.unc.edu.ar), en el que señaláramos que la interrupción de la libertad de circulación en violación a normas MERCOSUR, invocada por Uruguay, sería un acto ilícito de no ser que ha sido una respuesta a un ilícito anterior del Uruguay (utilización unilateral del Río Uruguay en contravención al Estatuto del Río Uruguay de 1975 y a normas consuetudinarias internacionales en materia de recursos naturales compartidos y soberanía estatal). En un sistema internacional descentralizado, escasamente jerárquico, las contramedidas han sido consuetudinariamente consideradas institución necesaria del Derecho internacional por ser, muchas veces, la única vía existente para hacer frente a violaciones del derecho internacional. Así, el Art. 22 del Proyecto sobre Responsabilidad de los Estados por Hechos Internacionalmente Ilícitos de la Comisión de Derecho Internacional¹³ (2001), (Proyecto CDI-2001), con reconocido valor de norma consuetudinaria en la mayor parte de su contenido, establece que: “La ilicitud del hecho de un Estado que no esté en conformidad con una obligación internacional suya para con otro Estado queda excluida en el caso y en la medida en que ese hecho constituya una contramedida (...)”. Además, de conformidad al Art. 49 del mismo Proyecto, un Estado que se considere lesionado puede tomar contramedidas (medidas proporcionales al perjuicio, transitorias, adoptadas de modo que permitan la reanudación del cumplimiento de las obligaciones interrumpidas) contra el Estado al que atribuye un hecho ilícito que lo afecta, con el objeto de inducirlo a cumplir las obligaciones que le incumben. Es de observar que ninguna de las limitaciones contempladas en el referido proyecto afecta la legitimidad de las medidas adoptadas por los asambleístas de Gualeguaychú y Colón.

de diversos funcionarios su insatisfacción por los beneficios obtenidos durante su sociedad con PBy A en el MERCOSUR. Incluso, llego a hablar de retirarse del sistema.

En similar línea de comportamiento, Uruguay se ha alejado de la posición de sus socios mayores en el proceso de integración al votar como candidato para la Presidencia del BID al colombiano Luis Alberto Moreno (candidato de los EE.UU. y fiel promotor del ALCA) en lugar del candidato brasileño, lo que hubiese sido natural atento a su pertenencia al MERCOSUR.

La nueva tendencia de Uruguay al multilateralismo, al nuevo regionalismo abierto, conforme las reglas de la OMC y los deseos de EE.UU. también miran con interés la concreción de acuerdos de libre comercio bilaterales con China, India, Paquistán.

Se ha hablado de “balcanización del MERCOSUR”, crisis mortal del sistema para abrirse a un ámbito más amplio como la Comunidad Sudamericana de Naciones (como propugna Brasil) a un nuevo multilateralismo que a más de los acuerdos regionales y subregionales promueve los acuerdo bilaterales, socavadores de los procesos de integración cerrados. Muchos ven que el conflicto de las pasteras uruguayas con la dureza oriental para negociar va de la mano de ese nuevo proceso de multilateralización que viene a reemplazar al fracasado ALCA con similares objetivos.

El conflicto, al igual que ingreso de Venezuela al MERCOSUR y la posible politización del proceso, vienen como anillo al dedo a los nuevos modelos comerciales promovidos desde los EE.UU. y la OMC como son los de la multilateralización de los procesos subregionales y la apertura de esos procesos a múltiples acuerdos extrazona de carácter bilateral. Manifestación de ellos son la creación de la CSN, los proyectos de convergencia entre América Latina, América Central y América del Caribe, aspecto considerado en el Consejo Latinoamericano ya a partir del año 2000, como también los TLC de EE.UU. con CAFTA, Perú, Colombia, Chile, ahora Uruguay, etc.

Indudablemente, nuestras debilidades como Estados débiles son fortalezas de los fuertes.