

La cuestión de los cortes de rutas entrerrianas como respuesta a la instalación de pasteras en Fray Bentos debe ser dirimida ante la Corte Internacional de Justicia.

*Zlata Drnas de Clément**

El 22 de febrero de 2006, la Ministra interina de Relaciones Exteriores de Uruguay envió nota al gobierno argentino, comunicando que el Gobierno uruguayo había decidido acudir ante el *Tribunal Permanente de Revisión (TPR)* del MERCOSUR para plantear la presunta violación argentina al derecho de libre circulación entre Argentina y Uruguay en contravención a normativa MERCOSUR. Además, hizo saber que Uruguay había convocado a reunión del *Consejo Mercado Común Extraordinario* para tratar el tema¹.

Es de tener en cuenta que Uruguay no puede acudir al TPR en única instancia, por decisión unilateral. Ello sólo puede darse, de conformidad al Art. 23 del *Protocolo de Olivos (PO)*, cuando los Estados de la controversia de común acuerdo lo disponen. Podría Uruguay, unilateralmente, recurrir al procedimiento arbitral (Tribunal Arbitral Ad Hoc) una vez cumplidas *la etapa de las negociaciones directas (Cap. IV PO) y, *eventualmente (si alguno de los Estados en conflicto lo solicitara), la etapa ante el Grupo Mercado Común (Cap. V PO).

Entendemos que no es adecuado, ni jurídicamente fundado llevar el asunto de los cortes de rutas y puentes en la Provincia de Entre Ríos, total ni parcialmente, al ámbito del MERCOSUR por diversas razones que pasamos a considerar.

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 Internacional² (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 (...)”³.

*Profesora de Derecho Internacional Público en la Universidad Nacional de Córdoba y de Teoría de las Relaciones Internacionales en la Universidad Católica de Córdoba. Miembro de Número de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba. El trabajo ha sido escrito para www.cea.unc.ar

¹ Nota 780983 del *Diario La Nación*, Buenos Aires, Argentina (www.lanacion.com.ar).

² La Comisión de Derecho Internacional es órgano especializado de la Asamblea General de Naciones Unidas, encargado de la codificación y desarrollo progresivo del derecho internacional.

³ (V. <http://www.un.org/law/ilc>).

Además, de conformidad al Art. 49 del mismo Proyecto, un Estado que se considere lesionado puede tomar contramedidas (medidas proporcionales al perjuicio⁴, transitorias⁵, adoptadas de modo que permitan la reanudación del cumplimiento de las obligaciones interrumpidas⁶) 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 Colón⁷.

Ante el uso unilateral del Río Uruguay por parte del país oriental, el pueblo argentino del área afectada por ese uso, ante la impotencia para hacer frente a esa violación desde su condición de simples individuos pobladores de la zona, sin contar con otra vía apropiada y eficiente para hacer oír y valer los derechos argentinos, actuó respondiendo con los únicos medios que contaba para inducir a Uruguay a ajustar su conducta a derecho y cesar en el ilícito: los cortes de ruta que impedían a los camiones transportadores de materiales para las plantas celulósicas llegar a destino y “consolidar” la violación⁸. Lo hizo contra el Estado uruguayo para lograr un fin concreto: el cese de la autorización de construcción y construcción de las pasteras por su condición de ilícitas y perjudiciales para sus derechos e intereses. Adoptó una medida reversible que, a más de presionar a Uruguay a que cumpla sus obligaciones internacionales, afortunadamente, sirvió como canalizador de tensiones sociales transfronterizas que, de no ser por la medida reversible adoptada, pudo resultar en graves e irremediables respuestas desde las dos riberas del río.

Esas medidas populares deben considerarse acto de Estado, atento a que el gobierno provincial avaló los cortes de ruta en su primera etapa y en ningún momento adoptó las medidas disponibles para liberar las rutas y los puentes. Debe tenerse en cuenta que el Art. 4 del Proyecto

⁴ La proporcionalidad no sólo debe considerarse teniendo en cuenta las pérdidas sufridas como consecuencia de una contramedida, sino en el marco general del contexto del conflicto [posiciones de principio, marco de política general] (V. la sentencia arbitral en el *Asunto Servicios Aéreos (Estados Unidos c. Francia)*, UNRIIAA, Vol. XVIII, 1978, p. 418). En la sentencia en *Asunto Gabčíkovo-Nagyymaros (Hungria-Checoslovaquia)*, la CIJ expresó “A juicio de la Corte, una importante consideración es que los efectos de una contramedida deben ser proporcionales al daño sufrido, habida cuenta de los derechos en común. En 1929, la Corte Permanente de Justicia Internacional, en relación con la navegación en el río Oder, declaró lo siguiente: ‘La comunidad de intereses en un río navegable constituye la base de un derecho común, cuyas características fundamentales son la igualdad perfecta de todos los Estados ribereños en el uso de todo el curso del río y la exclusión de todo privilegio preferencial de cualquier Estado ribereño con relación con los demás ...’. La evolución moderna del derecho internacional ha fortalecido también este principio en relación con los usos no navegacionales de los cursos de agua internacionales (...). La Corte considera que Checoslovaquia (Eslovaquia), al asumir unilateralmente el control de un recurso compartido, privó así a Hungría de su derecho a una parte equitativa y razonable del río (...). (V. *CIJ*, Reports 1997, p. 7).

⁵ Antes de que Argentina presentara el caso ante la Corte, fueron levantados los cortes. El 21 de marzo de 2006 levantaron los cortes los “Asambleístas de Gauleguaychú”; al día siguiente, lo hicieron los “Asambleístas de Colón”.

⁶ Si bien, Uruguay hasta la fecha no ha respondido a sus obligaciones primarias ni secundarias emergentes de la violación del *Estatuto del Río Uruguay*, la situación en las rutas y puentes entrerrianos ha vuelto a la normalidad, atento a que el asunto ha sido llevado por Argentina a la CIJ, ámbito jurisdiccional adecuado para la solución del conflicto.

⁷ El Art. 50 del Proyecto CDI-2001 dispone que las contramedidas no deben afectar: a) la obligación de abstenerse de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza, como está enunciada en la Carta de las Naciones Unidas; b) las obligaciones establecidas para la protección de los derechos humanos fundamentales; c) las obligaciones de carácter humanitario que prohíben las represalias; d) otras obligaciones que emanan de normas imperativas del derecho internacional general.

⁸ Permitir libremente el pase, hasta podría hasta llegar a considerarse como una manifestación de aquiescencia argentina a la construcción de las plantas.

CDI-2001 establece que: “Se considera hecho del Estado (...) el comportamiento de todo órgano del Estado (...) tanto si pertenece al gobierno central como a una división territorial del Estado”⁹.

Es de tener en cuenta que el mecanismo del *Estatuto del Río de la Plata*, tiene su propio sistema de ejecutoriedad y solución de la controversia, haciendo innecesaria e inviable cualquier medida unilateral de presión. Si Uruguay hubiese seguido el mecanismo del Estatuto (*lo que no hizo desde el primer momento*) no se hubiese llegado a la necesidad de la adopción de contramedida alguna. Es decir, *Uruguay, ha contribuido a que se produzcan los cortes* que hoy pretende considerar como actos autónomos, producidos en el marco de las relaciones comerciales de un proceso de integración. Ello, a tenor de la posición uruguaya, aparentemente, por la mera e intempestiva voluntad de causarle injustificadamente un perjuicio.

La contramedida estuvo sólo y claramente, dirigida a inducir a Uruguay a cumplir sus obligaciones internacionales y cesar en el ilícito.

El diferendo por el incumplimiento del *Estatuto del Río Uruguay* por parte de Uruguay, ha sido sometido a la Corte Internacional de Justicia por Argentina el 4 de mayo de 2006, de conformidad a lo establecido en el Estatuto¹⁰. Los cortes son parte del conflicto por las pasteras y su condición o no de contramedida lícita debería ser considerada por esa Corte. Atento a que los cortes están íntimamente ligados a la ilícita autorización de las pasteras por parte de Uruguay, nada impide que Argentina amplíe la demanda presentada el 4 de mayo de 2006 ante la CIJ, incluyendo la cuestión de la conformidad a derecho o no de las contramedidas aplicadas por Argentina. De esa manera, la cuestión sería estudiada en el contexto al que pertenece y no se abriría inconducente y costosamente un proceso ante el tribunal arbitral del MERCOSUR.

Decimos “inconducentemente” ya que no debe olvidarse que el MERCOSUR tiene un objetivo prioritariamente comercial: alcanzar la ampliación de las dimensiones de los mercados nacionales a través de la integración. Si bien el párrafo tercero de la parte preambular del *Tratado de Asunción*¹¹, aclara que *ese* objetivo debe ser alcanzado mediante el “más eficaz aprovechamiento de los recursos disponibles” y “la preservación del medioambiente”, las referencias al medio ambiente no son autónomas, sino dadas en el marco de las relaciones comerciales del proceso de integración. Además, el centramiento económico-comercial al que hacemos referencia se observa claramente en el propio artículo 1 del *Protocolo de Olivos*, el que expresamente hace referencia a las controversias comprendidas en el ámbito de aplicación del Protocolo que puedan también ser sometidas al sistema de solución de controversias de la Organización Mundial del Comercio o de *otros esquemas preferenciales de comercio* de que sean parte individualmente los Estados Partes del MERCOSUR, estableciendo que, a elección de

⁹ V. al respecto el *Asunto Relativo al Personal Diplomático y Consular de Estados Unidos en Teherán (EE.UU. C. Irán)*, en el que la CIJ, en su sentencia del 24 de mayo de 1980, ha señalado que “la política oficial iraní de permitir que se mantenga ocupada la embajada y la retención de los rehenes” “transformaba en acto del Estado el comportamiento de los militantes”. (CIJ, Recueil 1980, para. 74 y 87).

¹⁰ El Art. 60 del *Estatuto* establece que: “Toda controversia acerca de la interpretación o aplicación del Tratado y del Estatuto que no pudiese solucionarse por negociaciones directas, podrá ser sometida, por cualquiera de las Partes, a la Corte Internacional de Justicia (...)”.

¹¹ El *Tratado de Asunción (TA)* en ninguno de sus veinticuatro artículos, ni en los Anexos hace referencia al medio ambiente. Tampoco lo hace el *Protocolo de Ouro Preto* en sus 53 artículos, limitándose a reconfirmar los objetivos del *TA*.

la demandante, podrán someterse a uno u otro foro¹². La libertad general de foro que seguidamente enuncia, no es más que reflejo de la libertad general de las Partes para elegir las formas de solución de una controversia (principio largamente consolidado en el derecho internacional general). Es de resaltar, tal como ya lo hiciéramos, que el propio Protocolo dispone que, una vez iniciado un procedimiento de solución de controversias, ninguna de las Partes podrá recurrir a los mecanismos establecidos en los otros foros respecto del mismo objeto. Siendo que las contramedidas argentinas han sido respuesta al ilícito uruguayo que se está dirimiendo en La Haya, corresponde considerar que Uruguay no puede ir a otro foro respecto de la misma cuestión.

En lo que hace al *Acuerdo Marco sobre Medioambiente del MERCOSUR*, el que en su Art. 8, dispone: “Las controversias que surgieren entre los EP respecto de la aplicación, interpretación o incumplimiento de las disposiciones contempladas en el presente Acuerdo serán resueltas por medio del Sistema de Solución de Controversias vigente en el MERCOSUR”, debe tenerse presente que el mismo ha sido adoptado en el marco del Tratado de Asunción y el Protocolo de Ouro Preto, es decir, en el marco de entendimientos comerciales que no cuentan – tal como ya lo señaláramos- ni siquiera con un artículo dedicado al medioambiente. Es de observar que el débil Acuerdo Marco sobre Medio Ambiente, en una de las pocas normas generadoras de obligación concreta que posee, exige: “el compromiso de los EP en el cumplimiento de los acuerdos internacionales que contemplen materia ambiental de los cuales sean partes” (Art. 5); entre ellos, el *Estatuto del Río Uruguay, lex specialis*¹³, que aun cuando erróneamente se sostuviera que la cuestión de los cortes es totalmente independiente del conflicto de las pasteras, debiera prevalecer sobre la general del MERCOSUR en el área del río y su *zona de influencia* (como lo establece el Art. 13 del *Estatuto*).

Si bien Uruguay alega que Argentina prestó su consentimiento a la instalación de las pasteras y que se alcanzó acuerdo en tal sentido, debe tenerse presente que es presunto “consentimiento” invocado por Uruguay a más de tener que ser probado, posee otros requerimientos para ser válido como circunstancia excluyente de ilicitud. El Art. 20 del Proyecto de la CDI-2001 a que hacemos referencia establece que “(e)l consentimiento válido de un Estado a la comisión por otro Estado de un hecho determinado excluye la ilicitud de tal hecho en relación con el primer Estado *en la medida en que el hecho permanece dentro de los límites de ese consentimiento*”.

¹² El Art. 1 del *Protocolo de Olivos* (Solución de Controversias en el MERCOSUR) dispone: “1. Las controversias que surjan entre los Estados Partes sobre la interpretación, aplicación o incumplimiento del Tratado de Asunción, del Protocolo de Ouro Preto, de los protocolos y acuerdos celebrados en el marco del Tratado de Asunción, de las Decisiones del Consejo del Mercado Común, de las Resoluciones del Grupo Mercado Común y de las Directivas de la Comisión de Comercio del MERCOSUR, serán sometidas a los procedimientos establecidos en el presente Protocolo. 2. Las controversias comprendidas en el ámbito de aplicación del presente Protocolo que puedan también ser sometidas al sistema de solución de controversias de la Organización Mundial del Comercio o de otros esquemas preferenciales de comercio de que sean parte individualmente los Estados Partes del MERCOSUR, podrán someterse a uno u otro foro a elección de la parte demandante. Sin perjuicio de ello, las partes en la controversia podrán, de común acuerdo, convenir el foro (...)”.

¹³ El sistema del *Estatuto* constituye un *régimen especial* referido al Río Uruguay. Ha sido adoptado “con el fin de establecer los mecanismos comunes necesarios para el óptimo y racional aprovechamiento del Río Uruguay” (Art. 1). Es de tener en cuenta que este tipo de acuerdos interestatales de administración de recursos hídricos compartidos ha sido promovido desde los más diversos ámbitos institucionales de la comunidad internacional.

Es necesario distinguir el consentimiento dado frente a una situación o comportamiento del consentimiento en relación con la obligación subyacente. Si Uruguay afirma que Argentina prestó su aquiescencia a la instalación de las pasteras fuera del marco del procedimiento establecido en el *Estatuto del Río de la Plata*, aun cuando ello fuera cierto y Uruguay pudiera probarlo, subsistirían las obligaciones del Estatuto para cualquier otra circunstancia que no fuera la explícitamente autorizada. Si el alejamiento de las obligaciones del tratado son generales, amplias y para el futuro -como pretende Uruguay- ese país deberá demostrar que se acordó explícitamente suspender o dar por terminado el tratado.

Además, también, hay que considerar si el consentimiento alegado ha sido “válido”, es decir, expresado sin que medien vicios del consentimiento ni causas de nulidad (vg.: otorgado en violación a disposiciones de derecho interno¹⁴, coacción contra el representante o el Estado¹⁵, corrupción del representante¹⁶, legitimidad¹⁷, etc.). En consecuencia, Uruguay deberá demostrar que el presunto comportamiento uruguayo estuvo-está comprendido dentro de los límites de un consentimiento argentino válido.

En conclusión, afirmamos la condición de contramedidas conformes al derecho internacional que constituyen los cortes de rutas y puentes argentinos adoptados en respuesta al previo ilícito uruguayo (uso unilateral y perjudicial para Argentina del Río Uruguay). En consecuencia, cualquier controversia sobre la cuestión corresponde sea dirimida por la Corte Internacional de Justicia, ámbito judicial ante el cual se ha sometido el diferendo argentino-uruguayo por las pasteras de Fray Bentos.

¹⁴ Un tratado, aprobado por ley, entrado en vigor por acto complejo federal, no podría ser derogado por acción sólo del ejecutivo.

¹⁵ Algunos comentaristas han considerado verdadera coacción a la presión que ejercen los centros de poder financiero sobre los endeudados Estados en desarrollo (vg. La Corporación Financiera Internacional-Banco Mundial).

¹⁶ Varios periódicos han hecho referencia a rumores de existencia de sobornos (u ofrecimientos de sobornos) a funcionarios de ambos lados del río para facilitar la instalación de papeleras en la cuenca del Río Uruguay. (v. <http://www.jornada.unam.mx/2006/02/20/029n3eco.php>; http://www.lavoz901.com.ar/despachos.asp?cod_des=21500; www.lacapital.com.ar/2006/02/27/politica/noticia_273178.shtml).

¹⁷ Por ejemplo, no sería válido un consentimiento para que se violen derechos humanos.