

COOPERACION
Y
CONFLICTO
EN EL MERCOSUR

COOPERACION Y CONFLICTO EN EL MERCOSUR

Waldemar Hummer (Editor)
Noemí B. Mellado (Coordinadora)

Arbuet Vignali Heber
Cienfuegos Mateo Manuel
Drnas de Clément Zlata
Fernández Wilson Nerys
Gajate Rita Marcela
Hummer Waldemar
Mellado Noemí Beatriz
Pastori Fillol Alejandro
Ponte Iglesias María Teresa
Rey Caro Ernesto J.



Ninguna persona o entidad, sin autorización escrita de autor y editor, está facultada para reproducir el todo o parte de esta obra, adaptarla, traducirla o disponer su traducción o publicarla, en cualquier forma mecánica, electrónica y fotográficamente o su grabación por cualquier medio de recopilación informática, por cuanto el derecho de propiedad establece que el autor es el único que puede disponer de ella.

La infracción a estas disposiciones está penada por lo establecido en el art. 172 y concordantes del Código Penal (art. 2,9,10,71 y 72 de la Ley N° 11.723.

FOTOCOPIAR ESTE LIBRO ES DELITO

*«Este documento se ha realizado con la ayuda financiera de la
Comunidad Europea.*

*El contenido de este documento es responsabilidad exclusiva de la red
«EULATIN II» y en modo alguno debe considerarse que refleja la posición
de la Unión Europea».*

© **WALDEMAR HUMMER**

Queda hecho el depósito que previene la ley 11.723
Impreso en Argentina - Printed in Argentina

COOPERACION Y CONFLICTO EN EL MERCOSUR

NOEMÍ B. MELLADO (Coordinadora)

Instituto de Integración Latinoamericana, Facultad de Ciencias Jurídicas y
Sociales, Universidad Nacional de La Plata, Argentina

WALDEMAR HUMMER (Editor)

Coordinador del Programa EULATIN II

Instituto de Derecho Comunitario Europeo y de Derecho Internacional
Público, Universidad de Innsbruck, Austria

Primera Jornada Científica:

“El papel del derecho en la coyuntura del MERCOSUR”

11-12 de setiembre de 2006. Montevideo

Organizadas por la Maestría en Relaciones Internacionales
-Integración Regional-, Facultad de Derecho,
Universidad de la República, Uruguay

Organizadores

FERNÁNDEZ WILSON NERYS

PASTORI FILLOL ALEJANDRO

STICCA MARÍA ALEJANDRA –**Supervisora de impresión**–
(Universidad Nacional de Córdoba, Argentina)

ACERCA DE LOS AUTORES	11
PRÓLOGO	15

PRIMERA PARTE
ALCANCES Y PERSPECTIVAS DEL PROCESO DE
INTEGRACIÓN EN EL MERCOSUR

CAPITULO I	
“MERCOSUR: CONVERGENCIAS Y DIVERGENCIAS”	
<i>Noemí B. Mellado</i>	21

SEGUNDA PARTE
RELACIONES UE / MERCOSUR

CAPITULO I	
LAS RELACIONES UNIÓN EUROPEA-MERCOSUR:	
DIFICULTADES Y PERSPECTIVAS PARA LA CONSECUCIÓN	
DE UN ACUERDO DE ASOCIACIÓN	
<i>María Teresa Ponte Iglesias</i>	
<i>Manuel Cienfuegos Mateo</i>	47

TERCERA PARTE
CONFLICTO ARGENTINA / URUGUAY POR LAS PASTERAS

CAPITULO I	
PROBLEMAS AMBIENTALES EN EL RÍO URUGUAY.	
EL CASO DE LAS PASTERAS (ARGENTINA V. URUGUAY)	
<i>Zlata Drnas de Clément</i>	
<i>Waldemar Hummer</i>	103

COOPERACION Y CONFLICTO EN EL MERCOSUR

CAPITULO II

LA GUERRA DE PAPEL. REFLEXIONES SOBRE EL HECHO Y
LAS POSIBILIDADES DE SUS TRIBUNALES

Heber Arbuet -Vignali 137

CAPITULO III

EL CONFLICTO DE LAS PASTERAS. LOS PRONUNCIAMIENTOS
DE LA CORTE INTERNACIONAL DE JUSTICIA Y DEL
TRIBUNAL AD HOC DEL MERCOSUR

Rita Marcela Gajate 159

CAPITULO IV

LA (NO) APLICACIÓN DEL LAUDO DEL TRIBUNAL AD HOC
DEL MERCOSUR SOBRE LIBRE CIRCULACIÓN EN LA
CONTROVERSIA ENTRE URUGUAY Y ARGENTINA

Alejandro Pastori Fillol 183

CAPITULO V

EL CONFLICTO ARGENTINO – URUGUAYO POR LAS PLANTAS
DE CELULOSA

Wilson Nerys Fernández 215

CONTRIBUCIONES

REFLEXIONES SOBRE LA JURISDICCIÓN CONSULTIVA DEL
TRIBUNAL PERMANENTE DE REVISIÓN DEL MERCOSUR

Ernesto J. Rey Caro 233

ACERCA DE LOS AUTORES

ARBUET VIGNALI HEBER: Doctor en Derecho y Ciencias Sociales. Catedrático de Derecho Internacional Público, Facultad de Derecho de la Universidad de la República (UDELAR), Uruguay. Catedrático de Derecho de la Integración, Facultad de Derecho, Universidad de la Empresa. Investigador. Autor de una teoría general del Derecho Internacional Público, de una teoría jurídica y doctrina jurídica de la soberanía, así como de numerosos libros y artículos especializados en materia de derecho y política internacionales.

CIENFUEGOS MATEO MANUEL: Doctor en Derecho. Máster en Derecho Europeo por el Instituto Universitario de Estudios Europeos de la Universidad Autónoma de Barcelona y el Instituto de Estudios Europeos de la Universidad Libre de Bruselas. Profesor Titular de Derecho Internacional Público (Instituciones de Derecho Comunitario) de la Facultad de Derecho de la Universidad Pompeu Fabra de Barcelona. Autor de diversas monografías y estudios sobre la integración europea y las relaciones de la Unión Europea con América Latina.

DRNAS DE CLÉMENT ZLATA: Doctora en Derecho. Catedrática de Derecho Internacional Público en la Universidad Nacional de Córdoba y de Teoría de las Relaciones Internacionales en la Universidad Católica de Córdoba. Es también Miembro de Número de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba. Autora de diversas publicaciones de su especialidad.

FERNÁNDEZ WILSON NERYS. Doctor en Sociología por la Universidad de Brasilia. Master en Economía y Política Internacional por el CIDE de México. Coordinador Académico de la Maestría en Relaciones Internacionales (Orientación en Economía, Política y Derecho de la Integración Regional) y Catedrático de Teoría de las Relaciones In-

ternacionales en la Facultad de Derecho, Universidad de la República, Uruguay. Autor de varios libros sobre integración regional y política y economía internacional.

GAJATE RITA MARCELA. Especialista en Integración Latinoamericana, Universidad Nacional de La Plata. Cursó sus estudios de Magíster en Integración Latinoamericana y Doctorado en Ciencias Jurídicas y Sociales. Profesor adjunto ordinario de Economía Política y de posgrado en Derecho de la Integración. Investigadora en la UNLP. Es autora de libros, ensayos y artículos sobre aspectos jurídicos de la integración.

HUMMER WALDEMAR (D.D.Dr) Catedrático de Derecho Internacional Público y de Derecho Comunitario en el Instituto para el Derecho Europeo y el Derecho Internacional Público de la Universidad de Innsbruck/Austria; Coordinador del Proyecto EULATIN II del Programa ALFA II, de la Comisión Europea. Autor de diversas publicaciones sobre cuestiones jurídicas de la Integración Económica de América Latina y El Caribe.

MELLADO NOEMI BEATRIZ: Especialista en Derecho de la Integración Económica (UNLP). Catedrática de Economía Política en Universidad Nacional del Noroeste de la Provincia de Buenos Aires y en la Universidad Nacional de La Plata. Profesora de posgrado de Teoría de la Integración y de Integración Latinoamericana. Directora del Instituto de Integración Latinoamericana. Directora de la Maestría en Integración Latinoamericana. Investigador máxima categoría. Autora de libros y diversas publicaciones sobre integración latinoamericana.

PASTORI FILLOL ALEJANDRO: Doctor en Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de la República (Montevideo-Uruguay) y diplomado en Droit International Public et Organisations Internationales (DEA de la Universidad de Paris 1; Panthéon-Sorbonne). Es Profesor adjunto de Derecho Internacional Público de la Universidad de la República, y ha sido Profesor invitado en cursos de posgrado sobre temas de Derecho Internacional Público y de Derecho de la Integración Regional. Ha publicado numerosos artículos y un libro en materias de integración regional.

PONTE IGLESIAS MARÍA TERESA: Doctora en Derecho. Catedrática de Derecho Internacional Público de la Universidad de Santiago de Compostela. Diplomada del Centro de Estudios e Investigación de Derecho Internacional y de Relaciones Internacionales de la Academia de Derecho Internacional de La Haya. Titular del Curso Permanente Jean Monnet sobre "Instituciones y Derecho de la Unión Euro-

COOPERACION Y CONFLICTO EN EL MERCOSUR

pea". Autora de diversas monografías y estudios de Derecho Internacional Público, de Derecho Internacional Humanitario, de Derecho Comunitario europeo y el MERCOSUR.

REY CARO ERNESTO J.: Profesor Emérito de la Universidad Nacional de Córdoba. Director del Departamento de Derecho Público de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Córdoba. Miembro de Número de la Academia nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba.

PRÓLOGO

Ya en el año 1997 el entonces Instituto de Derecho Internacional Público, Derecho Comunitario Europeo y Relaciones Internacionales de la Universidad de Innsbruck, bajo la dirección del Prof. DDr. *Waldemar Hummer*, logró realizar un proyecto de cooperación de universidades europeas y latinoamericanas en el marco del **programa ALFA I B2** (América Latina – Formación Académica) de la Comisión de las Comunidades Europeas (1994-1999), que se llamó **“EULATIN I” (Europa Latinoamérica – Integración Regional)**¹. En este proyecto participaron tres universidades europeas (de Austria, Alemania y España) y cuatro latinoamericanas (de Argentina, Chile y Uruguay)². Paralelo a las publicaciones iniciadas por tal cooperación había un intercambio intenso de docentes –el último fue *Manuel Cienfuegos* de la Universitat Pompeu Fabra/Barcelona, quien dictó el 21 de junio de 2001 en la Universidad de Innsbruck una conferencia sobre la recepción y la aplicación de los acuerdos internacionales del MERCOSUR³.

Los contactos científicos establecidos en el marco de “EULATIN I” así como los resultados alentadores de esta cooperación motivaron al Prof. Hummer a solicitar en el año 2004, en el marco del **programa ALFA II** (2000 ss.) de la Comisión Europea, un nuevo proyecto **“EULATIN II, Europa Latinoamérica, Integración Regional, Parte**

¹ Proyecto No 5.0052.7; véase European Commission (d.), *alfa Directory of the projects approved during the first phase of the alfa programme 1994-1999* (2000), S. 525.

² Véase *Hummer, W.* Integration, en: *Drekonja-Kornat, G. (ed.), Lateinamerikanistik. Der österreichische Weg* (2005), p. 120

³ *Cienfuegos, M.* La recepción y la aplicación de los acuerdos internacionales del MERCOSUR, en: *Hummer, W. (ed.), Europarecht im Wandel* (2003), pp. 369 ss.

⁴ Proyecto No II-0477-FCD-FI.

II”⁴ que fue aprobado e iniciado el 10 de mayo de 2005. Se trata de una red universitaria de siete universidades europeas y seis latinoamericanas, a saber:

Europa

- Universidad de Innsbruck, Austria
- Universidad de Trento, Italia
- Universidad de Tübingen, Alemania
- Universidad Pompeu Fabra, España
- Universidad de Santiago de Compostela, España
- Universidad de Coimbra, Portugal
- Universidad de Lisboa, Portugal

Latinoamérica:

- Universidad de San Andrés, Buenos Aires, Argentina
- Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Buenos Aires, Argentina
- Universidad Nacional de Córdoba, Argentina
- Universidad Nacional de La Plata, Argentina
- Universidad de la República, Montevideo, Uruguay
- UNINOVE, São Paulo, Brazil

En el transcurso de EULATIN II el “Kick Off Meeting” tuvo lugar en la Universidad de Innsbruck del 22 al 25 de junio de 2005, en el cual se acordaron una serie de proyectos muy importantes de cooperación y de movilidad estudiantil y docente. Cada año habrá un intercambio de un total de 8 estudiantes y docentes para profundizar los contactos de las universidades que forman parte de la red. Por ello correspondía en 2006 el intercambio de dos docentes y cinco estudiantes de posgrado.

La segunda reunión (técnica) de coordinación, en el marco del proyecto EULATIN II, se realizó el 8 y 9 de setiembre en la sede de FLACSO (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales) en Buenos Aires. El 11 y 12 de setiembre se organizó una Jornada Científica titulada **“El papel del derecho en la coyuntura del MERCOSUR”** en la sede de la ALADI en Montevideo. Aparte del Secretario General a.i. de la ALADI, Dr. Isaac Maidana Quisbert, expusieron dos jueces del Tribunal Permanente de Revisión (TPR) del MERCOSUR (Prof. João

Grandino Rodas, Prof. Roberto Puceiro) así como varios colaboradores de la red EULATIN II, tratando tres tópicos selectos: “Alcances y perspectivas del proceso de integración en el MERCOSUR”, “Las relaciones entre la Unión Europea y el MERCOSUR” y “Conflicto Argentina/Uruguay por las plantas de celulosa. Un desentendimiento en el proceso de integración”. Las ponencias de esta Jornada quedaron enriquecidas por comentarios de los demás colaboradores de la red EULATIN II, produciéndose así la presente compilación de artículos científicos que traen varios resultados novedosos, en especial para el lector europeo.

El libro está desglosado en tres partes. La primera parte trata los alcances y perspectivas del proceso de integración del MERCOSUR, la segunda las relaciones Unión Europea-MERCOSUR y la tercera se concentra en el conflicto Argentina-Uruguay por las pasteras.

En la primera parte la directora del Instituto de Integración Latinoamericana de la Universidad Nacional de La Plata, Prof. Noemí B. Mellado, contornea las divergencias y convergencias en el proceso de integración regional del MERCOSUR en el período comprendido entre finales de 2004 y abril de 2007, en base al discurso de los actores al más alto nivel político expuesto en los documentos y periódicos.

En la segunda parte los dos profesores españoles Maria Teresa Ponte Iglesias, Universidad de Santiago de Compostela, y Manuel Cienfuegos, Universitat Pompeu Fabra de Barcelona, brindan un análisis y valoración amplia del estado actual y futuro de las relaciones entre la Unión Europea y el MERCOSUR y de los planes para cambiar el “Acuerdo Marco Interregional de Cooperación entre el Mercosur y sus Estados parte y la Comunidad Europea y sus Estados miembros del 15 de diciembre de 1995” en un acuerdo de asociación preferencial, que hasta el día de hoy no está concluido en forma definitiva. Desde esta perspectiva analizan los potenciales beneficios económicos y las posibles ventajas políticas para afrontar los desafíos que plantea la comunidad internacional, permitiendo superar el *impasse* actual al compensar los esfuerzos que está causando su ejecución.

En la tercera parte se aborda un tema poco tratado a nivel académico como es el conflicto de Argentina y Uruguay por la construcción de las plantas de celulosa. Así, un total de seis autores contribuyen con trabajos referentes a los problemas jurídico-ambientales causados por la construcción de dos pasteras de origen español y finlandés, en la orilla uruguaya del río fronterizo –Uruguay-, dando una visión acabada de esta controversia jurídica muy compleja. En este caso están involucrados no sólo aspectos ambientales y cuestio-

nes sobre el efecto de los impedimentos a la libre circulación de personas y de mercancías derivados de los cortes en territorio argentino de las vías de acceso a los Puentes Internacionales Gral. San Martín y Gral. Artigas, causados por agrupaciones ambientalistas de protesta, sino también problemas jurisdiccionales derivados de las denuncias ante la Corte Internacional de Justicia (CIJ) de La Haya y ante el Tribunal Arbitral Ad-hoc del MERCOSUR.

En especial llama la atención la objetividad de los aportes en cuestión, por haber los autores evitado invocar enfoques nacionales, aunque, naturalmente, estén vinculados con una de las partes. Para contribuir a una mayor “objetividad” de los resultados obtenidos, se decidió la redacción de un artículo en común entre una profesora latinoamericana y un profesor europeo (*Drnas de Clément/Hummer*).

El enfoque jurídico que se refleja en los trabajos de *Heber Arbuét Vignali*, *Zlata Drnas de Clément*, *Rita Gajate*, *Waldemar Hummer* y *Alejandro Pastori Fillol* contrasta, a propósito, con el punto de vista psico-social de las ciencias políticas de *Wilson Fernández*.

La presente compilación comprueba una vez más, que los programas de movilidad contemplados en el programa ALFA II de la Comisión Europea no se limitan a un sensato y útil intercambio de docentes y estudiantes sino que comprende la cooperación científica entre los respectivos docentes, cuyo resultado es este interesante libro redactado en común por diez autores.

Univ.-Prof. DDDr. Waldemar Hummer
Coordinador del proyecto EULATIN II

PRIMERA PARTE

**ALCANCES Y PERSPECTIVAS DEL PROCESO DE
INTEGRACIÓN EN EL MERCOSUR**

CAPITULO I

“MERCOSUR: CONVERGENCIAS Y DIVERGENCIAS”

Noemí B. Mellado

Resumen

La autora analiza las convergencias y divergencias en el MERCOSUR, en el marco del nuevo regionalismo, sobre la base del discurso de los actores al más alto nivel político expuesto en los documentos y periódicos. La problemática es abordada en el período comprendido entre el lanzamiento de la CSN y el mes de abril del 2007.

Palabras clave

Convergencias, divergencias, MERCOSUR, regionalismo.

Abstract

The author analyzes convergences and divergences in MERCOSUR in the context of the new regionalism, by means of analyzing the political highest level actors' speech, as it is shown in documents and newspapers, in the period between the launching of the SNC and April 2007.

Key Words

Convergences, divergences, MERCOSUR, regionalism.

SUMARIO: *Presentación. 1. Marco referencial del nuevo regionalismo. 2. Punto de partida. 3. Hacia una fragmentación. 4. Entre marchas y contramarchas. 5. El discurso periodístico. 6. Consideraciones finales.*

Presentación

El Mercado Común del Sur –MERCOSUR- se presenta como la iniciativa de integración más destacada de América Latina, pese a sus divergencias y dificultades, por reunir en su seno a dos de las economías más importantes de la región –Argentina y Brasil- junto a Paraguay y Uruguay, a las que se agregó Venezuela, como miembro pleno, incorporando al bloque una dimensión estratégica como lo es la energética.

Si bien su origen se remonta a los acuerdos Argentina-Brasil con motivaciones primariamente políticas -vinculadas a superar toda hipótesis de conflicto entre los países-, su evolución posterior ha estado marcada por una compleja combinación de intereses. Aunque el Tratado de Asunción, en el marco del regionalismo abierto, fue concebido como un acuerdo tendiente a ampliar el espacio económico de las empresas con orientación exportadora, desde mediados de los años noventa se lo comienza a encaminar como parte de una estrategia destinada a consolidarse internamente y ampliarse al resto de Sudamérica. De esta manera incluyó nuevos miembros en calidad de asociados o plenos y fomentó la convergencia con la Comunidad Andina de Naciones –CAN, como modo de potenciar la capacidad de negociación externa subregional.

A diferencia del proceso de integración Europea que muestra una historia de ampliación y de profundización al mismo tiempo, América Latina exhibe como única institución de alcance regional a la Asociación Latinoamericana de Integración –ALADI-, la que se conformó como un área de preferencias económicas, siendo ésta una vinculación mínima en la escala de la integración. Sin embargo, los procesos subregionales de integración se enmarcan en esa organización. La Comunidad Sudamericana de Naciones –CSN- parece dirigida a superar esta atomización e implica asimismo una redefinición del liderazgo regional y una aspiración de convertir a América del Sur en una zona de paz, alejada no sólo de las confrontaciones bélicas tradicionales, sino también del terrorismo global.

En su nueva estrategia de relacionamiento, el MERCOSUR presenta un amplio abanico de negociaciones que comprende desde acuerdos bilaterales a continentales, distinguiéndose diversos ámbitos de negociación: el subregional, centrado en la CAN y la CSN hoy inclinada hacia una Unión de Naciones Suramericanas –UNASUR-; el regional, vinculado con el conjunto de países de América Latina y el Caribe en el marco de ALADI; el hemisférico, encuadrado en el Área de Libre Comercio Americana –ALCA-; y el continental, que alcanza tanto las nego-

ciaciones con la Unión Europea –UE– y bloques de regiones de Asia y África como con países tales como India, Egipto, Israel y Marruecos.

La agenda externa se desarrolla en un marco de distintas visiones ideológicas, estratégicas y de posicionamiento de los Estados miembros frente a su inserción internacional.

Paralelamente al desarrollo de sus relaciones externas se desenvuelven las negociaciones internas, en cuanto a la conformación y el contenido del mismo proceso de integración. Hacia adentro muestra numerosas contradicciones originadas en las políticas comerciales aplicadas en los ámbitos nacionales y los compromisos asumidos, generándose múltiples divergencias que obstruyen la marcha del proceso y sujetan su solución a la voluntad de los gobiernos.

La complejidad de problemáticas que plantea su relacionamiento externo e interno exhibe la discordancia entre las percepciones política y económica que guían las negociaciones. A ello se agrega una perspectiva distorsionada de la realidad por parte de la opinión pública argentina que responde a un cuadro anímico de optimismo o pesimismo, conforme a las circunstancias, que fluctúa entre una actitud reaccionaria frente al socio mayor en circunstancias de mayor vulnerabilidad económica interna o, una actitud de esperanza cuando la coyuntura interna de Brasil induce a un mayor acceso a su mercado.

Precisamente, divergencias y convergencias se constituyen en la problemática a abordar en este trabajo. Se las analiza a partir del discurso contenido en la prensa periódica argentina como fuente histórica de información sobre los hechos investigados, ya que un diario implica *“una matriz de decodificación de los hechos sociales que organiza el conocimiento sobre una realidad que al mismo tiempo construye”*¹.

Como el MERCOSUR arrastra una historia de más de quince años, a los fines de acotar temporalmente el estudio, iniciamos el recorrido con los hechos fundacionales de la CSN² al presentarse como un nuevo reto por impulsar *“La concertación y coordinación política y diplomática”* a través de la convergencia entre el MERCOSUR, la CAN y Chile, a los que se les asociará Surinam y Guyana. Sin embargo, el original desafío sudamericano amplió el marco de “divergencias” que exhiben incoherencia entre el nivel

¹ SIDICARO Ricardo, “La política mirada desde arriba. Las ideas del diario La Nación. 1909-1989”, Ediciones Sudamericana-Historia y Cultura, Buenos Aires, Argentina, 1993, pág. 240.

discursivo y el decisional justificando el punto de partida de nuestro análisis.

1. Marco referencial del nuevo regionalismo

Los procesos latinoamericanos de integración de la década de los sesenta eran congruentes con las figuras de la unión aduanera y la zona de libre comercio como excepciones a la cláusula de la nación más favorecida consagrada en el artículo XXIV del GATT. Además se caracterizaban por instrumentar aranceles más altos, por fijar excepciones a la liberalización, reservas y políticas sectoriales. Ellos respondían al pensamiento de integración de esa época³ y se los concebía como un complemento regional a las estrategias nacionales de desarrollo de la industrialización sustitutiva, protegiendo a los mercados de las exportaciones de los países desarrollados con el fin de reducir las presiones propias del desarrollo hacia adentro. Algunos autores lo han llamado regionalismo defensivo frente al regionalismo abierto u ofensivo acuñado por la CEPAL,⁴ caracterizando al primero por su carácter cerrado y excluyente, frente al segundo, que permite múltiples relaciones interregionales⁵.

A partir de los noventa, en un marco ideológico neoliberal, los países latinoamericanos tendieron a buscar nuevas alianzas. Se produjeron dos tipos de fenómenos: por un lado la reactualización de antiguos agrupamientos, casos como el Pacto Andino que devino en Comunidad Andina –CAN-; por otro, se generaron nuevos, tales como el Grupo de los Tres -G3- y el MERCOSUR. Estos nuevos regionalismos responden a nuevas concepciones en materia de política económica tendiente a acelerar los ritmos de integración y otorgar un mayor protagonismo al sector privado, en función de una nueva articulación

² Declaración de Cuzco del 8 de diciembre de 2004.

³ MELLADO Noemí B (coordinadora), “MERCOSUR-ALCA. Articulación contradictoria o virtuosa de las negociaciones internas y externas”, EDULP, Editora de la Universidad Nacional de la Plata, Argentina, 2007.

⁴ CEPAL, “El regionalismo abierto en América Latina y El Caribe”, 13 de enero, LC/G 1801, Revista I-P, Naciones Unidas, Santiago, septiembre de 1994.

⁵ CIENFUEGOS MATEO Manuel, “Las Relaciones entre la Comunidad Andina y el Mercado Común del Sur ¿Una asociación (in)viabile?”, en: Europa Retos e Incógnitas. Curso de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz 2055, Vitoria: Servicio Editorial Universidad del País Vasco, 2006, España, pág. 5.

entre las elites políticas y empresariales, identificadas con el neoliberalismo⁶. A este regionalismo, derivado de la política comercial estratégica aceptada por la nueva Teoría del Comercio Internacional, que utiliza a la integración regional como mecanismo para promover los intereses de esta original alianza entre Estados nación y empresas transnacionales o empresas nacionales, se lo ha denominado *regionalismo estratégico*⁷.

El desplome del bloque soviético arrasó consigo la confrontación Este-Oeste que caracterizó al sistema bipolar de guerra fría. En este marco, EEUU lanzó el proyecto estratégico de la Iniciativa Bush para las Américas⁸, poniendo énfasis en el comercio y la inversión atada al plan Brady de renegociación de la deuda externa, tendiente a crear las condiciones necesarias para adquirir una mayor competitividad en el mercado internacional y formar un espacio económico ampliado en el ámbito hemisférico. De este modo logró un acuerdo con los países del MERCOSUR conocido como “*cuatro más uno*”, cuyo propósito era compatibilizar la integración subregional con la Iniciativa Bush y extender sus relaciones comerciales con los países de la Cuenca del Caribe, agregando su vinculación con México a través del Tratado de Libre Comercio de América del Norte –TLCAN-, en el que se incluyó también a Canadá.

A través de una mayor vinculación comercial, EEUU trató de integrar bajo su égida a treinta y cuatro países del hemisferio, excluida Cuba, convocando a la primera Cumbre de las Américas en Miami. En ella se acordó crear el Área de Libre Comercio de las Américas –ALCA-.

En la misma época la CEPAL incorporaba el *regionalismo abierto* en el debate teórico latinoamericano mediante la publicación de su tesis sobre el tema. Entendía por tal el “*proceso de creciente interdependencia económica a nivel regional, impulsado tanto por acuerdos preferenciales de integración como por otras políticas en un contexto de apertura y desreglamentación, con el objeto de aumentar la competitividad de los países de la región y de constituir en lo posible un cimiento para una economía internacional más abierta y transparente*”⁹, por tanto se trataba de conciliar la interdependen-

⁶ MELLADO Noemí B, Ob. Cit.

⁷ BRICEÑO RUIZ José, “Strategic Regionalism and the Remaking of the Triangular Relation between the USA, the European Union and Latin America”. *Journal of European Integration*, vol. 23, N° 2, 2001, págs. 199-213.

⁸ 27 de junio de 1990.

⁹ CEPAL, Ob. Cit, pág. 8.

cia emergente de los acuerdos de carácter preferencial y la impulsada por el mercado resultante de la liberalización comercial. La integración sería un complemento de las políticas aperturistas tendiente a promover una mejor inserción en la economía mundial. De allí que los actores privados pasarían a formar parte de esta estrategia con el fin de otorgar legitimidad a los procesos en un contexto de tendencias globalizantes y aperturistas, sosteniéndose una mayor participación *“de actores no-gubernamentales... en el diseño e implementación de las políticas”*¹⁰.

Las economías nacionales emprenden así el camino hacia sistemas económicos abiertos e interdependientes en los que se destaca el protagonismo del capital trasnacional, conformando un espacio capitalista universal que lleva en la lógica de su desenvolvimiento la intensificación de la competencia entre países, regiones, sectores y actores sociales, inmersos todos en una disputa por el dominio de los mercados. De este modo, recrudecen las prácticas de actuación monopólica y oligopólica de los grandes grupos económicos trasnacionales y locales, generando un mercado mundial discriminatorio. Estas políticas de apertura convirtieron al mercado regional en un área de expansión del comercio y las finanzas de las economías desarrolladas.

Estas transformaciones se desarrollaron en el contexto de los procesos de globalización y regionalización. Independientemente de que ambos fenómenos fueran objeto de estudio por parte de diversos analistas, con distintos juicios críticos o de aceptación, se convirtieron en centro de debate con implicancias para las políticas específicas en torno a su articulación. Como señalan algunos autores, el énfasis en las variables globales tiende a subestimar las variables regionales o las especificidades de la dinámica regional¹¹. De allí que resulta necesario distinguir entre la *regionalización*, como tendencia o proceso a conformar regiones, y el *regionalismo*, como disposición explícita de crear acuerdos e instituciones regionales. En este sentido el ALCA es comprensiva de los dos conceptos: regionalización porque pretendió crear un esquema de producción regional favorable para las ETN estadounidenses y regionalismo porque buscó establecer un marco institucional y legal limitado al Hemisferio, conforme a los intereses de Washington¹².

¹⁰ Idem, pág. 97/98.

¹¹ AXLINE Andrew (editor), “The Political Economy of Regional Cooperation. Comparative Case Studies”. London, Pinter, 1994.

¹² BRICEÑO RUIZ José, “Regionalismo Estratégico e Interregionalismo en las Relaciones Externas del MERCOSUR”, en: Aportes para la Integra-

Se generó así un esquema estratificado de relaciones mundiales cuyo centro está constituido por aquellas regiones de mayor dinamismo económico y es, entre estos ejes, donde se desarrollan las corrientes de comercio, transferencia de tecnología, servicios y flujos financieros. En torno a estos polos se incorporan nuevas regiones a los procesos globales y configuran espacios económicos que dan lugar a tres grandes bloques: el de América Latina y el Caribe bajo la égida de Estados Unidos, el europeo en torno a Alemania y el bloque asiático encabezado por Japón¹³. Ello ha llevado a que algunos autores sostengan el carácter “trilateral” del sistema internacional¹⁴, otros su “unipolaridad”¹⁵ o “unimultipolaridad”¹⁶ en cuya cumbre se encuentra EEUU.

La dinámica de las fuerzas globalizadoras llevan a la regionalización, al obligar a las naciones y sectores a fortalecerse localmente para poder competir en el mercado mundial, no obstante, de propiciar una nueva división del trabajo hacia su interior y un crecimiento de los flujos comerciales entre sus integrantes. Los acuerdos regionales se convierten en una etapa de trayectoria hacia el libre comercio general.

Independientemente de las tensiones que pudieren existir entre los procesos de globalización y regionalización y la discusión que pudieren generar, la regionalización se configura como una estrategia defensiva contra el exterior sobre la base de la cercanía geográfica, la participación de diversos actores, la convergencia de intereses y la voluntad política en crear un mercado más amplio, incrementar el comercio, inversiones y transferencia tecnológica y aumentar la competitividad.

ción Latinoamericana, “Integración. Dimensión Política”, Año XII, N°15, diciembre, 2006.

¹³ BERNAL-MEZA Raúl, “América latina en la Economía Política Mundial”, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, Argentina, 1994.

¹⁴ SUNKEL Osvaldo, “Desarrollo e integración regional: ¿otra oportunidad para una promesa incumplida?”, en: Revista de la CEPAL -Cincuenta Años-, Reflexiones sobre América Latina y El Caribe, Número Extraordinario. Naciones Unidas, Chile, octubre de 1998.

¹⁵ TAVARES María da Conceicao y GOMES Gerson, “La CEPAL y la integración económica de América Latina”, en Revista de la CEPAL -Cincuenta Años-, Reflexiones sobre América Latina y El Caribe, Número Extraordinario. Naciones Unidas, Chile, octubre de 1998.

¹⁶ JAGUARIBE Helio, “América Latina y la formación de un orden mundial multipolar”, en Revista Capítulos, N°62. Sistema Económico Latinoamericano (SELA), Caracas, mayo-agosto de 2001.

La multidimensionalidad de los procesos de globalización y el de regionalización se asocia con una dinámica de niveles múltiples que, como lo expresa Tomassini¹⁷, articula la interacción de diversos actores en ámbitos diversos que se organizan, tanto a nivel global, como regional y nacional, sin que se pueda evaluar la dinámica doméstica dejando de considerar los factores domésticos, regionales y globales.

No obstante, la simultaneidad de negociaciones y de acuerdos comerciales demuestran no ser obstáculo a la coexistencia con el multilateralismo cuyo orden jurídico se configura por el art. XXIV del GATT -en cuanto a zonas de libre comercio y uniones aduaneras-, el art. V del GATS -respecto a los servicios- y en la Cláusula de Habilitación -acuerdos preferenciales entre países con diferentes niveles de desarrollo-.

A diferencia de los acuerdos originales de integración, los actuales se distinguen por su contenido, en cuanto a los temas que incorporan -comercio de servicios, regulaciones de la propiedad intelectual, compras gubernamentales e inversiones- y el alcance de la materia regulada que, como expresa Halperín¹⁸, en el pasado habían pertenecido a la órbita exclusiva de los gobiernos nacionales. Estos temas inicialmente fueron contemplados en el TLC entre EEUU y Canadá y luego pasaron a engrosar la materia negociada en la Ronda Uruguay del GATT de la que surgió la OMC. Así, la multiplicidad de acuerdos de libre comercio “de última generación”, tienden a conformar un mapa de articulaciones económicas múltiples que ha dado en denominarse “spaghetti bowl”¹⁹.

El nuevo regionalismo va mucho mas allá de los acuerdos de liberalización comercial e incluye aspectos económicos, sociales, políticos y culturales, en el marco de una voluntad política orientada a establecer una coherencia regional²⁰. En el ámbito latinoamericano,

¹⁷ TOMASSINI Luciano, “Teoría y Práctica de la política internacional”, Editorial, Universidad Católica de Chile, Santiago de Chile, 1998.

¹⁸ HALPERÍN Marcelo, “Principios Jurídicos del multilateralismo económico. Situación de los países en desarrollo”, Colección Aroha, Buenos Aires, Argentina, 2004.

¹⁹ BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (BID), “Más allá de las fronteras. El nuevo regionalismo en América Latina”, Progreso económico y social en América Latina, Informe, Washington, D.C., Estados Unidos. 2002, Pág. 70.

²⁰ HETTNE, Björn y SÖDERBAUM Frederik, “The New Regionalist Approach”, Politeia. Journal of the Department of Political Science and Public Administration of the University of South Africa, vol. 17, num. 3, 1998.

la multiplicación de acuerdos de integración y de libre comercio, responden al mismo tiempo a una lógica económica y a una voluntad política. Sin embargo, ignoran la dimensión cultural e histórica, más allá de lo retórico. De la misma manera, es común en los gobiernos impulsar la integración sin tomar en consideración la participación de los diversos sectores de la sociedad civil, afectando su legitimidad.

Además se asiste a una propensión de extender geográficamente los procesos subregionales de integración llegando a tener una dimensión *continental e interregional*. El nuevo regionalismo como proceso se expande simultáneamente en dos niveles: *intrarregional e interregional*²¹. El primero apunta a la conformación de bloques económicos basados en la cercanía geográfica, a diferencia del segundo que se desarrolla entre bloques o países que no tienen contigüidad geográfica, así los acuerdos MERCOSUR/UE.

2. Punto de partida

La idea de la CSN se remonta a 1993 cuando el Presidente de Brasil Itamar Franco propuso la constitución de un Área de Libre Comercio Sudamericana –ALCSA–, como reacción a la pretensión de EEUU de ampliar el Tratado de Libre Comercio de América del Norte –TLCAN a otros países sudamericanos, teniendo en cuenta que ya contaba con México y podía extenderse a América Central y al Caribe. Desde el punto de vista teórico la actitud brasileña ha sido objeto de variadas interpretaciones²².

Con el lanzamiento del ALCA en la Cumbre de Miami²³, Brasil reforzó esta idea generando divergencias dentro del MERCOSUR. Ellas derivaron de la política externa argentina tendiente a mantener “relaciones carnales” con el país del norte -gobierno de Menem- que aspiraba a incorporarse al Tratado de Libre Comercio de América del Norte – TLCAN- y a acelerar las negociaciones hemisféricas.

También para esta misma época comenzó un Diálogo Transatlántico de Europa con América Latina y, particularmente, con el MERCOSUR, ya que desde el Tratado de Roma hasta la adhesión de

²¹ Ibidem.

²² STRULDEHER Amalia, “Una aproximación teórico-conceptual al ALCA”, en Giacalone Rita, compiladora, “Venezuela en el ALCA entre realidades y fantasías”, Colección Ciencias Sociales y Humanidades, Universidad de los Andes, Edit. Venezolana C.A., Venezuela, 2006.

²³ Diciembre de 1994.

Portugal y España al mismo en la década de los ochenta, las relaciones europeas con Latinoamérica no tuvieron ninguna significación. Fruto de ese diálogo fue el Acuerdo de Cooperación Técnica de Carácter Interinstitucional. En la Cumbre del Consejo Europeo²⁴ se ratificó el interés en estrechar relaciones económicas y comerciales con el bloque del Cono Sur, suscribiendo²⁵ el Acuerdo Marco Interregional de Cooperación entre la Unión Europea y el MERCOSUR, iniciando un proceso de negociación dirigido a establecer una zona de libre comercio²⁶. La evolución de este acuerdo estuvo atada, de alguna manera, a la dinámica hemisférica del ALCA²⁷. El MERCOSUR, como parte de una estrategia global de diversificar sus relaciones comerciales, buscó en esta instancia incluir un actor externo como mecanismo de equilibrio en las relaciones con EEUU. Sin embargo hoy las negociaciones se encuentran estancadas.

Continuando con su línea de acción, Fernando Henrique Cardoso convocó a los gobernantes de toda Sudamérica a la Cumbre de Brasilia²⁸ para discutir sobre la democracia, la estabilidad y el desarrollo subregional, abriendo el camino hacia la creación de un espacio económico sudamericano. Trataría de este modo de contraponer una agenda Sudamericana a la Americana, centrada exclusivamente en los nuevos temas del comercio internacional tales como servicios, propiedad intelectual y compra gubernamentales. En esta Cumbre, además de los mandatarios de los países andinos y mercosureños, participó Surinam y Guyana, dos países que, pese a ser parte del Tratado de Cooperación Amazónica, han permanecido tradicionalmente aislados de la región y cercanos al Caribe insular.

La voluntad original se vio empañada por las conductas, por un lado de Chile, al reincidir en negociar un Tratado de Libre Comercio

²⁴ Essen, Alemania, 1994

²⁵ Madrid, España, 15 de diciembre de 1995.

²⁶ Para mayor profundización ver entre otros, ALCARAZ CARMONA M. "El Acuerdo Marco Interregional de Cooperación entre la Comunidad Europea y el MERCOSUR", en IX Encuentro Internacional de Derecho de América do Sur, La Paz, Bolivia, 2000, pág. 237 y ss; BOUZAS Roberto, "Las negociaciones Unión Europea-MERCOSUR. Entre la lentitud y la indefinición", Nueva Sociedad, N° 190, Venezuela, 2004, pág. 125y s.s.

²⁷ BOUZAS Roberto, "Aspectos estratégicos de las negociaciones del Mercosur". En: Estevadeordal, Antoni y Carolyn Robert (editores), Las Américas sin barreras. Negociaciones comerciales de acceso a mercados en los años noventa. Washington, Banco Interamericano de Desarrollo, 2001.

²⁸ Agosto de 2000.

-TLC- con EEUU y, por otro, del MERCOSUR, que por presión de Argentina y Uruguay inició las negociaciones directas con el país del Norte -fuera del marco del ALCA-. De todas formas esta propuesta no pudo avanzar debido a las dificultades políticas y económicas imperantes en el Cono Sur²⁹.

La Comunidad terminó naciendo en la tercera reunión presidencial en Cuzco³⁰. La Argentina apuntó en esa instancia a un acuerdo cuyo avance fuera a paso moderado y su contenido real producto del tiempo³¹; a diferencia de Brasil que pretendía crear un bloque con verdadero peso mundial que le permitiera potenciar su liderazgo en el concierto internacional³². Al respecto, manifestó el presidente brasileño Luiz Inacio Lula da Silva: «Brasil... sabe de la importancia que tiene su participación política en este proceso de integración...»³³.

Las diferencias existentes entre los mandatarios en el ámbito sudamericano se extendieron a la propia Cumbre del MERCOSUR³⁴. Allí el presidente argentino Néstor Kirchner alegó que «El MERCOSUR es nuestro bloque de pertenencia regional, pero los beneficios no pueden tener una sola dirección»; ningún país de la zona «... es por sí mismo ni tan grande ni tan fuerte como para prescindir del destino regional», aludiendo en ambas expresiones a Brasil, tanto en la distribución de costos y beneficios de la integración, como en cuestionar su liderazgo subregional. Agregó, el MERCOSUR no puede «ignorar las asimetrías existentes ni perjudicar a los sectores internos de nuestros países, pues ello afectaría la propia integración»³⁵ en clara alusión a los sectores productivos argentinos afectados por el comercio -electrodomésticos y productos textiles-. Resaltó la primacía

²⁹ RUIZ CARO Ariela, "El Impacto del Tratado de Libre Comercio (TLC) en la desigualdad y en los procesos de integración regional", en: Serbin Andrés, Pável Isa-Contreras (coordinadores), Anuario de la Integración Regional de América Latina el Gran Caribe 2006, Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y sociales -CRIES-. Publicación en CD. Argentina, 2006.

³⁰ Perú, 8 de diciembre de 2004.

³¹ Diario La Nación, "La cumbre de Cuzco: firman hoy el acta fundacional de la Comunidad Sudamericana", 8/12/04, Buenos Aires, Argentina.

³² Diario Clarín, "Para Brasil una apuesta política y económica a largo plazo", 8/12/04, Buenos Aires, Argentina.

³³ Diario La Nación, "Lula habló y provocó inquietud", 9/12/04, Buenos Aires, Argentina.

³⁴ Ouro Petro, Brasil, 15 de diciembre de 2004.

³⁵ Diario Clarín, "Advertencia de Kirchner a Brasil durante la cumbre del Mercosur", 18/12/04, Buenos Aires, Argentina.

de los intereses nacionales sobre los colectivos en los siguientes términos: «... en las mesas de negociaciones priman los problemas coyunturales locales sobre la estrategia colectiva»³⁶, aunque en esta Cumbre hubo alguna convergencia orientada a resolver problemas tales como la funcionalidad jurídico-institucional mediante la creación del Parlamento del MERCOSUR³⁷.

3. Hacia una fragmentación

A medida que se intensificaban las discrepancias en la relación bilateral -conflictos comerciales, recelos argentinos ante el liderazgo de Brasil en la subregión y discrepancias en el discurso político y posicional- el presidente Lula da Silva ratificaba su liderazgo latinoamericano mediante estas expresiones: «*Brasil tiene obligación...*» de impulsar el desarrollo de los vecinos sudamericanos ya que constituye «... la mayor economía, tiene la mayor población, es el país de mayor potencial científico y tecnológico»³⁸. EEUU, en la palabra de su secretario adjunto para América Latina -Roger Noriega-, calificaba a Brasil como el «líder de la región»³⁹.

La crisis política ecuatoriana, que desembocó en la destitución del Presidente Lucio Gutiérrez, constituyó otro foco de tensión. El mismo se originó por las acciones de Brasil al emitir, de manera unilateral, un comunicado en nombre de la CSN, llevando a la reacción argentina en palabras de su canciller «*En el episodio de Ecuador, la Argentina rápidamente adoptó la posición de que lo importante era Ecuador, no era quién se pronunciaba primero... preferimos de una manera profesional... ir al ámbito regional por antonomasia, que es la OEA*»⁴⁰.

Las diferencias en política externa fueron aumentando; así lo reconoció el Canciller argentino respecto a la candidatura brasileña a la Organización Mundial de Comercio «... comprometimos nuestro

³⁶ Diario La Nación, «Fueres reclamos de Kirchner en la cumbre del MERCOSUR», 17/12/04, Buenos Aires, Argentina.

³⁷ Diario Clarín, «Nuevos compromisos estructurales», 18/12/04, Buenos Aires, Argentina.

³⁸ Diario La Nación, «Amorín buscó bajar la disputa», 2/5/05, Buenos Aires, Argentina.

³⁹ Diario La Nación, «Para EE.UU., Brasil es el líder regional», 4/5/05, Buenos Aires, Argentina.

⁴⁰ Diario La Nación, «Bielsa admitió diferencias con Brasil», 2/5/05, Buenos Aires, Argentina.

*apoyo al candidato uruguayo, Carlos Pérez del Castillo... antes de que la candidatura de Seixas Correa... fuese oficializada. Cuando el gobierno de Tabaré ratificó su candidatura, Argentina no hizo más que honrar su palabra*⁴¹. También las reformas del Consejo de Seguridad de la ONU motivaron divergencias. Mientras Brasil junto a Alemania, Japón e India pretendían ser protagonistas de esta reforma y pasar a ser nuevos miembros permanentes, Argentina apoyaba a Italia, España y Pakistán para evitar una modificación que los debilitara en sus respectivas regiones, a la vez que sostenía una banca rotativa para la región⁴².

De este modo Brasil exploró nuevas asociaciones comerciales y participó activamente de todos los espacios y foros internacionales. Por su parte, la Cancillería argentina señaló que la integración comercial multipolar constituía una política de Estado sustentada en la teoría de la diversificación de los riesgos. El ex embajador de Brasil en la Argentina, José Botafogo Gonçalves, en clara referencia a la relación conflictiva entre ambos países sostuvo que, cada vez que uno de ellos es aquejado por un sentimiento de debilidad, tiende a alejarse del otro y a recostarse en Washington⁴³.

Hacia el interior del MERCOSUR se agudizaba el conflicto entre Argentina y Uruguay por la instalación de las papeleras como consecuencia de la presión que ejercieron las fuerzas vivas locales de Gualaguaychú. Los presidentes de ambos países crearon una comisión Ad-Hoc (técnica-diplomática)⁴⁴ descubriendo abiertamente la insuficiencia jurídico-institucional del MERCOSUR a la hora de dirimir conflictos de intereses nacionales.

Al celebrarse la XXVIII Cumbre del MERCOSUR⁴⁵ y países asociados, se consensuó crear el Fondo de Convergencia Estructural – FOCES, como intento de superar las desigualdades económicas entre los Estados partes. Sin embargo, por Decisión 18/05 del Consejo Mercado Común⁴⁶, se resolvió integrarlo con la suma de cien millo-

⁴¹ Diario Clarín, “Bielsa admitió diferencias con Brasil y ausencia de respuestas”, 3/5/05, Buenos Aires, Argentina.

⁴² Diario Clarín, “El MERCOSUR ante los cambios en la ONU”, 20/4/05, Buenos Aires, Argentina.

⁴³ Diario Clarín “Tensión bilateral: alternancias en el humor del gobierno argentino. Lejos de Brasil y cerca de Estados Unidos”, 3 de mayo de 2005, Buenos Aires, Argentina.

⁴⁴ Mayo de 2005.

⁴⁵ Asunción, junio de 2005.

⁴⁶ Del 19 de junio de 2005.

nes de dólares desvinculándolo de las rentas aduaneras comunes. Esta situación y la insuficiencia del monto, minimizaban las acciones encaminadas a remover las asimetrías entre sus miembros y ellas perdían cualquier importancia⁴⁷.

En medio de este clima enrarecido, se realizó la I Cumbre de Presidentes de la CSN⁴⁸ con el fin de establecer los objetivos y estrategias a seguir en este nuevo relacionamiento. Ella reveló la falta de consenso e ideas acerca de las finalidades, modos, estructura e instrumentos que debían definirse para iniciar el camino. A la par que el Presidente de Brasil manifestaba que «*La Comunidad Suramericana de Naciones es más que una construcción política y jurídica, fruto de voluntarismo*»⁴⁹, destacando la necesidad de vencer el escepticismo y los prejuicios, su par venezolano objetaba la estructura del nuevo proyecto por la falta de plazos, métodos y objetivos. Por su parte, el Presidente chileno expresaba la necesidad de disminuir la extendida burocracia que limita el comercio y el tráfico de mercaderías. Pese a que la “Declaración Presidencial y Agenda Prioritaria”⁵⁰ definió como esencia de la CSN “*el entendimiento político y la integración económica y social de los pueblos de América del Sur*”, de los dichos de los mandatarios se advierte los divergentes marcos ideológicos: uno, supone que en función de potenciar la capacidad de negociación externa o el desarrollo socioeconómico todo es posible; y otro, atado a la visión comercialista de la integración, no percibe más dimensión que la ampliación del mercado regional.

En el ámbito de las negociaciones hemisféricas, si bien el MERCOSUR presentó una posición común contraria a la perspectiva conjunta subregional, el Canciller uruguayo Reinaldo Gargano firmó un nuevo acuerdo sobre inversiones y comercio con Tom Shannon, secretario de Estado Adjunto para Asuntos Hemisféricos de EEUU. En la Cuarta Cumbre Presidencial de las Américas⁵¹ se produjo una polarización entre las posturas en pugna: la mayoría de los países del he-

⁴⁷ HALPERIN Marcelo, “MERCOSUR: Algunos indicadores de inviabilidad”, en: Aportes para la Integración Latinoamericana, Año XI, N°12, julio, Sección 7, Instituto de Integración Latinoamericana, Universidad Nacional de La Plata. Publicación en CD, Argentina, 2005.

⁴⁸ Reunión Cumbre de Brasilia, 29 y 30 de septiembre de 2005.

⁴⁹ WikiNews, “Brasil acoge primera cúpula de la Comunidad Sudamericana de Naciones”, 1/10/05.

⁵⁰ Declaración Presidencial y Agenda Prioritaria. Texto Oficial en: www.comunidadandina.org . 1/10/05.

⁵¹ Mar del Plata, Argentina, noviembre de 2005.

misferio reconoció la contribución que los procesos de integración económica y liberación del comercio en las Américas pueden aportar al logro de los objetivos de crear trabajo, enfrentar la pobreza y fortalecer la gobernabilidad democrática. Paralelamente, los países del MERCOSUR junto a Venezuela sostuvieron la falta de condiciones necesarias para un ALCA equilibrado y equitativo. Las razones de estos contrastes podrían ser tanto externas como internas. Las primeras se relacionan con la política del país del Norte tendiente a captar país por país mediante premios y castigos -TLCs con Chile, países de América Central a través del acuerdo del CAFTA, Colombia, Ecuador, Perú, Bolivia, República Dominicana y Panamá-. Las segundas derivan de las divergencias existentes en cuanto a políticas comerciales y de seguridad, tal como la decisión paraguaya de conceder inmunidad a las tropas estadounidenses, que cumplirían en ese país una serie de ejercicios militares hasta el mes de diciembre de 2006⁵².

El predominio de gobiernos progresistas en el ámbito regional no implica orientaciones ideológicas convergentes respecto a Estados Unidos. Así, en contraposición a la perspectiva americanista y mostrando abiertamente una posición antinorteamericana, Venezuela lanzó la Alternativa Bolivariana para América Latina y el Caribe – ALBA-, la que se define por «la lucha contra la pobreza y la exclusión social». Actualmente está liderada también por Cuba y secundada por Bolivia, Nicaragua y Ecuador. En cambio otros países, imbuidos por el pragmatismo, han firmado TLC´s con los EEUU -México, el resto de países del Mercado Común Centroamericano, Panamá, Colombia, Perú y Chile-. También se encuentran aquellos que tienen una conducta ambivalente -Uruguay y Paraguay-; sin embargo, el resto de los países del MERCOSUR rechazan los TLC´s bilaterales pese a que en conjunto, bajo el liderazgo de Brasil, dan prioridad a la integración sudamericana sin renunciar a entendimientos con otras áreas.

⁵² Diario Clarín, “Dura reacción de Brasil por la llegada de marines a Paraguay”, 13/9/05, Buenos Aires, Argentina.

⁵³ En EL Foro Social Mundial de enero de 2005 Lula reconoció esta alianza estratégica y sostuvo “*si Brasil y Argentina no permanecen unidos, Sudamérica y el Mercosur no serían los mismos*». Diario Clarín, “Lula salió a defender una fuerte alianza política con Argentina”, 28/1/05, Buenos Aires, Argentina. También ambos presidentes reafirmaron la alianza estratégica en Puerto Iguazú al festejarse los 20 años del Tratado de Amistad y Cooperación entre Argentina y Brasil firmado en 1985. Diario Clarín “Kirchner y Lula reafirmaron la alianza estratégica entre Argentina y Brasil”, 1/12/05. Buenos Aires, Argentina.

⁵⁴ Montevideo, Uruguay, 9 y 10 de diciembre de 2005.

El eje estratégico Argentina-Brasil⁵³ no logró aglutinar al resto de los países integrantes del MERCOSUR, quienes aducen indiferencia respecto a los socios menores. Así, en la XXIX Cumbre⁵⁴ del MERCOSUR, el mandatario uruguayo proclamó «*El MERCOSUR somos todos*»⁵⁵, en tanto Nicanor Duarte Frutos aseveró “*todavía no constituimos un mercado común auténtico*»⁵⁶. El bilateralismo brasileño-argentino expuesto en la construcción de un mega gasoducto⁵⁷ «*sin convocar ni informar*» a los otros dos socios, conforme a los dichos de Tabaré Vázquez⁵⁸, ocasionó malestar al tiempo que esos mismos países profundizaban acuerdos de cooperación con los EEUU. Estas discrepancias impiden avanzar hacia la profundización del proceso, pese a los consensos obtenidos en esa Cumbre que permitieron ratificar el protocolo constitutivo del Parlamento del MERCOSUR y aprobar la incorporación de Venezuela al bloque como miembro pleno⁵⁹.

Al tiempo que esto ocurría recrudecía el conflicto argentino-uruguayo por las papeleras. Por un lado, el gobierno uruguayo planteaba en el ámbito del MERCOSUR una queja formal contra Argentina por violación a la libre circulación de bienes, servicios y factores productivos, en contravención de la normativa subregional, a raíz del bloqueo de los puentes de acceso a Uruguay que llevaban adelante pobladores de Entre Ríos y asociaciones ecologistas. Por otro, Argentina formalizó una presentación ante el Tribunal Internacional de la Haya por la que requería una medida cautelar de suspensión de las

⁵⁵ Diario Clarín, “Uruguay y Paraguay deslizan críticas por asimetrías dentro del bloque”, 9/12/05, Buenos Aires Argentina.

⁵⁶ Ibidem.

⁵⁷ En esta Cumbre Argentina, Venezuela y Brasil firmaron la «Declaración de Montevideo» por la que se prevé lanzar una obra para la creación de un gasoducto que puede llegar a tener entre 8.000 y 10.000 kilómetros, y cuyo costo puede elevarse a más de 10.000 millones de dólares, en: Diario Clarín, “Acuerdan el gasoducto desde Venezuela a Brasil y Argentina”, 10/12/05, Buenos Aires, Argentina.

⁵⁸ Diario La Nación, “Tabaré Vázquez el MERCOSUR no sirve”, 20/4/06, Buenos Aires, Argentina.

⁵⁹ El 4 de julio de 2006 la República Bolivariana de Venezuela adhirió al Tratado de Asunción, al Protocolo de Ouro Preto y al Protocolo de Olivos. Su incorporación implicará un proceso cuyo cronograma consta en el tratado de adhesión. Venezuela participará con todos los derechos y obligaciones en el MERCOSUR, aunque mantendrá por cinco años las ventajas recibidas y otorgadas por el Protocolo de Cartagena que denunció y la vincula a la CAN.

obras, aunque fue rechazada en el mes de julio. Luego, Uruguay acudió a ese mismo Tribunal solicitando un pedido de medida cautelar para que obligue al país vecino a tomar medidas apropiadas para prevenir o poner fin a las interrupciones del tránsito en los pasos fronterizos. La Corte Internacional de la Haya rechazó ese reclamo en el mes de enero del 2007. La disputa entre ambos países llevó a Uruguay a cuestionar el liderazgo de Brasil en el área⁶⁰; así lo expresaba el Ministro de Economía Danilo Astori *«Todos estos meses en que ejerció la presidencia pro tempore del Mercosur, Brasil no movió un dedo para solucionar este conflicto. Eso es abandonar todo deseo de liderazgo...»*⁶¹.

La CAN tampoco estuvo exenta de dificultades internas. Perú firmó un TLC con los EEUU, semejante a los de Chile, Colombia y México, y llevó a decir al Presidente venezolano que el bloque *«no sirve si no beneficia a los pobres y los indígenas»* presentando formalmente su retiro. En efecto, en el mes de abril de 2006 denunció el Acuerdo de Cartagena y en agosto de este mismo año la Decisión 641 aprobó el Memorando de Entendimiento entre Venezuela y sus ex socios sobre la acciones a instrumentar por la denuncia del citado Acuerdo. Simultáneamente, los cuatro presidentes de la CAN firmaron una carta dirigida a la presidente de Chile para que ese país se incorpore como miembro asociado a la CAN⁶². En este escenario de discrepancias, el nuevo gobierno democrático de Bolivia se sumó a Cuba y Venezuela en la el ALBA, firmando⁶³ el Tratado de Comercio de los Pueblos que permitiría comercializar los productos de los tres países integrantes como modo de enfrentar a los TLCs que algunos países de la región negociaran con EEUU.

4. Entre marchas y contramarchas

En la II Cumbre de la Comunidad Sudamericana de Naciones⁶⁴ se pusieron una vez más de manifiesto las diferencias ideológicas que separan a los mandatarios. El Presidente de Venezuela señaló: *«Esta-*

⁶⁰ Brasilia, Brasil, 15 de diciembre de 2006, Cumbre de Ministros del MERCOSUR.

⁶¹ Diario Clarín, "Papeleras Uruguay ahora cuestiona a Brasil y dice que no tiene liderazgo" 16/12/06, Buenos Aires, Argentina.

⁶² Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, como miembros del MERCOSUR, tienen la calidad de Asociados por Decisión 613, de julio de 2005.

⁶³ La Habana, Cuba, abril de 2006.

⁶⁴ Cochabamba, Bolivia, diciembre de 2006.

mos sufriendo el mal de la impotencia, la impotencia política, necesitamos un viagra político» y reiteró sus críticas respecto al MERCOSUR y la CAN sosteniendo que “no sirven”, “*No son instrumentos adecuados para la era que estamos viviendo, son instrumentos para la elite*”⁶⁵. En esta Cumbre se manifestó la voluntad de los dirigentes de “colocar la piedra fundamental para la Unión Sudamericana”⁶⁶. Además, en la propia declaración se reconocieron las diferencias políticas e ideológicas de sus miembros al expresar: “*Nos planteamos un nuevo modelo de integración con identidad propia, pluralista, en medio de la diversidad y las diferencias, reconociendo las distintas concepciones políticas e ideológicas, que corresponden a la pluralidad democrática de nuestros países*”⁶⁷.

La Declaración incluye un “Plan Estratégico para la Profundización de la Integración Sudamericana” cuyo primer punto se centra en el “Fortalecimiento de la institucionalidad de la CSN”, definiendo como estructura a las Reuniones anuales de Jefes de Estado y de Gobierno, Reuniones semestrales de Cancilleres, Reuniones ministeriales sectoriales, Comisión de Altos Funcionarios y una Secretaría *pro tempore*. Estos organismos se constituyen en el esqueleto institucional que intentará cobrar vida en el bloque sudamericano. En la Declaración también se alude a la integración energética suramericana. La Comisión de Altos Funcionarios se convirtió en el organismo novedoso de la cual dependerán los Grupos de Trabajo en áreas de infraestructura, integración energética y políticas sociales, quienes propondrán a consideración de los Cancilleres y Ministros sectoriales, agendas e iniciativas concretas de sus respectivas áreas. Los Presidentes han invitado al Parlamento Andino y al del MERCOSUR a considerar el diseño de mecanismos conducentes al establecimiento de un espacio parlamentario sudamericano.

El panorama político de Latinoamérica sufrió algunos cambios como consecuencia de las elecciones presidenciales ocurridas en el área, adquiriendo importancia la dimensión social de las políticas ante una población de 210 millones de pobres. Así, en Brasil fue ratificado el presidente Lula manifestando una mayor preocupación por las necesidades sociales; en Ecuador ascendió Rafael Correa, identificado con la heterodoxia económica; en Nicaragua volvió a la presi-

⁶⁵ Diario Clarín, “Peleas chicanas y reconciliaciones en el final de la cumbre de Bolivia”. 10/12/06. Buenos Aires, Argentina.

⁶⁶ Declaración de Cochabamba. Diciembre de 2006.

⁶⁷ Idem, párrafo 6.

dencia el sandinista Daniel Ortega; en Venezuela fue confirmado Hugo Chávez y en México el partido oficialista retuvo la presidencia con Felipe Calderón, aunque con una fuerte oposición. Los nuevos presidentes, los reelectos y los que continúan en ejercicio, llevan en sus manos programas críticos a las propuestas neoliberales de los años noventa.

Una nueva Reunión de jefes de Estado del MERCOSUR⁶⁸ se convirtió en un ámbito de expresión del malestar latente entre sus miembros y asociados. El canciller uruguayo reclamaba por el conflicto con Argentina; Evo Morales, pese a haber solicitado su incorporación al MERCOSUR como miembro pleno sin dejar la CAN, expresaba su estado de conflictividad con Brasil en los siguientes términos: *“Bolivia quiere por su gas un precio justo... No es posible que Bolivia siga subvencionando gas a Brasil”*⁶⁹. Luego, con una actitud crítica hacia Colombia agregó: *“en la región son los países que viven con dignidad, con soberanía, antiimperialistas, antineoliberales”*, los que crecen económicamente; al contrario de Colombia donde, *«con el pretexto de la lucha contra el narcotráfico, EE.UU. ha invertido millones y millones pero sigue habiendo déficit fiscal y comercial»*. Sus términos fueron repelidos por Álvaro Uribe quien sostuvo: *«América Latina tiene que comprender su diversidad y respetarla, sin fundirse en un modelo único»*⁷⁰. No obstante estos desencuentros, los mandatarios se orientaron a dar una mayor importancia a la dimensión social aprobando la creación de un Observatorio de la Democracia y la instalación del Foro Consultivo de Municipios, Estados Federales, Provincias y Departamento. También se manifestó la decisión de crear el Instituto Social del MERCOSUR y se acordó estudiar la creación de un Banco de Desarrollo del Sur.

Uruguay, tras haber desechado un año antes la posibilidad de firmar un TLC con EEUU, en enero del 2007 rubricó un Acuerdo Marco de Comercio e Inversión (Trade and Investment Framework Agreement que por estas siglas se lo conoce como TIFA), que representa un primer paso del nuevo rumbo en las relaciones comerciales entre ambas naciones, si bien, por la decisión 32/00 del MERCOSUR, sus miembros plenos no pueden firmar acuerdos de libre comercio con terceros países o grupos de países por fuera del bloque.

⁶⁸ Río de Janeiro, Brasil, 18 y 19 de enero de 2007

⁶⁹ Diario Clarín, “Evo tajante No podemos seguir subvencionando gas a Brasil”, 20/1/07. Buenos Aires, Argentina.

⁷⁰ Ibidem

El MERCOSUR no logra superar las tensiones originadas por las diferencias estructurales entre sus miembros, tales como las relacionadas con el tamaño de los mercados, el desempeño económico, los grados de competitividad de los países. Tampoco las originadas en las políticas públicas nacionales que, por ausencia de armonización de políticas comunes a nivel macro y macroeconómico, producen efectos perjudiciales a los países más pequeños, como las dirigidas a fomentar la producción, promover las exportaciones e incentivar la inversión extranjera directa de los Estados miembro. Así, Argentina y Chile tuvieron en el año 2006 discrepancias por el tema energético y la venta de gas. Bolivia problemas con Brasil y Argentina por el precio del gas. Paraguay con Argentina por la deuda de Yaciretá y con Brasil por la de Itaipú. Uruguay con Brasil y Argentina por las asimetrías, por un lado, y las papeleras por otro. Argentina y Brasil adicionaron a los conflictos comerciales las divergencias sobre el pretendido liderazgo de Venezuela en la región.

Aldo Ferrer advirtió sobre la necesidad de políticas públicas comunitarias en el MERCOSUR, para que problemas como el de las papeleras de Fray Bentos se conviertan *“en oportunidades de desarrollo, empleo y construcción de nuestros países, en el espacio solidario de la región”*⁷¹.

Existe una confusión sobre las prioridades regionales y los alcances de sus procesos ante situaciones de crisis económica que conducen al reestablecimiento de restricciones unilaterales, debilidades en la funcionalidad jurídico-institucional, la ausencia de credibilidad y un escepticismo generalizado por la incapacidad de elaborar proyectos de largo aliento.

Desde el punto de vista económico, a pesar de definirse como una Unión Aduanera, no existe como condición primaria una política comercial externa común, la que supone neutralizar las asimetrías y las disparidades estructurales entre los Estados miembros. Ello es imprescindible para evitar que, *“a caballo de la uniformidad de políticas comerciales, las corrientes de comercio e inversiones externas”* se localicen en un mercado en desmedro de otro⁷². Es por eso que las Uniones Aduaneras exigen estructuras institucionales complejas aptas para la elaboración, interpretación y aplicación de

⁷¹ FERRER Aldo, “El laberinto de las papeleras. Imaginemos un escenario distinto”, diario Clarín 27/04/06, Sección Tribuna. Buenos Aires, Argentina.

⁷² HALPERIN Marcelo, Ob. Cit. 2005, pág. 5.

las normas. De allí, que una Unión Aduanera no se agota en un Arancel Externo Común. Estas insuficiencias llevan a una contradicción permanente entre las políticas comerciales internas de los Estados partes y los compromisos asumidos en el ámbito colectivo, sólo superables por las máximas autoridades políticas⁷³. Sin embargo, se registraron ciertas acciones encaminadas a reducir las asimetrías, como la puesta en marcha del Fondo de Convergencia Estructural, generador de un mecanismo de redistribución de recursos a favor de Paraguay y Uruguay. En el mismo sentido, Brasil planteó eliminar el doble cobro del arancel externo común y la distribución de la renta aduanera entre los países miembros así como flexibilizar las normas de origen para productos procedentes de Paraguay y Uruguay para que sean considerados «productos MERCOSUR» cuando tienen un componente nacional de 30% y no de 60% como era requerido. Además, Argentina y Brasil acordaron utilizar moneda nacional en sus transacciones comerciales, lo que representa una disminución de los costos financieros que redundará sobre todo a favor de las Pymes exportadoras.

Por último, en el camino hacia la convergencia de los procesos de integración en espacios mayores que los subregionales, es la decisión que acabaron de adoptar los presidentes sudamericanos en la Primera Cumbre Energética Sudamericana⁷⁴, de orientar la CSN hacia la creación de una Unión de Naciones Suramericanas –UNASUR– cuya sede será Quito.

En esta Cumbre el etanol y los biocombustibles fueron los que suscitaron un mayor debate y discrepancias entre los asistentes, por sus posibles impactos en el uso de la tierra y la producción de alimentos⁷⁵. La disputa se relaciona directamente con el impulso que el

⁷³ Como consecuencia de la visita de Kirchner a Brasil en el mes de enero del 2006 se logró destrabar el conflicto de índole económico-comercial que tensionaba las relaciones bilaterales. Consecuencia de ello es la firma del protocolo que establece el Mecanismo de Adaptación Competitiva (MAC), Integración Productiva y Expansión Equilibrada del Comercio, 1 de febrero de 2006. Por este se permitirá fijar salvaguardias cuando se dañe la producción nacional de un bien o rama industrial. Regirá por un mínimo de 1 año y un máximo de 4 años. Diario La Nación, “La Argentina y Brasil pactan límites al comercio bilateral”, 2/2/06, Buenos Aires, Argentina.

⁷⁴ Isla Margarita, Venezuela, 18 de abril de 2007.

⁷⁵ Diario La Nación. “Kirchner hará equilibrio en el MERCOSUR”, 16/4/07, Buenos Aires, Argentina.

mandatario brasileño pretende darle a la producción de combustibles a partir del etanol, derivado del maíz y la caña de azúcar, y reducir su dependencia del petróleo, el elemento que ha dado a Venezuela su poderío económico y a Chávez su influencia en América Central y otros países del continente. El impulso al desarrollo de los biocombustibles derivó, hace pocos días, de una reunión que George Bush mantuvo con Lula en Brasil, en su visita a varios países latinoamericanos. Por su parte Fidel Castro fustigó este proyecto por genocida porque generaría una crisis alimentaria. Pese a tales diferencias, se aprobó la creación de un Consejo Energético Suramericano para el desarrollo de acuerdos regionales de integración energética.

5. El discurso periodístico⁷⁶

Se puede afirmar sintéticamente que de los datos relevados del discurso periodístico surge que “divergencia” constituye la expresión del marco mercosureño. La “integración”, se manifiesta como una estrategia política en el plano discursivo general.

La información periodística de diciembre de 2004 centra en dos ejes las divergencias económico-comerciales entre Argentina y Brasil y el nacimiento de la CSN expresándose en consenso político, pese a las discrepancias ideológicas y conceptuales.

Los datos del 2005 indican que primaron las divergencias derivadas de: la designación de representantes ante la Organización Mundial de Comercio y ante el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas; la crisis de Ecuador y el acuerdo de cooperación militar entre Paraguay y Estados Unidos. Las diferencias posicionales respecto a la CSN y las divergencias económico-comerciales entre los socios mayores presentan continuidad. En las acciones convergentes se destacan las emprendidas en la Primera Cumbre de la CSN y los acuerdos logrados en materia de infraestructura. También la adopción de una posición común respecto al ALCA en la Cumbre de Mar del Plata, independientemente de la actitud dubitativa de algunos de sus miembros.

El año 2006 revela convergencia entre Argentina y Brasil para regular el intercambio comercial bilateral -MAC- tendiente a evitar las

⁷⁶ Se tomaron los diarios argentinos de mayor circulación y número de ejemplares que editan -La Nación tiene una tirada diaria de 250.000 ejemplares que los días domingo duplica y en el Clarín es de 500.000 ejemplares y que al igual que el anterior duplica los domingos- con el fin de evitar la influencia de alguna línea editorial.

disputas comerciales. Consenso en la creación del Parlamento del MERCOSUR y en el reconocimiento como miembro pleno de Venezuela. Sin embargo, se agudizó el conflicto entre Argentina y Uruguay por las papeleras, aumentaron las disidencias por los acuerdos de Uruguay con EEUU y se agravaron las divergencias emanadas de las disparidades estructurales entre los países y las provenientes de las políticas económicas aplicadas en los ámbitos nacionales.

El año 2007 se inicia en el camino hacia la convergencia de los procesos de integración en espacios mayores que los subregionales “intraregionalismo”; tal la decisión de orientar la CSN hacia la creación de UNASUR. También es convergente el tema energético como estrategia geopolítica. El conflicto entre Argentina y Uruguay se mantiene sin resolver.

6. Consideraciones finales

La integración, aunque es muy mencionada en los periódicos y documentos, aparece como estrategia política en el plano discursivo general. Aunque muestre continuidad en este plano y como tema resulte convergente, no implica que los Estados miembros adhieran a ella desde la misma conceptualización.

En el discurso de los actores políticos expuesto en la información periodística y en los documentos, existen convergencias sobre dos ejes temáticos: la proyección mundial del bloque del Cono Sur y el desarrollo regional.

El primer aspecto, en cuanto a la proyección internacional como motivación política-estratégica sobre la base del eje Argentina-Brasil y su extensión a América del Sur (materializada en la CSN, hoy UNASUR), origina expectativa. No obstante, al asumir Brasil el liderazgo regional y reafirmarlo externamente -tratando de ocupar cargos en los foros y organismos internacionales- genera desconfianza en Argentina y competencia por parte de Venezuela, quien muestra aspiraciones en este aspecto aunque su mira se centra en el ALBA. En el juego de lealtades, al predominar las nacionales sobre las colectivas, se resiente la reciprocidad naciendo sospechas mutuas que dan paso a la conflictividad, impidiendo mejorar la capacidad de negociación externa. A pesar de ello, el MERCOSUR se muestra como el eje estratégico al que aspira asociarse el resto de América Latina.

En cuanto al desarrollo, los gobiernos nacionales se han encaminado a cuestionar las estrategias emprendidas por América Latina

en general y particularmente por el MERCOSUR, en los años noventa, por sus efectos en términos de marginación y exclusión social, otorgándole importancia a la dimensión social que comienza a percibirse en las últimas Cumbres de los mandatarios. Sin embargo, las medidas que a veces adoptan, para paliar los efectos devastadores de las políticas neoliberales, limitan profundizar las vinculaciones dentro del propio bloque, en virtud de los conflictos de intereses domésticos y subregionales que plantean, ante las disparidades estructurales entre los Estados miembros y hacia el interior de cada país.

La reiteración de falencias históricas actúa como fuente de divergencias, acrecentando la fragmentación hacia su interior. Se expresa particularmente en tres materias: una, vinculada a la insuficiencia de su estructura institucional que condiciona el avance del proceso; otra, refiere al trato inexistente de las asimetrías y diferencias estructurales entre los miembros, que conduce a negociar desde posiciones y bases socio-económicas diferentes, con implicancias de impactos diversos y costos de ajuste. Por último, las limitaciones derivadas de la naturaleza comercial del MERCOSUR por las restricciones que le imprimen los propios gobiernos. Esto aleja cada vez más a las poblaciones de un proyecto que les resulta ajeno a sus expectativas, restando legitimidad e impidiendo que sus poblaciones se sientan parte del mismo.

El perfil político progresista de algunos gobiernos de América del Sur no influye como una variable positiva para la integración latinoamericana, ya que las discrepancias comerciales, las diferencias en materia de inversiones, el disenso en materia de seguridad y las divergencias con relación al objetivo estratégico del proyecto regional, están presentes en cada acto de gobierno, sin mencionar los históricos y nuevos conflictos fronterizos. Prima el interés nacional sobre el regional, los intereses domésticos sobre las necesidades de desarrollo de la región.

Todo ello nos lleva a una última reflexión: la necesidad de *“reinventar el proceso de integración, que por cierto no se limita únicamente a la economía y los mercados, sino que es un amplio proceso político y cultural”*⁷⁷.

⁷⁷ TUNNERMANN BERNHEIM Carlos, “América Latina. La visión de los científicos sociales”, en: Nueva Sociedad, N° 139, setiembre-octubre, Caracas, Venezuela, 1995, pág. 155.

SEGUNDA PARTE
RELACIONES UE / MERCOSUR

CAPITULO I

LAS RELACIONES UNIÓN EUROPEA-MERCOSUR: DIFICULTADES Y PERSPECTIVAS PARA LA CONSECUCCIÓN DE UN ACUERDO DE ASOCIACIÓN

***María Teresa Ponte Iglesias
Manuel Cienfuegos Mateo***

Resumen

Dentro del contexto general de relaciones con Latinoamérica, el MERCOSUR es objeto de una atención preferente por parte de la Unión Europea, tanto por la existencia de un patrimonio histórico, cultural y social común, como por evidentes intereses comunes, en particular en el ámbito económico. No es, por tanto, fruto de la casualidad la firma en Madrid, el 15 de diciembre de 1995, del Acuerdo Marco Interregional de Cooperación entre el MERCOSUR y sus Estados parte y la Comunidad Europea y sus Estados miembros, en vigor desde el 1 de julio de 1999.

Ahora bien, la implementación del AMIC está hoy en día *ralentizada* a causa de diversos factores, como el enroque de la UE y el MERCOSUR respecto a la liberalización de las importaciones de sus respectivos productos sensibles y las repercusiones derivadas del proceso de ampliación en que está inmersa la UE. Los beneficios políticos y económicos que se esperan del futuro acuerdo entre la UE y el MERCOSUR habrían de llevar a superar el *impasse* actual porque compensarían los esfuerzos que está causando su ejecución.

Palabras clave

Relaciones entre la Unión Europea, América Latina y MERCOSUR. Principales características del Acuerdo Marco de Cooperación

Interregional entre la Comunidad Europea, el MERCOSUR y sus Estados miembros. Negociaciones para el establecimiento de una asociación estratégica. Problemas y beneficios de la creación de una zona de libre cambio.

Abstract

Within the general context of the European Union relations with Latin America, MERCOSUR is object of a preferential attention by the EU, either because of the existence of a historical, cultural and social common patrimony, as well as for evident common interests, in particular in the economic and social field. It is not therefore the outcome of chance the signature in Madrid, on 15th December 1995, of the Interregional Framework Cooperation Agreement between the Southern Common Market and its Party States and the European Community and its Members States, in force since the 1st July 1999.

However, its implementation is today refrained because of several facts, as the modesty and precaution of the offers from both parties in respect to the trade liberalization of the sensitive products of the other, the EU in respect to the agricultural products and the MERCOSUR in what concerns the industrial goods. It should be noted at the same time about the repercussions that the enlargement process in which the European Union is involved can provoked. The outstanding political and economic benefits expected of the future strategic association should lead to overcome the present impasse because of they would compensate the efforts that its implementation is provoking.

Keywords

European Union relations with Latin America and MERCOSUR. Main Features of the Interregional Framework Cooperation Agreement between the Southern Common Market and its Party States and the European Community and its Members States. Negotiations to establish a strategic association. Problems and profits for the creation of a free trade area.

SUMARIO: *Introducción. 1. Las relaciones Unión Europea-América Latina, un marco de referencia obligado. 2. Las relaciones Unión Europea-MERCOSUR. 2.1. La cimentación de las relaciones UE-MERCOSUR. El Acuerdo de Cooperación Interinstitucional entre el Mercado Común del Sur y la Comisión*

de las Comunidades Europeas. 2.2. El Acuerdo Marco Interregional de Cooperación entre las Comunidades Europeas y sus Estados miembros y el MERCOSUR y sus Estados partes, de 1995. 2.2.1. Principales características. 2.2.2. Ámbitos de cooperación. 2.2.3. El Mecanismo del Diálogo. 2.2.4. Estructura institucional. 2.2.5. Algunas realizaciones en el marco del AMIC. 3. La asociación Unión Europea-MERCOSUR, en la encrucijada. 3.1. Las rondas negociadoras entre la Unión Europea y el MERCOSUR. 3.1.1. Esbozo de las rondas de negociación. 3.1.2. La última oferta europea y mercosureña (septiembre de 2004). 3.2. Los principales problemas. 3.2.1. La agricultura. 3.2.2. El proceso de ampliación de la UE. 3.2.3. Otros problemas. 3.3. Ventajas potenciales de un Acuerdo de Asociación Interregional. 4. La Cuarta Cumbre Birregional entre la Unión Europea, América Latina y El Caribe (Viena, 12 y 13 de mayo de 2006). Conclusiones.

INTRODUCCIÓN

La década de los noventa y los años transcurridos desde el inicio de este nuevo siglo nos muestran una *reactivación* en el escenario de la integración latinoamericana pese a la percepción de algunos de que en América Latina lo que está en crisis es el concepto mismo de “integración”¹.

¹ TORRES, J.J.: “La crisis sudamericana y sus consecuencias”, *Revista Panorama de Tucumán*, junio de 2006. Para este autor: “América Latina se ha balanceado, en peligroso equilibrio, entre las tendencias hacia la unidad y las tendencias a la fragmentación. La unidad latinoamericana es un objetivo expreso que surge desde la historia emancipadora. Sin embargo, la integración latinoamericana como proceso de búsqueda totalizadora de nuestros estados, para constituir un todo formado por partes concordantes, en la búsqueda de un mayor desarrollo y una considerable autonomía en el campo de las relaciones internacionales, ha tenido más momentos de penumbras que jornadas luminosas [...]. Todo proceso de integración requiere de **un elemento indispensable: la solidaridad**. Es decir, que no es suficiente la mera interdependencia, sino que debe entenderse que todas las decisiones de las partes (los Estados sudamericanos), han de reflejarse y repercutir en el conjunto de la región”. Lo que vemos, hoy, según TORRES, es “todo lo contrario; la solidaridad regional brilla por su ausencia. Tenemos conflictos y controversias en abundancia... Pareciera que América del Sur no hubiera aprendido nada de su historia, que hubiera olvidado un principio elemental de la política contemporánea: a mayor fragmentación, mayor pérdida de poder y menor autonomía en el campo internacional”.

Ciertamente, en los últimos años, advertimos como el *nuevo regionalismo americano* se caracteriza tanto por la incorporación de nuevos miembros a los sistemas de integración existentes como por el fortalecimiento de estos sistemas con otros procesos asociativos mediante la conclusión de acuerdos interregionales², destacando de manera muy particular el caso del Mercado Común del Sur (MERCOSUR, en lo sucesivo) y los vínculos privilegiados que mantiene con la Unión Europea (UE, a partir de ahora), objeto de este trabajo.

El MERCOSUR, a pesar del relativo estancamiento que ha venido padeciendo durante estos últimos tres años, -ahora en fase de recuperación-, es el que más atención suscita, toda vez que se revela como uno de los esquemas que mejor podrían expresar ese nuevo modelo integracionista de corte abierto en torno al cual el mundo latinoamericano buscaría alcanzar su pleno desarrollo³.

² En este contexto, como subrayan FRERES / SANAHUJA, “el nuevo regionalismo latinoamericano se ha caracterizado por la ampliación de la agenda, trascendiendo la dimensión comercial, a ámbitos como la concertación de políticas exteriores, la seguridad regional, los movimientos de personas, la cooperación energética, la lucha contra la delincuencia internacional, o el medio ambiente”. En opinión de estos autores, se trata, asimismo, de un regionalismo “ligero”, “selectivo” y “elitista”. *Ligero* porque “rechaza la construcción de instituciones regionales fuertes y la idea de supranacionalidad a partir de concepciones tradicionales de la soberanía nacional y la supuesta eficacia mayor de los esquemas intergubernamentales”. *Selectivo* en la medida que las agendas son distintas, coexistiendo diversas opciones regionales en materia comercial, con marcos de concertación en materia de política exterior o de seguridad de alcance subregional, regional o hemisférico. Y *elitista* puesto que no tiene apoyo en buena parte de la población, no existiendo una identidad común en la que ha de sustentarse todo proceso regional (FRERES, Ch. y SANAHUJA, J.A., “Hacia una nueva estrategia en las relaciones Unión Europea-América Latina”, en FRERES, Ch./ SANAHUJA, J.A -Coords-, *América Latina y la Unión Europea. Estrategias para una Asociación necesaria*, Barcelona: Icaria, 2006, p. 64).

³ La creación del MERCOSUR se inscribe en un proceso más amplio de “regionalismo abierto”. Los Estados miembros de MERCOSUR —Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay—, “conciben la integración como la respuesta para acelerar los procesos de desarrollo económico con justicia social, en un contexto internacional caracterizado por la consolidación de grandes espacios económicos. Esa es la visión sobre el regionalismo que además facilitaría su inserción en la economía mundial” (OSIMANI, R. y PÉREZ ANTÓN, R., “El desafío de la Asociación: La Unión Europea y el Mercosur”, en *América Latina y la Unión Europea. Estrategias para una Asociación necesaria*, op. cit., p. 213).

Esta Organización internacional, creada en 1991 mediante el *Tratado de Asunción*, ha alcanzado, en un corto período de tiempo, una especial relevancia internacional debido a su potencial económico. MERCOSUR, con alrededor de doscientos millones de habitantes y cerca de trece millones de kilómetros cuadrados, y un PIB de 938.000 millones de euros, representa un tercio del comercio exterior latinoamericano y recibe también un tercio de las inversiones extranjeras, habiéndose convertido en la cuarta zona económica del mundo.

En el momento presente, el MERCOSUR se encuentra razonablemente *consolidado*. Ha superado casi totalmente la fase de *Zona de Libre Comercio*, representando una *Unión Aduanera casi completa* o “una unión aduanera imperfecta con vocación de mercado común”. Sin embargo, no hay que desconocer que en el proceso de evolución del MERCOSUR sobresalen períodos de crisis motivados, entre otros factores, por el déficit jurídico-institucional del sistema y la volatilidad de la evolución de las economías de los países miembros⁴.

⁴ En relación con la evolución del MERCOSUR se aprecian opiniones muy dispares. Hay sectores que consideran que MERCOSUR puede superar a medio plazo su crisis, dotándose de instituciones de carácter supranacional y de normas de naturaleza vinculante, estableciendo políticas comunes y creando mecanismos para afrontar las asimetrías de sus miembros y promover la cohesión social. Ello le permitiría avanzar hacia la conformación de un verdadero mercado común. Desde otros círculos se habla de un estancamiento generalizado del proceso de integración, motivado, entre otros factores, por: la crisis brasileña en 1998 y la argentina en 2001; por la notable carencia de liderazgo político comprometido; el intento de Brasil de imponer una modalidad de liderazgo hegemónico, que promueve el comercio en situación de asimetría, sin que exista el ánimo de asumir los costes políticos y económicos que implica una integración más profunda, cediendo soberanía a órganos supranacionales y financiando mecanismos correctores de las asimetrías; las dificultades que supone la incorporación de Venezuela como miembro de pleno derecho; el incumplimiento de laudos arbitrales por los Estados miembros; el conflicto que enfrenta a Argentina y la República Oriental del Uruguay por el establecimiento de plantas de celulosas sobre el Río Uruguay. En opinión de OSIMANI / PÉREZ ANTÓN (*ibid*, pp. 214-215), “la integración mercosureña continúa sumida en una fase de incumplimientos cruzados y de inoperancia de su sistema orgánico, aunque ningún actor responsable, político o gremial de los países miembros, ha propuesto su cancelación [...]”. El Mercosur, en síntesis, atraviesa una etapa significativamente prolongada, que ya no se corresponde con el tramo agudo de una crisis económica regional (comenzó antes y tiende a rebasarlo holgadamente), caracterizada paradójicamente por un

La falta de instituciones que permitan una profundización del proceso de integración mercosureño ha sido subrayada sistemáticamente como una de las deficiencias más importantes. Resulta evidente que si se quiere construir un auténtico mercado común hay que pensar, como subraya PEROTTI, “en una estructura más sólida porque éste es uno de los estadios más avanzados de los procesos de integración”. Ha llegado la hora de que haya una revolución institucional⁵.

El MERCOSUR presenta un desfase entre la integración y la institucionalidad, y resulta evidente que cuanto mayor es el grado del proceso de integración, mayor es también la necesidad de instituciones que piensen en clave regional, que defiendan los intereses del MERCOSUR, que no son los de los Estados miembros considerados individualmente sino los del conjunto⁶.

Compartimos la opinión de quienes estiman que el actual marco institucional del MERCOSUR deviene insuficiente para gestionar este proceso de integración a concluir en un mercado común. Para el logro de este objetivo, es de suma importancia, como advierte MARTINEZ PUÑAL que los dirigentes del MERCOSUR se muestren ágiles en las decisiones que haya que adoptar, asumiendo plenamente los cambios que conlleva un tránsito consciente, responsable y sin paliativos del terreno de la *intergubernamentalidad* al de la *supranacionalidad*⁷. Es un umbral que levanta polémicas sobre si

estancamiento que insinúa retrocesos graves pero sin amenazas de ruptura, cancelación o desvinculación de algún miembro. Proliferan los incumplimientos, las tensiones y un escepticismo popular y de las elites que redundan en silencios más que en protestas, lo cual probablemente lo torne aún más peligroso”.

⁵ PEROTTI, A.D., “Abogado defensor del MERCOSUR”, *Suplemento Tribunales del Diario*, martes 9 de mayo de 2006.

⁶ *Ibidem*.

⁷ MARTINEZ PUÑAL, A., “La estructura institucional del MERCOSUR: Hipótesis de reformas”, *Revista de Derecho Internacional y del MERCOSUR*, año 8, N° 3, 2004, p. 84. Este autor propone una serie de medidas de renovación institucional, que apuntan, ante todo, a la articulación de instituciones de corte supranacional bajo una división de poderes. Ello conlleva la oportunidad de crear un *Consejo* político intergubernamental, dotado de carácter decisorio; de una *Comisión* del MERCOSUR, como órgano permanente y dotado de una composición ponderada y con independencia para sus comisarios, que permitiría que el MERCOSUR concediera una mayor atención a la *elaboración y aplicación del Derecho*

atravesarlo o no, pero dejar indefinida esta cuestión implica rehuir lo que se proclama y la efectiva fundación de un sistema político integrador, en diálogo con las fuerzas sociales integracionistas⁸.

En el apartado III de este trabajo profundizamos en estas cuestiones, examinando los principales problemas y cuestiones que sus-

derivado –por todos aquellos llamados a cumplirlo– y a las labores de *apoyo y coordinación institucional* tanto en el ámbito de los órganos principales como en el de los órganos auxiliares; de una *institución parlamentaria* que represente a los pueblos de los Estados miembros del MERCOSUR y que disponga de competencias decisorias en virtud de su participación en el proceso de elaboración legislativa; y de un *Tribunal de Justicia del MERCOSUR* que asegure la *uniformidad* en la *interpretación y aplicación* tanto del *Derecho originario* como del *Derecho derivado*, o incluso, llegado el caso, de aquél considerado como *Derecho complementario*. Además, todo este nuevo panorama institucional debe contar con un *sistema de financiación propio*, típico de cualquier organización internacional y más aun de una organización de integración subregional.

En estrecha conexión con estas reformas institucionales, hay que destacar la oportunidad de proceder igualmente a una revisión del sistema de *toma de decisiones*. Deben darse los pasos necesarios para la introducción, junto a los casos específicos de adopción por consenso, de un esquema de *toma de decisiones* por mayorías –simples o cualificadas–, abierto, en el último caso, a una progresiva utilización del *voto ponderado*, el cual sin duda habrá de contribuir a posibilitar un desarrollo normativo más intenso, tal cual demanda una experiencia que pretenda calificarse como comunitaria (*Ibidem*, pp. 81-83). Del mismo autor ver también *El sistema institucional del MERCOSUR: de la intergubernamentalidad hacia la supranacionalidad*, Santiago de Compostela: Tórculo Ediciones, 2005.

⁸ OSIMANI, R. y PÉREZ ANTÓN, R., *El desafío de la Asociación: La Unión Europea y el MERCOSUR*, *op. cit.*, p. 233. En el MERCOSUR, como pone de manifiesto BERGAMASCHINE MATADIZ, se advierte la ausencia de una postura participativa activa de la esfera social, especialmente en lo que se refiere al proceso de integración y su desarrollo, pues a pesar de existir la previsión de un órgano representativo de la sociedad, éste no ha logrado fijar los verdaderos sustratos para que haya una auténtica aportación social en el proyecto mercosureño” (BERGAMASCHINE MATADIZ J., “Las relaciones entre la Unión Europea y América Latina: El reforzamiento de la participación ciudadana en el proceso de asociación birregional”, en MOLINA DEL POZO, C.F. y FAÍÑA MEDÍN, A. -Dirs-, *El diálogo entre los pueblos y las culturas en el marco de las relaciones eurolatinoamericanas. La perspectiva de las entidades subestatales. El caso de Galicia*, Madrid: Dijusa, 2005, p. 464).

cita la situación actual del MERCOSUR para el fortalecimiento de su relación con la UE.

Nos encontramos, por tanto, ante un proceso de integración que pese a todas sus carencias y deficiencias, continúa siendo uno de los procesos más desarrollados de América Latina, y centro de atención preferente de la Unión Europea, como analizaremos a continuación.

1. LAS RELACIONES UNIÓN EUROPEA-AMÉRICA LATINA, UN MARCO DE REFERENCIA OBLIGADO

El análisis de las relaciones entre la Unión Europea y el Mercado Común del Sur hay que ubicarlo dentro del contexto de las relaciones UE-América Latina. Estas relaciones tienen una larga tradición en la que han ido convergiendo, elementos históricos y culturales, afinidades políticas, intereses económicos y consideraciones estratégicas. Estos elementos otorgan a las relaciones de América Latina con Europa un carácter muy singular y específico, si lo comparamos con los vínculos que mantienen otras regiones del planeta con el continente europeo. América Latina, a pesar de las debilidades de sus esquemas de integración, sigue siendo la única zona del mundo que, junto con la Unión Europea, fomenta activamente el regionalismo⁹. En conjunto ambas regiones suponen una cuarta parte de los Estados que integran el sistema internacional, con cerca de mil millones de personas interrelacionadas de diversas formas¹⁰.

⁹ Es más, de manera particular, trasciende el hecho, destacado por ALDECOA LUZARRAGA, del surgimiento de América del Sur como noción política, económica y social, y creciente actor internacional con rasgos propios, en la medida que se propone crear un espacio diferenciado que se aproxima al modelo de sociedad del bienestar. El proyecto de América del Sur de integrarse y, además, siguiendo un modelo próximo al europeo no puede sino reforzar las perspectivas de realización futura del Espacio Euro-Latinoamericano. El MERCOSUR y el Proyecto de la Comunidad Sudamericana de Naciones se basan en el establecimiento de un modelo social, en la revitalización de los valores de igualdad y solidaridad, en el relanzamiento de las políticas públicas, en la lucha contra la pobreza y la revalorización de la democracia (ALDECOA LUZARRAGA, F., "Prólogo" a la obra de MARTIN ARRIBAS, J.J. (Coord.), *La asociación estratégica entre la Unión Europea y América Latina*, Madrid: Catarata, 2006, p. 16).

¹⁰ FRERES, Ch. y SANAHUJA, J.A., *Hacia una nueva estrategia en las relaciones Unión Europea-América Latina*, *op.cit.*, p. 25.

En efecto, América Latina es una región donde Europa puede reconocer, hasta cierto punto, sus tradiciones y sus propios valores políticos y culturales. Sin embargo, ello no siempre resulta evidente para los europeos, dando lugar a una asimetría en las percepciones.

La excepción a esta asimetría la constituye *España*, que no en vano ha promovido la formación de la *Comunidad Iberoamericana de Naciones*, y ha hecho de las relaciones con América Latina uno de los pilares de su Política Exterior¹¹. Una inclinación similar, aunque

¹¹ En efecto, el triunfo del Partido Socialista en las elecciones de 2004 ha introducido, según DEL ARENAL MOYUA, importantes novedades en la política exterior española que inciden de manera relevante en la política latinoamericana. Desde el primer momento el Gobierno de Rodríguez Zapatero ha fijado como segunda prioridad de la política exterior la coordinada latinoamericana, abriendo un nuevo escenario en las relaciones entre España y América Latina que va a tener incidencia en el protagonismo de España en la región y en el seno de la UE a favor del desarrollo de las relaciones con América Latina. En concreto, la política de España en relación con Latinoamérica presenta como rasgos más significativos los siguientes: 1) Recuperar los relativos márgenes de autonomía que tradicionalmente había tenido la política latinoamericana de España. Las iniciativas tomadas por el Gobierno de Zapatero de replantear la política de sanciones de la UE respecto de Cuba y de reforzar las relaciones con Venezuela son expresiones claras de este objetivo. 2) Recuperar y reforzar la concertación política con América Latina, tanto a nivel bilateral como a nivel de las Cumbres Iberoamericanas, que se había debilitado con la política del Gobierno anterior. 3) Imprimir un giro social a la política latinoamericana, sin dejar por ello de defender los intereses económicos de España en la región. Se trata de prestar una atención creciente a las cuestiones políticas, sociales y culturales de América Latina y, en especial, a las políticas de lucha contra la pobreza, la desigualdad y a favor de la cohesión social. 4) Reforzamiento de las relaciones bilaterales e incremento de la dimensión política de las mismas para dar respuesta a un déficit de la política latinoamericana de España, consistente en la ausencia de políticas bilaterales sólidas país por país. 5) Reforzamiento de la apuesta por la consolidación de las Cumbres Iberoamericanas, en cuanto mecanismo para ir conformando un espacio común iberoamericano en lo político, lo económico, lo técnico-científico, lo social y lo cultural. 6) La voluntad de reforzar las relaciones entre la UE y América Latina (DEL ARENAL MOYUA, C., “Una relación singular: España y las relaciones UE-América Latina”, en *América Latina y la Unión Europea. Estrategias para una Asociación necesaria*, op. cit., pp. 303-306). Del mismo autor ver “Transición y cambio en la política latinoamericana de España”, *Anuario Elcano América Latina 2004-2005*, Real Instituto Elcano, pp. 17-43. Asimismo, en relación con esta cuestión MORATINOS, M. A.: “Una nueva política exterior para España”, *Política Exterior*, Vol.

ciertamente más tímida y contenida, se observa en el caso de Portugal.

No hay que silenciar, sin embargo, que siempre ha habido una gran atracción del mundo latinoamericano hacia Europa, pero, *sensu contrario*, Europa no ha tenido la misma atracción hacia América Latina¹².

Ciertamente, hasta tiempo reciente, ésta no ha estado en el punto de mira de Europa, pudiendo hablarse de un *olvido* de la América Latina en la agenda de las prioridades de la entonces Comunidad Económica Europea¹³, cuyas relaciones se orientaron inicialmente hacia los países y territorios de ultramar con los que sus Estados miembros originarios mantenían particulares vínculos por razones históricas y políticas¹⁴.

XVIII, Nº 99, mayo-junio 2004, pp. 65-69; RODRÍGUEZ ZAPATERO, J.L., "La nueva política exterior de España", *Foreigns Affairs en español*, vol. 4, nº 3, julio-septiembre 2004, pp. 2-9.

¹² El grado de conocimiento mutuo entre Europa y América Latina no es suficiente. De ahí que España por los especiales vínculos que le unen con Latinoamérica, es el país al que corresponde una mayor responsabilidad en la mejora de ese conocimiento mutuo. Compete a España la tarea de convencer a los demás Estados miembros de la UE, muchos sin interés alguno, y a la propia UE, de que América Latina es la región con la que nos unen más valores, la más próxima y afín a Europa, que es un continente desnuclearizado, que respeta el Derecho Internacional en términos que no admiten comparación con ninguna otra región del mundo, y que, por lo tanto, es la región con la que más fácil resulta concertarnos (DEL ARENAL MOYUA: "Una relación singular: España y las relaciones UE-América Latina, *op. cit.*, pp. 310-311).

¹³ MARTÍNEZ PUÑAL, A., "El MERCOSUR y la Unión Europea ante la construcción de una asociación interregional", *Anuario Argentino de Derecho Internacional*, XII, 2003, p. 50.

¹⁴ "Son años en los que la CEE esta intensamente ocupada en la puesta en marcha del propio proceso de integración, al mismo tiempo que en el plano de las relaciones exteriores está profundamente condicionada por el **acceso a la independencia de las colonias** de algunos de sus Estados miembros y por la necesidad de dar respuesta a ese hecho, estableciendo un sistema de cooperación que les permita continuar manteniendo sus privilegiadas relaciones (los Convenios de Yaoundé I y II). En esta actitud influyó también la percepción europea de que la región quedaba bajo la **hegemonía de los Estados Unidos**, lo que actuaba como un factor de disuasión añadido para cualquier deseo de presencia en la zona. Son también años en los que América Latina pugna, tímidamente, todavía,

Diversos son los *motivos* que dieron lugar a este olvido, destacando, entre otros, los siguientes¹⁵: a) la descomposición del sistema monetario internacional y la crisis económica mundial, que provocaría, en los años setenta, una fuerte recesión en los Estados miembros de la entonces CEE; b) el Convenio de Lomé y el Sistema Generalizado de Preferencias que priorizaba las relaciones de la Comunidad con los llamados Países ACP (África, Caribe, Pacífico), concediéndoles un tratamiento preferencial; c) la política económica practicada por la Comunidad; d) el endeudamiento de los países latino-americanos; e) la crisis económica de la década de 1980 que llevó a Europa a adoptar una serie de medidas de carácter proteccionista, con el objetivo de paliar la precaria situación económica en la que se encontraban los Estados miembros. Estas medidas perjudicaron a los países latino-americanos, dada su estrecha relación con la agricultura, obstaculizando la entrada en el Mercado Común de los productos agrícolas procedentes de América Latina; f) el posicionamiento favorable de los Estados miembros de la Comunidad Europea a favor del Reino Unido con ocasión de la Guerra de las Malvinas con el resultado de la adopción en 1982, por parte de la Comunidad Europea, de medidas de embargo contra Argentina; g) las transformaciones políticas operadas en el Este europeo que harán que estos países se conviertan en una prioridad para Europa.

¿Pero, cuando comienza el *interés de la Unión Europea* por América Latina? Ese interés nace a mediados de la década de los 80 con la *adhesión de Portugal y de España* a la Comunidad Europea. Esta adhesión significó un refuerzo de la presencia latinoamericana

por romper con la hegemonía norteamericano y por poner en pie sus propios mecanismos de integración regional (ALALC, Pacto Andino...). Sin embargo, a partir de principios de la década de los años setenta la situación empieza a cambiar... Las relaciones entre Europa y América Latina reciben un nuevo impulso, en que influyeron por parte Europea consideraciones de orden tanto económico como político" (SOBRINO HEREDIA, J.M., "Las relaciones y los acuerdos de carácter bilateral y multilateral de la Unión Europea y el Subcontinente Centro y Sudamericano", en *El diálogo entre los pueblos y las culturas en el marco de las relaciones eurolatinoamericanas. La perspectiva de las entidades subestatales*, *op. cit.*, p. 362).

¹⁵ GARCÍA MENÉNDEZ, J.R., "Relaciones Económicas Eurolatinoamericanas: Da Ampliación Meridional á Unión Europea", *Revista Galega de Economía*, vol. 2, nº 2, 1993, pp. 9-13.

en las prioridades comunitarias¹⁶. Concretamente, *España* consiguió que la especial relación con Iberoamérica se plasmase en dos declaraciones anexas al Tratado y al Acta de Adhesión, firmadas el 12 de junio de 1985: la “Declaración Común de Intenciones relativas al desarrollo y la intensificación de las relaciones con los países de América Latina”, común a los diez Estados miembros de las Comunidades Europeas, España y a Portugal, y la “Declaración del Reino de España sobre América Latina”.

Un año después, en 1986, el Consejo de Ministros de La Haya, a iniciativa española, encargaría a la Comisión Europea la elaboración de una *propuesta sobre las relaciones de la Comunidad Europea con América Latina*, que se concretaría en la adopción por el Consejo de Ministros de Asuntos Exteriores de la Comunidad Europea, celebrado en junio de 1987, de un primer documento sobre América

¹⁶ “La integración de España en las CCEE supuso, en palabras de BLANC ALTEMIR, un punto de inflexión en esta tendencia, ya que a partir de ese momento, América Latina ha ido cobrando un mayor peso relativo en la política comercial convencional de la Comunidad Europea. Sin lugar a dudas, España, cuyos principales intereses exteriores se concentran en la región latinoamericana, ha sido la gran impulsora de esta nueva orientación” (BLANC ALTEMIR, A., “Hacia la conclusión definitiva del Acuerdo de Asociación Interregional UE-Mercosur? El largo y tortuoso proceso negociador”, *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. LVII, núm. 1, 2005, p. 503).

A partir de 1986, la política latinoamericana de España se plantea, como advierte DEL ARENAL MOYUA, bajo nuevos parámetros, pues España además de una política latinoamericana propia, tiene la política de la Unión Europea hacia América Latina. La consecuencia ha sido una europeización de la política española en relación con América Latina en un triple sentido. Primeramente, “en el sentido de que las relaciones exteriores y las políticas comunes de la UE se han hecho plenamente presentes en las relaciones tanto bilaterales como regionales de España con América Latina, condicionando de manera importante esas relaciones. En segundo lugar, en el sentido de que dicha europeización ha servido para potenciar el papel de España en la región, que ha visto como su política latinoamericana adquiría una dimensión nueva que la reforzaba, al proporcionar la oportunidad de orientar la atención de la Unión Europea hacia esa región y otorgar a España en consecuencia un peso en América Latina que no tenía anteriormente. Finalmente, en el sentido de que esa europeización reducía los costes que una política autónoma respecto de América Latina podía tener en las relaciones con los Estados Unidos” (DEL ARENAL MOYUA, C., “Una relación singular: España y las relaciones UE-América Latina”, *op. cit.*, p. 302).

Latina titulado 'Nuevas Orientaciones de la Comunidad Europea para las relaciones con América Latina'.

Y con anterioridad a esta fecha ¿cómo eran relaciones entre la UE y América Latina? A este respecto, cabe afirmar que desde la entrada en vigor, en 1958, del *Tratado de Roma* por el que se instituye la CEE, hasta la adhesión de España y Portugal en 1986, las relaciones UE-América Latina fueron *limitadas y pobres*, y se instrumentalizaron, a través de *mecanismos jurídicos horizontales de cooperación*¹⁷ y, sobre todo, de *acuerdos bilaterales* que, inicialmente, durante los años sesenta y setenta fueron de alcance modesto, del tipo de los denominados "*acuerdos de primera generación*" de carácter no preferencial¹⁸; para, posteriormente, a partir de mediados de los años setenta, tener objetivos más ambiciosos, al responder no sólo a intereses estrictamente comerciales, sino también políticos y de cooperación, pasándose así a los "*acuerdos de segunda generación*"¹⁹.

En la década de los 90, ya consolidada la incorporación de España y Portugal, las relaciones entre la UE y América Latina se van a intensificar de manera creciente, produciéndose un salto cualitativo

¹⁷ Tales como el Primer Programa de Ayuda Financiera y Técnica a favor de los países en vías de desarrollo no asociados, adoptado por Resolución del Consejo de 16 de junio de 1974; o el Reglamento (CEE) 442/81 del Consejo, de 17 de febrero de 1981, relativo a la ayuda financiera y técnica a favor de los países en vías de desarrollo no asociados, en vigor hasta el año de 1992 en el se adopta el Reglamento (CEE) 443/92, de 25 de febrero de 1992, relativo a la ayuda financiera y técnica y a la cooperación económica con los países en vías de desarrollo de América Latina y Asia.

¹⁸ Como ejemplos destacan los Acuerdos firmados con Argentina (1971), Uruguay (1973), Brasil (1974) y México (1975), cuyo principal objetivo era la expansión de los intercambios comerciales.

¹⁹ Así se suscriben acuerdos de cooperación con Brasil (1980), el Grupo Andino (1983) y Centroamérica (1985). Refiriéndose a estos Acuerdos SOBRINO HEREDIA nos recuerda que rompen con la política estrictamente bilateral, país por país, seguida hasta entonces por la CEE, abriendo una política subregional respecto de América Latina. Los acuerdos persiguen el fomento de la integración subregional que, a partir de este momento, pasará a ser uno de los objetivos de la política de cooperación comunitaria con Latinoamérica. Además, otorgan una importancia creciente a la cooperación al desarrollo (SOBRINO HEREDIA, J.M., "Las relaciones y los acuerdos de carácter bilateral y multilateral de la Unión Europea y el Subcontinente Centro y Sudamericano", *op. cit.*, pp. 373-374).

por lo que respecta a las negociaciones comerciales y económicas. El *Tratado de la Unión Europea* de 1992, y el *Tratado de Asunción* de 1991 por el que se crea el MERCOSUR contribuirán de manera decisiva.

Así, en los años 90, se firman los denominados “*acuerdos de tercera generación*”, sustentados en el respeto a los principios democráticos y a los Derechos Humanos, y caracterizados por la ampliación de los ámbitos materiales de cooperación así como por el incremento notable del comercio, de la inversión europea y la ampliación sin precedentes de la ayuda al desarrollo²⁰.

En 1994, comienza una nueva etapa en las relaciones entre la UE y la América Latina, marcada por los denominados “*acuerdos de cuarta generación*”²¹, sobresaliendo en este sentido, el *Acuerdo Mar-*

²⁰ Entre ellos sobresalen los Acuerdos con Argentina, Chile, Uruguay y México (1991); Brasil y Paraguay (1992), Centroamérica y Grupo Andino (1993). Sus notas más relevantes son la incorporación de una “cláusula evolutiva” en virtud de la cual ambas partes, de común acuerdo, podrán ampliar y completar los campos de cooperación establecidos a través de la conclusión de acuerdos relativos a sectores específicos; y la denominada “cooperación avanzada” que otorga preferencia a los mecanismos asociativos frente a los asistenciales con el fin de contribuir a la mejora de la eficacia de los sistemas productivos a través del impulso de la cooperación económica, industrial, técnica y científica (ALDECOA LUZARRAGA, F., “El Acuerdo entre la Unión Europea y el Mercosur en el marco de la intensificación de relaciones entre Europa y América Latina”, *Revista de Instituciones Europeas*, vol. 22, núm. 3, septiembre-diciembre 1995, p. 767).

²¹ Se trata de acuerdos marcos que definen las directrices de la relación de cooperación sobre principios de reciprocidad y de intereses comunes, sentando las bases para el posterior desarrollo gradual de su contenido, mediante las correspondientes negociaciones entre las Partes. Su objetivo final es el establecimiento a medio plazo de *zonas de libre comercio* a través de la profundización del diálogo político y de las relaciones económicas, incluyendo también una mayor cooperación en ámbitos diversos como los técnico-científicos, culturales, educativos, sociales, control de la inmigración ilegal y el crimen organizado, entre otros. Asimismo, estos acuerdos prevén una estructura institucional conformada por un Consejo de Asociación para supervisar la aplicación de los mismos, que es asistido por un Comité, unos Comités Especiales, un Comité Parlamentario y un Comité Consultivo mixto (SOBRINO HEREDIA, J.M., “Las relaciones y los acuerdos de carácter bilateral y multilateral de la Unión Europea y el Subcontinente Centro y Sudamericano”, *op. cit.*, pp. 378-384).

co de Cooperación entre la Unión Europea y Chile, firmado el 21 de junio de 1996²², el Acuerdo Marco de Asociación entre la Unión Europea y México, firmado el 8 de diciembre de 1997²³, y muy especialmente el Acuerdo Marco Interregional de Cooperación entre la Unión Europea y el MERCOSUR, firmado el 15 de diciembre de 1995²⁴.

²² Ver al respecto BLANC ALTEMIR, A., "El Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y Chile: algo más que un Tratado de Libre Comercio", *Anuario de Derecho Internacional*, XX, 2004, pp. 35-110. CICCÍ SALAZAR, G.: "Acuerdo de Asociación entre Chile y la Unión Europea", en *El diálogo entre los pueblos y las culturas en el marco de las relaciones eurolatinoamericanas. La perspectiva de las entidades subestatales*, op. cit., pp. 501-522; ARENAS VALVERDE, G., "La Asociación entre Chile y la Unión Europea", en *América Latina y la Unión Europea. Estrategias para una Asociación necesaria*, op. cit., pp. 195-212.

²³ ROZO, C.A., "La Asociación Unión Europea- México: balance y perspectivas", en *América Latina y la Unión Europea. Estrategias para una Asociación necesaria*, op. cit., pp. 105-130.

²⁴ Sobre el Acuerdo Marco, ver entre otros, ACCIOLY PINTO DE ALMEIDA, E., *MERCOSUL e União Européia: estrutura jurídico institucional*, Juruá: Curitiba, 1998; ALDECOA LUZARRAGA, F., "El Acuerdo entre la Unión Europea y el Mercosur en el marco de la intensificación de relaciones entre Europa y América Latina" pp. 763-792; ALCARAZ CARMONA, M.H.: "El Acuerdo Marco Interregional de Cooperación entre la Comunidad Europea y el Mercosur", en *IX Encuentro Internacional de Derecho de América do Sur*, La Paz, 2000, pp. 237 y ss; AYLLÓN PINO, B.: "Perspectivas de una Asociación Interregional. Unión Europea-Mercosur: una visión desde Brasil", 2001, *Revista Electrónica de Estudios Internacionales* (www.reei.org); BOUZAS, R. "Las negociaciones Unión Europea-MERCOSUR. Entre la lentitud y la indefinición", *Nueva Sociedad*, núm. 190, 2004, pp. 125-135; BIZZOZERO, L. y VAILLANT, M. "El acuerdo de asociación entre MERCOSUR y la Unión Europea: una lenta y larga negociación", *Boletín ICE*, núm. 806, 2003, pp. 109-134; CIENFUEGOS MATEO, M.: "Las negociaciones para la ejecución del acuerdo marco interregional de cooperación entre la Comunidad Europea, el Mercosur y sus respectivos estados miembros", *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 13, Año 6, septiembre-diciembre 2002, pp. 723-773; DROMI, R. y MOLINA DEL POZO, C., *Acuerdo Mercosur-Unión Europea*, Buenos Aires: Ciudad Argentina, 1996; LIROLA DELGADO, I.: "Las Relaciones entre la Unión Europea y el Mercosur en la perspectiva de una asociación interregional", en PUEYO LOSA, J. y REY CARO, E. (Coords.), *Mercosur: Nuevos ámbitos y perspectivas en el desarrollo del proceso de integración*, Buenos Aires: USAL y Ciudad Argentina, 2000, pp. 145-188; HERRERO DE LA FUENTE, A., "Hacia la creación de una Zona de Libre Comercio Unión Europea - Mercosur", *Lusíada, Revista de Relações*

A la vista de lo que suponen estos acuerdos de cuarta generación, hay que subrayar, tal como se ha venido advirtiendo desde la doctrina, que las relaciones de la Unión Europea con América Latina han experimentado, un importante salto cualitativo tanto en lo relativo a los objetivos como al contenido, que sitúa a Latinoamérica en una posición cada vez más prominente dentro de la “pirámide de preferencias” de las relaciones exteriores de la Unión Europea. Nos encontramos, por tanto, ante unos acuerdos que, además de ser considerados como los mecanismos jurídicos más sofisticados en lo que atañe a las relaciones exteriores de la UE, constituyen un paso importante en el camino hacia la creación del *Espacio Euro-latinoamericano*²⁵.

Ahora bien, tampoco hay que desconocer que las relaciones birregionales y la posición de América Latina en la agenda de la Unión Europea en los momentos actuales parecen haber entrado en una *etapa de cierto estancamiento*.

Será en este contexto de búsqueda de una nueva estrategia en las relaciones Unión Europea-América Latina en el que analizaremos, a continuación, como los Estados del MERCOSUR van a priorizar sus relaciones con la UE.

2. LAS RELACIONES UNIÓN EUROPEA-MERCOSUR

2.1. La cimentación de las relaciones UE-MERCOSUR. El Acuerdo de Cooperación Interinstitucional entre el Mercado Común del Sur y la Comisión de las Comunidades Europeas

Es en el espacio MERCOSUR donde la Unión Europea compite realmente por la primacía con EE.UU, apostando por la capacidad de esta Organización subregional —bajo el liderazgo de Brasil—, para

Internacionais, N° 2, Universidade Lusíada, Porto, 2001, pp. 37-54; KÜHNEMUND, M., *La UE y el MERCOSUR: el largo camino hacia una zona de libre comercio birregional*, Madrid: Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset, 2004. MARTÍNEZ PUÑAL: “El MERCOSUR y la Unión Europea ante la construcción de una asociación interregional”, *op. cit.*, pp. 49-77.

²⁵ SOBRINO HEREDIA, J.M., “Las relaciones y los acuerdos de carácter bilateral y multilateral de la Unión Europea y el Subcontinente Centro y Sudamericano”, *op. cit.*, p. 394. Sobre la creación de este espacio ver MARTÍN ARRIBAS, J.J., La asociación estratégica entre la Unión Europea y América Latina, *op. cit.*,

atraer a los demás países sudamericanos. En dicho espacio, como ya indicamos, se concentra más de la mitad de los flujos comerciales y de las inversiones europeas en América Latina²⁶, constituyendo además la UE la principal fuente de cooperación internacional a través de un extenso programa de asistencia técnica y financiera²⁷. La decisión de EE.UU de crear una zona de libre comercio hemisférico acentuó el interés europeo por el MERCOSUR y sus socios.

El interés de la Unión Europea por consolidar y fortalecer el proceso de integración del MERCOSUR tiene un *fundamento* que se localiza en los “intereses de ambas partes”²⁸.

Los *intereses de la Unión Europea* son de naturaleza política y económica. El *interés político* estribaría en el afán por la consolidación de los sistemas democráticos, por compartir los valores comunes a ambos continentes y en el deseo de lograr el establecimiento de una asociación interregional, como mecanismo de inserción en condiciones competitivas en la economía internacional. El *interés económico* encuentra su razón de ser en un criterio más cuantitativo, ya que el MERCOSUR supone para Europa un importante socio económico por constituir el territorio mercosureño, como ya indicamos, un espacio que alcanza los 200 millones de habitantes, con un PIB que ronda los 938.000 euros. Dichas cifras colocan a esta región en el cuarto lugar en la lista de las potencias económicas mundiales²⁹.

Para el MERCOSUR los intereses tienen también una vertiente política y económica. Desde la *vertiente política*, los países del MERCOSUR buscan el apoyo político para afianzar la democratización, y un concreto marco de referencia para la integración de sus economías, a través de la experiencia aportada por otra cooperación. Desde el *punto de vista económico*, la UE representa un mercado

²⁶ En lo relativo a la Inversión Exterior Directa, la Unión Europea ha sido el primer inversor en la región entre 1995-2000 y la zona mercosureña ha sido el primer destino de esta inversión con un máximo del 81% en 1999, correspondiendo un 42% a Argentina, un 28% a Brasil y un 11% a Chile.

²⁷ Durante el período 2000-2006, la financiación comunitaria para la cooperación regional y bilateral con el MERCOSUR ascendió alrededor de unos 250 millones de euros, de los que 65,7 se destinaron a Argentina, 64 a Brasil, 51,7 a Paraguay, 18,6 a Uruguay y 48 a fomentar la consolidación del bloque propiamente dicho.

²⁸ DROMI, R. y MOLINA DEL POZO, C., Acuerdo Mercosur-Unión Europea, *op.cit.*, pp. 23-24.

²⁹ *Ibidem*, p. 23.

atractivo para los productos del MERCOSUR con fácil acceso, y además una fuente de capital, de moderna tecnología y de cooperación³⁰.

Junto a estos intereses, como señala LIROLA DELGADO, han jugado otras *consideraciones de naturaleza mixta*, que están presentes en el entramado de las relaciones Unión Europea-América Latina, referidas, entre otros aspectos, a la proyección sobre éstas de las relaciones entre América Latina y los EE.UU con miras al establecimiento de un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA)³¹.

A la vista de estos intereses, la UE y el MERCOSUR iniciarían sus contactos el 29 de abril de 1991, un mes después de la firma del Tratado de Asunción, con una reunión celebrada en Luxemburgo, en la que se discutió la posibilidad de crear un *acuerdo marco de cooperación* entre ambas partes.

Como fruto de ese primer encuentro, surge el *Acuerdo de Cooperación Técnica de Carácter Interinstitucional*, firmado el 29 de mayo de 1992, por el Consejo del MERCOSUR y la Comisión Europea, cuyo objetivo era aproximar a las dos Organizaciones regionales en el campo de la cooperación técnica, teniendo en cuenta sus respectivas competencias y los medios disponibles a fin de inaugurar un diálogo formal de los dos lados del Atlántico para compartir las experiencias de la integración europea en diversos ámbitos considerados imprescindibles para la consolidación del MERCOSUR.

Las *áreas de cooperación* previstas por este Acuerdo abarcan: el intercambio de información, la formación de los recursos humanos, la asistencia técnica y el apoyo institucional.

Asimismo, el Acuerdo contemplaba la creación de un *Comité Consultivo Conjunto de Asistencia Técnica e Institucional* para fomentar el diálogo institucional, integrado por representantes de la Comisión Europea y del Grupo Mercado Común.

En el marco de este Acuerdo de 1992 se fomentaron algunas actividades de cooperación destinadas a la transferencia de conocimientos técnicos en relación con la experiencia de integración europea, la formación de recursos humanos, el apoyo institucional a la Secretaría Administrativa del MERCOSUR, al Grupo Mercado Común y a las Presidencias del Consejo del Mercado Común.

³⁰ *Ibidem*, p. 24-25.

³¹ LIROLA DELGADO, I., "Las Relaciones entre la Unión Europea y el Mercosur en la perspectiva de una asociación interregional", *op.cit.*, p. 26.

Dos años más tarde, con ocasión de la IV Reunión Ministerial de la Unión Europea con el Grupo de Río, celebrada en São Paulo, los cancilleres de los países del MERCOSUR y sus homólogos de la Unión Europea entendieron que había llegado la hora de iniciar las negociaciones para alcanzar un *acuerdo más amplio* en aras del reforzamiento de las relaciones entre las dos regiones.

Ello culminaría con la adopción en 1994 de una Declaración Conjunta en la que ambas Partes afirmaban su interés en la puesta en marcha de una estrategia dirigida al establecimiento de una zona de libre comercio entre la UE y el MERCOSUR. Con esta Declaración se formalizaba la intención las Partes de establecer un *acuerdo marco* con vistas a la constitución de una *asociación interregional*.

2.2. El Acuerdo Marco Interregional de Cooperación entre las Comunidades Europeas y sus Estados miembros y el MERCOSUR y sus Estados partes, de 1995

2.2.1. Principales características

EL Acuerdo Marco Interregional de Cooperación (AMIC, en lo sucesivo) se firmó en Madrid, el día 15 de diciembre de 1995, fue ratificado por España el 14 de abril de 1997, y entró en vigor el 1 de julio de 1999³². Con él se inicia “un nuevo modelo de relaciones entre bloques regionales, que en este caso afectaba por primera vez a dos uniones aduaneras, y reafirmaba la voluntad de mantener y potenciar el proceso de cooperación comercial y económica como requisito para alcanzar posteriormente una auténtica asociación birregional”³³.

El Acuerdo Marco de 1995 se compone de nueve títulos con un total de treinta y seis artículos. La cooperación que establece tiene como fundamento esencial “el respeto de los principios democráticos y de los Derechos Humanos fundamentales” (art. 1).

³² No obstante, debe advertirse que el Consejo de Ministros de la UE decidió, el 20 de noviembre de 1995, aplicar provisionalmente las disposiciones relativas a la cooperación comercial y a la creación de instituciones encargadas de implementar el Acuerdo, afirmando así la voluntad política de profundizar en las relaciones de cooperación con el grupo de países del Cono Sur.

³³ BLANC ALTEMIR, A., “Hacia la conclusión definitiva del Acuerdo de Asociación Interregional UE-Mercosur? El largo y tortuoso proceso negociador”, *op. cit.*, p. 504.

COOPERACION Y CONFLICTO EN EL MERCOSUR

Entre las notas más relevantes de este Acuerdo sobresalen las siguientes:

a) Se trata de un *acuerdo mixto*; esto es, un acuerdo, cuyo contenido material afecta tanto a competencias comunitarias como a competencias de los Estados miembros.

b) Es el primer Acuerdo entre dos Uniones Aduaneras, y procura ser un ejemplo de regionalismo abierto³⁴.

c) Representa una rápida respuesta a la evolución del MERCOSUR como Organización internacional.

d) Supone la intensificación de las relaciones económicas con la UE, en un nuevo contexto internacional caracterizado por una economía liberalizada y por los compromisos asumidos por ambas Organizaciones en el marco de la OMC.

e) Es un Acuerdo de cooperación, que coexiste con otros acuerdos bilaterales firmados entre la Comunidad Europea y los países del MERCOSUR. Además, sus cláusulas no afectan la facultad de los Estados miembros de ambas Organizaciones internacionales de emprender, en el marco de sus competencias respectivas, todas las acciones bilaterales que estimen pertinentes y concluir nuevos acuerdos.

f) Inaugura un mecanismo de diálogo político regular a nivel presidencial, ministerial y técnico entre la UE y el MERCOSUR.

g) Es un Acuerdo de naturaleza transitoria y evolutiva, concebido como el primer paso hacia la génesis de una “asociación interregional” de carácter político y económico, tal como se dispone en su art. 2.1).

³⁴ El ‘Regionalismo abierto’ ha sido definido por la CEPAL como “un proceso de creciente interdependencia económica a nivel regional, impulsado tanto por los acuerdos preferenciales de integración, como por otras políticas en un contexto de apertura y desreglamentación, con el objeto de aumentar la competitividad de los países de la región y construir, en lo posible, un cimiento para una economía internacional más abierta y transparente. El fin último es conciliar la mejor inserción internacional con la profundización de la interdependencia entre los países de la región” (CEPAL, *El Regionalismo abierto en América Latina y el Caribe. La integración económica en servicio de la transformación productiva con equidad*, Santiago de Chile, Naciones Unidas, 1994).

2.2.2. Ámbitos de cooperación

Dentro de los ámbitos de cooperación se contemplan el comercial, la cooperación económica, la cooperación en materia de formación y educación, de comunicación, información y cultura, y de lucha contra el narcotráfico.

A estos ámbitos se suman otros tales como los relativos al fortalecimiento de la integración (Título IV, art. 18 del Acuerdo) y a la cooperación interinstitucional (Título V, art. 19 del Acuerdo).

En el *ámbito comercial*, se prevé la cooperación en materia de normas agroalimentarias e industriales, la cooperación aduanera y en materia de estadística y de propiedad intelectual (Título II, arts. 4 a 9 del Acuerdo). No menciona expresamente la formación de una zona de libre cambio, sino simplemente la liberalización progresiva y recíproca de todos los intercambios comerciales, arancelarios y no arancelarios, de acuerdo con las normas de la OMC, en aras a favorecer el establecimiento de la asociación interregional (art. 4). Pero en 1995 no había dudas de que aquél era uno de sus objetivos básicos.

En sede de *cooperación económica*, el Acuerdo establece la cooperación empresarial, el fomento de las inversiones, la cooperación energética, en materia de transporte, de ciencia y tecnología, de telecomunicaciones y tecnologías de la información, y la cooperación en materia de protección del medio ambiente (Título III, arts. 10 a 17 del Acuerdo).

El Acuerdo prevé también, por un lado, la posibilidad, de que las Partes puedan concluir acuerdos relativos a sectores específicos con el fin de incrementar y completar los niveles de cooperación. Por otro lado, las Partes también podrán formular propuestas, en el momento de la aplicación del Acuerdo, tendientes a “ampliar el ámbito de la cooperación mutua teniendo en cuenta la experiencia adquirida durante su ejecución (Título VI, art. 23)”.

2.2.3. El Mecanismo del Diálogo

Para alcanzar sus objetivos, el Acuerdo de 1995 establece en su art. 3 un *mecanismo de diálogo político*, señalando al efecto que: “Las Partes instituyen un diálogo político con carácter regular que acompaña y consolida el acercamiento entre la Unión Europea y el MERCOSUR. Dicho diálogo se desarrolla conforme a los términos establecidos en la Declaración conjunta que se anexa al acuerdo”.

Este diálogo político, según se indica en la citada la Declaración conjunta, se desarrollará a través de contactos, intercambios de información y de consultas, especialmente bajo la forma de reuniones al nivel adecuado entre las diversas instancias del MERCOSUR y de UE, así como a través de la plena utilización de las vías diplomáticas.

La articulación de esta cooperación política será llevada mediante reuniones a distinto nivel con la participación de los Jefes de Estado y de las máximas autoridades de la Unión Europea, de los Ministros de Asuntos Exteriores de los países del MERCOSUR y de los Estados miembros de la UE, de representación de la Comisión Europea, y otros altos funcionarios de ambas Partes.

En relación con este mecanismo de diálogo político se ha apuntado, en opinión que compartimos, que “resulta un presupuesto fundamental que posibilita la concertación de posturas comunes en cuestiones birregionales y multilaterales en el plano internacional, lo que reviste especial interés, si se tiene en cuenta que la cooperación en el marco del Acuerdo no sólo es comercial y económica, sino que abarca otros ámbitos, en los que tal concertación resulta de especial relevancia”³⁵.

2.2.4. Estructura institucional

Al objeto de ejecutar lo programado en el Acuerdo se establece una estructura institucional (Título VIII, arts. 25 a 29, respectivamente, del Acuerdo) compuesta por: un Consejo de Cooperación, una Comisión Mixta y una Subcomisión Comercial Conjunta.

El *Consejo de Cooperación* es la máxima autoridad operativa y directiva del Acuerdo Marco interregional, siendo el responsable de supervisar la ejecución del citado Acuerdo. Se reúne a nivel ministerial con carácter periódico y cada vez que las circunstancias lo exigen. Su composición es mixta. Por parte de la UE participan miembros del Consejo y de la Comisión Europea, y por parte del MERCOSUR miembros del Consejo del Mercado Común y del Grupo Mercado Común.

La presidencia del Consejo la ostentará alternativamente un representante de la Comunidad y un representante del MERCOSUR.

³⁵ LIROLA DELGADO, I., “Las relaciones entre la Unión Europea y el Mercosur en la perspectiva de una asociación interregional”, *op.cit.*, p. 168.

COOPERACION Y CONFLICTO EN EL MERCOSUR

La adopción de las decisiones en el seno del Consejo de Cooperación se realiza por unanimidad, dado que el Acuerdo no contiene referencias al quórum ni a las mayorías.

La *Comisión Mixta de Cooperación* se configura como el órgano auxiliar del Consejo que deberá planificar las acciones que concreten los objetivos previstos en el Acuerdo.

Es el órgano más dinámico de la estructura institucional, toda vez que Consejo podrá delegar todas o parte de sus competencias en la Comisión Mixta que asegurará la continuidad de las reuniones del Consejo.

Como tareas particulares se le asignan las siguientes: a) impulsar las relaciones comerciales; b) intercambiar opiniones sobre toda cuestión de interés común relativa a la liberalización comercial y a la cooperación, incluidos los programas futuros de cooperación y los medios disponibles para su realización; c) elevar propuestas al Consejo de Cooperación con vistas a impulsar la preparación de la liberalización comercial y la intensificación de la cooperación, teniendo en cuenta igualmente la necesaria coordinación de las acciones previstas; y en general, elevar propuestas al Consejo de Cooperación que contribuyan a la realización del objetivo final de la Asociación Interregional UE-MERCOSUR; d) intervenir frente a eventuales incumplimientos del Acuerdo, debiendo buscar soluciones aceptables para las partes.

Está compuesta por miembros del Consejo de la UE y por representantes del MERCOSUR. La presidencia de la Comisión Mixta será ejercida de forma alterna por un representante de cada Parte.

La Comisión Mixta también puede crear subcomisiones y grupos *ad hoc*.

Esta Comisión se reunirá alternativamente en Bruselas y en uno de los Estados Partes del MERCOSUR, una vez por año, y con el orden del día fijado de común acuerdo. El Acuerdo de 1995 prevé, asimismo, la posibilidad de que la Comisión Mixta celebre reuniones extraordinarias mediante acuerdo entre las Partes.

La *Subcomisión Comercial Conjunta* asegura el cumplimiento de los objetivos comerciales previstos en el Acuerdo y prepara los trabajos para la ulterior liberalización de los intercambios. Asimismo, debe presentar anualmente a la Comisión Mixta de Cooperación informes sobre la marcha de los trabajos y propuestas destinadas a la futura liberalización de los intercambios comerciales.

Está compuesta por miembros del Consejo de la Unión Europea y de la Comisión Europea por una parte y por representantes del MERCOSUR por la otra parte.

2.2.5. Algunas realizaciones en el marco del AMIC

A pesar de sus limitaciones e insuficiencias, de su tardía entrada en vigor y de su lento ritmo de aplicación, compartimos con BLANC ALTEMIR la percepción de que “el Acuerdo ha permitido institucionalizar el diálogo entre los dos bloques regionales y consolidar la posición de la UE en la región frente a la amenaza programática norteamericana del ALCA, así como transmitir señales inequívocas de estabilidad y seguridad jurídica para la inversión y el acceso a los mercados por parte de las empresas europeas”³⁶.

Por otra parte, y en relación con aspectos más concretos cabe destacar como la cooperación técnica es, probablemente, el aspecto más dinámico de las relaciones entre la UE y el MERCOSUR, pudiendo afirmarse, en términos generales, que esta cooperación puesta en práctica desde los primeros años de vida del MERCOSUR ha tenido éxito en el desarrollo de capacidades, y en la armonización de trabajos de investigación y profundización de la integración de grupos y generación de alianzas.

Desde una dimensión externa la cooperación técnica permitió al MERCOSUR robustecer y diversificar sus relaciones exteriores con Alemania, Japón, Corea, OEA, FAO y el propio BID. Y desde una perspectiva *ad intra* favoreció el fortalecimiento institucional de los órganos del MERCOSUR.

En cuanto a los resultados de los programas de asistencia técnica realizados en el marco de esta cooperación, señalar que han aportado una mayor integración entre los equipos de trabajo y las instituciones beneficiarias. Asimismo, la cooperación técnica ha constituido una oportunidad para fortalecer e incrementar los espacios de diálogo.

³⁶ BLANC ALTEMIR, A., “Hacia la conclusión definitiva del Acuerdo de Asociación Interregional UE-Mercosur? El largo y tortuoso proceso negociador”, *op. cit.*, p. 505. Entre las limitaciones e insuficiencias advertidas, destaca la no inclusión de un mecanismo de solución de controversias relativas a la interpretación y aplicación del Acuerdo Marco. Ello quizás obedezca a la naturaleza transitoria y evolutiva del citado Acuerdo, tal como se establece en su Preámbulo.

go y concertación con miras a avanzar en una política y estrategia regional sobre los temas objetos de la cooperación³⁷.

A la vista de lo expuesto trasciende la importancia del Acuerdo Marco Interregional de Cooperación de 1995, no sólo por los efectos beneficiosos generados en el proceso de consolidación e institucionalización del MERCOSUR, sino además, como analizaremos a continuación, en esa meta de establecer una *asociación interregional* entre la UE y el MERCOSUR.

3. LA ASOCIACIÓN UNIÓN EUROPEA-MERCOSUR, EN LA ENCRUCIJADA

El AMIC es un instrumento convencional bien construido formalmente, por lo que merece una valoración positiva. Ahora bien, la asociación interregional que pretende crear es un proyecto de gran envergadura, por lo que el camino para llevarla a buen puerto está erizado de obstáculos en ambas orillas del Atlántico, como pone de relieve el inicio y el desarrollo de las rondas negociadoras.

3.1. Las rondas negociadoras entre la Unión Europea y el MERCOSUR

En la I Cumbre birregional entre la UE, América Latina y el Caribe, celebrada en Río de Janeiro los días 28 y 29 de junio de 1999, se aprobó un documento titulado *Prioridades para la acción*, que especifica las 55 medidas de carácter político, cultural y económico que constituirán las futuras acciones conjuntas para implementar la Declaración de Río, aprobada en la misma Cumbre, en sectores como el comercio, la cooperación, la drogadicción, el terrorismo, el medio

³⁷ Hasta el momento han sido ejecutados algunos programas de asistencia técnica entre los que destacan los siguientes: Programas de "Apoyo a la Secretaría Administrativa del Mercosur (SAM)" y de "Apoyo a la Comisión Parlamentaria Conjunta" (2002); Programa de "Perfeccionamiento del sistema de solución de controversias" (2003); Programas de "Harmonización de Normas Técnicas, Reglamentos, técnicas de procedimiento de evaluación de la conformidad" y "Dimensión Social del Mercosur" (2004); Programas relativos a las "Normas agrícolas y sanitarias", "Asistencia, Ciencia y Tecnología" y "Coordinación macroeconómica" (2005). Asimismo, durante el 2006 comenzaron a ejecutarse los programas relacionados con Estadística, Sociedad de la Información, Educación e Hidrovía.

ambiente, la tecnología y la ciencia. El cumplimiento de estas prioridades debía llevar al establecimiento -sin fecha determinada- de un área de libre comercio, que englobaría primero a los países de la UE y del MERCOSUR, junto con Chile y México, por ser los países latinoamericanos con los que la UE mantiene relaciones más cerradas y se habían iniciado antes las negociaciones, y que iría extendiéndose paulatinamente a los restantes países de la zona, a medida que se fueran ensanchando los vínculos.

Fuertes disensiones en el seno de la UE respecto a la inclusión del capítulo agrícola dentro de la agenda de negociaciones con el MERCOSUR demoraron el otorgamiento de un mandato de negociación a la Comisión Europea, que no fue aprobado hasta el 13 de septiembre de 1999. De acuerdo con este mandato, las negociaciones formales para los asuntos arancelarios se iniciaron el 1 de julio del 2001. Para los asuntos no arancelarios se fijó la fecha de 24 de noviembre de 1999³⁸.

En la reunión inaugural del Consejo de Cooperación UE-MERCOSUR de 24 de noviembre de 1999, en Bruselas, se estudiaron las propuestas presentadas por las partes y se definieron la estructura institucional, la metodología y el calendario de las negociaciones.

A nivel institucional se acordó establecer una estructura centralizada que giraba en torno al Comité de Negociaciones Birregionales, integrado conjuntamente por la UE y el MERCOSUR y encargado de la conducción general del proceso de negociación. Bajo su dependencia directa, se constituyó un Subcomité de Cooperación para las negociaciones sobre cooperación interregional. Y se crearon dos secretarías de coordinación, compuestas por representantes de la Comisión Europea y de la Presidencia del MERCOSUR para hacerse cargo de la coordinación administrativa de las negociaciones, la preparación y organización de las Cumbres y la distribución de los documentos oficiales preparados para las negociaciones.

De la metodología de la negociación conviene destacar el principio del *single undertaking* o compromiso único, por lo que las nego-

³⁸ Ello vino precedido de diversos contactos anteriores entre la Comisión de la CE y los Gobiernos de los Estados mercosureños, que concluyeron con la elaboración de un "Informe sobre el estado de las relaciones comerciales entre el MERCOSUR y la Unión Europea", de 27 de abril de 1998, conocido en los ambientes de Bruselas como *la fotografía conjunta* (accesible en http://ec.europa.eu/comm/external_relations/mercosur/bacground_doc/photo_report.htm).

ciaciones podrían ser llevadas a cabo autónomamente en el Comité, el Subcomité y sus grupos de trabajo, pero el resultado debía recogerse en un documento único e indivisible, de tal suerte que no habría acuerdo mientras no estuviese todo pactado en todos los ámbitos.

Finalmente, se decidió el cronograma de reuniones. El Comité se reuniría tres veces al año, alternativamente en uno de los países del MERCOSUR y en Bruselas, salvo acuerdo expreso en contrario. Los grupos de trabajo se reunirían en forma paralela al Comité y podrían mantener contactos informales entre las reuniones del Comité. No se hicieron previsiones específicas de reuniones para el Subcomité de Cooperación.

A partir de entonces comenzaron las negociaciones formales.

3.1.1. Esbozo de las rondas de negociación

El Comité de Negociaciones birregionales ha celebrado 16 rondas negociadoras³⁹. Brevemente, las cuatro primeras rondas se desarrollaron sin problemas, en un ambiente de cordialidad y distensión que facilitó que se consiguieran avances significativos.

En la quinta ronda negociadora, que tuvo lugar en Montevideo, del 2 al 6 de julio de 2001, afloraron ya los primeros problemas serios, larvados desde hace tiempo (no en vano comenzaron oficialmente las reuniones sobre los aspectos tarifarios), a pesar de que se intentaron disimular mediante declaraciones de buena fe respecto al profundo compromiso de ambas regiones con el proceso de integración en curso. Durante esta ronda, y ante el pleno del Comité Birregional, la Comisión Europea presentó una oferta negociadora completa para aranceles, así como los textos para la negociación de bienes, servicios y compras gubernamentales⁴⁰.

El contenido de esta propuesta y los problemas que suscitaba fueron objeto de un estudio nuestro hace unos años⁴¹, por lo que

³⁹ Véase un examen detallado de cada una de las rondas en http://ec.europa.eu/comm/external_relations/mercosur/ass_neg_text/bnc1-8.htm

⁴⁰ Véase el texto en http://ec.europa.eu/comm/external_relations/mercosur/intro/ip01_963_es.htm

⁴¹ Para los pormenores de la oferta de la Comisión Europea y la contraoferta del MERCOSUR, vid. CIENFUEGOS MATEO, M., "Las negociaciones para la ejecución del Acuerdo Marco Interregional de Cooperación entre la Comunidad Europea, el MERCOSUR y sus respectivos Estados miembros", *op. cit.*, pp. 739-749.

ahora nos limitaremos a dar un sucinto detalle. Su objetivo básico era liberalizar de manera sustancial el comercio, sin exclusión de ningún sector, en un periodo de diez años, a través de la eliminación progresiva y recíproca de aranceles y barreras no arancelarias, el establecimiento de cronogramas de desgravación y acuerdos de *stand still y roll back*. La oferta de liberalización de aranceles diferenciaba entre los productos agrícolas, los productos industriales, los productos pesqueros, los servicios y las compras públicas.

La oferta europea distinguía entre 6 categorías de productos agrícolas, según su grado de sensibilidad para la UE, de tal suerte que se establecían regímenes diferentes e incluso se excluían determinados productos agrícolas de la liberalización. A nivel industrial, la oferta de la UE cubría la eliminación de la totalidad de los aranceles a los productos industriales, en un periodo de diez años y cuatro etapas. Respecto a los productos pesqueros, la UE proponía una liberalización completa de los aranceles de todos ellos en el plazo de diez años, si bien sin especificar en cuántas etapas. Finalmente, en relación con los servicios y compras públicas, la Comisión Europea ofertó la inclusión de todos los servicios en el ámbito de aplicación del futuro acuerdo de asociación, con una liberalización sustancial desde su entrada en vigor. Y contemplaba igualmente la apertura del mercado de compras públicas de bienes, servicios y trabajos a nivel central y local, incluyendo a las empresas públicas.

El capítulo agrícola es el que concitó las principales quejas del MERCOSUR, que inmediatamente anunció su contraoferta para la sexta reunión, presentándola el 31 de octubre de 2001. En términos generales, el acento de la oferta mercosureña está puesto en la reducción, en un periodo de diez años, de aproximadamente un 33% de los aranceles que gravaron las importaciones de bienes industriales europeos entre 1998-2000, por un importe superior a los 7.500 millones de dólares anuales. A cambio, la UE debía liberalizar, también en una primera etapa de diez años, casi el 40% de los aranceles que gravaron las importaciones de bienes agrícolas mercosureños durante el trienio 1998-2000. Por lo que se refiere a los servicios y las compras públicas, la oferta del MERCOSUR se aproximaba mucho a la de la UE.

A partir de la sexta ronda negociadora las cosas fueron de mal en peor, por más que se guardaran las formas y en algunas ocasiones se crearan falsas expectativas. A mediados de noviembre de 2003, se acordó el programa de trabajo para lo que debía ser la fase final del proceso en 2004, articulado en torno a la celebración de una reunión

ministerial durante la III Cumbre birregional entre la UE, América Latina y el Caribe (Guadalajara –México-, 28 de mayo de 2004), una ronda final de negociación en julio de 2004 y una reunión ministerial final en octubre de ese mismo año para clausurar el proceso.

Del 8 al 12 de marzo 2004 se celebró en Buenos Aires la duodécima ronda negociadora. A su término se habían negociado la mayor parte de los capítulos políticos y de cooperación. También se avanzó en el capítulo comercial, puesto que se concluyeron las negociaciones sobre barreras técnicas, competencia y aduanas.

En mayo de 2004, las dos partes presentaron nuevas ofertas escritas para los asuntos comerciales y de cooperación, con vistas a la decimotercera reunión, que tuvo lugar en Bruselas del 3 al 7 de mayo de 2004. Al acabar había acuerdo completo respecto a la cooperación, que abarcaría una larga lista de temas, como servicios, inversiones, energía, transporte, ciencia y tecnología, aduanas, competencia, agricultura y pesca. Mas el agrio debate sobre los subsidios europeos a sus productos agrícolas y la política comercial europea respecto a las importaciones de bienes agrícolas mercosureños hizo imposible que se cerrase el capítulo comercial. Tampoco fue posible el acuerdo por la oposición mercosureña a una mayor liberalización de los servicios y una mayor apertura de la contratación pública en el Cono Sur.

Con los capítulos relativos al diálogo político y la cooperación ya consensuados y estando claras las concesiones y las divergencias en el capítulo comercial, se pudo pensar que las negociaciones podrían cerrarse en octubre de 2004. Y con este fin, a finales de septiembre de 2004, la UE y el MERCOSUR presentaron nuevas ofertas consolidadas de negociación, justo un mes antes del plazo marcado para su finalización (31 de octubre de 2004), coincidiendo con el día previsto para la conclusión del mandato de la Comisión Europea presidida por Romano Prodi.

3.1.2. La última oferta europea y mercosureña (septiembre de 2004)

Se trata de textos complejos, técnicamente farragosos, que en sí mismos dicen muy poco a los legos en la materia, porque se discute sobre liberalización de *items* arancelarios y las condiciones para ello, y contienen pocas referencias claras acerca de su potencial impacto económico. Ello no nos impide apuntar que la UE y el MERCOSUR se sintieron mutuamente decepcionados con las ofertas recibidas. La

UE porque esperaba mucho más de la oferta mercosureña de 24 de septiembre a la vista de las discusiones que habían tenido lugar en los encuentros previos y que, en su conjunto, era inferior a la oferta mercosureña de mayo de 2004, aunque con algunas pequeñas mejoras. El MERCOSUR porque la oferta europea de 29 de septiembre no entrañaba mejoras sustantivas respecto a los temas agrícolas, reduciendo igualmente el nivel de ambición de la oferta europea también de mayo de 2004⁴².

La UE proponía la liberalización gradual de los aranceles a las importaciones de casi todos los bienes industriales mercosureños (un 65% sería inmediato, con liberalizaciones intermedias y sólo un 9% al final del proceso, al concluir el periodo de transición de diez años). Con esta eliminación rápida de los aranceles se quería reconocer claramente el principio de tratamiento especial y diferenciado para el MERCOSUR.

La UE ofrecía, además, el acceso a casi todos los sectores de los servicios en la UE, lo que suponía una concesión importante porque –interesa resaltarlo– los servicios representan en torno al 62% de la renta nacional bruta (RNB, en lo sucesivo) UE de 27 Estados miembros (y en la época de la oferta, con 15 Estados miembros, el porcentaje era cercano al 70%). En cuanto a las inversiones en el MERCOSUR, el valor total ofertado por la UE rondaba los 350.000 millones de euros. Además, la UE garantizaba a los inversores de MERCOSUR en Europa la aplicación de normas no discriminatorias. La oferta de la UE se sitúa así más allá de sus compromisos en el acuerdo sobre servicios (GATS) de la Organización Mundial del Comercio (OMC, en lo sucesivo).

La UE abría el mercado europeo de contratación de obras públicas por valor de 200.000 millones de euros. Ahora bien, se reservaba la apertura del sector de productos alimenticios y bebidas y de los sectores de los textiles y la confección y aeronáutico a la espera de que el MERCOSUR mejorase su oferta de 12 de septiembre de 2004.

Finalmente, la oferta europea clasificaba los productos agrícolas en 5 categorías (A, B, C, D y E) y determinados productos al margen de ellas, con consecuencias distintas en cuanto al grado de libe-

⁴² Vid. el texto resumido de la oferta europea en http://trade-info.cec.eu.int/doclib/cfm/doclib_section.cfm?sec=151&lev=2&orden=date. Agradezco a la delegación argentina en la negociación con la UE que me haya enviado copia del texto de la oferta mercosureña.

realización y su *timing*⁴³, pero sin contemplar el libre comercio de los productos agrícolas mercosureños. En algunos casos sólo habría una reducción sustancial (y no la eliminación) de aranceles, de tal suerte que al término al final del proceso habría una liberalización tarifaria del 86,25%, del comercio agrícola. Además se mantendrían cuotas, incrementadas respecto a las actuales, pero contingentes, al fin y al cabo.

Otro tema que causó frustración fue la imprecisión de la UE respecto a la supresión de los subsidios a la exportación, a pesar de que se trata de uno de los temas estrella de la *Agenda Doha*, dado que el 90% de los subsidios totales a la exportación de todos los Estados de la OMC proceden de la UE⁴⁴.

Adicionalmente, la UE ofreció al MERCOSUR un mejor acceso para las importaciones de productos agrícolas transformados, sector en el que el MERCOSUR tiene un gran potencial exportador, siempre que, a cambio, se concediera una protección adecuada a las indicaciones geográficas europeas (en particular, en vinos y bebidas alcohólicas, así como queso y jamón), y se garantizaran los derechos de propiedad intelectual. Se trata de temas sensibles para este sector agrícola mercosureño.

La propuesta formal europea de 29 de septiembre de 2004 era más restrictiva que la que verbalmente se había alcanzado poco an-

⁴³ Categoría A (655 ítems arancelarios; 31% de las partidas aduaneras): liberalización inmediata. Categoría B (121 ítems arancelarios; 6% de las partidas aduaneras): liberalización en 4 años (20% inmediatamente y un 20% adicional cada año). Categoría C (188 ítems arancelarios; 9% de las partidas aduaneras): liberalización en 7 años (12.5% inmediatamente y un 12.5% adicional cada año). Categoría D (311 ítems arancelarios; 14% de las partidas aduaneras): liberalización en 10 años (9% inmediatamente y 9% adicional cada año). Categoría E (429 ítems arancelarios; 20% de las partidas aduaneras): queda fuera del acuerdo, si bien para algunos ítems la UE podría llegar a ofrecer contingentes arancelarios. Además hay contingentes arancelarios (*tariff rate quota*) para 231 ítems arancelarios (6% de las partidas aduaneras), aranceles preferenciales (*preferential tariff*) entre el -20% y el -50% del arancel actual para 106 ítems arancelarios (5% de las partidas aduaneras) y un arancel preferencial reforzado de -50% para 94 ítems arancelarios (4% de las partidas aduaneras).

⁴⁴ La eliminación completa de los subsidios a la exportación agrícola en 2011 fue el principal logro de la Sexta Conferencia Ministerial de la OMC celebrada en Hong-Kong, del 13 al 18 de diciembre de 2005, en relación con la *Agenda Doha*.

tes, a pesar de que, en su conjunto, representaba liberalizar en torno al 94% del comercio global. Pero fue la reacción europea a la anterior oferta del MERCOSUR, que fue la primera presentada (el 12 de septiembre), y que también era más restrictiva de lo que parecía haberse acordado. Es suficiente con indicar que esta oferta sólo aspira a liberalizar el 77% del comercio global, de manera que un 23% seguiría sin ingresar con un arancel 0% o bien estaría sujeto a cuotas.

Desde septiembre de 2004 no ha sido posible ocultar la divergencia profunda de criterios, por lo que las nuevas rondas negociadoras entre la UE y el MERCOSUR han tenido básicamente una naturaleza técnica. En la reunión ministerial de Bruselas, de 20 de octubre de 2004, se acordó –lo que no es poco, dadas las fricciones– proseguir las negociaciones durante 2005, para lo cual se celebraría una reunión ministerial de negociadores, preparada en el plano técnico. No sirvió para nada porque en esta reunión técnica, celebrada en Bruselas el 21 y 22 de marzo de 2005, no se dio ningún paso para aclarar este complejo panorama. Como quiera que se había concebido como preparatoria de la reunión ministerial prevista inicialmente para abril de 2005, ésta tuvo que postergarse y sólo pudo celebrarse en Luxemburgo los días 26 y 27 de mayo de 2005. En ella ambas partes revisaron los progresos alcanzados hasta ese momento y recordaron los compromisos asumidos en la Declaración conjunta de Lisboa de 20 octubre de 2004 de proseguir las negociaciones para la asociación interregional.

Y así han seguido hasta la fecha (inicios de la primavera de 2007). Sin contar con la IV Cumbre Birregional entre la UE, América Latina y el Caribe, objeto de comentario específico después, el último acontecimiento bilateral relevante tuvo lugar en Montevideo el 16 de noviembre de 2005, en el que al nivel del diálogo político se examinaron los eventos recientes en Latinoamérica y Europa, y se pactó un diálogo con la sociedad civil y la comunidad empresarial sobre el futuro de la cooperación antes de seis meses. A nivel comercial se constató que era difícil avanzar debido a las posiciones encontradas entre ambas partes y las incertidumbres añadidas derivadas de la Ronda de Doha, de manera que se aplazaron las discusiones.

3.2. Los principales problemas

La implementación de la asociación entre el MERCOSUR y la UE se encuentra en una encrucijada. En buena medida debido a que son de compleja solución los diversos problemas internos que han

ido aflorando. En parte, también, por factores externos al propio proceso negociador. Sin duda, la razón básica del estancamiento de las negociaciones se debe a la agricultura y, relacionado estrechamente con ella, las ampliaciones recientes de la UE, en la medida en que el tema agrícola tiene gran importancia en gran número de los nuevos Estados miembros. Pero muchos otros problemas pueden mencionarse igualmente.

3.2.1. La agricultura

Del análisis de las ofertas negociadoras se infiere fácilmente que la negociación entre la Unión Europea y el MERCOSUR está encallada fundamentalmente por el tema agrícola. Un estudio reciente sintetiza las principales áreas de conflicto entre la UE y el MERCOSUR en este ámbito⁴⁵:

1) El volumen de los contingentes arancelarios, ya que el MERCOSUR reclama un incremento sustancial.

2) La administración de los contingentes arancelarios, porque el MERCOSUR se opone al establecimiento de métodos de gestión (*license on demand, first come, first serve*, etcétera) de las cuotas que exige la UE.

3) Los aranceles de los contingentes, porque el MERCOSUR demanda su eliminación.

4) Los aranceles fuera de la cuota, ya que el MERCOSUR presiona para su reducción.

5) Los periodos de transición para la aplicación de las reducciones arancelarias, porque el MERCOSUR no acepta los 10 años ofertados por la UE, exigiendo su aplicación inmediata.

6) Las medidas compensatorias, ya que la UE se opone a establecer un esquema de compensación por los subsidios internos y a la exportación.

⁴⁵ G. KUTAS, "EU-MERCOSUR Relations and the WTO Doha Round: The Agricultural Knot", en OBREAL, EU-MERCOSUR Relations and the WTO Doha Round: Common Sectorial Interests and Conflicts, seminario celebrado en Barcelona los días 7 y 8 de julio de 2005, texto disponible en http://www.chaireMERCOSUR.sciences-po.fr/fichiers/Publications/commerce/livres/2005/Doha_Barcelona/Paper_G_Kutas.pdf.

7) Las indicaciones geográficas, debido a que el MERCOSUR no es favorable a su protección.

Para medir adecuadamente la importancia de estas discrepancias hay que tener en cuenta que la UE es el principal mercado internacional de exportación de mercancías para el MERCOSUR, siendo éste, a su vez, el principal destino de las exportaciones de bienes europeos en América Latina, incluso por encima del comercio *ad intra* (entre los países que integran el MERCOSUR).

En 2005, último año del que se dispone de datos oficiales⁴⁶, se alcanzó la cifra de 51.193 millones de euros de comercio de mercancías entre la UE y el MERCOSUR, de los que 30.541 fueron importaciones europeas de productos mercosureños y 20.652 exportaciones europeas al Cono Sur. El superávit del MERCOSUR es de 9.888 millones de euros. Los intercambios con la UE equivalen al 19,1% del comercio global del MERCOSUR (el 17,7% son exportaciones a la UE y el 22,1% son importaciones de bienes europeos). A la inversa, el comercio de la UE con el MERCOSUR representa el 2,27% del comercio total europeo (1,94% de exportaciones y 2,60% de importaciones)⁴⁷.

Hay que poner sobre la mesa otros datos comerciales significativos en las relaciones entre la UE y el MERCOSUR. Por un lado, el volumen global de comercio de bienes entre ambas Organizaciones sufre oscilaciones continuas en los últimos años, con bajadas y subidas suaves. Pero han aumentando significativamente las importaciones europeas (de 24.567 millones de euros en 2000 a 30.541 millones de euros en 2005 y correlativamente han disminuido las exportaciones europeas de 24.215 millones de euros en 2000 a 20.652 millones de euros en 2005). Por lo que la balanza comercial es cada vez más negativa para Europa (en 2000 era de 352 millones de euros y en 2005 llegó a 9.888 millones de euros). Por otro lado, hay una excesiva concentración de Brasil en el comercio mercosureño con la UE, ya que aquel país es por sí mismo el undécimo principal país comercial

⁴⁶ Muchas cifras y porcentajes que se exponen a continuación proceden del documento de la Comisión Europea "Bilateral Trade Relations. MERCOSUR", de septiembre de 2006 (disponible en http://ec.europa.eu/trade/issues/bilateral/regions/mercosur/index_en.htm).

⁴⁷ Vid. el documento de la Comisión Europea "EU-Latin American and Caribbean Summit. An EU25 Trade Deficit of 9 billion euros with LAC Countries in 2005", de 11 de mayo de 2006, accesible en http://ec.europa.eu/comm/external_relations/la/index.htm

para Europa, con 39.287 millones de euros (de los que 23.300 millones son importaciones europeas de productos brasileños y 15.987 son exportaciones de bienes de la UE a este país), con un superávit comercial a favor de Brasil de 7.313 millones de euros. Dicho de otro modo, Brasil supone aproximadamente el 75% del total del comercio europeo con MERCOSUR.

Finalmente, el comercio euromercosureño depende demasiado de los productos agrícolas. El patrón del comercio de bienes entre la UE y el MERCOSUR es el siguiente: la UE compra esencialmente productos agropecuarios (alimenticios y materias primas) y en menor medida productos industriales y, a su vez, el MERCOSUR importa de la UE básicamente bienes manufacturados (maquinaria y productos químicos). En 2005 se puede desglosar como sigue:

1) Productos agrícolas: 14.645 millones de euros de importaciones europeas y 617 millones de euros de exportaciones europeas.

2) Maquinaria: 1.604 millones de euros de importaciones europeas y 6.764 millones de euros de exportaciones europeas.

3) Equipo de transporte: 2.164 millones de euros de importaciones europeas y 4.263 millones de euros de exportaciones europeas.

4) Productos químicos: 1.190 millones de euros de importaciones europeas y 3.904 millones de euros de exportaciones europeas.

5) Textiles y vestidos: 210 millones de euros de importaciones europeas y 233 millones de euros de exportaciones europeas.

6) Energía: 753 millones de euros de importaciones europeas y 299 millones de euros de exportaciones europeas.

Un examen conjunto de estos datos permite resaltar otro dato preocupante en 2005, que continúa la tendencia de años anteriores. De las importaciones europeas de productos del MERCOSUR, el capítulo de comida y animales vivos es la partida más importante (10.271 millones de euros, lo que supone el 33,6% del total de importaciones europeas); a continuación vienen los productos incomedibles sin refinar (*crude materials inedible*), con excepción de las gasolinas (*fuels*), que llegan a 7.807 millones de euros (el 25,6% del total de importaciones europeas); los productos manufacturados clasificados por material (3.309 millones de euros, con el 10,8%), etcétera. Nótese que la comida y los animales vivos representan el 33,6% del total de importaciones europeas del MERCOSUR, con 10.271 millones de euros, mientras que estos productos sólo suponen, a nivel mundial,

el 18,8% del total de las importaciones europeas (que ascienden a 54.653 millones de euros). Los *items* más importantes son la soja y sus derivados, las semillas oleaginosas, las nueces, el café, el zumo de naranja, el tabaco y la carne. Si tomamos en consideración todos los productos agrícolas, el porcentaje sube al 48% de las importaciones comunitarias totales procedentes del MERCOSUR (14.645 millones de euros de 30.541 millones de euros), lo que representa que el 18,1% del total de las importaciones agrícolas mundiales de la UE (80.932 millones de euros) proceden del Cono Sur.

Ahora bien, estos bienes conciernen tan sólo al 3% de las exportaciones comunitarias al MERCOSUR (617 millones de euros de 20.652 millones de euros). Por el contrario, el 28,8% de las compras mercosureñas de productos comunitarios son productos industriales (8.804 millones de euros), mientras el 88,1% de las ventas comunitarias al MERCOSUR son bienes industriales (18.202 millones de euros), con un altísimo porcentaje concentrado en productos con altos niveles de tecnología incorporada (el 32,8% la maquinaria, con 6.764 millones de euros, y el 18,9% los equipos de transporte, con 3.904 millones de euros).

A la postre, estos datos muestran igualmente que el enorme desequilibrio agrícola de la UE con el MERCOSUR sólo es parcialmente compensado por el superávit europeo en productos industriales.

Por todos estos motivos es lógico que las ofertas de la UE de 2001 y 2004 pivotasen esencialmente en torno al capítulo agrícola, en tanto supone el 48% del total importado por Europa del MERCOSUR. Y por ello son disculpables –hasta cierta medida– algunas restricciones de estas ofertas. Recordemos que la oferta europea de 2004 conllevaba liberalizar –agotados los periodos transitorios– el 86,25% de las importaciones totales de los bienes agrícolas. Sobre el 13,75% restante seguiría habiendo derechos *ad valorem* (basados en el valor en aduana de las mercancías) y, sobre todo, derechos específicos (según la capacidad, el peso o la medida de los productos, por ejemplo).

El problema está en que, según cálculos de la Comisión Europea de hace casi una década (1998), la liberalización agraria completa costaría a la UE entre 5.300 y 14.300 millones de euros anuales en concepto de compensación a los agricultores europeos por las pérdidas ocasionadas por la competencia mercosureña. Ello implicaba un porcentaje muy significativo del presupuesto agrícola comunitario en aquella época, y también en la actualidad: en 2006, el gasto agrícola real fue de 50.991 millones de euros, de un presupuesto de 111.906

millones de euros en créditos pagados, por lo que representa un 45.5%. Son, pues, comprensibles las presiones que ejercen los agricultores europeos y algunos Estados miembros de la UE, liderados por Francia y España. Por lo demás, resulta que la agricultura fue uno de los temas más sensibles en las negociaciones para las dos últimas ampliaciones de la UE, dado que el impacto de la agricultura en estos países es muy alto⁴⁸ y se trata del coste financiero más elevado del presupuesto europeo. Todo ello, además, en un contexto de reforma de la política agrícola común hacia un nuevo modelo, de perfiles indeterminados todavía⁴⁹.

El capítulo agrícola es, de hecho, el obstáculo principal para alcanzar un acuerdo que interese al MERCOSUR, por lo que sus países no conciben un acuerdo con la UE que no lo incluya. Basta con una lectura superficial de sus ofertas para verificarlo. Y es lógico a la vista del elevado tanto porcentual que la agricultura ocupa en el PIB de los países mercosureños⁵⁰, como también del hecho de que el Cono Sur es el principal mercado de importación de productos agrícolas para la UE y ésta constituye el principal destino de exportación de sus bienes agrícolas. Vale la pena hacer hincapié de nuevo en que, en 2005, las importaciones europeas de productos agrícolas mercosureños representaron el 18,1% del total de las importaciones agrícolas mundiales de la UE (14.645 millones de euros), procedentes casi en su totalidad de esos dos países; de hecho, Brasil es el principal mercado agrícola del que importa la UE a nivel mundial

⁴⁸ La COMISIÓN EUROPEA (*La política agrícola común en detalle*, Luxemburgo: OPOCE, 2005, accesible en http://europa.eu.int/comm/agriculture/publi/capexplained/cap_es.pdf) recuerda que a la población agrícola de siete millones de personas que había en la UE de 15 Estados miembros, con la ampliación de 2004 se sumaron cuatro millones de agricultores. Los nuevos 10 Estados miembros aportaron cerca de 38 millones de hectáreas de tierras agrícolas a los 130 millones de hectáreas en la antigua UE-15, un incremento del 30%.

⁴⁹ En relación con la reforma de la política agrícola común y su estado actual, vid. COMISIÓN EUROPEA, *La política agrícola común en detalle*, Luxemburgo: OPOCE, 2005, accesible en http://ec.europa.eu/agriculture/publi/capexplained/cap_es.pdf. Véase igualmente <http://europa.eu/scadplus/leg/es/lvb/l60002.htm>

⁵⁰ Así, en 2003, año anterior a las últimas ofertas europea y mercosureña, en el MERCOSUR la agricultura suponía el 9.8% del PIB agregado, en los nuevos Estados miembros europeos el 4.2% del PIB y en la UE de 15 Estados el 2.5%.

(casi el 13% del total), seguido de Estados Unidos (11%) y, en tercer lugar, Argentina (6%)⁵¹.

En definitiva, los Estados del MERCOSUR no están dispuestos a renunciar a la liberalización de los productos agrícolas, porque todos ellos -y fundamentalmente Argentina y Brasil- son grandes exportadores de estos bienes y, por su alta calidad, competirían en ventajosas condiciones con los europeos, de manera que para su desarrollo les es fundamental el acceso al mercado europeo.

Para completar el panorama de los principales problemas de las negociaciones comerciales es obligado hacer alusión a las diferencias aparecidas en relación con la liberalización de los bienes industriales, que son básicamente dos. Por un lado, el déficit mercosureño en sus intercambios industriales con Europa es insostenible a largo plazo, dadas las cifras que alcanza (9.398 millones de euros en 2005, por ejemplo), si bien se va reduciendo progresivamente (14.600 millones de ecus en 1998). Por otro lado, la liberalización de los intercambios choca frontalmente con diferentes estrategias industriales de los Estados mercosureños para proteger la producción local. Más particularmente, la exigencia europea de una estricta reciprocidad para el textil y los calzados es difícil de aceptar por el MERCOSUR porque estos dos sectores son muy problemáticos en sus países miembros.

Las discrepancias en las negociaciones alcanzan al sector de los servicios, en particular las compras gubernamentales, pero no tienen ni mucho menos la importancia que el capítulo agrícola, seguramente porque se producen fuertes sinergias entre las grandes oportunidades de negocios que se abren para las empresas europeas prestadoras de servicios en países como Argentina y Brasil, que son importadores netos de los mismos, y las enormes posibilidades de inversión directa que a los operadores europeos abre un mercado mercosureño liberalizado.

También existen algunas disensiones *de minimis* en relación con la cooperación, como respecto al concepto europeo de *multifunctional agriculture*.

⁵¹ COMISIÓN EUROPEA, "Agricultura countries. Mercosur", de 12 de diciembre de 2006, en http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/june/tradoc_120309.pdf. Para unos cuadros esclarecedores por países y productos exportados e importados en la relación euromercosureña, vid. adicionalmente BID, *Integración solidaria para la competitividad mundial. Hacia el fortalecimiento de la asociación EU-ALC*, de marzo de 2006, pp. 57 ss.

3.2.2. El proceso de ampliación de la UE

Las dos ampliaciones de la UE, en 2004 y 2007, llevan aparejados necesariamente cambios, positivos y negativos, en los actuales flujos económicos entre la UE y el MERCOSUR⁵². Donde se está notando más es en el sector primario (agricultura, ganadería, pesca y silvicultura), ya que la política agrícola común es todavía, a pesar de su reforma, sumamente protectora de la producción europea, y con las dos últimas adhesiones se han incorporado nuevos Estados, en la mayoría de los cuales la agricultura es un sector relevante, bastante por encima de la media comunitaria, como hemos señalado antes, y donde los costes de producción son más bajos; entre otros motivos, porque el promedio salarial es notablemente inferior al de la UE de 15 Estados. Dadas estas circunstancias, el proceso de ampliación puede traducirse en nuevos obstáculos y barreras para el acceso de determinados productos agrícolas mercosureños al mercado agrícola europeo, especialmente animales vivos, carnes -vacuna y ovina- y algunas hortalizas y frutas -sobre todo, uvas y manzana- que exportan igualmente a la UE los nuevos socios europeos.

No obstante, habrá que esperar unos años para calibrar adecuadamente las repercusiones de este acontecimiento porque la calidad de la tierra que han aportado los 12 nuevos Estados miembros es inferior a la media europea y del MERCOSUR, las técnicas de producción en tales países son obsoletas con frecuencia y su infraestructura presenta importantes deficiencias para competir en los mercados internacionales -en particular por los anquilosados sistemas de transporte y de almacenamiento-, por lo que muchos productos agrícolas del Cono Sur siguen siendo competitivos.

Como contrapartida a lo anterior, la Europa ampliada abre un nuevo mercado de aproximadamente 100 millones de consumidores -lo que representa en torno al 20% de la población de la UE de 27

⁵² Véase en general sobre el tema, CIENFUEGOS MATEO, M., "Implications of European Union Enlargement for Euro-Mercosur Relations", en BARBÉ, E y JOHANSSON-NOGUÉS, E. (Eds.), *Beyond Enlargement: The New Members and New Frontiers of the Enlarged European Union*, Barcelona: Instituto Universitario de Estudios Europeos, 2003, pp. 257-289; GALPERÍN, C. y GARCÍA, S., *La incorporación de los países de Europa oriental a la Unión Europea y las exportaciones agrícolas argentinas*, mimeo, Buenos Aires: Centro de Economía Internacional, 2001; MARTINS, E.R., «O alargamento da União Europeia e a América Latina», *Revista Brasileira de Política Internacional*, 2004-2, pp. 5-24.

Estados, cercana a los 500 millones de habitantes- que puede ser atractivo para los exportadores mercosureños, ya que los mercados europeo y mercosureño son complementarios en muchos aspectos, con la excepción de ciertos productos y áreas sensibles en los que colisionan frontalmente. Y los nuevos Estados están reduciendo progresivamente su nivel de protección comercial en materia agrícola para equipararse a la media comunitaria. Por ello, la intensificación de las relaciones económicas entre la UE y el MERCOSUR puede generar beneficios económicos recíprocos interesantes.

A las futuras ampliaciones (Croacia, Macedonia y Turquía, que ya son candidatos a la adhesión a la UE, y varios países más están a la espera) de la UE se les aplican *mutatis mutandis* las reflexiones anteriores, siendo como son países con un fuerte componente agrícola.

3.2.3. Otros problemas

Muchos son los condicionantes endógenos y exógenos involucrados en la ejecución del AMIC a los que se supedita la consecución de la asociación estratégica en los años venideros, si bien el espacio disponible sólo hace posible enumerar algunos⁵³. Podemos destacar en este sentido:

3.2.3.1. Del MERCOSUR.

Es obligado comenzar mencionando la imperiosa necesidad de que, a medio plazo, la tasa de crecimiento económico siga sostenida en el alto nivel de los últimos años para poder hacer frente a la iniquidad característica de los países del Cono Sur.

Para conservar estas altas tasas de crecimiento se requieren inversiones adicionales, porque las presentes son insuficientes en un contexto de una elevada deuda externa y alto porcentaje de población que vive por debajo de la línea de pobreza.

No hay que olvidar que el reducido volumen del comercio intrazonal (alrededor del 12% del volumen total de comercio de sus

⁵³ Véase un desarrollo más extenso de estas cuestiones en CIENFUEGOS MATEO, M., *La asociación estratégica entre la Unión Europea y el Mercosur, en la encrucijada*, Barcelona: CIDOB, 2006, pp. 81-99 y 143-154 (accesible en http://www.cidob.org/publicaciones/documentos_cidob/america_latina/la_asociacion_estrategica_entre_la_union_europea_y_el_mercosur_en_la_encrucijada).

Estados miembros en 2005) constituye un dato preocupante, en tanto que cuestiona las ventajas de la creación de una zona de integración; esto es, que la preferencia comercial entre los socios incrementará notablemente su comercio recíproco. Con datos del Fondo Monetario Internacional de ese año, de un total de 299.473 millones de euros de comercio del MERCOSUR, Brasil sólo es el cuarto socio comercial (con 16.751 millones de euros en importaciones y exportaciones, que representan el 5,6%) y Argentina el quinto socio comercial (con 14.456 millones de comercio total, que suponen el 4,8%). Paraguay no aparece hasta el puesto vigésimo (con el 0,8%) y Uruguay hasta el decimosexto (con el 0,9%) de la lista respectivamente. En cambio, en este año, el MERCOSUR comerció (importaciones y exportaciones) con Estados Unidos por valor de 73.392 millones de euros (24,5%), con la UE por valor de 51.193 millones de euros (19,1%) y con China por valor de 17.703 millones de euros (5,9%).

Hay que agregar valor añadido a las exportaciones del MERCOSUR y diversificarlas con el fin de atenuar la dependencia de los productos agrícolas básicos. Sólo así podrán comerciar mejor al nivel mundial.

Desde esta perspectiva se comprende, como ya hemos advertido, la necesidad imperiosa de profundizar en la integración del MERCOSUR, ya que una zona de libre cambio imperfecta y una unión aduanera incompleta suponen un grado de integración insuficiente para competir en buenas condiciones en la escena internacional. Además, el actual sistema institucional tan marcadamente intergubernamental es una traba importante para esta Organización en su funcionamiento interno y en las negociaciones con terceros países.

Conscientes de estos problemas⁵⁴, los países mercosureños han iniciado reformas para consolidar su proceso de integración regional

⁵⁴ La profundización en la integración del MERCOSUR es el eje vertebrador del *Primer Informe semestral de la Secretaría del MERCOSUR. Un Foco para el proceso de integración regional*, Montevideo, julio de 2004, en el que con crudeza se exponen los problemas que suscitan la unión aduanera, como también las instituciones y la aplicación de su ordenamiento jurídico, y se esbozan diferentes escenarios de evolución institucional e integración aduanera y económica para los próximos años. Los ulteriores informes semestrales de la Secretaría del MERCOSUR hacen hincapié en aspectos concretos. Tras un Segundo informe dedicado al diagnóstico y la evaluación (diciembre de 2004), el Tercer informe pone de manifiesto los nexos entre la profundización y la ampliación (junio de

en los aspectos económicos, sociales e institucionales. Sin embargo, hay indicios de que sus líderes políticos no tienen claro cómo deben actuar, dado que están escribiendo la historia del MERCOSUR con renglones torcidos.

Por un lado, se aprueban actos que apuntan a un fortalecimiento institucional (así, la Decisión 1/02, del Consejo del Mercado Común, de 18 de febrero de 2002), que ha llevado –por ejemplo- a la instauración del Tribunal Permanente de Revisión, el Parlamento Supranacional y la Comisión de Representantes Permanentes del MERCOSUR. Pero son reformas de alcance limitado, esto es, hay que fortalecer más su estructura institucional, avanzando hacia un esquema más supranacional en su composición y procedimiento de decisión. Y el camino estará erizado de dificultades, como bien demuestra la experiencia europea, donde se suceden las conferencias intergubernamentales desde el Acta Única Europea de 1986 sin culminar del todo la revisión del sistema institucional.

Por otro lado, se adoptan actos para un reforzamiento del grado material de integración, mediante –por ejemplo- la creación de un Fondo para la convergencia estructural del MERCOSUR (Decisión 45/05 del Consejo del Mercado Común, de 16 de diciembre de 2004, desarrollada por Decisión 18/05, del Consejo del Mercado Común, de 19 de junio de 2005) y la eliminación del doble cobro del arancel aduanero común y la distribución de la renta aduanera entre los países miembros (Decisión 54/04, de 16 de diciembre de 2004, del Consejo del Mercado). Nuevamente su impacto es reducido: el Fondo cuenta con 100 millones de dólares y no ha entrado en vigor hasta 2007, y la Decisión 54/04 no ha sido incorporada aún en todos los Estados miembros, y en algunos aspectos se ha diferido su aplicación para 2008. Simultáneamente, se han renovado excepciones a la libre circulación de mercancías entre sus miembros o se ha procedido a crear

2005), mientras el Cuarto informe resalta las asimetrías de las economías mercosureñas e insiste en la necesidad imperiosa de que se lleven a cabo nuevas políticas comunes en el MERCOSUR para avanzar hacia su convergencia estructural (diciembre de 2005). Finalmente, en el Quinto informe, de julio de 2006, se analizan las posibilidades y los desafíos que plantea el establecimiento de una unión aduanera completa, así como el coste de no crearla. Con este informe se cierra –al menos, por el momento- esta interesante colección de informes semestrales de la Secretaría del MERCOSUR porque los Estados miembros han tomado la decisión –muy criticable- de que no se elaboren más.

nuevas, como es el caso de la cláusula de adaptación competitiva desde 2006. Y ha aflorado un grave conflicto bilateral (la llamada guerra de las papeleras, que se menciona después) entre Argentina y Uruguay que ha removido los cimientos del proceso de integración.

Con todo, últimamente (2007) se puede detectar una *renovada* voluntad política a favor de un *cierto aggiornamento* institucional y material. En efecto, la última Cumbre de Presidentes del MERCOSUR (la XXXII), celebrada en Río de Janeiro los días 18 y 19 de enero de 2007, aprobó *inter alia*, a nivel institucional, la creación de un Observatorio de la Democracia y la instalación del Foro Consultivo de Municipios, Estados Federales, Provincias y Departamentos; manifestó la decisión favorable a la creación del Instituto Social del MERCOSUR y acordó seguir estudiando la creación de un Banco de Desarrollo del Sur y el Instituto MERCOSUR de Formación, y el Instituto Social. En cuanto al nivel de profundización de la integración material, se estudiaron documentos para superar las asimetrías entre sus miembros que deberían llevar a la toma de decisiones en los próximos meses; se acordó la creación de un grupo de alto nivel para elaborar un proyecto de Espacio Regional de Educación Superior; se elaboraron las primeras directrices de la Estrategia del MERCOSUR para el crecimiento del empleo y, finalmente, se resaltaron los avances realizados en el proyecto de construcción de un Gran Gasoducto del Sur.

3.2.3.2. De la UE

Se han analizado antes dos problemas específicos que afectan directamente a la Unión Europea en sus relaciones con el MERCOSUR, como son las recientes ampliaciones, que han hecho socios a países con un gran componente agrícola, por lo que son competidores naturales de los países sudamericanos, y la excesiva protección europea de su producción agrícola, a la que se oponen los países mercosureños. Un condicionante muy relacionado con lo anterior es la reforma de los fondos estructurales y de cohesión, así como la reciente aprobación de las perspectivas financieras, que llevará presumiblemente a una reducción de los fondos europeos disponibles para atender gastos crecientes en una UE ampliada.

Basta con tener en cuenta que el acuerdo final de las tres instituciones europeas (Consejo, Comisión y Parlamento Europeo) sobre las perspectivas financieras, de 17 de mayo de 2006, fija el tope máximo de gasto para el septenio 2007-2013 en de 864.316 millones, esto

es, un 1.048% de la RNB agregada de todos los países de la UE – además, en términos de créditos de compromiso, porque los pagos reales serán menores, en torno al 1%-⁵⁵. Esta cantidad es algo superior a la del septenio 2000-2006 (746.026 millones de euros, en una UE de 15 Estados hasta mayo de 2004), pero será seguramente insuficiente en el contexto de una Europa de 27 Estados, o incluso alguno más en un futuro no lejano, en los que todos los nuevos Estados poseen una RNB muy inferior a la media de RNB europea, incluso por debajo del 50%. Ello tendrá repercusiones en las relaciones de la UE con MERCOSUR, así como con otros terceros países, puesto que disminuirá el montante dedicado a las relaciones externas: los 49.463 millones de euros destinados a la UE como socio mundial, que suponen un 5,7% de los gastos totales del septenio, incluyen las ayudas no sólo a la cooperación sino también a la ampliación, mientras que entre 2000-2006 fueron unos 34.500 millones de euros los que se dedicaron a las acciones externas y unos 23.500 las ayudas a la preadhesión. Indirectamente se producirán también algunas repercusiones, siquiera por la reducción de fondos europeos que recibirá España, que es seguramente el principal valedor del estrechamiento de las relaciones de la UE con el Cono Sur⁵⁶.

Hay que tener en cuenta igualmente la situación de *impasse* respecto a la ratificación del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa tras el resultado negativo de los referendos francés y holandés de la primavera de 2005, si bien parece que se avanza hacia una solución. Profundización y ampliación son procesos complejos en sí mismos y es todavía más difícil gestionarlos simultáneamente⁵⁷.

⁵⁵ Acuerdo interinstitucional y marco financiero (2007-2013), entre el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión, sobre disciplina presupuestaria y buena gestión financiera, de 17 de mayo de 2006, accesible en <http://europa.eu/scadplus/leg/es/lvb/l34020.htm> y http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/es/oj/2006/c_139/c_139_20060614es00010017.pdf

⁵⁶ En el mejor de los casos, el saldo positivo de España será de unos 16.000 millones de euros en 2007-2013, frente a los aproximadamente 45.000 millones de euros netos recibidos en 2000-2006, con lo que es previsible que reducirá su ayuda exterior para poder hacer frente a gastos internos.

⁵⁷ Para una panorámica general de ambos procesos, véase PUEYO LOSA, J. (Dir.), *Constitución y ampliación de la Unión Europea: crisis y nuevos retos*, Santiago de Compostela: Tórculo Ediciones, 2004.

3.2.3.3. De la UE y el MERCOSUR

Además de los problemas antes señalados que han aflorado en las negociaciones entre ambos socios comerciales, podrían aparecer dificultades de naturaleza esencialmente jurídica en razón del carácter mixto del futuro acuerdo de asociación, dado que previsiblemente será suscrito por ambas Organizaciones y sus Estados –igual que hicieron con el AMIC de 1995-, y son conocidos en Derecho comunitario europeo los problemas que afloran a la hora de deslindar la competencia de unos u otros y en el Derecho mercosureño las reticencias con que sus países aceptan que la Organización celebre acuerdos internacionales⁵⁸.

Es oportuno tener presente que la recepción y la aplicación de los acuerdos internacionales del MERCOSUR en los derechos internos de sus Estados presentan un panorama muy distinto a lo que sucede en la UE, puesto que, como regla, carecen de las notas de recepción automática, efecto directo y primacía propias de los acuerdos internacionales de la Comunidad Europea, en razón de las disposiciones constitucionales de algunos Estados mercosureños y la práctica de los tribunales nacionales⁵⁹.

3.2.3.4. De la OMC y la ALADI

Hay que tomar en consideración igualmente la compatibilidad intrínseca del acuerdo de asociación entre la UE y el MERCOSUR con el régimen jurídico de la OMC, fundamentalmente porque el artículo XXIV del GATT (y su homólogo artículo 5 del GATS) aceptan el establecimiento de zonas de integración como excepción a la cláusula de la nación más favorecida si se cumplen determinados requisitos, y de modo particular que el acuerdo genere beneficios comerciales no sólo dentro de la zona sino también al nivel mundial y cubra lo esencial de los intercambios comerciales de los productos originarios de los Estados miembros del acuerdo regional de integración. El significado de esta condición es controvertido porque suscita si debe ser interpretada en términos cualitativos (no exclusión de grandes sectores

⁵⁸ Véase sobre el tema, CIENFUEGOS MATEO, M., «Las relaciones exteriores del Mercosur», *Afers Internacionals*, núm. 54-55, 2001, pp. 139-164.

⁵⁹ Vid. al respecto, CIENFUEGOS MATEO, M., «La recepción y la aplicación de los acuerdos internacionales del MERCOSUR», *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, núm. 3, 2001.

de actividad) o cuantitativos (en relación a un porcentaje del comercio liberalizado en el seno del área de libre comercio, que estaría sobre el 10%), así como si se trata de requisitos autónomos o más bien acumulativos. Y no existen decisiones del órgano de solución de diferencias de la OMC sobre estas tesis⁶⁰.

Si la asociación instaure finalmente una zona de libre cambio completa no habrá obstáculo para excluir el tratamiento de la nación más favorecida, puesto que su constitución es precisamente una de las excepciones previstas por la normativa de la OMC. En cambio, tendría difícil encaje en el régimen de excepciones de la OMC si prospera la exigencia europea de dejar al margen de la liberalización los productos más sensibles para Europa (fundamentalmente del sector agropecuario, con un 13.75% que no ingresaría libre de todo obstáculo), por más que en su conjunto la oferta europea aspire a liberalizar en torno al 94% del comercio global. También si se acaba imponiendo la pretensión mercosureña de liberalizar sólo parcialmente las importaciones europeas, que rondaría el 77%, según vimos antes.

Lo que antecede es predicable, *mutatis mutandis*, respecto de la compatibilidad con la ALADI del futuro acuerdo de asociación de la UE y el MERCOSUR en cuanto a las relaciones de los países mercosureños con sus otros miembros aladianos, dado lo que dispone el artículo 41 del Tratado de Montevideo. A la postre, la asociación entre la UE y el MERCOSUR puede suscitar problemas de compatibilidad intrínseca con otros procesos de integración regional que se están desarrollando en otras zonas del planeta y con los que sus Estados miembros y las respectivas Organizaciones establecen vínculos convencionales. No es descartable, en efecto, que sean incompatibles entre sí los compromisos que los Estados mercosureños y europeos y sus Organizaciones están asumiendo en los diferentes esquemas de integración en que participan simultáneamente. Con la particularidad de que ni la ALADI ni la OMC contienen previsiones *ad hoc* para este supuesto de *membresías múltiples simultáneas*, puesto que sólo establecen un examen individual de compatibilidad de cada acuerdo de integración respecto a sus normas, y no un examen conjunto de la

⁶⁰ La única vez que el Órgano de Apelación de la OMC se ha pronunciado sobre la interpretación del artículo XXIV del GATT evitó conscientemente pronunciarse al respecto (informe de 22 de octubre de 1999, *Turquía-India. Restricciones aplicadas a las importaciones de textiles y prendas de vestir AB-1999-5, WT/DS34/AB/R*, accesible en http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/disputes).

compatibilidad entre los diferentes esquemas de integración a los que pertenezca a la vez un sujeto internacional.

3.2.3.5. De la Comunidad Andina de Naciones

El MERCOSUR está inmerso en un proceso de libre cambio con la Comunidad Andina cuya suerte es incierta, dada la frágil estructura de los intercambios comerciales, las asimetrías de las economías implicadas y, sobre todo, la preponderancia de Brasil, que por sí solo representa más del 50% del PIB, de la superficie y de la población de la zona sudamericana, seguido de Argentina a mucha distancia; y, en el otro extremo, Bolivia y Ecuador, a años luz de los anteriores países⁶¹. La retirada de Venezuela de la Comunidad Andina (abril 2006) y su ulterior adhesión al MERCOSUR (julio 2006) no contribuyen mucho a mejorar este estado de cosas, porque estos dos hechos han causado fuertes turbulencias en el seno de ambas Organizaciones.

3.3. Ventajas potenciales de un acuerdo de asociación interregional

Además de señalar los principales intereses económicos vinculados a la liberalización del comercio entre la UE y el MERCOSUR se apuntarán posibles efectos políticos.

Comenzando por la perspectiva económica, la UE confía en que la asociación: a) consolidará y reforzará la posición de las empresas europeas en algunos de los mercados latinoamericanos más prometedores; en particular, la eliminación de las barreras comerciales y la armonización de los estándares serían particularmente ventajosas para las exportaciones de un buen número de bienes de consumo y de capital, en los que todavía existe una alta protección arancelaria por parte mercosureña; b) hará necesarias la modernización de las plantas y la mejora de la infraestructura en Sudamérica, con lo que se crearán oportunidades para las exportaciones industriales europeas y, por extensión, el sector de los servicios; c) animará a las empresas europeas a instalarse en los países del Cono Sur, con lo que estimulará los flujos de inversión; d) reducirá los costes de produc-

⁶¹ Vid. sobre el tema, CIENFUEGOS MATEO, M., "Las relaciones entre la Comunidad Andina y el MERCOSUR: ¿una asociación (in)viabile?", *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz 2005*, Vitoria: Servicio Editorial Universidad del País Vasco, 2006, pp. 85-161.

ción de las empresas europeas ya establecidas, toda vez que podrán importar sus *inputs* desde su origen comunitario libres de aranceles.

Para los países del MERCOSUR la asociación implicaría: a) un acceso más fácil al mercado europeo de sus productos agrícolas y pesqueros (que, recordemos, suponen más del 50% de las importaciones comunitarias); b) estimular el crecimiento económico basado en la exportación.

A su vez, las dos subregiones ofrecen ventajas comparativas complementarias, porque los países europeos tienen ventaja en la producción de bienes de alto valor añadido y los países mercosureños son más eficaces en la producción de bienes intensivos en recursos naturales y la manufactura de bienes básicos. En consecuencia, la puesta en funcionamiento de una zona de libre cambio entre ambas regiones permitiría una especialización internacional más eficaz que redundaría con carácter general en el mayor bienestar de ambos bloques subregionales.

Un estudio realizado en fechas cercanas (2004) por la CHAIRE MERCOSUR para el Foro Empresarial UE-MERCOSUR calcula las ganancias de un acuerdo birregional y los costes de la no integración birregional. El estudio cubre 72 productos (esencialmente alimenticios) que se corresponden con el 80% de las ganancias exportadoras del MERCOSUR a la UE y 100 productos (básicamente maquinaria y equipos eléctricos y farmacéuticos) que representan el 90% de los beneficios de la exportación europea al MERCOSUR durante el bienio 2000-2001. Estos productos estaban en aquella época gravados con aranceles iguales o superiores al 10%, a pesar de lo cual seguían siendo competitivos en los mercados europeo y mercosureño. La conclusión es que un acuerdo de plena liberalización supondría unos beneficios de 2.645 millones de dólares de negocios (1.200 millones para la UE y 1.450 millones para el MERCOSUR). Trasladados estos datos a un escenario de comercio global (esto es, no circunscrito a los principales productos), el beneficio estimado dependería de la dinámica para llevar a cabo la liberalización global, si bien nunca sería inferior a los 1.500 millones de dólares anuales para cada parte. Planteado a la inversa, el coste de la no integración birregional sería al menos de 3.000 millones de dólares⁶².

⁶² VALLADAO, F. (Ed.), *The EU-MERCOSUR Association Agreement. Mutual Advantages for Business and The Economic Cost of Failure*, París: Chaire MERCOSUR Sciences Po, mayo de 2004, accesible en <http://www.chaireMERCOSUR.sciences-po.fr>.

Respecto al sector servicios, un acuerdo entre ambos bloques comerciales abriría grandes oportunidades de negocios para las empresas europeas porque: a) reduciría las numerosas barreras existentes a la entrada; b) les permitiría aprovecharse del aumento de los intercambios comerciales resultantes del acuerdo, toda vez que ciertas infraestructuras (comunicaciones, terminales portuarias, carreteras, servicios bancarios, etcétera) dependen directamente del volumen de importaciones y exportaciones; c) facilitaría el crecimiento de los servicios en el MERCOSUR porque tienen un menor peso en su PIB agregado que en la UE, dado que Argentina y Brasil son importadores netos de servicios de banca, seguros, telecomunicaciones, transportes marítimos y aéreos, etcétera, a diferencia de Uruguay y Paraguay, que son exportadores netos.

Lo mismo ocurriría, en fin, en relación con la inversión extranjera directa, dada la correlación entre comercio e inversión: las inversiones extranjeras y las exportaciones se desarrollan mutuamente y ambas juegan un papel clave en un proceso de integración global. La experiencia muestra en este sentido que la reducción de las barreras arancelarias y no arancelarias se ha visto acompañada generalmente de un incremento de la inversión extranjera directa dedicada a la exportación. Por consiguiente, las empresas exportadoras europeas y mercosureñas de bienes y servicios se aprovecharían del incremento de los flujos comerciales derivados de la apertura de las fronteras.

En suma, la intensificación de las relaciones económicas entre la UE y el MERCOSUR puede generar importantes beneficios económicos recíprocos, ya que ambos mercados son complementarios en muchos aspectos, con la excepción de ciertos productos y áreas sensibles en los que colisionan frontalmente. También traerá consigo problemas, y lo que hay que intentar es minimizarlos. La desviación de comercio hacia Asia, la competitividad reforzada, el crecimiento sostenido y el fortalecimiento de la cohesión social, la reducción de las asimetrías estructurales, la potenciación de la integración regional y del multilateralismo, etcétera, son desafíos económicos comunes a los que ambos hacen hoy en día frente por separado, a pesar de que cada vez es más evidente en las relaciones internacionales actuales la necesidad de respuestas conjuntas. Una asociación reforzada entre ambos bloques regionales puede devenir instrumento valioso para su consecución⁶³.

⁶³ Tres estudios recientes ponen de relieve la vinculación profunda entre estos retos y de modo particular entre la cohesión social y la integración

Claro que, para ello, primeramente hay que desencallar las negociaciones comerciales. El diálogo político y la cooperación pueden constituir la llave con la que abrir la puerta comercial, dado que la UE y el MERCOSUR coinciden en que su asociación tiene que trascender los aspectos puramente comerciales para extenderse a la cooperación y el diálogo político para poder dar respuesta a los retos que la globalización lleva consigo para gestionar el nuevo sistema económico internacional, así como encarar los problemas de paz y seguridad internacionales, explotación de recursos renovables y cooperación medioambiental, democracia y protección de los derechos humanos, lucha contra la pobreza, etcétera, citando sólo algunos ejemplos de la larga lista de prioridades acordadas en la I Cumbre birregional entre la UE, América Latina y el Caribe, de Río de Janeiro, en 1999, que van emergiendo en la escena internacional, para los que se requieren planteamientos y acciones conjuntas que una pura integración comercial es incapaz de proporcionar. Ello sirve para separar claramente el enfoque europeo del estadounidense respecto a América Latina en general y el MERCOSUR en particular. Basta seguramente con recordar que Estados Unidos suele ofrecer a los países del continente americano acuerdos preferenciales de comercio e inversión, que a veces llegan a ser de libre cambio, con inclusión ocasional de otras materias, como el medio ambiente y la propiedad industrial. En cualquier caso, la cooperación y el diálogo político quedan al margen de tales acuerdos, o tienen escasa trascendencia en la práctica, tal y como prueba el NAFTA y las negociaciones sobre el ALCA⁶⁴.

regional: BID, *Integración solidaria para la competitividad mundial. Hacia el fortalecimiento de la asociación EU-ALC*, de marzo de 2006, COMISIÓN EUROPEA, *La Unión Europea, América Latina y el Caribe: una asociación estratégica*, Luxemburgo: OPOCE, 2006; OPEX, *Unión Europea y América Latina: retos comunes para la cohesión social*, Madrid: Fundación Alternativas, 2006, accesible en http://www.falternativas.org/index.php/component/option,com_wrapper/Itemid,184/).

⁶⁴ Véanse diferentes elementos de comparación en ACCIOLY PINTO DE ALMEIDA, E., «Integración europea e integración latinoamericana: dos realidades distintas», en STAHRINGER DE CARAMUTI, O. -Coord.-, *El MERCOSUR en el siglo XXI*, Buenos Aires: Ciudad Argentina, 1998, pp. 265-309; FIGUEROA, D., *Estudio comparativo y prospectivo sobre la Unión Europea, el Tratado de Libre Comercio (TLCAN), el Mercosur y el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA)*, Luxemburgo: Dirección General de Estudios del Parlamento Europeo, 1999; MARINA VA-

En definitiva, los beneficios económicos que se esperan de la asociación euromercosureña podrían compensar a la larga los esfuerzos que está causando su ejecución. Y en el plano político y social las ventajas potenciales tampoco son desdeñables, toda vez que unos ligámenes reforzados entre la UE y el MERCOSUR les permitiría afrontar mejor determinados desafíos de la comunidad internacional actual, como la consolidación de la democracia, la protección de los derechos humanos y la globalización.

Llevar a cabo esta tarea es posible, siempre y cuando exista la voluntad política requerida para canalizar el proceso de complementariedad económica y se utilicen métodos de trabajo adecuados para optimizar los esfuerzos. La primera condición no parece satisfacerse en este momento, en tanto la asociación euromercosureña no constituye una prioridad de las agendas externas de los países europeos y mercosureños. En caso de cumplirse esta condición, la segunda obliga a concretar el contenido de sus relaciones con realismo, porque no todo objetivo puede acometerse, por deseable que sea, de manera que hay que identificar los objetivos y jerarquizarlos. Incluso rebajando los fines de la asociación, si es preciso. Habrá, pues, que fijar una especie de hoja de ruta.

4. LA CUARTA CUMBRE BIRREGIONAL ENTRE LA UNIÓN EUROPEA, AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (VIENA, 12 Y 13 DE MAYO DE 2006)

Los días 12 y 13 de mayo de 2006 tuvo lugar en Viena la IV Cumbre birregional entre la UE, América Latina y el Caribe, con la presencia de los jefes de Estado y presidentes de Gobierno de 58 países de ambas orillas del Atlántico, 25 europeos, 17 latinoamericanos y 16 caribeños, más los representantes de varias Organizaciones internacionales que los agrupan, entre ellas la UE y el MERCOSUR. Las expectativas que había suscitado la Cumbre de que se alcanzara un acuerdo entre éstos no eran altas a la vista del contexto internacional y las relaciones bilaterales. Y es lo que sucedió finalmente,

LLE, V., «O peso das relações inter-regionais com a União Européia em relação a outras alternativas de política externa do Mercosul», *Revista Brasileira de Política Internacional*, 2005-1, pp. 95-128; ROY, J., LLADOS, J.M. y PEÑA, F. (Compiladores), *La Unión Europea y la integración regional. Perspectivas comparadas y lecciones para las Américas*, Buenos Aires: Universidad Nacional Tres de Febrero, 2005, pp. 131-147 y 299-317.

porque el compromiso alcanzado en su seno entre la UE y el MERCOSUR no asegura el establecimiento de relaciones preferenciales recíprocas sino, tan sólo, que proseguirán las negociaciones.

Literalmente, lo que se dice en la declaración de Viena resultante de la IV Cumbre birregional es que las partes “tomamos nota de los progresos realizados en las negociaciones entre el MERCOSUR y la UE para la celebración de un Acuerdo de Asociación Interregional, y concedemos la máxima importancia al objetivo de alcanzar un acuerdo equilibrado y ambicioso. Este acuerdo fortalecerá las relaciones políticas, económicas, comerciales y de cooperación entre ambas partes, tomando en cuenta los diferentes niveles de desarrollo. Las partes concernidas se congratulan por los resultados de la sesión ministerial celebrada en septiembre de 2005, y dan mandato a los negociadores para que intensifiquen sus esfuerzos con el fin de avanzar en el proceso de negociación”⁶⁵.

Esta tibia declaración mantiene la situación de parálisis previa a la Cumbre. El bajo perfil es debido a diferentes motivos, algunos analizados anteriormente que conviene, no obstante, traer a colación de nuevo.

Por un lado, la convicción de los líderes políticos de que es mejor dejar todo como está hasta que terminen –sea en positivo o negativo– las negociaciones en decurso en la OMC, porque mientras no se sepa en qué nivel se consolida el arancel aduanero y otras ventajas comerciales de ambas partes en el seno de la OMC pierde en parte la razón de ser de una desgravación bilateral euromercosureña.

Por otro lado, la dimensión multilateral de la propia IV Cumbre (aproximadamente el 30% de los países de las Naciones Unidas) hacía casi imposible que se produjeran avances significativos, dado que son demasiados los intereses particulares de los Estados y bloques subregionales representados.

En fin, y sobre todo, hay que considerar las dificultades internas a que se enfrenta la UE tras la adhesión de 2004 y el fracaso del Tratado constitucional, así como los recelos y rivalidades entre los dignatarios latinoamericanos, llevando a una resurgida y preocupante conflictividad interna latinoamericana en 2006, en buena medida debido a ciertas políticas populistas, como las nacionalizaciones en Argentina, Venezuela, Bolivia y Ecuador. En lo que al MERCOSUR concierne más específicamente, ocupa un papel central la llamada

⁶⁵ Los documentos de la IV Cumbre están disponibles en <http://ec.europa.eu/comm/world/lac-vienna/index.htm>

guerra de las papeleras entre Argentina y Uruguay que condujo a la falta de contactos directos entre los presidentes de Uruguay y Argentina, agravada la situación porque el presidente argentino Kirchner endosó este problema a la UE, reprochando la instalación de empresas europeas en el territorio uruguayo que acabarán contaminando allende las fronteras de este país⁶⁶.

La conflictividad era tal que condujo, a la postre, a que no pudiera realizarse el tradicional encuentro bilateral entre la UE y el MERCOSUR al nivel presidencial, siendo sustituido por una reunión de los ministros de asuntos exteriores el 13 de mayo de 2006. En esta reunión ministerial se discutió la situación en ambas regiones, se reiteró el apoyo al sistema de comercio multilateral y se subrayó la importancia del sistema de Naciones Unidas. Más concretamente, en relación con su proceso de asociación, las partes sólo coincidieron en reafirmar “la prioridad estratégica que dan a la conclusión de un acuerdo de asociación interregional ambicioso y equitativo como un instrumento para reforzar las relaciones políticas, económicas, comerciales y de cooperación y para contribuir a la reducción de las disparidades socioeconómicas existentes”, para lo que hicieron un inventario del estado actual de negociaciones y expresaron su deseo de “un mayor avance de las negociaciones” para que sea posible convocar una nueva reunión de nivel ministerial”. Además, la UE y el MERCOSUR destacaron la importancia de la dimensión política y de la cooperación en su asociación recíproca. Por muy diplomático que sea el lenguaje, esta declaración deja traslucir el estado real de sus relaciones hoy en día.

Habrà, pues, que seguir esperando para ver si el complicado panorama descrito se aclara y permite todavía llegar a un acuerdo global entre la UE y el MERCOSUR en años venideros.

CONCLUSIONES

El MERCOSUR es un socio prometedor para la UE y constituye a la vez un portal privilegiado para la entrada de las empresas europeas en el resto del continente latinoamericano. A su vez, Europa es para el MERCOSUR una de sus prioridades con vistas a acceder a su pujante mercado y conseguir el aval que precisa para su desarrollo.

No es, por lo tanto, casual la firma en Madrid, el 15 de diciembre de 1995, del AMIC entre el MERCOSUR y sus Estados parte y la

⁶⁶ Sobre esta cuestión, véase interesantes contribuciones en otras partes de esta monografía.

CE y sus Estados miembros, en vigor desde el 1 de julio de 1999. Este acuerdo pretende sistematizar el conjunto de relaciones de diverso cariz que ambos interlocutores mantienen, y reforzarlas y potenciarlas en un futuro mediante la constitución de una asociación estratégica que implicaría, *inter alia*, el establecimiento de una zona de libre cambio entre ambas orillas del Atlántico y el desarrollo de una cooperación y un diálogo político a todos los niveles.

Ahora bien, la implementación del AMIC está hoy en día prácticamente paralizada a causa de diversos factores, como –por ejemplo– el enroque de la UE y el MERCOSUR respecto a la liberalización de las importaciones de sus respectivos productos sensibles. Deben ser tomadas en consideración igualmente las repercusiones derivadas del proceso de ampliación de la UE, pues la mayoría de los nuevos Estados miembros son países en que la agricultura tiene un peso extraordinario. Tampoco hay que olvidar las turbulencias internas del MERCOSUR, ni los problemas que puede originar, al nivel de la OMC, la pretensión de ambas partes de excluir determinados productos de los sectores agrícola e industrial del ámbito de aplicación de un futuro acuerdo de asociación.

Los beneficios económicos que se esperan de la asociación euromercosureña podrían compensar a la larga los esfuerzos que está causando su ejecución. Y en el plano político y social las ventajas potenciales tampoco son desdeñables, toda vez que unos ligámenes reforzados entre la UE y el MERCOSUR les permitiría afrontar mejor determinados desafíos de la comunidad internacional actual, como la consolidación de la democracia, la protección de los derechos humanos y la globalización.

Llevar a cabo esta tarea es posible, siempre y cuando exista la voluntad política requerida para canalizar el proceso de complementariedad económica y se utilicen métodos de trabajo adecuados para optimizar los esfuerzos, fijando una hoja de ruta. Los dirigentes políticos no han sabido estar a la altura de lo que requerían las circunstancias durante la IV Cumbre birregional entre la UE, América Latina y el Caribe, celebrada en Viena en mayo de 2006. Ni han conseguido lanzar un mensaje político firme de apoyo al proceso, ni han marcado la hoja de ruta para relanzar las negociaciones comerciales entre el MERCOSUR y la UE.

Los encuentros bilaterales que tengan lugar antes de la V Cumbre birregional entre la UE, América Latina y el Caribe, a celebrar en Perú en 2008, deberían servir para acometer esta tarea. Mientras tanto es imposible predecir qué ocurrirá. Lo único cierto es que la asociación se halla en un momento crucial, en su encrucijada.

TERCERA PARTE

CONFLICTO ARGENTINA / URUGUAY POR LAS PASTERAS

CAPITULO I

PROBLEMAS AMBIENTALES EN EL RÍO URUGUAY. EL CASO DE LAS PASTERAS (ARGENTINA V. URUGUAY)

Zlata Drnas de Clément - Waldemar Hummer

Resumen

Una campaña de *Greenpeace* en ocasión de la IV Cumbre Eurolatinoamericana y caribeña (UE-LAC) llevada a cabo en Viena el 12 de mayo de 2006, hizo conocer al público europeo de la existencia de un conflicto argentino-uruguayo, hasta ese momento totalmente desconocido en Europa. Argentina y Uruguay por la construcción de fábricas de celulosa sobre la orilla Este del río Uruguay. Ese conflicto ha hecho que no sólo las relaciones bilaterales se han vuelto tensas sino también las de MERCOSUR y ALADI.

Palabras Clave

Conflicto internacional – Río Uruguay - pasteras - solución de controversias - relaciones internacionales.

Abstract

A campaign of *Greenpeace* in occasion of IV Euro-Latin American and Caribbean Summit and (UE-LAC) carried out in Vienna the 12 of May of 2006, made know the European public of the existence of an Argentinean-Uruguayan conflict, until that moment totally not known in Europe. Argentina and Uruguay have a conflict because of the construction of pulp mills on the border of the Uruguay River. That

conflict has done that not only the bilateral relations have become tense but also those from MERCOSUR and ALADI.

Key Words

International conflict – Uruguay River – pulp mills – settlement of disputes –international relations.

SUMARIO: 1. Foto grupal con la dama. 2. Las fábricas de celulosa del Río Uruguay. 3. El Estatuto del Río Uruguay (1975). 4. Protesta de Argentina. 5. Foros alternativos para la solución de la controversia. 6. Litigio ante la Corte Internacional de Justicia. 7. Solicitud de indicación de medidas provisionales. 7.1. Por parte de Argentina. 7.2. Por parte de Uruguay. 8. Otras posibles infracciones al régimen de los tratados. 8.1. Estatuto del Río de la Plata (1973). 8.2. Cuenca del Plata (1969). 9. Litigio en el ámbito del MERCOSUR. 10. Consideraciones finales

1. Foto grupal con la dama

Una foto dio vuelta al mundo. Evangelina Carrozzo, reina del samba de la Provincia argentina de Entre Ríos y activista ambiental, valiéndose de engaños, irrumpió en bikini en el instante mismo de la toma de la foto grupal de más de sesenta Jefes de Estado y de Gobierno reunidos en la *IV Cumbre Eurolatinoamericana y Caribeña (UE-LAC)*, de 12 de mayo de 2006, en Viena. Carrozzo se presentó portando una pancarta con los colores de la bandera argentina. Con ello, Greenpeace buscó protestar contra la contaminación de las fábricas de celulosa (“Basta de papeleras contaminantes/No pulpmill pollution”)¹. Lo que a primera vista aparecía como una protesta espontánea, en realidad era una acción largamente preparada por Greenpeace y planificada directamente desde la dirección central de la organización. Greenpeace cargó con todos los gastos de la singular protesta, prometió a Carrozzo que iba a tener una resonancia mediática mundial, y fue quien le procuró una acreditación falsa de periodista del periódico brasileño *El Diario*, preocupándose que pudiera estar en el “pool” de corresponsales autorizados para tomar la foto grupal.

¹ V. Föderl-Schmid, A. Umweltaktivistin im Bikini mit Samba im Blut, en *Der Standard* 13./14, mayo 2006, p. 40; Kramar, K. Der Tony Blair hat so komisch gelacht, en *Kurier* de 14 de mayo de 2006, p. 4.

La “salida a escena” de Carrozo quedaba con ello asegurada, permitiéndole lograr impacto internacional. Cabe preguntarse por qué semejante gasto ha sido necesario y si el conflicto sólo constituye un problema ambiental local o regional del Cono Sur latinoamericano, o bien, se trata de una cuestión fundamental, merecedora de atraer la atención mundial, sobre todo, atendiendo a que, simultáneamente, la Corte Internacional de Justicia ha sido convocada a ocuparse del caso. Para responder a ello es necesario echar un vistazo a los posibles motivos ocultos y a la verdadera dimensión del diferendo entre Argentina y Uruguay por la utilización del Río Uruguay².

2. Las fábricas de celulosa del Río Uruguay

Greenpeace, una ONG políticamente orientada, eligió para la acción a Evangelina Carrozo, sabiendo que no sólo era una bailarina conocida a nivel nacional sino también una habitante argentina de la ciudad fronteriza Gualaguaychú, próxima al lugar donde se había dispuesto la construcción de dos grandes fábricas de celulosa: una finlandesa (*Orión / Oy Metsä - Botnia Ab*) y otra española (*Celulosas de M'Bopicuá / ENCE*). Las construcciones se harían en la margen izquierda del río fronterizo Uruguay, en las proximidades de Fray Bentos, debiendo producir pulpa de celulosa durante cuarenta años.

La pastera *Celulosa de M'Bopicuá (CMB)*, accionada por ENCE, a establecerse a 12 km al Este de Fray Bentos, se ha ubicado en función de una producción estimada en 400.000 toneladas año de pasta, las que se aumentarían con el transcurso del tiempo a 500.000 toneladas. El número de empleados durante la construcción de la empresa se ha calculado en 1.600. La instalación de Botnia., que producirá 1.000.000 de toneladas año de pulpa, ha de emplear durante la construcción más de 4.000 empleados. El volumen de inversión se eleva a 1.000 millones de dólares estadounidenses. Ambos emprendimientos para su construcción y funcionamiento requieren una inversión de 1.500.000 dólares estadounidenses, lo que será apoyado por el Banco Mundial, en particular, la Corporación Financiera Mundial. Esa inversión representa por sí sola más del 10% del producto nacional total de Uruguay (sic), lo que pone en evidencia la importancia económica eminente que tienen estas inversiones para las localidades de los empre-

² Para un primer trabajo sobre esta cuestión v. *Drnas de Clément, Z.* El diferendo de las celulósicas de Fray Bentos a la luz del derecho internacional, *Revista de Derecho Ambiental*, Buenos Aires, Lexis Nexis, abril/junio 2006, N° 6, p. 9 y ss.

dimientos. El valor agregado de los dos proyectos es enorme y significará durante los tres años de la fase total de construcción, entre 2004 y 2007, alrededor del 3.2 % del PBI de Uruguay y luego, en pleno funcionamiento, el 2.5 % del PBI de 2004. El impacto sobre el mercado de empleo es también considerable, representando un aumento equivalente al 1.3 % de la fuerza laboral durante los tres años de la fase de construcción y el equivalente al 1% de la fuerza laboral nacional a largo plazo. En total, las exportaciones de las dos empresas disminuirán el déficit de la balanza comercial de Uruguay en un 22% promedio. Durante la construcción de los emprendimientos, los ingresos de Uruguay se incrementarán en un 2% y luego en un 1%. Por el contrario, el gobierno de la Provincia de Entre Ríos comunicó que los daños provocados por las dos empresas a la agricultura y al turismo deben estimarse en aproximadamente unos 800 millones de dólares³.

Las dos pasteras, que deben funcionar sobre la base de blanqueo libre de cloro elemental⁴, en conjunto, tendrán una producción de 1.500.000 de toneladas año de pulpa⁵ y más de 30 toneladas diarias de desechos sólidos. Dado que la producción de celulosa consume un 85% de agua, las dos empresas necesitarán todos los días cerca de 86 millones de litros de agua, a los que tomarán del Río Uruguay y, tras su uso, devolverán al río.

Anticipándose al uso a dar en el futuro, grandes bosques de eucaliptus fueron plantados por ENCE en una extensión de 200.000

³ <http://www.ar.news.yahoo.com/060120/24/o566.html>; v. Busti: Entre Ríos también tuvo daños económicos, en *Río Negro*, sábado 15 de abril de 2006.

⁴ Elemental Chlorine Free/Libre de cloro elemental (ECF/LCE). Argentina ha afirmado en el diferendo que las dos empresas ENCE y Botnia, sólo invierten en Uruguay para sustraerse a los estrictos requerimientos de sus países de origen (V. entre otras la Directiva 96/61/CE del Consejo de la Unión Europea de 24 de septiembre de 1996 sobre la prevención y control integrado de la contaminación, publicada en el BO en 1996, N° L320, p. 28 y ss., como también, la Directiva 2004/35/del Consejo y del Parlamento de 21 de abril de 2004 sobre responsabilidad medioambiental en relación con prevención y reparación de daños medioambientales, publicada en el BO 2004, N° L 143, p 56 y ss.). Así, por ejemplo, Botnia ha causado durante el verano de 2003 daños ecológicos en los que se produjo la mortandad total de peces del lago Salmaa en Finlandia. V. al respecto: La guerra de las papeleras, las izquierdas y el papel de la Realpolitik, <http://www.harrymagazine.com/200508/papeleras.htm>.

⁵ Con ello estarán las dos fábricas produciendo casi el doble del total de la producción integral de celulosa en Argentina (850.000 toneladas año).

hectáreas, bajo disposiciones de la Ley de Bosques de 1987, lo que ha implicado una enorme intervención en la ecología de la zona, pero evidentemente ello no se ha considerado negativo en la década de los años ochenta del siglo pasado. En total, en Uruguay, los bosques de eucaliptus cubren actualmente una superficie de 700.000 hectáreas⁶. La plantación de eucaliptus⁷, una clase de árbol de rápido crecimiento, no originario de América Latina, se ha realizado con miras a la producción de celulosa para la explotación de papel. Sorprende en consecuencia que Argentina no se haya mostrado atenta a la situación con anterioridad, más aún cuando debía haber conocido que para la producción de celulosa se precisa enormes cantidades de agua, las que en principio sólo podían provenir del Río Negro o del fronterizo Río Uruguay.

Recién cuando el emplazamiento de las fábricas de celulosa se decidió que no fuera en el Lago Paso del Palmar sobre el Río Negro, ubicado al interior del país, sino en Fray Bentos sobre el Río Uruguay, comenzó la resistencia argentina. Frente a las vacilaciones argentinas en torno a los procedimientos de autorización de construcción de las fábricas, Uruguay aceleró el estudio de la evaluación de impacto ambiental provisorio para la puesta en marcha de las instalaciones, el que fue alcanzado en octubre de 2003 y exitosamente concluido en febrero de 2005. Inmediatamente después se comenzó con la construcción, sin que la Argentina hubiese sido oficialmente informada.

Tal como se ha de demostrar más adelante, la ruptura de las tradicionalmente buenas relaciones de vecindad entre Argentina y Uruguay, no sólo ha dañado las relaciones bilaterales sino que, además, ha alcanzado al MERCOSUR – justamente, en momentos en que esa área de integración se halla enfrentada a grandes desafíos. Probablemente, uno de los mayores retos a que se enfrenta es la consumación de la adhesión de la República Bolivariana de Venezuela al MERCOSUR, cuya solicitud de incorporación ha recibido el visto bueno del Consejo Mercado Común del MERCOSUR, conforme Decisión de 8 de diciembre de 2005⁸. Mediante un acuerdo marco celebrado entre los cuatro Estados Partes del MERCOSUR y Venezuela⁹, entrado

⁶ V. Schneider, E. La industria de la celulosa para dar valor agregado a la madera es 'una opción poderosa' para el país; *El Telégrafo-Diario de Paysandú*; http://www.eltelegrafo.com/notas/loc_17-6-05.htm

⁷ *Eucalyptus globulus* y *Eucalyptus grandis*.

⁸ MERCOSUR/CMC/DEC. N° 29/05 de 8 de diciembre de 2005.

⁹ Acuerdo Marco para la Adhesión de la República Bolivariana de Venezuela al MERCOSUR de 8 de diciembre de 2005, Anexo a la Decisión N° 29/05 del CMC (n. 9).

en vigor inmediatamente, se ha dispuesto que Venezuela puede participar en carácter consultivo de inmediato en los órganos del MERCOSUR. El *Grupo Ad Hoc* establecido para negociar el desarrollo del proceso de adhesión (Art. 2) ha de tener su primera sesión en la primera quincena de mayo de 2006 (Art. 4). Sobre las consecuencias integradas (políticas) de esta adhesión, especialmente, sobre el sector energético¹⁰ – aspecto que dominó la Cumbre del MERCOSUR de 8/9 de diciembre de 2005 en Montevideo – no se alcanzó acuerdo.

3. El Estatuto del Río Uruguay (1975)

El Río Uruguay nace en la “Serra Geral” de Brasil y desemboca en el Río de la Plata. Con su entrada a territorio argentino es dividido transversalmente y luego longitudinalmente. Un río dividido transversalmente, es un río fronterizo en “*río sucesivo*”, en el cual la frontera política no corre paralela a la orilla sino que hay un Estado del curso superior y otro del inferior¹¹. Por el contrario, un río dividido longitudinalmente (“*río contiguo*”) es un río fronterizo en el que las orillas se hallan en diferentes Estados y que, frecuentemente, está dividido por el cauce profundo del río cuando es navegable o por el eje central cuando no lo es¹². El régimen no siempre es exclusivo, así por ejemplo, el Río Paraná entre los rápidos de Guayra y la confluencia del Iguazú es para Brasil y Paraguay frontera longitudinal, mientras que para Argentina es frontera transversal¹³.

Si se trata de un río que es frontera longitudinal, con una soberanía territorial dividida, cada utilización del río fronterizo requiere de un acuerdo bilateral de derecho internacional entre los dos Estados ribereños. Sin embargo, si se trata de un río dividido transversalmente, el Estado del curso superior puede utilizar el río conforme

¹⁰ V. al respecto, *Hummer, W.* Neuerungen im lateinamerikanischen und karibischen Integrationsrecht, en *Verfassung und Recht in Übersee* 1/2006, p. 69 y ss.

¹¹ V. *Hafner, G.* Räumliche Regime und Nutzungen über die und jenseits der Staatsgrenzen, en *Neuhold/Hummer/Schreuer* (Eds.), *Österreichisches Handbuch des Völkerrechts*, 2004-4, p. 397 núm. 2108.

¹² V. *Seidl-Hohenveldern, I. - Hummer, W.* Die Staaten, en *Neuhold/Hummer/Schreuer* (Eds.), *Österreichisches Handbuch des Völkerrechts*, 2004-4, p. 144 núm. 728 f.

¹³ V. *Barberis, J.* El aprovechamiento industrial y agrícola de los ríos de la Cuenca del Plata y el derecho internacional, en *INTAL* (Ed.), *Derecho de la Integración*, No. 16, Julio 1974, p. 47.

su conveniencia mientras no cause daños “considerables y frecuentes” al del curso inferior¹⁴. La falta de normas consuetudinarias que regulen la contaminación del agua, particularmente, lo relativo a “inmisiones acumuladas”¹⁵, torna más que complicada esa cuestión en la relación interestatal.

El Río Uruguay, como río fronterizo dividido longitudinalmente entre Argentina y Uruguay, está regulado en lo que hace a su soberanía por el *Tratado de Límites entre Argentina y Uruguay* de 7 de abril de 1961¹⁶. De conformidad al Art. 7 del convenio, las dos Partes Contratantes establecerían un estatuto de utilización del río, el que fue suscripto el 26 de febrero de 1975, designándose “*Estatuto sobre la navegación y utilización de los recursos naturales del Río Uruguay*”¹⁷. El Estatuto del Río Uruguay deja “la conservación, utilización y explotación de los recursos naturales” y “la prevención de la contaminación” al armonioso entendimiento de los Estados vecinos¹⁸, el que es determinado en el seno de la *Comisión Administradora del Río de la Plata* (CARU)¹⁹. Para el monitoreo de la calidad de las aguas, la CARU ha establecido una “Subcomisión de medioambiente y uso sostenible del agua”, en cuyo ámbito se ha elaborado un “Plan de Monitoreo de la Calidad Ambiental del Río Uruguay en Áreas de Plantas Celulósicas”, basado en el “Programa de calidad de agua y control

¹⁴ V. Loibl, G. Internationales Umweltrecht, en Neuhold/Hummer/Schreuer (Eds.), *Österreichisches Handbuch des Völkerrechts*, 2004-4, p. 450 núm. 2411 f.

¹⁵ V. al respecto, en general, Kormann, J. Summierte Immissionen im öffentlichen Umweltrecht (1985).

¹⁶ Tratado de Límites entre la República de Argentina y la República Oriental del Uruguay en el Río Uruguay, de 7 de abril de 1961, entrado en vigor el 19 de febrero de 1966 [UNTS vol. 635, No. 9074, p. 92 y ss. (Español), p. 98 y ss. (Inglés) y p. 99 y ss. (Francés); v. también, el Protocolo sobre demarcación y caracterización de la línea de frontera argentino-uruguaya en el Río Uruguay, de 16 de octubre de 1968.

¹⁷ Statute on the Navigation and the Exploitation of the Natural Resources of the Uruguay River, de 26 de febrero de 1975, en vigor a partir del 18 de septiembre de 1976 [UNTS vol. 1295, No. 21425, p. 332 y ss. (Español), p. 334 y ss. (Inglés) y p. 348 y ss. (Francés); v. la Ley argentina N° 21413. Gonzales Lapeyre, E.-Flangini, Y. El Estatuto del Río Uruguay (1983).

¹⁸ V. Drnas de Clément, Z. Recursos Naturales Compartidos entre Estados y el Derecho Internacional, *Anuario Argentino de Derecho Internacional* (2003), pp. 79 y ss.

¹⁹ La CARU está constituida por diez delegados, cinco por cada Estado Parte. La Presidencia rota anualmente entre las dos Partes.

de la contaminación” (PROCON), el que fuera elevado a los dos gobiernos para su aprobación el 30 de noviembre de 1987. La primera etapa de PROCON comenzó a fines de 1987 con el establecimiento de una serie de estaciones de muestreo y observación en y a orillas del Río Uruguay²⁰. La normativa elaborada por la CARU y aprobada luego por los dos gobiernos para la explotación del Río Uruguay queda absorbida en su totalidad en el denominado *Digesto sobre los Usos del Río Uruguay*, es decir, el régimen convenido de uso del río *in toto*²¹.

4. Protesta de Argentina

Como el Ministro de Relaciones Exteriores de Argentina lo ha expresado ante la Comisión de Asuntos Extranjeros de la Cámara de Diputados del parlamento argentino el 12 de febrero de 2006²², la Argentina tomó conocimiento del establecimiento de las pasteras, por primera vez y de modo informal, a fines de 2002. Consecuentemente, requirió reiteradas veces a Uruguay - en el ámbito de la CARU - que le permita acceder a la documentación sobre los proyectos, a lo que Uruguay se negó, arguyendo que aún estaban bajo tratamiento en su país. En Uruguay la *Evaluación de Impacto Ambiental* está regulada por la Ley 16466 de 19 de enero de 1994²³, como también por el Decreto 435/94 de 21 de septiembre de 1994, el que ha sido reemplazado por el Decreto 349/05 de 28 de febrero de 2005.

Con motivo de la respuesta positiva uruguaya a ENCE para el establecimiento de la fábrica de celulosa el 9 de octubre de 2003, se ha producido el primer intercambio de notas diplomáticas entre los dos Gobiernos. A continuación, Argentina convocó a una reunión extraordinaria de la CARU, en la que reclamó a Uruguay dar inicio al mecanismo de consulta e información previsto en el Estatuto del Río Uruguay²⁴.

La documentación presentada por Uruguay no le pareció a Argentina suficiente como para poder estimar concretamente las conse-

²⁰ V. Frattini, R. A. Monitoreo de la calidad de las aguas del Río Uruguay; <http://www.eco2site.com/news/Febrero-04/pape-uruguay.asp>

²¹ V. el Acuerdo relativo a la Aprobación del Digesto sobre Uso y Aprovechamiento del Río Uruguay (1995).

²² www.mrecic.gov.ar

²³ Ley de Prevención y Evaluación del Impacto Ambiental.

²⁴ Mecanismo de información y consultas previas (Art. 7 bis 12).

cuencias que devendrían de la construcción de los emprendimientos. Uruguay no había tomado en consideración las obligaciones emergentes del Estatuto del Río Uruguay como tampoco la “*Declaración argentino-uruguaya sobre el recurso agua de 1971*”. Conforme a la teoría de la “fecha crítica”, es a partir de ese momento que surge una controversia entre los dos Estados, para la que el Estatuto del Río Uruguay en sus Arts. 58 y 59 prevé que será considerada por la Comisión (a propuesta de cualquiera de las Partes) y si la Comisión no llegara a una solución en el término de 120 días, lo notificará a ambas para que procuren solucionar la cuestión por negociaciones directas.

A inicios de 2004 las dos partes contrincantes comenzaron a elaborar las modalidades de procedimiento para las negociaciones directas, las que debían prever sobre todo un mecanismo de control sobre los problemas ecológicos de las celulósicas. El plan elaborado el 15 de marzo de 2004²⁵, sin embargo no fue cumplimentado por Uruguay, el que en el entretiem po autorizó la construcción de una nueva fábrica perteneciente a la empresa finlandesa Botnia.

El 5 de mayo de 2005 se reunieron los Jefes de Estado, Néstor Kirchner y Tabaré Vázquez, como también los Ministros de Relaciones Exteriores de ambos Estados y acordaron el establecimiento de un *Grupo Técnico de Alto Nivel* (GTAN), que debía buscar la posible solución bajo la supervisión de los Ministros de Relaciones Exteriores. Antes que el GTAN comenzara sus labores el 26 de junio de 2005, la Argentina hizo hecho llegar al Banco Mundial, en particular, la *Corporación Financiera Internacional* (CFI), al Banco Bilbao Vizcaya y el grupo holandés ING Group su inquietud por la financiación que las mismas preveían prestar a proyectos cuyo impacto ambiental no estaba cabalmente determinado²⁶. Como reacción a ello, Uruguay suspendió la reunión prevista para el 5 de julio de 2005. Recién compareció para la primera sesión el 3 de agosto de 2005, siguiendo a esta sesión reuniones mensuales alternadas en Buenos Aires y Montevideo, las que se esperaba fructificaran en un informe final de 31 de enero de 2006. En total, doce sesiones.

²⁵ Plan de Monitoreo de la Calidad Ambiental del Río Uruguay en Área de Plantas Celulósicas.

²⁶ V. *Greenpeace*, Consideraciones generales sobre la versión preliminar del “Estudio de Impactos Acumulativos” de la Corporación Financiera Internacional (CFI/Grupo Banco Mundial) (Diciembre 2005); <http://www.greenpeace.org.ar/media/informes/4903.pdf>

En la mitad de ese plan de sesiones se produjo el tercer comportamiento ilícito atribuible a Uruguay, consistente en la autorización dada a Botnia para establecer un puerto propio sobre el Río Uruguay. Tras el rechazo de Uruguay de los reclamos argentinos, Argentina envió una nota a Uruguay el 14 de diciembre de 2005, comunicando oficialmente que consideraba que existía una controversia entre ambos países en el sentido del Art. 60.1 del Estatuto del Río Uruguay, que la habilitaba para acudir a la Corte Internacional de Justicia. También, hizo constar que el 30 de enero de 2006, se había cumplido el plazo de 180 días previsto en el Estatuto, quedando habilitadas las Partes a recurrir ante la Corte Internacional de Justicia.

El 23 de febrero de 2006, el Congreso argentino aprobó la decisión del Gobierno argentino de someter el diferendo a la Corte Internacional de Justicia, dejando sentada su disposición para una solución concreta negociada. En ocasión de la asunción de la Presidenta chilena *Michelle Bachelet*, el 11 de marzo de 2006, se reencontraron los Presidentes argentino y uruguayo en Santiago de Chile y acordaron que, en respuesta al levantamiento de los cortes de los puentes (geográficamente importantes para el tránsito) Guaqueguaychú, Puerto Unzué-Fray Bentos/Puente Gral. San Martín y Colón-Paysandú/Puente Gral. Artigas (que ya llevaban más de un mes y medio de interrupción por acción de los ambientalistas), como también, el de Concordia-Salto (cortado esporádicamente), las fábricas de celulosa suspenderían los trabajos por unos 90 días. El 21 de marzo de 2006 los asambleístas levantaron el bloqueo de la Ruta 136 (Guaqueguaychú-Fray Bentos) y al día siguiente, los ocupantes del puente Colón-Paysandú liberaron su cierre; consecuentemente, Botnia anunció el 27 de marzo de 2006 la suspensión de los trabajos de construcción por 90 días.

5. Foros alternativos para la solución de la controversia

Uruguay no ha querido considerar a la discusión con Argentina como una “*controversia*” – ello mucho ha tenido que ver con su falta de disposición para admitir las consecuencias jurídicas que tal situación conllevaría – prefiriendo ubicar la cuestión en el ámbito de lo establecido en el Estatuto del Río Uruguay, o bien en el del MERCOSUR²⁷. Toda otra “internacionalización” le resultaba extremadamen-

²⁷ V. al respecto, también, *Oddone, N.* MERCOSUR y Medio Ambiente: Las papeleras que hoy dividen las aguas, 2006, manuscrito no público en posesión de los autores.

te incómoda, especialmente, la eventual sumisión a la Corte Internacional de Justicia (CIJ)²⁸.

A fines de enero de 2006, después que fuera imposible alcanzar una solución común aceptable en el GTAN, el 22 de febrero de 2006, Uruguay hizo saber a Argentina que acudiría al sistema del “*Protocolo de Olivos para la solución de controversias*”²⁹, iniciando las negociaciones directas que prevé en marzo de 2006. Atento a que MERCOSUR es ámbito adecuado para dirimir cuestiones comerciales pero no ambientales, demandaría a Argentina por los más de cuarenta días de cortes de las dos vías de comunicación de los puentes mencionados³⁰. Uruguay había señalado en nota de 22 de febrero de 2006 que demandaría a Argentina ante el *Tribunal Permanente de Revisión del MERCOSUR*³¹ por violación a la libre circulación comercial y convocaría a reunión extraordinaria del Consejo Mercado Común³². Argentina señaló con relación a ambas manifestaciones que, de conformidad al Art. 1 del Protocolo de Olivos, dispone que una vez iniciado un procedimiento de solución de controversias, ninguna de las Partes podrá recurrir a los mecanismos establecidos en otros foros respecto del mismo objeto.

A la par de esa tentativa de búsqueda de solución en el ámbito del MERCOSUR, Uruguay hizo saber su intención de acudir a la *Organización de Estados Americanos* (OEA). Con relación a ello, el Secretario General de la OEA, Miguel Insulza aclaró que toda eventual mediación de la OEA debería ser solicitada por los dos países³³.

²⁸ La Presidencia de la República Oriental de Uruguay solicitó convocatoria a reunión en el ámbito del MERCOSUR y señaló que enviaría una nota al Tribunal de La Haya (7 de abril de 2006). Texto *en* CIJ, Requête introductive d’instance enregistrée au Greffier de la Cour le 4 mai 2006, “Affaire relative à des usines de pâte a papier sur le fleuve Uruguay” (Doc. XXII).

²⁹ Protocolo de Olivos para la Solución de Controversias en el MERCOSUR, suscripto el 18 de febrero de 2002 y entrado en vigor el 1 de enero de 2004. Texto *en* 42 ILM 2003, p. 243 y ss.

³⁰ MERCOSUR: La controversia entre Argentina y Uruguay llega al MERCOSUR, INTAL, Carta Mensual, marzo de 2006; Blockade zwischen Argentinien und Uruguay. Der Dialog so gestört wie der Verkehr, *en* *Neue Zürcher Zeitung* de 16 de marzo de 2006, p. 4.

³¹ El “Tribunal Permanente de Revisión” (TPR) del MERCOSUR fue constituido en Asunción el 21 de enero de 2004. V. al respecto *Hummer* (Nota 12), p. 82 y ss.

³² Nota 780983 Diario “La Nación”; www.lanacion.com.ar

³³ Nota 781220 Diario “La Nación”; www.lanacion.com.ar

Ello, independientemente de la demanda ante la *Comisión Interamericana de Derechos Humanos*³⁴. Se ha pensado también en la posibilidad de solicitar a Brasil o España para que actúen como mediadores, lo que éstos informalmente se adelantaron a rechazar.

6. Litigio ante la Corte Internacional de Justicia

Argentina demandó a Uruguay el 4 de mayo de 2006 ante la CIJ por violación del Estatuto del Río Uruguay. Atribuyó a Uruguay haber autorizado unilateralmente, el 9 de octubre de 2003, la construcción de la planta española de celulosa ENCE -sin informar ni consultar previamente a Argentina³⁵. Asimismo, demandó a Uruguay por haber otorgado una “aprobación ambiental provisoria” a Orión, empresa de la finlandesa Oy Metsä-Botnia Ab el 14 de febrero de 2005, la que luego obtendría autorización para la instalación de un puerto propio sobre el Río, en proximidades de Fray Bentos, todo ello sin previa comunicación a la demandante. Argentina ha protestado³⁶ alegando que las aguas residuales de ambos emprendimientos acarrearían perjuicios al río y a las aguas subterráneas y con ello a muchos habitantes de la zona de influencia del Río Uruguay. El 14 de febrero de 2005, antes del cambio de Gobierno en Uruguay, Uruguay había dado autorización para la construcción a la fábrica Orión, sin haber puesto en conocimiento de Argentina la situación y sin que la CARU ni Argentina hubiesen sido informadas.

A pesar de las protestas argentinas, la construcción ha continuado en el segundo semestre de 2005, habiendo progresado notablemente la carcasa de Orión en el último tiempo. Contrariamente a Orión, ENCE suspendió la construcción por 90 días (hasta el 28 de

³⁴ El Gobernador de la Provincia argentina de Entre Ríos, Pedro Busti, como también más de 30.000 habitantes de Gualaguaychú y sus alrededores presentaron el 19 de septiembre de 2005 una denuncia ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos basada en la violación del derecho a un ambiente sano entre otros derechos (Art. 11 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969) sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador de 17 de noviembre de 1988).

³⁵ CIJ, Requête introductive d'instance (Nota 30); a los fines procesales, por Argentina, ha sido designada *Susana Myrta Ruiz Cerutti* como Agente y *Horacio Basabe* y *Santos Goñi Marengo* como Co-Agentes.

³⁶ Nota MREU 226/03, pedido de la República Argentina al MREU de 27 de octubre de 2003.

marzo de 2006), más aún, prolongó la inactividad más allá de esa fecha, habiendo hecho pública últimamente su intención de reubicar la planta en área del Río de la Plata.

Además, Argentina tomó conocimiento de la instalación de una tercera fábrica de celulosa, al interior del país, sobre el Río Negro, pero tributario del Uruguay, pudiendo contaminarlo³⁷.

De conformidad al Art. 41 inc. a) del Estatuto del Río Uruguay, las dos partes están obligadas a proteger y preservar el medio acuático y prevenir su contaminación, dictando normas y adoptando medidas apropiadas, de conformidad con los convenios internacionales. Argentina no sólo reclama el cumplimiento de las obligaciones emergentes del Estatuto y otras normas de derecho internacional, sin también compensación por los daños provocados por Uruguay. Argentina solicitó a la Corte que diga y juzgue que el Uruguay:

(1) 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;

(2) por su comportamiento ha comprometido su responsabilidad frente a Argentina;

(3) debe cesar en su comportamiento ilícito y respetar escrupulosamente en el futuro las obligaciones que le incumben;

(4) debe reparar integralmente el perjuicio causado por el no respeto de las obligaciones internacionales que le incumben³⁸.

La base del recurso argentino ante la Corte lo constituye el Art. 60 del Estatuto del Río Uruguay³⁹, que dispone que cualquiera de las Partes pueda llevar la controversia a la Corte si no ha podido ser solucionada por negociaciones directas. Al respecto, Argentina ha remarcado que no se alcanzó acuerdo durante las doce reuniones del GTAN entre el 3 de agosto de 2005 y el 30 de enero de 2006⁴⁰.

³⁷ V. Stora Enso s'ajoute a Botnia et a ENCE: l'Uruguay, paradis cellulosique, 29 septembre 2005; CIJ, Requête introductive d'instance (Nota 30) (Doc. XXV); Neue Spannungen am Río de la Plata, en NZZ de 10 de abril de 2006, p. 3.

³⁸ CIJ, Requête introductive d'instance (Nota 30), p. 10.

³⁹ V. Nota 19.

⁴⁰ Argentina inició procedimientos contra Uruguay y solicitó a la Corte indicación de medidas provisionales. ICJ Press Release 2006/17 of 4 May 2006.

Dado que en la composición de quince jueces de la CIJ no existía ningún juez de nacionalidad argentina ni uruguaya, ambos países hicieron uso de su derecho a nombrar “juez *ad hoc*” conforme al Art. 31, Inc. 3 del Estatuto de la Corte. Argentina nombró al Profesor de Derecho Internacional Público de la Universidad Nacional de Buenos Aires, *Raúl Vinuesa*, y Uruguay a *Torres Bernardez*, antiguo Secretario de la Corte, como “juez nacional”.

7. Solicitud de indicación de medidas provisionales

7.1. Por parte de Argentina

Paralelamente a la demanda ante la CIJ sobre el fondo, Argentina introdujo ese mismo día un pedido de indicación de medidas conservatorias⁴¹, mediante el cual pretendía la inmediata suspensión de todas las autorizaciones para la construcción de la plantas CMB y Orión, como también que Uruguay cooperara de buena fe con la Argentina para asegurar la preservación de la calidad de las aguas en la zona de influencia del Río Uruguay⁴². La medida provisional se ha considerado necesaria para impedir que el comportamiento unilateral de Uruguay no condujera a hecho consumado que perjudicara a la ecología de Río Uruguay.

Las audiencias públicas para escuchar a las dos partes fueron fijadas por la Corte para los días 8 y 9 de junio de 2006⁴³. En esa oportunidad Argentina reiteró su solicitud de indicación de medidas provisionales, en tanto que Uruguay remarcó la condición necesaria para la adopción de medidas conservatorias: amenaza de daño irreparable sobre una de las partes, lo que no se daba en el caso.

El 13 de julio de 2006 la Corte hizo pública su *Ordenanza*, oportunidad en la que por una mayoría de catorce votos contra uno, decidió: “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”⁴⁴. El juez *Ranjeva* acompañó a la decisión una “declara-

⁴¹ Conforme Art. 41 del Estatuto de la CIJ y Art. 73 del Reglamento.

⁴² “Demande en indication de mesures conservatoires”, presentada por Argentina ante la CIJ el 4 de mayo de 2006.

⁴³ ICJ Press Release 2006/19 de 11 de mayo de 2006.

⁴⁴ ICJ, Case concerning pulp mills on the River Uruguay (Argentina v. Uruguay), Request for the indication of provisional measures, Order of 13 July 2006, General List No. 135; V., asimismo, ICJ, Press Release 2006/28 de 13 de julio de 2006.

ción”, los jueces *Abraham* y *Bennouna* incorporaron sendas “opiniones separadas” y el juez *ad hoc* argentino *Vinuesa* presentó una “opinión disidente”.

En lo que hace al primer nivel de peticiones argentina relativas a la inmediata suspensión de las autorizaciones para la construcción de la plantas y la adopción de las medidas necesarias para suspender los trabajos de construcción de las fábricas, la Corte ha determinado que “no hay nada en el historial que demuestre que la decisión de Uruguay de autorizar la construcción de las pasteras pone en peligro inminente de daño irreparable al medio acuático del Río Uruguay o a los intereses económicos y sociales de los habitantes ribereños de la margen argentina del río”. La CIJ agregó a ello que el daño no podía ser considerado “inminente” en tanto las pasteras no estarían operativas antes de agosto de 2007 o bien junio de 2008. La Corte, asimismo, ha remarcado que Uruguay corre con todos los riesgos para el caso de hallárselo culpable al resolverse sobre el fondo de la cuestión, por lo que la construcción de las papeleras no puede importar un “hecho consumado”.

En lo que hace a la segunda parte de lo peticionado por Argentina, la Corte ha requerido a las dos Partes que “cumplan sus obligaciones bajo el derecho internacional” y que “implementen de buena fe los procedimientos de consultas y cooperación establecidos en el Estatuto de 1975, constituyendo la CARU el foro adecuado a tal fin”. Dado que el Delegado uruguayo durante las audiencias de las Partes ha asegurado que Uruguay cumplirá plenamente el Estatuto de 1975 y ha ofrecido a la Argentina un “continuo monitoreo conjunto”, la CIJ no ha encontrado motivo para indicar medidas conservatorias provisionales.

En su “opinión disidente”, el juez *Vinuesa*, precisamente, ha llamado la atención sobre el hecho de que “Uruguay ha(ya) reconocido unilateralmente sus obligaciones bajo el Estatuto de 1975 y ha(ya) asegurado a la Corte que se ajustará a él”. Más aún, agregó: “Considero que este compromiso debe ser complementado con la indicación de medidas conservatorias por parte de la mayoría de la Corte con miras a preservar los derechos procedimentales y sustanciales de ambas Partes para el cumplimiento del mecanismo conjunto previsto por el Capítulo II del estatuto de 1975”⁴⁵. *Vinuesa*, además, remarcó que el proyecto finlandés Orión entrará en funcionamiento a media-

⁴⁵ Opinión disidente del Juez *ad hoc* *Vinuesa* (Nota 46), p. 6.

dos de 2007, momento en el que la sentencia de la CIJ sobre el fondo de la cuestión no estará, seguramente, aún disponible.

Que ello será así, lo confirma otra decisión de la Corte que fija fechas tope para etapas del procedimiento en la cuestión de fondo⁴⁶. Argentina debe presentar su Memoria ante el Secretario de la Corte a más tardar el 15 de enero de 2007, mientras que Uruguay tiene plazo hasta el 20 de julio de 2007 para la entrega de su Contra-memoria. De ese modo una de las empresas estará en funcionamiento sin que se haya producido el pronunciamiento de la Corte sobre el fondo.

7.2. Por parte de Uruguay

El 29 de noviembre de 2006, Uruguay presentó ante la CIJ solicitud de indicación de medidas conservatorias en el Asunto relativo a las *Fábricas de Pasta de Papel sobre el Río Uruguay*,⁴⁷ invocando que, tras el 20 de noviembre del mismo año, grupos organizados de ciudadanos argentinos colocaron barricadas sobre puente internacional entre Argentina y Uruguay de importancia vital para el cruce del Río Uruguay, interrumpiendo toda circulación entre los dos países y que los daños económicos ya sufridos pro Uruguay a consecuencia de ello eran muy considerables⁴⁸. Asimismo, arguyó que Argentina permite esos bloqueos ilícitos con el objeto de impedir la construcción de celulósicas en territorio uruguayo.

Uruguay solicitó a la Corte la indicación de las siguientes medidas provisionales:

- que Argentina adopte todas la medidas razonables y apropiadas que tiene a su disposición para prevenir o hacer cesar la inte-

⁴⁶ ICJ, *Pulp Mills on the River Uruguay (Argentina v. Uruguay)*, Fixing of time-limits for the filing of the initial pleadings, Press Release No. 2006/29 de 17 de julio de 2006.

⁴⁷ ICJ, *Pulp Mills on the River Uruguay (Argentina v. Uruguay)*, Press Release No. 2006/40.

⁴⁸ En oportunidad de la XVI Cumbre Iberoamericana en Montevideo (4 y 5 de noviembre de 2006) el Gobierno argentino con la aprobación uruguaya solicitó el Rey de España que contribuyera diplomáticamente a acercar a las partes en disputa, lo que fue aceptado por el Rey Juan Carlos, quien designó al Embajador Juan Antonio Yáñez para que actúe como "facilitador" con miras a la reconducción del diálogo entre Argentina y Uruguay en el conflicto de las pasteras. El encuentro en Madrid para un diálogo directo y amplio fue pospuesto hasta después de la visita de Bush a Uruguay (9 de marzo) y las elecciones en Entre Ríos (18 de marzo).

rrupción de la circulación entre Uruguay y Argentina, especialmente, el bloqueo de puentes y rutas entre los dos Estados;

- que Argentina se abstenga de toda medida susceptible de agravar o extender el diferendo que se halla a consideración de la Corte o de volver más difícil la solución del conflicto;

- que Argentina se abstenga de toda otra medida susceptible de afectar los derechos uruguayos que están bajo consideración de la Corte.

Las audiencias públicas se desarrollaron los días 18 y 19 de diciembre de 2006⁴⁹. En la oportunidad, Uruguay ratificó las medidas solicitadas y Argentina centró su defensa en la incompetencia de la Corte y la inadmisibilidad de la solicitud uruguaya de indicación de medidas conservatorias.

El 27 de enero de 2007 la CIJ resolvió por catorce votos contra uno (juez *ad hoc* Torres Bernárdez) que “las circunstancias, tal como se presentan actualmente ante la Corte no son de naturaleza tal como para exigir que ella ejerza su facultad de indicar medidas conservatorias en virtud del artículo 41 del Estatuto” (parágrafo 56 de la Ordenanza).⁵⁰ La Corte entendió que Uruguay no demostró la existencia de riesgo inminente de perjuicio irreparable a los derechos objeto del diferendo (parágrafo 50 de la Ordenanza). La Corte reiteró la indicación a las Partes formulada en su Ordenanza de 13 de julio de 2006 de “atenerse a las obligaciones que poseen en virtud del derecho internacional”, de “poner en juego, de buena fe, los procedimientos de consulta y cooperación previstos por el Estatuto de 1975”⁵¹, constituyendo la CARU (Comisión Administradora del Río Uruguay) el ámbito previsto a tal efecto” y de “abstenerse de todo acto que pueda tornar más difícil la solución del diferendo” (parágrafo 53 de la Ordenanza).⁵²

⁴⁹ ICJ, Pulp Mills on the River Uruguay (Argentina v. Uruguay), Press Release No. 2006/44 de 19 de diciembre de 2006 y No. 2007/2 de 23 de enero de 2007.

⁵⁰ ICJ, Pulp Mills on the River Uruguay (Argentina v. Uruguay), Press Release No. 2007/2 de 23 de enero de 2007; el texto de la Ordenanza es accesible en www.icj-cij.org/icjwww/idocket/iau/iau_orders/iau_order_provisional_measures_20070123.pdf

⁵¹ Los que, conforme al referido Estatuto, son previos a la ejecución de un proyecto.

⁵² ICJ, Pulp Mills on the River Uruguay (Argentina v. Uruguay), Provisional measures, Order of 13 July 2006, para. 82; v. Nota 46.

Los jueces *Koroma*⁵³ y *Buerghenthal*⁵⁴ acompañaron breves declaraciones separadas y el juez *ad hoc* *Torres Bernárdez*⁵⁵ opinión disidente.

La decisión de la Corte ha rechazado los argumentos argentinos de inadmisibilidad de la solicitud e incompetencia de la Corte y ha considerado que los derechos invocados por Uruguay tienen un lazo suficiente con el fondo del asunto (parágrafo 30). Sin embargo, ha entendido que la construcción de la pastera *Botnia* ha progresado, hallándose bien avanzada. Además, señaló que no está convencida que los bloqueos argentinos puedan causar un perjuicio irreparable a los derechos uruguayos, como tampoco que haya un peligro inminente para esos derechos a consecuencia de los bloqueos en Argentina (parágrafos 40, 41 y 42 de la Ordenanza).⁵⁶

8. Otras posibles infracciones al régimen de los tratados

Si bien, Argentina ha fundado su reclamación ante la Corte por la construcción de las dos pasteras sólo sobre la violación al Estatuto del Río Uruguay, directamente concernidos por esa conducta se ha-

⁵³ Su aporte se centra en considerar que una indicación de medidas conservatorias no sólo responde frente a un peligro inminente de daño irreparable, sino también cabe aplicarla cuando sea necesario para asegurar la función judicial, es decir para impedir que alguna medida o paso adoptado pueda perjudicar los derechos reclamados o extender la disputa. (Parágrafo 4 de la Declaración). Entendemos que tal argumento pudo haberse invocado también frente a la solicitud de indicación de medidas conservatorias formulada por Argentina.

⁵⁴ Su declaración se ha centrado en que la Corte, al resolver, se ha basado en un solo tipo o categoría de medidas provisionales y no ha considerado la indicación de medidas para evitar ninguna acción de Parte pueda perjudicar los derechos reclamados (parágrafo 4 de la Declaración).

⁵⁵ El juez *ad hoc* ha señalado que comparte enteramente los “motivos y conclusiones” de la Corte en materia de competencia y admisibilidad pero que no comparte plenamente los motivos ni las conclusiones de la Corte en lo que hace al fondo de la cuestión (parágrafo 1 de la Opinión Disidente). La principal discrepancia del juez reside en que la Corte no ha considerado la materialidad de los bloqueos y ha tratado con visión reduccionista el concepto de riesgo inminente de daño irreparable como también los perjuicios económicos y sociales para Uruguay a consecuencia de los bloqueos.

⁵⁶ Véase también la breve nota de análisis de *Mac Donald, A. F.* El conflicto de las papeleras. Los efectos jurídicos y económicos del fallo de La Haya a favor de la Argentina, derecho mercosurabc del 5 de febrero de 2007.

llan otros dos acuerdos sobre régimen de “río”, “curso de agua” o “cuenca de drenaje” que, en caso de contaminación del Río Uruguay, se verían comprometidos: el régimen del “Río de la Plata” y el de la “Cuenca del Plata”. Como régimen indirectamente afectado, o al menos concernido, debe tomarse en consideración el de URUPABOL, cuyo Estatuto de 29 de mayo de 1981⁵⁷ fue adoptado por Uruguay, Paraguay y Bolivia – sin la participación de Argentina – ya que prevé un integrado aprovechamiento hídrico de los Ríos Paraná, Paraguay y Uruguay.

Por razones de espacio asignado a este trabajo sólo nos es factible una breve consideración sobre estos regímenes y las cuestiones fundamentales que la concurrencia particular señalada acarrea.

8.1. Estatuto del Río de la Plata (1973)

A la par del Estatuto del Río Uruguay, tal como se señalara arriba, otros dos acuerdos sobre régimen de “río”, “curso de agua” o “cuenca de drenaje” se verían comprometidos en caso de contaminación del Río Uruguay⁵⁸. En efecto, si el Río Uruguay, desde la altura de Fray Bentos se contaminara fuertemente, atento a que ese lugar se halla a 108 km de la desembocadura del Uruguay en el Río de la Plata, también se vería afectado el *Tratado argentino-uruguayo del Río de la Plata y su Frente Marítimo*⁵⁹, el que en su Capítulo IX (Arts. 47 a 52) prohíbe la degradación del medioambiente, por ejemplo el daño a la calidad de las aguas. De conformidad al Art. 47, se

⁵⁷V. Hummer, W. URUPABOL-Gruppe, en Waldmann/Zelinsky (Hrsg.), Politisches Lexikon Lateinamerika, 1982-2, p. 410 y ss.; Hummer, W. Die URUPABOL-Gruppe als subregionaler Kooperationsmechanismus im Cono Sur, en Nohlen/Fernández-Baeza/Bareiro (Eds.), Kooperation und Konflikt im La-Plata-Becken (1986), p. 205 y ss.

⁵⁸V. al respecto Hummer, W. La “cuenca hidrológica internacional” (“international drainage/river-basin”) como noción jurídica de derecho internacional público y su aplicación a los usos distintos de la navegación de las aguas de la “Cuenca del Plata”, TEMIS (Zaragoza), 1976, p. 287 y ss.

⁵⁹Treaty of the La Plata River and its Maritime Limits, de 19 de noviembre de 1973 [ILM 13 (1974), p. 251 y ss]; v. Barberis, J. A.-Pigretti, E. A. Régimen jurídico del Río de la Plata (1969); Greño Velasco, J. E. La Comunidad fluvial del Río de la Plata, REDI 1973, p. 39 y ss; Gros-Espiell, H. Le Traité relatif au “Río de la Plata” et sa façade maritime, AFDI 1975, p. 241 y ss.

entiende por “contaminación” la introducción directa o indirecta, por el hombre, en el medio acuático, de sustancias o energía de las que resulten efectos nocivos. Por su parte, el Art. 48, establece que cada Parte se obliga a proteger y preservar el medio acuático y, en particular, a prevenir su contaminación, dictando las normas y adoptando las medidas apropiadas, de conformidad a los convenios internacionales aplicables y con adecuación, en lo pertinente, a las pautas y recomendaciones de los organismos técnicos internacionales. Por ello, las Partes se obligan a no disminuir en sus respectivos ordenamientos jurídicos las exigencias técnicas en vigor para prevenir la contaminación de las aguas, como tampoco, la severidad de las sanciones establecidas para los casos de infracción (Art. 49). Por el Art. 50 las Partes se obligan a informarse recíprocamente sobre toda norma que prevean dictar con relación a la contaminación de las aguas. Cada Parte se hace responsable frente a la otra por los daños inferidos como consecuencia de la contaminación causada por sus propias actividades o por las de personas físicas o jurídicas domiciliadas en su territorio (Art. 51). La jurisdicción de cada Parte respecto de toda infracción cometida en materia de contaminación se ejercerá sin perjuicio de los derechos de la otra Parte a resarcirse de los daños que haya sufrido, a su vez, como consecuencia de la misma infracción. A esos efectos, las Partes se comprometen a prestarse mutua cooperación (Art. 52).

El procedimiento conciliatorio en caso de contaminación de las aguas está fijado en los Arts. 68 y 69, los que establecen que cualquier controversia que se suscitare entre las Partes con relación al Río de la Plata será considerada por la *Comisión Administradora*⁶⁰, a propuesta de cualquiera de ellas. Si en el término de ciento veinte días la Comisión no lograra llegar a un acuerdo, lo notificará a ambas Partes, las que procurarán solucionar la cuestión por negociaciones directas.

Si las negociaciones entre las Partes no tuvieran éxito tras 180 días de negociación, cualquiera de las Partes en el conflicto podrá acudir a la *Corte Internacional de Justicia* (Art. 87).

⁶⁰ Comisión Administradora del Río de la Plata.

8.2. Cuenca del Plata (1969)

Por otra parte, cualquier contaminación del Río Uruguay afectaría al régimen el *Tratado de la Cuenca del Plata* (1969)⁶¹ que reúne a cinco Estados Partes⁶² y regula los Ríos Paraná, Paraguay y Uruguay a más de su confluencia en el Río de la Plata, siendo uno de sus objetivos prioritarios la protección de las aguas (Art. 1)⁶³.

En la Cuarta Reunión Ordinaria de Cancilleres de la Cuenca del Plata, celebrada en Asunción el 31 de junio de 1971 fue adoptada la “*Declaración de Asunción sobre el Aprovechamiento de los Ríos Internacionales*”, la que en la resolución 23 del Acta, estableció, tanto para los ríos fronterizos de curso contiguo como los de curso sucesivo⁶⁴ los siguientes principios:

- obligación de intercambiar datos hidrometeorológicos de importancia;
- obligación de información previa a los países de la Cuenca de todo proyecto de construcción sobre o a orillas del curso del agua;
- derecho de cada Estado del curso superior al “uso equitativo y razonable de las aguas”, incluida la utilización hidroeléctrica;
- obligación de “no causar perjuicio sensible” a los Estados del curso inferior, especialmente la no *introducción* de elementos contaminantes⁶⁵.

⁶¹ Treaty of the River Plate Basin, de 23 de abril de 1969 [ILM 8 (1969), p. 905 y ss.; UNTS Vol. 875, p. 3 y ss.]; v. *Hummer, W. Struktur und Funktion des La-Plata-Becken-Vertrages*, en Nohlen/Fernández-Baeza/Bareiro (Eds.), *Kooperation und Konflikt im La-Plata-Becken* (1986), p. 167 y ss.; *Hummer, W. La Plata Basin*, en Bernhardt, R. (Ed.), *Encyclopedia of Public International Law*, Vol. 6 (1983), p. 237 y ss.; *Hummer, W. La Plata Basin*, en Bernhardt, R. (Ed.), *Encyclopedia of Public International Law*, Vol. 3 (1997), p. 101 y ss.

⁶² Este régimen se aplica a Argentina en el 32% de su superficie, a Bolivia en el 19%, a Brasil en el 17%, a Paraguay en el 100% y a Uruguay en el 80%.

⁶³ V. *White, E. Cuenca del Plata: Comentario*, en INTAL (Ed.), *Derecho de la Integración* (1969), p. 131 y ss.; *Blanco, C. La Cuenca del Plata, algo más que un esquema de integración física*, INTAL (Ed.), *Integración Latinoamericana* No. 42, diciembre 1979, p. 28 y ss.

⁶⁴ V. *supra*.

⁶⁵ V. *Barberis* (Nota 15), p. 59 y ss. (61 y ss.); *Cano, G. Aspectos jurídicos del uso plurinacional de la cuencas hídricas en la América Latina*, *Estudios internacionales*, Vol. 1 (1981), p. 69 y s.

Los dos últimos enunciados se presentan en el fondo como arreglos especiales del antiguo proverbio romano “sic utere tuo ut alienum non laedas”⁶⁶. En el fondo, todo perjuicio a uno de los cursos de agua de la Cuenca del Plata concierne a toda la Cuenca.

9. Litigio en el ámbito del MERCOSUR

A la par del proceso jurídico seguido por las partes contendientes ante la CIJ, se ha llevado adelante otro procedimiento ante un *Tribunal Arbitral Ad Hoc del MERCOSUR*. Si bien ambos procesos tienen las mismas partes, los casos deben distinguirse por sus fundamentos: a) mientras que la Argentina en el proceso ante la CIJ demandó a Uruguay por violación del Estatuto del Río Uruguay de 1975; b) Uruguay demandó a Argentina ante el Tribunal Ad Hoc del MERCOSUR por impedimentos a la libre circulación de bienes y servicios en el ámbito del MERCOSUR, como consecuencia de los cortes de rutas efectuados por grupos privados de protesta argentinos. Con relación a este segundo procedimiento, a continuación, efectuaremos algunas consideraciones.

El 3 de mayo de 2006, Uruguay demandó a 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 Tribunal arbitral ad hoc fue compuesto por Luis Martí Mingarro (Presidente)⁶⁷, José María Gamio (Uruguay) y Enrique Carlos Barreira (Argentina).

⁶⁶ V. von der Heydte, A. Völkerrecht (1958), Tomo. 1, p. 241.

⁶⁷ Si bien, el primer árbitro designado por Argentina (luego renunciante), Héctor Masnatta, objetó la designación de Luis Martí Mingarro como Presidente por ser de la nacionalidad de una de las empresas involucradas en la divergencia (ENCE). El tribunal convocado para la solución de esta divergencia – Tribunal Permanente de Revisión del MERCOSUR (TPR) – declaró en Laudo 2/2006, de 6 de julio de 2006, no admisible la petición argentina, dado que no podía pronunciarse sobre una eventual parcialidad del juez cuestionado, no emitiendo juicio de valor sobre el mérito de las alegaciones sustentadas por la Parte argentina, que bien podían ser nuevamente presentadas como contenido de un eventual recurso de revisión contra el laudo arbitral que en definitiva recayere.

El principal reclamo de Uruguay se centró en los cortes en territorio argentino de rutas de acceso a puentes internacionales “en protesta por la construcción de plantas de celulosa sobre el Río Uruguay”, si bien en el *petitum* solicitó que el Tribunal decida:

(a) que Argentina ha incumplido sus obligaciones derivadas de los artículos 1 y 5 del Tratado de Asunción, artículos 1º, 2º y 10 par. 2º del Anexo I de dicho Tratado; artículos II, III y IV del Protocolo de Montevideo sobre Comercio de Servicios así como de principios y disposiciones del Derecho Internacional aplicables en la materia⁶⁸; y

(b) que la República Argentina, de reiterarse los impedimentos a la libre circulación, debe adoptar las medidas apropiadas para prevenir y/o hacer cesar tales impedimentos y garantizar la libre circulación con Uruguay.

Argentina, por su parte, rechazó la reclamación arguyendo *i.a.*:

- que Uruguay había cambiado el objeto de la demanda, el que primero era “impedimentos a la libre circulación” y, luego, por “omisión del Estado argentino en adoptar medidas apropiadas para prevenir y/o hacer cesar los impedimentos a la libre circulación”;

- que los cortes de rutas y puentes no se tradujeron en perjuicios, ni desde el punto de vista del comercio bilateral ni del turismo;

- que siempre hubo rutas alternativas abiertas;

- que las circunstancias determinaron una “contraposición entre los derechos de libre expresión del pensamiento y de reunión, por un lado, y el derecho a la libre circulación de bienes, por otro”, no pudiendo Argentina impedir el ejercicio derechos humanos mediante la represión y la violencia, quedando en sus manos sólo la disuasión.

El 6 de septiembre de 2006, el Tribunal Arbitral “Ad Hoc” dictó su fallo, al que en trabajo anterior denomináramos “postmoderno”⁶⁹, atento a que los Árbitros optaron por:

⁶⁸ Llama la atención que Uruguay, también, haya reclamado ante el Tribunal Arbitral “Ad Hoc” del MERCOSUR por violaciones ajenas al sistema, por ejemplo: “los cortes de ruta han desconocido compromisos vigentes entre las Partes en virtud de instrumentos jurídicos internacionales relativos a Derechos Humanos así como también exigibles en la Argentina por sus normas internas” (Numeral 27 del laudo).

⁶⁹ v. *Drnas de Clément, Z.* El laudo arbitral del MERCOSUR sobre las celulósicas uruguayas (06/09/06): Un fallo postmoderno, en *DeCITA* N° 7, Garantías, Ed. Boiteaux / Zavalía, Brasil - Argentina, 2007.

- usar vocablos que descontextualizan institutos jurídicos⁷⁰;
- emplear una técnica postracionalista en la que imbrican los sentimientos del Tribunal con la ponderación de los hechos⁷¹;
- tomar en consideración y dar peso jurídico a creencias intersubjetivas⁷²;
- otorgar peso a la voluntad y acción de variados actores, incluso, no gubernamentales⁷³;

⁷⁰ Por ejemplo, si bien Uruguay señala que la base de su reclamación surge por los cortes, reconoce que los mismos: *son en “*protesta por la construcción de las plantas de celulosa*” (Numeral 17 del laudo); *son en “*reacción ante la construcción*” de las pasteras (Numeral 87 del laudo); *son consecuencia del “*hecho de que en la costa uruguaya no cesaran las construcciones*” (Numeral 157 del laudo), etc. Es de observar que a pesar de esas manifestaciones del Tribunal, éste en ningún momento hace referencia a “*contramedidas*”, aspecto particularmente relevante, si se tiene en cuenta que el Tribunal también puso de manifiesto “*su comprensión en cuanto al sentimiento de alarma y consecuente protesta de los vecinos de la ribera argentina del Río Uruguay*” (Numeral 173 del laudo, entre otros párrafos de significación equivalente).

⁷¹ Por ejemplo, el Tribunal expresa “*Los integrantes del Tribunal pertenecen a países en los cuales se ha experimentado el avasallamiento de los denominados derechos humanos (...), por lo que el planteo no deja de serles de alta sensibilidad*” (Numeral 127 del laudo).

⁷² Ello, tanto con relación a particulares como al Estado argentino. Así, por ejemplo, al expresar i. a.: a) con relación a los particulares: “*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 (...)*” (Numeral 173 del laudo, ya citado con otro objeto); b) con relación al Estado (y a los particulares): “*Así las cosas, este Tribunal considera que el Gobierno argentino pudo haber tenido razones para creer que actuó dentro de la legalidad al ser tolerante con las manifestaciones de los vecinos que cortaron las rutas en cuestión, por considerar que violentar la actividad de los mismos podía implicar cercenarles derechos fundamentales y porque esos reclamos eran juzgados atendibles en razón de la creencia (cierta o errónea, aún no lo sabemos pues ello dependerá de las conclusiones a que se arribe con el tiempo) de que las obras cuestionadas en el territorio uruguayo generarán en el territorio argentino una repercusión negativa para su calidad de vida y para el futuro económico de la zona*” (Numeral 144 del laudo).

⁷³ Por ejemplo, el Numeral 81 del laudo señala: “*(...) el caso presente no carece de complejidad, dada la diversidad de protagonismos - grupos, asambleas, poderes públicos - (...)*”.

- razonar y decidir, apoyándose en ideas difusas y generales de justicia y legitimidad, mostrando escaso apego a la normativa MERCOSUR y al derecho internacional⁷⁴;

- pronunciarse aun cuando reconocen que la cuestión excede la materia de competencia del Tribunal⁷⁵.

En resumen, el Tribunal decidió:

1) *Que tiene jurisdicción para entender y resolver sobre el objeto de la controversia planteada;*

2) *Que, acogiendo parcialmente la pretensión de la Parte Reclamante, declara que la ausencia de las debidas diligencias que la Parte Reclamada debió haber adoptado para prevenir, ordenar o, en su caso corregir los cortes de las rutas que unen a la República Argentina con la República Oriental del Uruguay, realizados por los vecinos de la ribera argentina del río Uruguay (...), 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.*

3) *Que, desestimando parcialmente la pretensión de la Parte Reclamante, se declara que, en atención a las circunstancias del caso, no resulta procedente en derecho que este Tribunal "Ad Hoc" adopte o promueva determinaciones sobre conductas futuras de la Parte Reclamada.*

⁷⁴ Por ejemplo, el Numeral 122 del laudo expresa: "En relación con el planteo de la Parte reclamada que no se le puede exigir que para impedir las manifestaciones reprima a sus propios ciudadanos, el Tribunal considera que la cuestión no pasa por que se exijan al Estado Reclamado resultados sin reparar en los costos (tanto sociales como individuales) que ellos pudieran implicar, pues no se desconoce que se está afectando a ciudadanos de toda una comunidad que sostienen reclamos que, en sí mismos, no pueden ser calificados de injustos ya que, en su visión, se consideran amenazados con un futuro que implicaría una disminución en su calidad de vida (...)"

⁷⁵ Por ejemplo, el Numeral 161 del laudo reconoce: "[El] conflicto reconoce una normativa (...) cuyo objeto excede la materia de integración económica propiamente dicha, razón por la cual se ventila en otra jurisdicción (...)" ; el Numeral 173 del laudo señala: 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]".

Es de observar que, tanto argentinos como uruguayos consideraron al fallo “salomónico” y se declararon vencedores en la contienda. Así, en Argentina, se resaltó que los árbitros “concluyeron que la 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 al Uruguay y se abstuvieron de fijar penas a futuro si es que las obstrucciones se reiteraran”⁷⁶. Por su parte, Uruguay, triunfalizó el dictamen, resaltando que “el Tribunal del MERCOSUR dio la razón a Uruguay”, al fallar en favor de la demanda uruguaya, determinando que la actuación de Argentina ante los cortes de ruta violó el Tratado de Asunción que garantiza la libre circulación⁷⁷.

En su reclamo ante el sistema arbitral de MERCOSUR, i.a., Uruguay ha señalado que “el Tratado de Asunción, por el cual se decide constituir el MERCOSUR, establece que el *mercado común* implica la libre circulación de bienes, servicios y factores productivos entre los países a través de la eliminación, entre otras, de las restricciones no arancelarias a la circulación de mercaderías y de cualquier otra medida equivalente”⁷⁸.

Asimismo, Uruguay ha alegado que por “restricciones” se entiende, cualquier medida de carácter administrativo, financiero, cambiario o de “cualquier naturaleza” mediante el cual un Estado Parte impida o “dificulte”, por decisión unilateral, el comercio recíproco y que “es un valor entendido que a partir del 1° de enero de 2000, el MERCOSUR constituye una zona de libre comercio universal (salvo algunas excepciones) por lo que a partir de dicha fecha todas las restricciones que impidan o dificulten el comercio recíproco constituyen barreras y obstrucciones al comercio, incompatibles con los compromisos asumidos”⁷⁹.

Por su parte, Argentina ha señalado que, en lo que hace a la libre circulación de bienes, cabe recordar que las metas fijadas en el tratado fundacional del MERCOSUR aún no se encuentran plenamente vigentes y que las restricciones no arancelarias sólo pueden ser medidas gubernamentales⁸⁰.

⁷⁶ El conflicto con Uruguay: fallo salomónico de un tribunal regional, *Diario La Nación*, 7 de septiembre de 2006, www.lanacion.com.ar

⁷⁷ *Diario La República*, 7 de septiembre de 2006, www.larepublica.com.uy

⁷⁸ Numeral 22 del laudo.

⁷⁹ Números 23 y 24 del laudo.

⁸⁰ Números 45 y 46 del laudo.

Con relación a ello, en el numeral 103 de los “Considerandos” del laudo, el Tribunal distinguió entre integración económica como “situación” y como “proceso”, y en el numeral 104, ha expresado que “no se puede negar que, como “proceso”, el MERCOSUR “se encuentra en permanente desarrollo” pero que “es dable señalar que, salvo determinadas excepciones, a partir del 31 de diciembre de 1999, el MERCOSUR constituye una zona de libre comercio”. En el numeral 108, el Tribunal recordó que “no se puede concebir un Mercado Común” sin libre circulación. Sin embargo, en el numeral 109 del laudo entendió que el corte de rutas no constituía “una restricción arancelaria en sentido estricto”, aun cuando hubiese implicado una restricción objetiva a la libre circulación.

Bien ha distinguido el laudo entre “situación” y “proceso”. Potencialmente, como “proceso”, el MERCOSUR será un mercado común con libre circulación de bienes, servicios y personas, lo que alcanzará como establece el propio “Tratado de Asunción” de modo gradual y flexible. En la realidad, como “situación”, el Mercado Común del Sur no llegó a constituirse a la fecha. Al no haberse alcanzado el mercado común al 31 de diciembre de 1994, el “Protocolo de Ouro Preto” reafirmó los principios y objetivos del Tratado de Asunción aún no logrados. Recién, tras distintos cronogramas, el *Consejo Mercado Común* (CMC) asumió el compromiso de completar la Unión Aduanera al 1 de enero de 2006, la que – a pesar del cronograma establecido y su repetida postergación – no se ha constituido a la fecha, menos aún el Mercado Común⁸¹.

En sentido concordante con lo señalado precedentemente, en el Laudo VI del MERCOSUR sobre Prohibición de Importación de Neumáticos Remoldeados Procedentes de Uruguay, de 9 de enero de 2002⁸², el Tribunal ha expresado que deben tenerse en cuenta los criterios integradores de la normativa MERCOSUR con las normas y principios que regulan el derecho internacional⁸³ para alcanzar “la formación gradual del mercado compartido”, al que consideró aún no constituido⁸⁴.

⁸¹ V. *Drnas de Clement, Z.* Comercio y Ambiente. Las Restricciones no arancelarias como instrumento de preservación ambiental en el MERCOSUR (2005), p. 146 y ss.

⁸² Estado Reclamante: Uruguay; Estado Reclamado: Brasil.

⁸³ Introducción del Punto B del Considerando.

⁸⁴ Punto C – “Principios generales en materia de integración” del Punto B del Considerando.

Sin embargo, en el Caso de Uruguay contra Argentina por los cortes de ruta que tenemos bajo análisis, el Tribunal acogió parcialmente la pretensión uruguaya, al declarar que: "(...) la ausencia de las debidas diligencias que la Parte Reclamada debió haber adoptado para prevenir, ordenar o, en su caso corregir los cortes de las rutas que unen a la República Argentina con al República Oriental del Uruguay, realizados por los vecinos de la ribera argentina del río Uruguay 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"⁸⁵.

Decidió ello, a pesar de que el propio Tribunal reconoció que la omisión del gobierno argentino de impedir los cortes de rutas y puentes "no ha tenido por objeto impedir la libre circulación"⁸⁶: *"No surge (...) que haya existido en las autoridades argentinas la intención de impedir la libre circulación y burlar el compromiso del Art. 1º del Tratado de Asunción (...)"*⁸⁷. Además, señaló que los cortes no implicaron una medida discriminatoria: *"(...) Si bien los cortes de ruta producidos por la población y la actitud permisiva del Gobierno argentino produjeron innegables inconvenientes, los mismos afectaron tanto al comercio uruguayo como al argentino, ya que los manifestantes que protagonizaron los cortes de ruta no hicieron diferencias de tratamiento entre la mercadería de origen uruguayo o de origen argentino ni tampoco entre las importaciones o las exportaciones de uno u otro país"*⁸⁸.

Al respecto es de tener en cuenta lo señalado por *Stoffel Valloton*: "en casos de omisión o inactividad manifiesta de las autoridades públicas ante actuaciones de particulares que llegan a obstaculizar la libre circulación de mercaderías", "las indudables connotaciones políticas de tales actuaciones dificultan la acción adecuada de las autoridades públicas y hacen delicada una respuesta tajante respecto a la atribución de la responsabilidad del Estado (...)".

La autora recuerda en nota de pie de página la respuesta del Presidente de la Comisión Europea Jenkins a la pregunta escrita N°

⁸⁵ Punto 2 de la Decisión.

⁸⁶ No obstante a la validez de esta observación el hecho de que el Tribunal en el referido numeral haya usado la afirmación con otros fines argumentativos.

⁸⁷ Numeral 142 del laudo.

⁸⁸ Numeral 143 del laudo.

909/79 del diputado del PE, *M. Moreland*, de 20 de mayo de 1980⁸⁹. Este último había preguntado si las acciones sindicales, tales como los piquetes de huelga organizados en los muelles, que obstaculizaban los intercambios comerciales entre Estados Miembros podían constituir una limitación cuantitativa a la libre circulación de mercancías contraria al Tratado. La Comisión contestó: “(...) no constituyen como tales una restricción cuantitativa a los intercambios en el sentido del Art. 30 (...). No obstante, la Comisión reconoce que como las que se describen (...) sin ser contrarias al Art. 30 pueden, en ciertas condiciones, perturbar los intercambios en el interior de la Comunidad. Aun estimando que se trata de un tema que merece una reflexión profunda”.

La autora agrega a modo de conclusión: “Mientras el Derecho comunitario no considere contrario a los Arts. 30 ó 34 la permisividad del Estado Miembro con respecto a ciertas actuaciones de particulares, éstos seguirán pudiendo restringir impunemente la libre circulación de mercancías”⁹⁰. Si bien, recuerda la autora que esa permisividad por decisión política comunitaria se ha ido debilitando en el modelo europeo – habiéndose completado en este mercado interior, a partir de 1993 en forma total - tal profundización no sería transferible al incipiente modelo de integración que representa el MERCOSUR.

Sobre esta cuestión fundamental, se ha ocupado el TAHM, particularmente, en el numeral 150 de su laudo, entendiendo con relación a la transferibilidad al sistema del MERCOSUR de la jurisprudencia europea de los casos *Comisión/Francia*⁹¹ y *Schmidberger/Austria*⁹², lo siguiente: “El Tribunal considera que no son asimilables a este caso ninguno de los precedentes de la Corte de Justicia Europea invocados en el Reclamo y en la Respuesta. No sólo por la diferencia cualitativa que tiene el derecho comunitario europeo, de claro carácter supranacional respecto del derecho del MERCOSUR que es índole interestatal y por el hecho de que la normativa aplicable

⁸⁹ J.O.C.E. C. N° 156 de 25 de junio de 1980, p. 11.

⁹⁰ *Stoffel Valloton, N.* La prohibición de restricciones a la libre circulación de mercancía en el Comunidad Europea (2000), pp. 260-261 y 265-280.

⁹¹ CJCE, asunto C-265/95, *Comisión/Francia*, sentencia de 9 de diciembre de 1997 (<http://curia.europa.eu/jurisp/cgi-bin/form.pl?lang=es>); v. *Hummer, W.-Vedder, C.* Europarecht in Fällen, 4ª. Ed. (2005), p. 106 y ss.

⁹² CJCE, asunto C-112/00, *Eugen Schmidberger/República de Austria*, sentencia de 12 de junio de 2003 (<http://curia.europa.eu/jurisp/cgi-bin/form.pl?lang=es>); v. *Hummer, W.-Vedder, C.* Europarecht in Fällen, 4ª. Ed. (2005), p. 527 y ss.

es diferente de la que rige en nuestro caso, sino también por razón de la peculiaridad de los casos” (Numeral 150). Sin embargo, se trata evidentemente de una “aplicabilidad directa” de los principios de libre circulación de mercancías y servicios en el ámbito del MERCOSUR.

Tal como lo señaláramos en las conclusiones de un trabajo previo al presente⁹³, el Tribunal Arbitral Ad Hoc del MERCOSUR, en un pronunciamiento típicamente postradicionalista y poco coherente con sus propias argumentaciones como lo es el del 6 de septiembre de 2006, tras manifestar “comprender” la respuesta popular, “considerarla legítima”, sentirse “sensible” a la necesidad de respetar los derechos de los assembleístas, declarar la “buena fe” del Gobierno argentino, señalar que ni los cortes ni la omisión estuvieron dirigidos a afectar el comercio entre los dos países, como tampoco constituyeron restricciones no arancelarias, luego, a la hora de decidir sobre el *petitum* uruguayo – sin fundamentación en derecho acorde a la percepción de los hechos y argumentos – decidió que la ausencia de “las diligencias debidas” por parte de Argentina para prevenir, ordenar o corregir los cortes de rutas no era 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, decisión que, paradójicamente, resulta inoficiosa para los intereses de Uruguay, dado que el pronunciamiento le es insuficiente para la adopción de las medidas compensatorias contempladas en el Art. 31 Protocolo de Olivos (2002)⁹⁴ frente a los nuevos cortes de rutas y puentes entre Argentina

⁹³ *Drnas de Clément* (nota 79).

⁹⁴ Art. 31 del Protocolo de Olivos: „1. 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 (1) año, contado a partir del día siguiente al que venció el plazo referido en el artículo 29.1, e independientemente de recurrir a los procedimientos del artículo 30, de iniciar la aplicación de medidas compensatorias temporarias, tales como la suspensión de concesiones u otras obligaciones equivalentes, tendientes a obtener el cumplimiento el laudo.

2. El Estado Parte beneficiado por el laudo procurará, en primer lugar, suspender las concesiones u obligaciones equivalentes en el mismo sector o sectores afectados. En el caso que considere impracticable o ineficaz la suspensión en el mismo sector, podrá suspender concesiones u obligaciones en otro sector, debiendo indicar las razones que fundamentan esa decisión.

y Uruguay, en tanto el laudo sólo hace un pronunciamiento de derecho pero no indica comportamiento alguno a cumplir a Argentina⁹⁵.

En el régimen del “Protocolo de Olivos” (PO) (2002) este laudo es revisable por el Tribunal Permanente de Revisión, estando el recurso limitado a las cuestiones de derecho tratadas en la controversia y a las interpretaciones jurídicas realizadas en tales laudos (Art. 17 PO).

10. Consideraciones finales

Gracias a una campaña puntual de *Greenpeace*⁹⁶ en ocasión de la IV Cumbre Eurolatinoamericana (UE-LAC) llevada a cabo en Viena el 12 de mayo de 2006, se hizo notoria para el público europeo la

3. Las medidas compensatorias a ser tomadas deberán ser informadas formalmente, por el Estado Parte que las aplicará, con una anticipación mínima de quince (15) días, al Estado Parte que debe cumplir el laudo.

⁹⁵ Es de observar que los Tribunales Ad Hoc del MERCOSUR en sus laudos precedentes, a diferencia del que tenemos bajo consideración, han dispuesto comportamientos a la parte vencida. Así han decidido: *que “el régimen (...) objeto de la controversia deberá ajustarse (...)” (Laudo I); *que “la resolución (...) y los actos administrativos que en su consecuencia fueron implementados, no son compatibles con (...) la normativa MERCOSUR en vigor y por lo tanto deberán ser revocados (Laudo III); *que se declara que “la resolución (...) es violatoria de la normativa MERCOSUR” (Laudo V); *que “la portaría N° (...) es incompatible con la normativa MERCOSUR” y consecuentemente, el país infractor deberá “adaptar su legislación interna” (Laudo VI); *que se declara que “existe una situación de incumplimiento (...) a la obligación impuesta” y se ordena “la incorporación al ordenamiento jurídico interno de (...) (Laudo VII); *que el Tribunal decidió el cese de los efectos discriminatorios en el plazo de (...) (Laudo VIII); *que el Estado infractor “proceda a eliminar la bonificación establecida en la Ley (...) (Laudo IX) etc.; v. Doctrina jurisprudencial de los laudos arbitrales del MERCOSUR, en Instituto de Derecho Internacional y Derecho de la Integración/Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba (eds.), Cuaderno de Derecho Internacional Número I (2004); <http://www.acader.unc.edu.ar>

⁹⁶ V. Hummer, W. Internationale nichtstaatliche Organisationen im Zeitalter der Globalisierung – Abgrenzung, Handlungsbefugnisse, Rechtsnatur, en Dicke/Hummer/Girsberger/Boele-Woelki/Engel/Frowein (Eds.), Völkerrecht und Internationales Privatrecht in einem sich globalisierenden internationalen System – Auswirkungen der Entstaatlichung transnationaler Rechtsbeziehungen, en *BdGVR* Vol. 39 (2000), p. 45 y ss.

existencia de un conflicto de soberanía y ambiental argentino-uruguayo, hasta ese momento totalmente desconocido en Europa. Argentina y Uruguay se hallan en conflicto por la construcción de fábricas de celulosa sobre la orilla Este del río Uruguay, las que, una vez en funcionamiento, habrían de causar contaminación significativa transfronteriza. Argentina demandó a Uruguay el 4 de mayo de 2006 ante la *Corte Internacional de Justicia* (CIJ) por la violación del Estatuto del Río Uruguay (1975) y solicitó al mismo tiempo la indicación de medidas provisionales con el fin de obtener la orden de suspensión de la construcción de las pasteras. La Corte rechazó el pedido de indicación de medidas provisionales mediante ordenanza de 13 de julio de 2006, atento a que Argentina, a criterio de la Corte, no había podido probar que “las construcciones de las pasteras colocan en riesgo inminente de daño irreparable al medioambiente del río Uruguay (*“the constructions of the mills poses an imminent threat of irreparable damage to the aquatic environment of the River Uruguay”*). La Corte asimismo ha remarcado la obligación permanente de Uruguay de no causar perjuicio a la calidad de las aguas del río Uruguay con la construcción de las plantas. La decisión sobre el fondo será pronunciada por la Corte, probablemente, en dos años aproximadamente, momento en el que, al menos una de la pasteras estará en funcionamiento. En ese momento se hará evidente si los temores de la parte demandante eran o no fundados.

A la par del litigio sobre derechos de soberanía y de protección del medioambiente ante la CIJ, los dos Estados vecinos se involucraron en otro procedimiento ante el *Tribunal arbitral Ad hoc del MERCOSUR*. En este último procedimiento Argentina ha sido la demandada y ha tenido que responder por la omisión de liberar los cortes de rutas y puentes internacionales realizados por organizaciones ambientalistas y vecinos, durante más de tres meses, con miras a impedir la provisión de materiales para la construcción de las fábricas de celulosa cuestionadas. Uruguay, en su demanda de 3 de mayo de 2006, no ha reclamado por las protestas de particulares, más bien, lo ha hecho por la política omisiva argentina que atentó contra el principio de libre circulación de mercancías y servicios en el MERCOSUR, incluido el Protocolo de Montevideo.

Si bien el Tribunal arbitral no admitió traspolar al caso argentino-uruguayo la jurisprudencia del derecho comunitario europeo y no ha considerado aplicables los precedentes de la Corte de Justicia de las Comunidades Europeas en los Casos *Comisión/Francia* y *Schmidberger/Austria*, parte evidentemente del principio de “aplicabilidad directa” de los principios de “libre comercio” y “libre

circulación de servicios” en el MERCOSUR y condena a Argentina por atentar contra esas libertades. Aun cuando el Tribunal no encontró en Argentina intención de causar perjuicio o actuar discriminatorio, conforme al principio internacional de “diligencia debida”, ha entendido que ese país tiene el deber de poner fin al comportamiento de los activistas.

En su laudo arbitral de 6 de septiembre de 2006 el Tribunal arbitral constató que los cortes de rutas no controlados por Argentina no son compatibles con la libre circulación de mercancías y servicios, sin embargo para otros actos similares que amenacen en el futuro no cabe la aplicación de medidas compensatorias en el sentido del Art. 31 del PO, como tampoco medidas de retorsión que aseguren el cumplimiento del dictamen atento a que el laudo no ha indicado obligaciones específicas de comportamiento.

Los dos procesos han dañado considerablemente las previamente amistosas relaciones de vecindad entre Argentina y Uruguay, dañando asimismo la relaciones del Cono Sur. El ambiente diplomático no se ha conformado con la sanción a Argentina por “omisión”, y va más lejos buscando sanciones para particulares. Así el 8 de septiembre de 2006 se produjo el primer pronunciamiento penal uruguayo por crímenes de lesa humanidad durante la dictadura, en la Causa *Adalberto Waldemar Soba Fernández*. La misma fue llevada adelante contra seis miembros del servicio secreto militar (OCHOA)⁹⁷ y dos miembros de una unidad especial de lucha contra el terrorismo,⁹⁸ contra los que el procurador argentino *Daniel Rafecas* había lanzado orden de arresto. Uruguay prefirió no hacer lugar a la extradición y juzgar a los imputados en su propio país, aplicándoles una dura pena.⁹⁹

⁹⁷ José Nino Gavazzo, Gilberto Vézquez, Jorge Alberto Silveira, Ernesto Ramas, José Ricardo Arab y Luis Alfredo Maurente. Manuel Cordero, quien en el entretiem po se trasladó a San Pablo, recibió orden de captura internacional; *Fernández, F.* Cordero está “preocupado”, en *El País* (Montevideo) del 13 de septiembre de 2006, p. 5; *Hummer, W. – Mayr-Singer, J.* „Hacer desaparecer“ und „impunidad“. Das „Verschwindenlassen“ und seine Pardonierung, en *Gornig* y otros (Eds.), *Gedächtnisschrift Dieter Blumenwitz* (2007).

⁹⁸ Ricardo José Medina y José Felipe Sande Lima; *Roba, N.* Mandos militares serán citados en nueva etapa de indagatoria, en *El País* (Montevideo), del 13 de septiembre de 2006, p. 4.

⁹⁹ V. Uruguay stellt sich Diktatur-Ära, en *Salzburger Nachrichten* del 13 de septiembre de 2006, p. 8.

COOPERACION Y CONFLICTO EN EL MERCOSUR

No solamente en las relaciones bilaterales el ambiente diplomático se ha vuelto desagradablemente sensible, sino también en el contexto multilateral de ALADI y MERCOSUR. El comportamiento de entorno que hasta aquí había sido relativamente coherente entre los dos Estados, no lo es más, de modo que los problemas, tanto los internos del MERCOSUR como los externos, se profundizan y no permiten prever su solución amistosa en el futuro, tal como lo fuera hasta ahora.

CAPITULO II

LA GUERRA DE PAPEL. REFLEXIONES SOBRE EL HECHO Y LAS POSIBILIDADES DE SUS TRIBUNALES

Heber Arbuett -Vignali

Resumen

El diferendo uruguayo-argentino por la instalación de unas plantas de fabricación de pulpa de celulosa sobre el Río Uruguay, caso paradigmático por sus repetidos errores de negociación, también pone en evidencia que el Derecho Internacional Público carece de un tercero imparcial con jurisdicción obligatoria y posibilidades reales de hacer ejecutar sus sentencias (o laudos) en el ámbito interno de los Estados, con lo cual se está en estado civilizado pero, a la vez, de guerra (LOCKE, 1690, Segundo discurso sobre el gobierno).

En el trabajo se resume el caso, se le ubica en el marco de una sociedad de riesgos, se señalan los errores cometidos al querer resolverlo y se destacan las carencias institucionales y jurídicas del actual sistema para poder solucionarlo. Por último, se reflexiona sobre posibles salidas.

Palabras clave

Ausencia de Jurisdicción Efectiva.

Abstract

The dispute between Argentina and Uruguay regarding the construction of a pulp mill factory on the Uruguay River demonstrates that Public International Law can not provide an impartial third party with an effective capacity to execute the resolutions of international tribunals in the domestic framework of the States. This means that we are in a civilization status but at the same time in war (LOCKE, 1690, second presentation on governance).

In this work we describe the Pulp Mills case in the context of the so called "society of risks"; we also point the different mistakes made by the parties in the negotiation and the institutional and legal difficulties of the current system to find a solution to this issue. Finally, we consider possible solutions to the conflict.

SUMARIO: 1. *Los hechos y el derecho.* 2. *Las ocurrencias en el caso.* 3. *Nuestro enfoque.* 4. *La sociedad de riesgos.* 5. *El equívoco de base y las opciones infortunadas.* 6. *Las carencias institucionales y jurídicas.* 7. *La salida del conflicto.*

1. Los hechos y el derecho

En un muy sucinto resumen puede decirse que, entre enero de 2003 y febrero de 2005 el Gobierno uruguayo, después de realizar estudios sobre el impacto ambiental, autorizó a dos empresas, una española (ENCE) y otra finlandesa (Botnia) a instalar sus respectivas plantas de fabricación de pulpa de celulosa, con capacidad de producción de medio millón y un millón de toneladas anuales respectivamente, en la zona de Fray Bentos¹, sobre el Río Uruguay, común y fronterizo con la República Argentina. Las instalaciones se situaron en las cercanías del Puente Internacional General José de San Martín que une Fray Bentos (Uruguay) con Puerto Unzué (Argentina), a la altura de la ciudad argentina de Gualaguaychú, Provincia de Entre Ríos, que está distante del Río Uruguay, pero cuya jurisdicción llega a él en extensiones dedicadas en parte a la explotación del turismo.

En el marco jurídico, el Tratado de Límites del Río Uruguay del 7 de abril de 1961 y su Estatuto Jurídico del 26 de febrero de 1975,

¹ Posteriormente, a mediados de 2006, la empresa ENCE decidió re localizar su instalación, sacándola de Fray Bentos. A la fecha (noviembre 2006) de escribir este trabajo, se ha decidido que la nueva ubicación será en Uruguay, pero aún se está estudiando dónde será el lugar definitivo de la misma.

regulan, entre otras cosas, las obras a instalar en la zona de influencia del río estableciendo el derecho de ambas Partes de aprovechar las aguas del mismo dentro de su jurisdicción para diversos fines, entre los cuales se señalan los emprendimientos industriales, sin perjuicio de obligarlas a seguir determinados procedimientos (los establecidos en el Estatuto, arts. 7 a 12) en caso de que "...el aprovechamiento sea de entidad suficiente para afectar el régimen del río o la calidad de las aguas." (artículo 27 del Estatuto).

En estos casos, la Parte que proyecte la obra deberá comunicarlo a la Comisión Administradora del Río Uruguay (CARU)². En este organismo las Partes deben llegar a un acuerdo³. Si el acuerdo no se produce, cualquiera de las Partes puede llevar el diferendo ante la Corte Internacional de Justicia quién decidirá si la obra puede construirse, si se debe modificar el proyecto y cómo o si no se puede construir; esta decisión es vinculante e inapelable (art. 58 del Estatuto)⁴.

2. Las ocurrencias en el caso

Como las obras proyectadas por ENCE y Botnia tienen, por separado o reunidas, una magnitud suficiente como para que una vez puestas en funcionamiento sean capaces, eventualmente, de afectar la calidad de las aguas (no así para afectar el régimen del río), el caso debía seguir el trámite previsto en el marco de la CARU.

² Se trata de una Organización Internacional intergubernamental binacional, integrada por dos Delegaciones, una de Uruguay y otra de Argentina, las cuales dependen jerárquicamente de sus gobiernos a través de los respectivos Ministerios de Relaciones Exteriores. Cada una de ellas dispone de un voto, razón por la cual sólo se pueden adoptar decisiones cuando ambas Delegaciones coinciden en la misma solución, unanimidad o consenso según los procedimientos de negociación que le antecedan. Pese a esta característica el sistema no impone ni expresa, ni indirectamente un derecho de veto, porque en los casos de discrepancias en que no pueda llegarse a una solución común, cualquiera de las partes puede recurrir a la Corte Internacional de Justicia según lo dispuesto en el arts. 60, 58 y 59, quién resolverá la controversia dictando un fallo que tendrá carácter de vinculante para las Partes. Mediante tal procedimiento jurisdiccional se supera cualquier estancamiento derivado de posiciones encontradas.

³ Ello ocurrirá cuando la Parte informada no objete la construcción en sí o si, habiéndola observado, la parte que construye levanta las observaciones satisfactoriamente haciendo en el proyecto las modificaciones necesarias ante la solicitud.

⁴ Ver supra, llamada 2 in fine.

Por un acuerdo verbal del que quedó documentación accesible⁵ ambos gobiernos coincidieron acerca de la construcción de ENCE⁶. Posteriormente, en mayo de 2004, se aprobó en CARU un acta extraordinaria donde se recogieron las instrucciones de los respectivos gobiernos y se estableció un plan de monitoreo de las aguas del río Uruguay⁷. En marzo de 2005 el Jefe de Gabinete argentino informó al Congreso acerca de que se había llegado a un acuerdo “para las plantas de celulosa” en base a un régimen de monitoreo de las aguas del río Uruguay y, el 5 de mayo de 2005 los Presidentes de ambos países constituyeron un Grupo de Alto Nivel para complementar los estudios del caso. Todo parecía encaminarse correctamente, pero no era así.

Después de once reuniones el Grupo Técnico Binacional de Alto Nivel no llegó a ningún acuerdo y, entre diciembre de 2005 y enero de 2006, ambas Delegaciones se expidieron en informes separados. Antes, a partir de septiembre 2005, se había desencadenado un enfrentamiento abierto. Autoridades provinciales de Entre Ríos, además de declarar a la provincia “libre de papeleras” (sic), promovieron acciones legales internas, hicieron denuncias internacionales y adoptaron actitudes políticas tendientes a impedir la instalación de las plantas de fabricación de pasta de celulosa en Fray Bentos, Uruguay. El 23 de diciembre de 2005 comenzó el corte de rutas de acceso al Uruguay organizado por un grupo privado denominado Asamblea Ciudadana de Gualaguaychú⁸. Los cortes se extendieron, con algunas interrup-

⁵ Nos referimos al acuerdo entre los Ministros de Relaciones Exteriores Bielsa, de Argentina y Opertti, de Uruguay; acuerdo cuya celebración ambos ministros reconocieron en actos público y oficiales y de cuya existencia da cuenta la Presidencia de la Nación Argentina en su Memoria Anual del Estado de la Nación presentado al Congreso de la Nación el 2 de marzo de 2004. Estos datos y los demás consignados en este artículo, han sido extraídos de: ARBUET-VIGNALI, Heber y BARRIOS, Luis: *Chimeneas en Fray Bentos*. De un ámbito local a una proyección globalizada; Editorial ARCA, Montevideo 2006.

⁶ Uruguay sostiene que el acuerdo comprende también a Botnia. Argentina ha negado su validez y sostenido además que no comprende a la situación de Botnia.

⁷ Debe señalarse que, recién posteriormente Uruguay aprobó el emprendimiento de Botnia, en febrero de 2005 (ver supra en numeral 1).

⁸ En la Provincia de Entre Ríos están ubicadas las rutas que acceden a los tres puentes internacionales sobre el Río Uruguay. El más importante para el tráfico turístico entre Buenos Aires y los balnearios uruguayos es el puente General José de San Martín (Fray Bentos-Puerto Unzué), cerca-

ciones hasta fines de marzo de 2006, reiniciándose en abril y mayo y cubriendo toda la temporada turística y sus picos en el Uruguay⁹.

Mientras esto sucedía se producían numerosas negociaciones a nivel diplomático, de alto nivel e incluso de nivel presidencial, todas las cuales, por diversos motivos, fracasaron. En definitiva se abrieron dos instancias jurisdiccionales. Una demanda por perjuicios de Argentina contra Uruguay, que está en trámite, junto a la cual Argentina solicitó como medida precautoria una orden de detención de la construcción de las plantas de fabricación de pulpa de celulosa en Fray Bentos; esta última medida precautoria fue denegada por Orden N° 135 del Registro General del 13 de julio de 2006 dictada por la Corte Internacional de Justicia. También se concretó un reclamo de Uruguay contra Argentina ante un Tribunal Arbitral ad hoc del MERCOSUR, solicitando se declarara la ilegitimidad de la pasividad del Gobierno Argentino ante los cortes de ruta hechos por particulares en su territorio que afectaban al Uruguay, solicitando además se obligara al gobierno nacional argentino a adoptar medidas para evitarlos en el futuro. Esto fue resuelto por Laudo del 6 de septiembre de 2006 el que decide dictaminando la ilegalidad de los bloqueos de ruta e insta a que no se repitan, pero sin hacer indicaciones al gobierno argentino acerca de cómo debería actuar en caso de que esto ocurriera, por que, en el momento de dictarse el laudo, los cortes de rutas no se estaban produciendo^{10 - 11}.

no se encuentra el Puente General José Gervasio Artigas (Paysandú-Colón) y, más al norte, el puente de la represa del Salto Grande (Salto-Concordia). De estas vías de acceso los entrerrianos cortaron el tráfico, sistemáticamente, en el puente General José de San Martín, esporádicamente, en el puente General José Gervasio Artigas y se intentó con poco éxito cortarlas en los accesos de la represa. La Asamblea Ciudadana de Gualeguaychú también gestionó, sin éxito, acciones para impedir otros accesos al Uruguay a cargo de empresas de navegación fluvial.

⁹ Ver infra, llamada 10.

¹⁰ Posteriormente al laudo arbitral, los cortes de rutas en el puente General José de San Martín se reiniciaron parcialmente a fines de septiembre y en el fin de semana largo por acumulación de feriados del 14 al 16 de octubre, sin que el gobierno argentino adoptara medidas efectivas para impedirlos. A principios de Noviembre, durante el desarrollo de la XVI Cumbre Iberoamericana, realizada en Montevideo, Uruguay, la Asamblea Ciudadana de Gualeguaychú bloqueó construyendo un muro los accesos al puente Internacional José de San Martín y ambientalista de Colón bloquearon el acceso al Puente Internacional General José Gervasio Artigas.

En ocasión de celebrarse la XVIª Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, a principios de noviembre 2006, en Montevideo, el Presidente Kirchner de Argentina solicitó al Rey de España don Juan Carlos I que interviniera en el asunto. Este accedió a hacerlo en carácter de “facilitador”¹² y, posteriormente, el Presidente Vázquez de Uruguay aceptó dicha gestión. A esta fecha el procedimiento ha comenzado a concretarse con la designación del Señor embajador de España ante las Naciones Unidas como representante del Rey Juan Carlos a efectos de que se reúna por separado con las autoridades de Argentina y Uruguay, sin haber trascendido aún cuales serán los próximos pasos de su actividad. La aparición de este camino de acercamiento abre una nueva perspectiva al caso. Sin embargo, la actitud de Argentina no resulta coherente, y la aceptación uruguaya sólo se explicaría para no hacer un desaire y agravar

Tampoco en esta ocasión el gobierno de la República Argentina dispuso acciones que impidieran esta violación a los textos jurídicos y al mandato del Tribunal Ambiental del MERCOSUR.

¹¹ El comentario tanto de la Orden de la Corte Internacional de Justicia, como del Laudo del Tribunal Arbitral del MERCOSUR, pueden verse en este volumen en que se publican las versiones escritas de las exposiciones de la Dra. Rita Gajate respecto al primer tema y del Dr. Alejandro Pastori Fillol en relación al segundo,

¹² Esta expresión, si bien ha sido utilizada en la diplomacia (especialmente en el área económico comercial), resulta ser bastante original. El término no tiene un significado concreto dentro del Derecho Internacional Público, asemejándose su contenido en la práctica, a lo que son los buenos oficios, dónde el tercero imparcial aceptado por las partes, las acerca y pone en contacto por su intermedio, conduciendo la negociación a través de la transmisión de propuestas y acercamientos, en los casos en que las partes han llegado a una situación de tal tirantez que no desean ni están bien dispuestas para negociar directamente. En estos casos, a diferencia de los casos de mediación, el tercero imparcial no asume una responsabilidad plena en la negociación, absteniéndose de adelantar opiniones o de proponer términos de acuerdo, limitándose a constituir el vehículo transmisor a través del cual se comunican las partes, llevando y trayendo sus propuestas en procura de una coincidencia. La decisión de optar por el calificativo “facilitador” en lugar de “buen oficiante” le resta formalidad jurídica al procedimiento por el cual se ha optado, y le da un carácter de gestión amistosa de naturaleza mas diplomática que técnico jurídica y a mi modo de ver le resta profundidad al compromiso asumido por el tercero imparcial que en el caso adopta un perfil menos protagónico que en los procedimientos clásicos de solución de controversia. Mas allá de esto la denominación “facilitador”, no tiene otra trascendencia.

mas la cuestión, ya que está en trámite para solucionar el asunto la gestión ante la Corte Internacional de Justicia, otra vía de solución de controversias a cargo de un tercero imparcial que abriera la propia República Argentina al plantear ante ella su querella. Existe una práctica consuetudinaria que permite seguir negociando directamente a las partes que han confiado a un tercero imparcial la solución de sus desencuentros pero que inhibe de abrir otra vía diferente mientras esté en proceso una ya elegida anteriormente; esto explicaría la opción de la expresión “facilitador” para calificar la gestión del Rey. De todas maneras de aquí pudiera resultar otra “opción que no dio los resultados esperados” (ver infra numeral 5) o al menos que no contribuya a esclarecer el desarrollo de un caso que en forma reiterada se ha visto confundido por marchas y contramarchas, bruscos cambios de escenario y de asunción de protagonismos, cambios de negociadores y multiplicidad de gestiones ¹³.

3. Nuestro enfoque

Con una actitud constructiva, procurando ser objetivos como lo exige todo enfoque jurídico y tratando de contribuir a reencausar un asunto muy importante para ambos países, tradicionalmente confundidos en su historia y, por tanto, por ser hermanos, con grandes cariños e irritaciones mutuas, con sacrificios y generosidades recíprocos y, también, con agresividades, enojos y resentimientos difíciles de explicar, pero existentes.

Desde esta perspectiva, en el desarrollo que sigue, antes que nada, queremos recordar que todo el caso se encuentra inserto en una sociedad de riesgos. Esto determina que los asuntos que se plantean deban encararse desde nuevas perspectivas. Esto no se ha hecho por carencias institucionales y, en cambio, se ha insistido con las respuestas tradicionales (ver infra numeral 4). También queremos decir que estas respuestas tradicionales situaron y desarrollaron el caso desde un posicionamiento equivocado, llevando a enfrentar a quienes debían reunir sus fuerzas (Argentina y Uruguay) para supe-

¹³ Otras circunstancias determinan que esta nueva gestión no se vea rodeada de las mejores circunstancias para desarrollarse con buenas perspectivas: el tibio entusiasmo que por la misma mostraran algunas autoridades uruguayas; y el uso que de la misma ya han hecho altas autoridades argentinas al pedir al Banco Mundial que detenga la autorización de créditos a la empresa Botnia, por estar en tránsito (recién en su comienzo) la gestión “facilitadora” del Rey Juan Carlos.

rar problemas y peligros comunes (ver infra numeral 5). Y, por último, queremos poner en evidencia cómo los actuales instrumentos internacionales (universales y regionales en el marco del MERCOSUR) no son satisfactorios ni operativos para encausar y solucionar los problemas del tipo de los planteados en el caso de las pasteras y como, el sistema jurídico del Derecho Internacional Público en que ellos están insertos, tampoco encuentra respuestas adecuadas para enfrentarlos con éxito. Esto es así porque sus jueces y árbitros poseen una “jurisdicción” amplia, pero disponen de un “imperium” operativo sólo en el ámbito internacional, pero incapaz de penetrar y desarrollarse con efectividad en el ámbito interno de los Estados, en el de su “jurisdicción doméstica”, dónde sólo podrán operar respaldados por la voluntad del Estado en cuyo territorio deba ejecutarse su fallo o laudo, pero donde no podrán hacerlo si no concurre esta voluntad. En consecuencia, como afirmaba LOCKE, en este marco nos encontramos en estado de civilización, superado el estado de naturaleza por la existencia de normas jurídicas obligatorias, pero también en estado de guerra porque si bien existe un tercero imparcial confiable ante quién recurrir y éste puede decir el derecho, el mismo no dispone de instrumentos jurídicos (coercitividad) propios y autónomos, para imponer su decisión cuando esté necesite ejecutarse en el ámbito interno de los Estados (ver infra numeral 6).

Antes de entrar en estos desarrollos expondremos las conclusiones a la que pretendemos llegar a través de ellos. Entendemos que, si de las pruebas serias y avaladas científicamente y de las decisiones de los tribunales¹⁴ resulta que una o ambas pasteras contaminan en forma no tolerada por los niveles y estándares mundiales y lo hacen en forma importante, irreversible e inevitable, estos emprendimientos u otros similares no pueden construirse ni en Fray Bentos, ni en ningún otro lugar de la Cuenca del Río de la Plata que comprende en su totalidad o en buenas partes a Uruguay, Paraguay, Argentina, Bolivia y Brasil. También deberán adaptarse a condiciones satisfactorias todas las industrias del ramo que no dispongan de tecnología de última generación y confiable. En defensa de la salud y el ambiente humano y para evitar riesgos de consecuencias impredecibles, esto debería ser así duela a quién duela y cueste a quién cueste.

¹⁴ Con esta referencia excluimos todos los posicionamientos voluntaristas que sitúen la maldad o la bondad de los emprendimientos en la única razón de creer que la verdad radica en aquello por lo cual se opta, sólo porque así se siente, porque “me parece”, porque se tiene la “sensación” de que es así, o porque otros, con o sin fundamento, así lo afirman.

Si de las mismas pruebas y decisiones señaladas resulta que el grado de contaminación¹⁵ es tolerable, previsible y controlable, pudiendo mantenerse en límites aceptables, las pasteras deberán construirse para permitir una sana industrialización y el desarrollo sustentable del pueblo obrero y, además, deberán establecerse férreos controles tanto sobre las empresas como sobre los demás factores que incidan en el emprendimiento para que la situación satisfactoria se mantenga a lo largo del tiempo. Y para evitar los dobles discursos de cualquier tipo, los sistemas de producción, los estándares máximos de contaminación tolerables y los mecanismos de control, previsión y mantenimiento, deberán ser comunes y homogéneos para todos los emprendimientos pasteros que se concreten o se hayan concretado dentro de la región de la Cuenca del Río de la Plata¹⁶.

4. La sociedad de riesgos ¹⁷

Todas las sociedades tienen temores compartidos, comunes a todos sus integrantes, que todos ellos reconocen y los que les preocupan colectivamente: el rayo, las riadas, los aludes, los terremotos y otras catástrofes naturales, las pestes, las guerras, la inseguridad política, la delincuencia incontrolada, el desempleo, el deterioro ambiental, etc. Las sociedades al conocer, o creer conocer los riesgos colectivos que les preocupan y amenazan, procuran evitar sus daños, minimizarlos, repararlos o compensarlos.

A lo largo del tiempo la manera de aceptar y enfrentar estos temores compartidos ha variado y esto ha permitido a algunos sociólogos referirse a diferentes tipos de sociedades los que, para los últimos tiempos caracterizan como: sociedad dogmática, sociedad positivista y sociedad del riesgo.

En las sociedades basadas en la ideología especialmente religiosa, típicamente la medieval, pero también muchas anteriores y algu-

¹⁵ El que, en alguna medida, siempre habrá de existir, ya que todo emprendimiento humano en todos los casos genera algún cambio y cierto grado de contaminación.

¹⁶ Para esto resulta importante la existencia del protocolo Ambiental del MEWRCOSUR, al que debería dotársele, en el marco de estas competencias, de carácter supranacional y proporcionarle órganos jurisdiccionales de tal naturaleza. Ver, no obstante las dificultades que se señalan supra en llamada 31.

¹⁷ Ver al respecto: Ulrich BECK: La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad. Primera edición 1986. Editorial PAIDOS, Barcelona 1998.

nas posteriores, los daños se consideran como castigos divinos o de la naturaleza divinizada, razón por la cual los riesgos no se enfrentan, sino que se asumen y cuando se concretan, se trata de atemperarlos mediante el procedimiento de satisfacer a su causa motora, la divinidad o las fuerzas naturales. En las sociedades positivistas, propias de la época moderna y que actualmente mantiene sus características en algunos países en desarrollo, se consideraron a los daños como el efecto de ciertas causas derivadas especialmente de los enfrentamientos humanos y, para superar los riesgos que ello generaba se recurrió a la idea de lucha de clases y a propuestas de reparto de los bienes y de los beneficios que se encontraran repartidos inequitativamente. En la sociedad de los riesgos, perspectiva sociológica asumida por las sociedades que han satisfecho sus necesidades primarias, algunas de las del llamado primer mundo, y ciertos grupos aislados fuera de él, pero cuyas consecuencias también impactan en los países atrasados o insuficientemente desarrollados, se perciben o, al menos, deberían percibirse, las nuevas amenazas determinadas por los descubrimientos científicos y adelantos tecnológicos de una nueva civilización, de una manera diferente a la forma en que lo hacían las sociedades anteriores. No se trata de amenazas originadas en la justa o caprichosa ira de la divinidad, sino de amenazas y daños que pueden asumirse y enfrentarse. Pero tampoco son amenazas derivadas del mero desarrollo de las fuerzas naturales y/o de la sociedad, que en todos los casos puedan determinarse con cierta precisión aceptable que permita analizarlas y dominarlas si son fuerzas de la naturaleza, o estudiarlas y encausarlas si se trata de fuerzas sociales. Estas nuevas amenazas provienen de los propios seres humanos que, más allá de conocerse y encaminarse a sí mismos y a su entorno natural, han descubierto algunas de las claves del desarrollo de la naturaleza y la vida y pretenden manejar y a veces sustituir su devenir natural y espontáneo¹⁸. Si bien estos nuevos riesgos no pueden predeterminarse con certeza y, en ocasiones, demoran mucho tiempo en ponerse en evidencia, tampoco cabe despreocuparse por ellos, ni prescindir de considerar su posible acaecimiento, porque, de actualizarse, pueden ser irreversible, irreparables y de profundas consecuencias negativas: desaparición de la vida humana,

¹⁸ Nos estamos refiriendo a las modificaciones genéticas, a la clonación, a las semillas transgénicas, al abaratamiento de costos empresariales recurriendo a productos químicos o reacciones físicas con posibles efectos contaminantes, destructivos o mutantes, al manejo de la energía atómica con fines militares o pacíficos e iguales posibles consecuencias, a las modificaciones artificiales del clima, etc..

o la degradación de ella y del ambiente en que discurre. Este problema se agrava si se tiene en cuenta que el conocimiento disponible actualmente y posiblemente también en un futuro bastante extendido, resulta insuficiente para confiar sólo en las ciencias y su autocontrol, para tener posibilidad de enfrentar las nuevas situaciones con resultados aceptables.

Todo esto es consecuencia del positivo y bien venido avance de las ciencias y la tecnología. Pero también debe tenerse en cuenta que se han traspasado ciertos umbrales peligrosos. Haciendo un balance general puede afirmarse que sería negar la realidad creer que es posible dar una fuerte marcha atrás que permita retornar al tiempo del “buen salvaje” o que, al menos, logre detener el destino de la humanidad. Esto no es posible y me atrevería a decir que, por eso mismo, tampoco es deseable. Las nuevas técnicas y las que vendrán se hacen necesarias para atender los requerimientos de un mundo que debe ocuparse de las necesidades de cada vez más seres humanos¹⁹; son buenas y será difícil prescindir de ellas. Pero, dentro de ese mismo balance general, debe tenerse conciencia de que no todos los adelantos de la ciencia y de la tecnología están acabadamente dominados y controlados; en consecuencia sus resultados colaterales, generalmente en forma indirecta y mediata, también pueden ser altamente dañosos²⁰.

En estas condiciones todo emprendimiento importante (y la instalación de las pasteras es uno de ellos) implica siempre, a mediano o largo plazo, un riesgo no conocido, que podrá o no actualizarse, pero que potencialmente existe. Ante esta realidad en la cual la única certeza es la incertidumbre, no cabe la respuesta resignada de la so-

¹⁹ Que los nuevos recursos no se utilicen con estos fines sino para crear más problemas y ahondar la brecha entre opulencia y pobreza, no es óbice para renegar de las nuevas posibilidades disponibles, sino que lo que se hace necesario es emplearlas para el bien y sin egoísmos. No es un problema de disponibilidad o no de recursos, sino de su empleo con arreglo a pautas axiológicamente valiosas.

²⁰ En realidad, sin desconocer la bondad de los avances, se erige como un imperativo vital y ético, el preguntarse: ¿qué ocasionó la enfermedad de la vaca loca?, ¿la epidemia de la gripe aviar? ¿porqué se produce el recalentamiento global? ¿de qué son consecuencias los cambios climáticos? ¿porqué mueren los bosques?, y tantas otras preguntas cuyas respuestas, cuando existen, no son totalmente convincentes ni parecen definitivas. Y, además de formularse esas interrogantes, corresponde hacer esfuerzos razonables y equilibrados para resolverlos, logrando evitar los males y aprovechando los bienes.

ciedad dogmática, pero tampoco es satisfactoria la auto valiente respuesta de la sociedad positivista. No se puede, ni se debe resignarse a esperar lo que ocurra sin intentar objetivamente investigar qué consecuencias²¹ puedan ocurrir, ni se puede, ni debe dejar de intentar evitar el acaecimiento de los resultados negativos. Pero tampoco se puede ni se debe, por previsión sólo sospechada detener todo avance científico, paralizar todo emprendimiento que tenga facetas positivas sólo por ser o parecer peligroso²².

Creemos que no se deben vetar los adelantos, sino que la ciencia que produce estas nuevas técnicas, eficaces y peligrosas y aquellos que las utilizan, deben someterse a las reglas jurídicas y al contralor de las instituciones estatales y de la sociedad civil. Algo semejante ya se intentó en tiempos pasados para impulsar avances y evitar peligros. Esto ocurrió cuando se crearon las diferentes instituciones que se concretaron en las constituciones de los siglos XVIII y XIX afirmando la libertad política y científica en su lucha contra la tiranía y los oscurantismos y las que se concretan o procuran concretarse en las constituciones más modernas poniendo límites a la libertad de investigación científica para atender a la dignidad humana (normas sobre clonación, manipulaciones genéticas, fecundación in vitro), los derechos humanos (derecho a una vida digna) y la protección ambiental (derecho a un ambiente sano).

Este posicionamiento, que propone un análisis serio, científico y objetivo, para recién después de él intentar resolver sobre sus conclusiones y que nosotros creemos que es el único adecuado para en-

²¹ Que pueden ser malas, catastróficas, degenerantes, pero también buenas, positivas o altamente favorables al bienestar de los seres humanos.

²² Mejor que la respuesta del ludismo pretendiendo destruir las máquinas para terminar con "las causas de la desocupación" fueron los intentos de elevar el poder adquisitivo de los grupos humanos para generar mayor demanda, más producción y más empleos. Que esto históricamente se haya hecho mal y tales opciones no dieran los mejores resultados, no significa que siempre deba ser así. El ser humano sólo ante la inminencia de riesgos catastróficos comienza a preocuparse por la seguridad de todos, y no sólo por el egoísta bienestar de cada uno. Nuestra civilización nos está poniendo en esa coyuntura, por lo cual no es absurdo pensar en que ha llegado el momento en que se pueden recorrer los citados caminos, los que conducen a procurar el bien común por el motivo egoísta de que tal opción constituye la única forma de lograr satisfacción individual. Ver Emanuel KANT (1784): *Idea de una historia universal desde el punto de vista cosmopolita*. En *Saggi sulla storia*. A Giufre editore, Milano 1955, pp. 177 a 193.

frentar los complejos desafíos de nuestra civilización, no ha sido adoptado en el asunto de las fábricas de pasta de celulosa de Fray Bentos, sino en forma ocasional y parcialmente. En muy esporádicas y secundarias ocasiones se negoció teniendo como tema central, conjuntamente, la importancia de la necesidad de desarrollo y avances y la posibilidad de controlar, evitar y minimizar los riesgos que de ellos puedan resultar y constituyen una amenaza desconocida. Esta actitud de las partes ha determinado que muchos de sus posicionamientos resultaran caprichosos si se les ubican en el marco que les corresponde en una sociedad de riesgos, donde no deben permitirse los daños ambientales, ni tampoco impedirse las inversiones, el avance tecnológico y el desarrollo sustentado, porque también la desocupación, el hambre y la miseria de numerosos seres humanos, son temores compartidos por los pueblos de la región²³.

No obstante la ocurrencia de estos errores y lo incomprensible de los planteos más importantes intentados por las partes, en el caso han funcionado satisfactoriamente algunos de los principios aconsejables para enfrentar los riesgos de nuestras sociedades y su nueva civilización. El Principio de la Vigilancia aunque en forma parcial, ha funcionado correctamente. Lo puso en acción la sociedad argentina de Gualeguaychú en relación a la protección del medioambiente; pero, ni las sociedades argentina o uruguaya, ni sus respectivos gobiernos han actualizado el Principio en relación a los problemas del hambre, la desocupación y la necesidad de inversiones en las sociedades carenciadas. Y debe comprenderse que, en el caso, estos asuntos son inseparables del anterior.

El Principio Precautorio en cambio, no ha funcionado correctamente, porque las incertidumbres que son propias de una sociedad

²³ Debe tenerse en cuenta que en el caso en estudio existen varios riesgos que hay que considerar desde un punto de vista científico y objetivo. Existe el riesgo de que los emprendimientos utilicen técnicas perjudiciales, contaminantes y nefastas para el ambiente y la salud humanas. También existe el riesgo de que esto no sea así, de que las técnicas a utilizar sean realmente las mejores disponibles, superiores a todas las demás actualmente utilizadas para fabricar pasta de celulosa y que, por un temor incierto, se dejen de usar en un lugar estas técnicas y en otros se sigan utilizando las antiguas que son peores, con todos los efectos negativos que esto significaría. No se trata de afirmar alegremente que el emprendimiento es sano y positivo, ni de sostener lúgubrementemente que el mismo es intrínsecamente contaminante e inaceptable; sino de analizar con seriedad, objetividad y científicamente cual es la verdad y dónde está lo mejor.

de riesgos que no quiera perecer deteniendo su marcha, no se han tratado de disipar sino parcialmente. Sólo como acciones tangenciales se ha procurado la última información disponible, el conocimiento científico, la excelencia cognoscitiva, la independencia del informante y la objetividad de todos. Se han rechazado por sospechosos muchos dictámenes que, en principio, por su origen, contenido y forma de presentación, reúnen las condiciones de imparcialidad necesarias para su aceptación; y los referidos rechazos en la mayoría de los casos se han hecho a través de meras afirmaciones voluntaristas; además, otras de las opiniones que ha trascendido a la opinión pública, en su gran mayoría, son afirmaciones voluntaristas y de “principio”, opiniones de grupos con escaso y en algunos casos dudoso respaldo objetivo, informaciones de internet con origen no verificable, opiniones oficiales de gobiernos o empresas involucradas en el caso, en fin, declaraciones acerca de que los emprendimientos contaminan o no contaminan, cuando lo que exige una sociedad de riesgos son dictámenes científicos, objetivos, fundados, aunque sean posibilísticos por las características del fenómeno analizado, cuyos autores se conozcan y pertenezcan al grupo de la excelencia académica y sean insospechables en su imparcialidad²⁴.

Por último, los Principios de Información y Transparencia han funcionado de manera aceptable y el mérito corresponde a la Asamblea Ciudadana de Gualeguaychú, aunque también en otros campos está ha procedido muy mal al recurrir a acciones ilegítimas para respaldar sus posturas, como ocurre con algunos de sus métodos de lucha. Se evitó lo peor que pudiera haber pasado y de lo que hubieran sido responsables los dos gobiernos²⁵, aunque quizá uno por ac-

²⁴ Personalmente entendemos que hay algunos pronunciamientos que cumplen con los requisitos exigidos por el principio Precautorio. Entran en esto, indudablemente, los dos pronunciamientos jurisdiccionales, pero sus contenidos, si bien no han sido controvertidos por las partes, han sido interpretados, en algún caso caprichosamente, como respaldando la posición de cada una. El otro pronunciamiento que en principio cumple con los requisitos exigibles es el del informe técnico encargado por la entidad internacional co financiadora del proyecto, pero este ha sido puesto en sospecha por una de las partes. Todo esto, se debe en buena parte a la existencia de posicionamientos voluntaristas y poco profundos que han ido asumiendo protagonismo.

²⁵ La responsabilidad hubiera resultado del acuerdo Bielsa-Operti, que si bien jurídicamente es correcto y válido, enmarcado en una sociedad de riesgos, violenta el Principio de Transparencia al adoptar una metodología que sacó el asunto de los foros públicos, como lo es el de la CARU.

ción y otro por omisión. Los emprendimientos no se concretaron a espaldas de los pueblos, de la sociedad civil, como se intentó hacer mediante un acuerdo verbal, reservado al conocimiento de las cancillerías y los círculos oficiales. La actitud de buena parte de la sociedad civil determinó que el asunto se expusiera a la opinión pública, con una información mediática, a veces sensacionalista, pero en general seria y ponderada. Esto que ocurrió es bueno en relación al problema de preservar un ambiente sano, aunque las repercusiones que produjo en el trámite de las negociaciones, las condujeron a un punto de bloqueo.

5. El equívoco de base y las opciones infortunadas.

Si analizamos el desarrollo del caso, podrá comprobarse que en su desarrollo se hicieron, por todos sus actores, una serie de opciones que, no importando si fueron buenas o malas, legítimas o ilegítimas, procedentes o improcedentes, de cualquier manera, lo real y concreto resultó que no dieron los resultados que de ellas se esperaban, complicaron el asunto y condujeron a equívocos y a desnaturalizar el alineamiento racional de las partes involucradas en el conflicto.

La primera opción que no dio el resultado esperado fue el lugar elegido para la instalación de los emprendimientos ²⁶. La segunda fue autorizar un nuevo emprendimiento similar y más grande en la misma zona. La tercera opción que no dio los resultados esperados se concretó en el acuerdo de los dos gobiernos de sacar el asunto de la CARU. La cuarta fue dejar de lado a los Ministerios de Relaciones Exteriores y a las vías reservadas, propias de las negociaciones conducidas en su marco, para llevarlas al más alto nivel, incluso presidencial y concretarlas abiertamente en vías mediáticas. La quinta opción que no resultó fue dar participación e ingerencia directa en el asunto a grupos de intereses legítimos, pero sectoriales, que no representan las expectativas del común de las gentes ni los intereses generales de la Nación ²⁷.

²⁶ Sin pretender indicar que lugares serían los más favorables para la localización, lo que no nos corresponde, es indudable que el planteo del problema habría sido diferentes si las obras se hubieran instalado fuera de las riberas de un río fronterizo, o en las márgenes de un río fronterizo sin poblaciones cercanas en la otra orilla.

²⁷ Por ejemplo, y sin agotar la lista, por parte de Argentina a la Gobernación de Entre Ríos y a la Asamblea Ciudadana de Gualguaychú; por parte de Uruguay a las empresas y, en algún momento, a las centrales obreras.

Quizá puedan señalarse más opciones cuyos resultados no fueron los esperados, pero sólo una más nos parece que es importante de recoger: el decidir en un momento determinado que se abandonara la vía de la negociación en un asunto que, en definitiva, sólo a través de ella podrá resolverse.

Todas estas circunstancias y opciones fallidas, han contribuido para dar al asunto un trámite engorroso, un desarrollo equívoco, con marchas y contramarchas, lo han plagado de incertidumbres y sorpresas y, en definitiva, han configurado un marco de negociación-conflicto que, aún para quienes han seguido el asunto muy de cerca y que además conocen las características de la región y de sus actores políticos, diplomáticos, académicos y populares, les resulta muy difícil de entenderlo, tanto en su misma configuración, como en relación a los caminos que se recorren²⁸. Lo más paradójico de toda esta situación se da por el alineamiento que han asumido sus protagonistas: Uruguay y Argentina que son las partes enfrentadas, deberían haberse unido para encarar este asunto, ya que respecto a él no tienen intereses enfrentados sino coincidentes. Ambos son países que desean captar la inversión extranjera que le resulta necesaria para expandir su industria, disminuir sus índices de desocupación y lograr un desarrollo sustentado. A la vez, ambos países necesitan ser muy cuidadosos con la sanidad ambiental de sus regiones, no sólo porque ello es bueno y por razones de principio, sino también porque ambos son países favorecidos por la naturaleza, que aún no han abusado demasiado de la pureza de su medio y que conservándolo sano mantendrán una importante ventaja comparativa respecto a otros países en relación a muchos rubros²⁹. En consecuencia, ambos necesitan fomentar el desarrollo y controlarlo (si lo hicieran conjuntamente sería mejor y más eficaz) para evitar los riesgos que el mismo pueda ocasionar y, sobre todo, para impedir los abusos de los inversores y de sus Estados. Por estas razones, en el caso, no deberían haberse enfrentado entre sí, ni haberse aliado por separado con intereses coyunturales en el asunto (los ambientalistas, las pasteras, la industria turística, la maderera, etc.) y, menos aún, atendiendo a intereses po-

²⁸ Debe tenerse en cuenta que entre los observadores del asunto se encuentra la Corte Internacional de Justicia, llamada a participar en el caso por la querella planteada por Argentina, lo que la ha transformado en protagonista de primer plano. Sería muy importante que este actor de primer plano por su capacidad de decisión pudiera comprender todas las peculiaridades del caso y de sus partes, pero no será fácil que lo logre.

²⁹ Turismo ecológico; colocación de productos animales y vegetales naturales y, por ello, mejores y de mayor valor; etc.

líticos internos coyunturales, haber asumido compromisos de menor proyección. En cambio debían haberse reunido en un bloque común, mostrándose como países maduros y capaces de alentar en ellos inversiones serias y cuidadosas de los equilibrios ambientales; debían haberse mostrado capaces de controlar todos los intereses sectoriales internos, de dar seguridad a las inversiones y, a la vez y primordialmente, de ser celosos protectores del medio ambiente. sin dobles discursos, exigiendo las máximas previsiones dentro de una sociedad de riesgos, procurando y logrando la utilización de las técnicas de producción más avanzadas, aunque su uso sea oneroso y que den las máximas seguridades de prevención.

6. Las carencias institucionales y jurídicas

Es indudable que los pronunciamientos de los órganos jurisdiccionales universales (Corte Internacional de Justicia) y regionales (Tribunales Arbitrales del MERCOSUR), han aportado, y continuarán haciéndolo, valiosos elementos para superar el conflicto. La Orden de la Corte y el Laudo del Tribunal, han dicho el derecho en vigor; en los aspectos que abarcaron han determinado a qué país y en qué medida le asiste la razón; y han decidido qué posturas nacionales están respaldadas por el orden jurídico y cuáles no lo están. Tampoco cabe duda de que, después de recibir las pruebas sobre los hechos discutidos, se decidirá en el marco jurisdiccional, con objetividad y certeza, cuál es la parte que sustenta sus pretensiones en la realidad y cuál está equivocada en sus planteos y que, a partir de esta determinación de los hechos y del derecho, se harán valiosos aportes para encausar y clarificar el conflicto a través de decisiones independientes, confiables que decidan con imparcialidad lo que deba hacerse en cuanto a derecho. Pero aún cabe la posibilidad de que, pese a ello, el caso se cierre y no se resuelva en definitiva el asunto. Necesariamente las decisiones jurisdiccionales y arbitrales deberán concretarse en el territorio de cualquiera de los Estados partes, y si en cualquier caso alguno de ellos no se muestra dispuesto a acatar los dictámenes y se niega a cumplirlos, por lo que expondremos a continuación, se carecerá de instrumentos para resolver el problema.

Los órganos jurisdiccionales a nivel mundial están insertos en un sistema de Derecho Internacional Público. También se ubica en este marco el sistema arbitral y regional del MERCOSUR. Esto último resulta en cierta medida sorprendente dado los objetivos propuestos por el MERCOSUR, ya que, si bien no es absolutamente imposible es altamente improbable que pueda concretarse un proyecto de Unión

Aduanera y menos aún un propósito de construir un Mercado Común de aceptables coherencias prescindiendo de la disponibilidad de órganos supranacionales³⁰. De todas formas, pese a la incongruencia, el MERCOSUR carece de ellos y, si los creara, al menos Uruguay y Brasil deberían excluirse del sistema, salvo que modifiquen sus constituciones ³¹.

Los órganos jurisdiccionales del Derecho Internacional Público disponen de “jurisdicio” e “imperium”. Están jurídicamente habilitados para decir el derecho en los casos que se someten a su decisión y sus fallos y laudos obligan a las partes a aceptarlos como verdad jurídica. Estos tribunales pueden, además, solicitar a los Estados y a las Organizaciones Internacionales la adopción de medidas coercitivas conducentes a hacer cumplir sus decisiones ³². Lo que no pueden hacer estos tribunales es lograr directamente por sí la ejecución forzada de sus sentencias o laudos, si ello debe ocurrir dentro del territorio de los Estados litigantes ³³ o de un tercero. En estos casos, si para hacer cumplir una regla particular del Derecho Internacional

³⁰ Para un coherente desarrollo de estos proyectos se hace necesario, al menos, un órgano jurisdiccional supranacional, de jurisdicción obligatoria y con poderes que le permitan ejecutar forzosamente sus decisiones, no sólo en el marco internacional, sino también dentro del ámbito de la jurisdicción interna (doméstica) de los Estados partes.

³¹ Ninguna de estas dos constituciones permite al Estado trasladar poderes de gobierno hacia órganos internacionales con capacidad de obligar directamente a las autoridades de los Estados partes y a sus habitantes. En cambio Argentina y Paraguay tienen disposiciones que lo permiten. No conocemos la situación constitucional de Venezuela, nuevo miembro en vías de ser asociado (octubre 2006), pero él ha pertenecido a un sistema supranacional, el de la Comunidad Andina de Naciones.

³² Pueden autorizar al Estado perjudicado a aplicar contramedidas (retorsiones y en los casos mas graves, por reciprocidad, represalias); pueden recomendar a los terceros Estados la imposición de sanciones económicas, diplomáticas o políticas (desprestigio); pueden legitimar a las Organizaciones Internacionales a que impongan sanciones a sus miembros (exclusión de los beneficios); y, en los casos mas graves, cuando el incumplimiento pueda poner en peligro la paz y seguridad internacionales, podrá pedirse al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, la aplicación de sanciones coercitivas que impliquen, incluso el uso de la fuerza armada.

³³ En el asunto de las fábricas de pasta de celulosa de Fray Bentos, sería el caso de que se hiciera necesario ordenar el desmantelamiento forzado de las mismas u obligar forzosamente a mantener expeditas las vías argentinas de acceso a los puentes internacionales sobre el Río Uruguay.

Público (la contenida en el fallo o laudo) el tribunal interviniera por la fuerza dentro de un Estado, se estarían violando groseramente los Principios rectores del sistema y que le dan fundamento: el Principio de la Igualdad Soberana de los Estados y el Principio de No Intervención en los Asuntos Internos³⁴. Para lograr la aplicación de una norma jurídica, se destruiría al mismo sistema jurídico que la contiene.

Para estos casos tampoco resultan suficientes o lógicas las demás medidas. Frente a daños tan graves como los que pueden derivar de la nueva civilización no resultan adecuadas las retorsiones (adopción de medidas inamistosas, pero legítimas), ni tampoco el resarcimiento de los daños o las reparaciones. Menos aún resulta lógico recurrir a las represalias (medidas contrarias a derecho, similares a aquellas en que incurrió el Estado infractor): ¿o es que a alguien se le ocurriría recomendar a la parte perjudicada que instale más y más grandes industrias contaminantes o bloquee el resto de las comunicaciones entre los países?

Debe comprenderse que, genéricamente, en la mayoría de los casos en que se actualizan riesgos propios de la actual civilización y, especialmente, en el caso de las pasteras de Fray Bentos tal como se ha presentado, para que la intervención de los órganos jurisdiccionales resulte eficaz, no es suficiente que ellos dispongan de poder de decisión y ejecución sólo en el ámbito internacional o únicamente en el ámbito interno³⁵. Por las propias características de los nuevos riesgos, por la forma cómo se presentan, por la manera cómo se propagan, por su pertenencia a “la globalización” para poder enfrentarlos, evitarlos, encausarlos, minimizar sus efectos y castigar a quienes sean responsables de su ocurrencia, resulta imprescindible contar con órganos jurisdiccionales y de ejecución con capacidad legitimada de actuar en el marco internacional y también, a la vez y concomi-

³⁴ Por otra parte y en razón de lo señalado el sistema del Derecho Internacional Público nunca ha dispuesto, ni dispone, de instrumentos a través de los cuales intentar esa ejecución forzada. Además, si el sistema integrara este tipo de normas e instituciones, el mismo cambiaría de naturaleza y sería bueno llamarlo de otra manera porque habría dejado de ser un sistema de Derecho Internacional Público.

³⁵ Para controlar, encausar y minimizar gran parte de los riesgos actuales, se recurre, -y ello ha ocurrido en el caso de las pasteras- al auxilio de los tribunales internacionales e internos. Ninguno de ellos dispone de poderes o acciones que resulten totalmente eficaces para controlar los mencionados riesgos en todas las circunstancias en que se presenten, y en todos los ámbitos.

tantemente, en los ámbitos internos de las diferentes jurisdicciones domésticas que se vean involucradas. Este tipo de poderes está a disposición de algunos de los órganos de los sistemas jurídicos comunitarios; también podría estar a disposición de los órganos de otros sistemas jurídicos internacionales posibles de crear. Pero, por su propia estructura y naturaleza, no tienen cabida en el marco del sistema jurídico del Derecho Internacional Público, ni en el marco de los sistemas jurídicos de derecho interno. Y, lamentablemente, estos dos últimos, son los únicos sistemas jurídicos actualmente disponibles que se pueden utilizar con legitimidad para atender casos como el de las pasteras y, en general, cualquier otro que afecte intereses internacionales ocasionados por los nuevos riesgos fuera del sistema regional de la Unión Europea.

Para el control de los nuevos riesgos que nos presenta la actual civilización ³⁶ el Derecho Internacional Público, por su propia estructura, no dispone de una respuesta adecuada. Se trata de un sistema de coordinación que no permite la actuación ni el sometimiento directo de los seres humanos actuando como sujetos. Al fundarse en el principio de la Igualdad Soberana, sus tribunales en principio son de jurisdicción facultativa ³⁷ y no disponen de medios para ejecutar coactivamente sus decisiones en el ámbito interno de los Estados. Estos tribunales pueden juzgar y condenar a un Estado; pero no pueden ejecutar sus laudos o sentencias en el ámbito de la jurisdicción interna, si es que ellos no consienten en ello (ejecución forzada). Pueden imponer sanciones en el ámbito internacional, pero por lo que señalamos supra, las que tienen a su disposición no son adecuadas para un contralor efectivo de los nuevos riesgos^{37 bis}. Con lo dicho no estamos sosteniendo que la soberanía de los Estados excluya que se puedan adoptar medidas que permitan impedir, controlar y castigar

³⁶ Para la protección internacional de los Derechos Humanos y del ambiente humano; para la lucha contra el narcotráfico y las mafias internacionales; para regular correctamente las actividades comerciales o industriales deshumanizadas; etc. Entre este tipo de actividades se encuentran las que derivan del caso en estudio: la protección ambiental en las fronteras y las garantías de un desarrollo sustentable.

³⁷ En el caso en estudio, por circunstancias especiales dicha jurisdicción ha sido transformada en obligatoria para ambas partes: la jurisdicción de la Corte Internacional de Justicia por las disposiciones del Tratado del Río Uruguay y su Estatuto y la de los Tribunales Arbitrales del MERCOSUR, por la manera en que se ha organizado el sistema.

^{37 bis} Estas sanciones no tienen relevancia frente a la magnitud y los peligros de las violaciones o son ilógicas de aplicar (ver supra).

los nuevos riesgos; menos aún que las acciones desordenadas, estatales, empresariales o humanas que los actualizan no deban impedirse por todos los medios y, en su caso, castigarse severamente. Afirmamos que las violaciones de las reglas que originan estos nuevos temores, riesgos y daños deben ser controladas y castigadas tanto respecto a los Estados incumplidores como en relación a las personas y empresas privadas que dentro de ellos las infringen; decimos además que no es suficiente reparar y castigar las infracciones, sino que en primer lugar ellas deben evitarse e impedirse. Afirmamos además que el Derecho Internacional Público, por la estructura de su sistema, no tiene respuestas eficaces para el control de los nuevos problemas al no disponer de un marco jurídico y de una estructura institucional adecuada a estos propósitos.

No puede desconocerse que el Derecho Internacional Público dispone de normas para encausar estos problemas, las que son muchas y en general buenas, pero no siempre operativas. No puede negarse que dispone de las sanciones a las que hemos hecho referencia anteriormente, aunque no sean totalmente eficaces y, por tanto, no resultan suficientemente disuasivas. Teóricamente el Derecho Internacional Público puede enfrentar los nuevos riesgos sin desvirtuar sus esencias, pero con esta condición: en la práctica, sólo resulta eficaz y satisfactorio si las partes están dispuestas a actuar con responsabilidad y buena fe ya que, si lo hacen con ligereza y egoísmo, el sistema no dispone de respuestas capaces de obligarlas de acuerdo a derecho a actuar correctamente; o sus respuestas son tan desproporcionadas que supone el riesgo de ocasionar daños más graves que los que se procuran evitar o castigar.

También afirmamos que el Derecho Internacional Público no es el único sistema jurídico internacional que puede funcionar para atender estos reclamos. Hay otras respuestas, otras reglas, otras estructuras, algunas de las cuales ya han sido satisfactoriamente experimentadas, aunque no a nivel mundial, a las cuales podría recurrirse para controlar estos nuevos riesgos en forma efectiva, respetando a los Estados y a su soberanía.

A través de los instrumentos de que dispone el Derecho Internacional Público, se pueden crear estos otros sistemas jurídicos internacionales, de alcance mundial que permitan, en ciertos ámbitos de competencia previamente determinados, no sólo decir el derecho, sino también ejecutar las decisiones en cualquier lugar del mundo reglado. Este es uno de los grandes desafíos que los juristas deben asumir e incorporar a sus desvelos.

7. La salida del conflicto

Este tipo de problemas no se soluciona con enfrentamientos, declaraciones de principios ni aprovechamiento de circunstancias favorables para imponer una salida forzada. Estas sólo son soluciones precarias, de corto alcance, que no sirven para reestablecer un orden duradero ante problemas trascendentes. Por lo dicho anteriormente la vía exclusiva del derecho y sus jurisdicciones, si no se complementa con otros pasos negociados tampoco resulta suficiente por sus carencias.

Desde un punto de vista técnico la conducción de las negociaciones a lo largo de este asunto concretan un caso paradigmático por sus inconsecuencias y opciones equivocadas. Los objetivos perseguidos para encontrar la solución del conflicto nunca fueron ubicados adecuadamente; los caminos tradicionales emprendidos primero se desviaron de sus cauces naturales y luego se dejaron de lado; las opciones negociadas condujeron a dar participación de primera magnitud en ellas a diversos protagonistas cuyos papeles y gravitación no siempre estuvo definido; se recurrió apresuradamente a las negociaciones de alto nivel, a la que generalmente se apela en última instancia, cuando ya todo lo importante está acordado, para dar solemnidad y jerarquía al compromiso; la negociación abierta a través de los medios fue errática, confusa y contradictoria.

Un primer intento de superar todo esto parece concretarse con la gestión de “facilitación” del Rey de España; aunque también parece que ésta ha comenzado con escasa fortuna al discurrir por caminos de difícil tránsito y poca definición (ver supra Numeral 1 in fine). Esto deberá revertirse. En algún momento las negociaciones se encaminarán hacia dónde, por ahora, no han transitado con preferencia: determinar científicamente por una autoridad confiable para todos cuál pueda ser el resultado de la instalación de los emprendimientos y, en base a ello, decidir qué hacer. Cualquiera sean las decisiones jurisdiccionales o las consecuencias de las “facilitaciones”, la salida definitiva al conflicto se encontrará quizá a partir de ellas pero, necesariamente negociando además. Estamos seguros por la competencia del personal de ambas Cancillerías que las nuevas negociaciones corregirán los errores anteriores y retomarán la senda que encuentre una salida que sea aceptable para todos los intereses y que mantenga el honor para todas las partes.

CAPITULO III

EL CONFLICTO DE LAS PASTERAS. LOS PRONUNCIAMIENTOS DE LA CORTE INTERNACIONAL DE JUSTICIA Y DEL TRIBUNAL AD HOC DEL MERCOSUR

Rita Marcela Gajate

Resumen

En el presente trabajo se exponen los aspectos más destacados de la conflictiva entre Uruguay y Argentina motivada en los predecibles efectos dañosos sobre ámbitos de jurisdicción argentina de la actividad propia de las papeleras que se proyectan y construyen en la margen del río Uruguay, recurso natural compartido de ambos países.

Asimismo se analizan los pronunciamientos de la Corte Internacional de Justicia de La Haya y del Tribunal *Ad Hoc* del Sistema de Solución de Controversias del MERCOSUR, en la Medida Cautelar -solicitada por Argentina- y acerca de los efectos perjudiciales de los cortes de ruta -planteados por el Uruguay-.

Finalmente se describen los impactos del anuncio de relocalización de la pastera ENCE dado a conocer por directivos de la empresa española.

Palabras clave

Medio Ambiente – Controversias – Libre circulación – MERCOSUR – río Uruguay

Abstract

In the present work the most outstanding aspects are exposed of conflicting between Uruguay and Argentina motivated in the predictable harmful effects on scopes of Argentine jurisdiction of the own activity of the wastebaskets who project and construct in the margin of the Uruguay river, shared natural resource of both countries. Also the it sentences of the Court are analyzed the International of Justice of is it and of the Court Ad hoc of the System of Solution of Controversies of the MERCOSUR, in the Measurement to Prevent -solicitud by Argentina and about the detrimental effects of the route cuts -raised by Uruguay-. Finally the impacts of the announcement of relocalización of given pastera ENCE are described to know by directors of the spanish company.

Key words

Environmental law - Controversies - Free circulation - MERCOSUR - Uruguay river

SUMARIO: 1. Las pasteras M´Bopicua y Orion Metsä. 2. Las posiciones de ambas partes. 2.1. A favor de Uruguay y por la instalación de las pasteras en el sitio escogido. 2.2. A favor de Argentina, para evitar contaminación y por otra localización de las pasteras. 3. El fallo de CIJ –Corte Internacional de Justicia- sobre la Medida Cautelar solicitada por Argentina. 3.1. La posición argentina. 3.2. La posición uruguaya. 3.3. Considerandos y decisión de la Corte Internacional de Justicia. 4. El laudo del Sistema de Solución de Controversias del MERCOSUR sobre los cortes de ruta. 5. Las novedades entorno a la relocalización de ENCE. 6. El fallo de la Corte Internacional de Justicia ante la solicitud uruguaya de cese de los cortes de ruta. 7. Conclusiones. 8. Ubicación geográfica de las pasteras

1. Las pasteras M´Bopicua y Orion Metsä

El tema en análisis presenta un actual dinamismo que dificulta su abordaje breve y en profundidad. El objeto del presente trabajo es entonces sólo presentar el conflicto y ofrecer una descripción de los pronunciamientos tanto de la Corte Internacional de Justicia de La Haya y del laudo del Sistema de Solución de Controversias del

MERCOSUR.

Las firmas en cuestión se caracterizan por la producción de pasta de celulosa en base a la madera del eucalipto. Se han localizado en las proximidades de Fray Bentos, donde el Río Uruguay hace un codo y donde desagüa el Río Negro de la cuenca del Uruguay. Fray Bentos se sitúa frente a la ciudad argentina de Gualeguaychú. (El mapa 7.1. describe su localización).

La base del conflicto se origina en los predecibles efectos dañinos sobre ámbitos de jurisdicción argentina de la actividad propia de las papeleras.

La firma M´Bopicua de ENCE, es de origen español. Se trata de una empresa forestal ibérica. También su capital se compone con aportes de origen norteamericano. Desarrolla una actividad transformadora integral de maderas¹. No solamente se dedica a la fabricación de pasta de celulosa sino también tiene hectáreas de bosques de eucalipto en el Uruguay. Es la primera propietaria uruguaya y la segunda suministradora mundial de celulosa de eucaliptos.

Tiene dos divisiones: la división forestal y la división celulosa. La primera se creó en el año 1999 estando plenamente operativa en el año 2003. Posee un polígono industrial muy importante con una terminal logística que aproximadamente insume unos 800 mil metros cúbicos anuales de pasta astillada de madera. Cubre casi 200 mil hectáreas forestadas, vende también a papeleras argentinas y exporta desde Fray Bentos con puerto propio y Zona Franca. La división celulosa es la que empezaría a funcionar en la nueva planta².

La pasta celulosa de eucaliptos puede producirse utilizando dos procesos. La modalidad *Totaly Chlorine Free* (TCF) blanquea la pasta sin compuestos de cloro, sólo con oxígeno y agua oxigenada. El método *Elemental Chlorine Free* (ECF) se desarrolla básicamente libre de cloro elemental, blanqueada con sulfato de dióxido de cloro. Esta empresa utiliza ambos métodos en diferentes plantas, también en sus establecimientos españoles. Genera, asimismo, electricidad para sus procesos y dedica recursos a la innovación y mejoramiento de procesos industriales para aplicar directamente a la producción de la celulosa.

La actividad que la empresa M´Bopicuá tiene prevista es la producción de unas 500 mil toneladas de pasta celulosa por año en la

¹ www.ence.es

² DIARIO La Nacion. Notas 782030 y 782046. www.lanacion.com.ar

planta que se está construyendo a 12 Km. de Fray Bentos. ENCE estimó en 40 años la actividad que va a desarrollar en este lugar y ha definido que lo hará con el método también llamado “Kraft” o sistema ECF. El total del proyecto asciende a 660 millones de dólares, con una posible inversión del Banco Mundial de 200 millones³.

Esta empresa ha obtenido por parte del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Ambiente, una autorización previa a la que otorgará la Dirección de Medio Ambiente. Se le han impuesto como condición para esta autorización tres obligaciones: la presentación de un plan ejecutivo, la presentación de un estudio de impacto ambiental total sobre la obra y un plan de gestión ambiental⁴.

Esta autorización fue cuestionada por la Argentina en la Comisión Administradora del Río Uruguay (CARU), organismo creado por el Tratado del Río Uruguay. Esta comisión está formada por funcionarios de ambos países. La delegación argentina con fecha 17 de octubre de 2003 cuestionó la autorización dada.

La empresa Orion Metsä – Botnia Ab es de origen finlandés. Es la segunda productora de pasta de celulosa en Europa. Tiene cinco plantas en Finlandia. Su producción anual es de 2,7 millones de toneladas, también blanqueadas con ambos procesos dependiendo de la planta. Consume 13 millones de metros cúbicos de madera industrial por año. En octubre de 2003 anunció su instalación en la zona a la cual nos hemos referido.

La inversión programada es mucho mayor que la de M´Bopicuá ENCE. Se ha anunciado un desembarco de 1200 millones de dólares. Con esta cifra se transformaría en la primera inversión de Uruguay. Asimismo se tramita una posible financiación del Banco Mundial por 200 millones de dólares. Tiene previsto producir un millón de toneladas de pasta por año en la planta Orión, situada muy cerca de Fray Bentos, a cuatro Km. También posee puerto propio y Zona Franca.

Planea el inicio de la actividad para el 2008. Estima su radicación por un período de 40 años de instalación. Está empleando para su producción unos 4000 obreros. No obstante, es de destacar que cuando ambas plantas estén en funcionamiento solamente la ocupación será de 300 obreros en cada planta⁵.

³ www.metsabotnia.com.es

⁴ Informe de Montevideo. 23/02/06. www.mrree.gub.uy

⁵ www.metsabotnia.com.es

El fundamento por el cual se ha elegido el lugar de radicación estriba en que es allí donde desagüa el Río Negro y donde hace un codo el Río Uruguay provocando que las aguas corran con mayor fuerza y con mayor volumen. El total de su proceso productivo insume un 85% de agua en el proceso, es decir que ENCE y Botnia Ab usarán unos 1000 litros de agua por segundo, o sea 86 millones de litros por día.

Botnia Ab ya cuenta con los certificados ISO 9000 e ISO 14000, HACCP –Análisis de riesgos en puntos críticos de control- y RECS – Sistema de certificación de energía renovable-⁶. Asimismo, esta empresa halló autorización por el MVOTMA –Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente-, también sujeto al compromiso de contenidos que se han especificado en su resolución para que esta empresa desarrolle los controles pertinentes. Argentina ha cuestionado esta autorización⁷.

2. Las posiciones de ambas partes

2.1. A favor de Uruguay y por la instalación de las pasteras en el sitio escogido

La producción maderera y de pasta celulosa en base a eucaliptos, es una política que el estado uruguayo ha promovido durante muchos años. Hace más de 20 años que Uruguay promueve planes de forestación intensiva. El eucalipto es una madera que se recupera rápidamente. Uruguay subsidia esta producción.

El mercado global latinoamericano del papel se encuentra en expansión.

Argentina, a su vez, tiene producción de pasta de celulosa. Posee 400 plantas con igual e inferior tecnología. Varias de ellas se encuentran instaladas a la vera del Río Paraná, por ejemplo “Pasta Celulósica Piray”. Paraguay no ha contradicho esta situación.

El impacto económico que esta inversión tiene en el Uruguay es lo más significativo. El emprendimiento en esta producción es el 3,2 % del producto bruto uruguayo y será del 2,5% por año de producción a plena capacidad. Posibilitará un alza del 1,3% del índice de empleo del Uruguay y compensará el 22% del déficit comercial que pesa en forma recurrente sobre este país⁸.

⁶ DIARIO LA NACIÓN. Notas 782030 y 782046. www.lanacion.com.ar

⁷ Informe de Montevideo. 23/02/06. www.mrree.gub.uy

⁸ www.wcm.org.uy/bulletin/fr/local.html. Uruguay

El gobierno uruguayo asegura que la calidad del río se mantendrá intacta y entiende que los cortes de ruta son ilegales, primitivos y que deben cesar porque producen un daño económico que ha sido calculado en 200 millones de dólares anuales.

2.2. A favor de Argentina, para evitar contaminación y por otra localización de las pasteras

Los argumentos a favor de la posición argentina, se fundamentan en que si bien es cierto que nuestro país tiene estas 400 fábricas de pasta celulosa, su producción es significativamente menor. Se encuentran distribuidas de modo distante entre sí. Argentina sostiene que la radicación de estos mega emprendimientos debió haber sido en el embalse Paso del Palmar, que queda a 60 Km. de la cuenca del Río Negro.

El problema, en la visión argentina, radica en conocer cuáles serán los controles para el blanqueo de la pasta. De los dos métodos, en la UE a partir del 2007, se prohibirá el procedimiento con cloro elemental. Lo que Argentina solicita es que el método de blanqueo que se utilice sea el que a niveles internacionales se aprueba por las normas ISO 9000 y 1400.

La contaminación ambiental es una consecuencia ineludible. Las empresas verterán monóxido de carbono, dióxido de azufre, dióxido de cloro, residuos de plomo, cadmio y arsénico entre otros químicos.

Las dioxinas, furanos y compuestos fenólicos clorados son altamente tóxicos y activos fisiológicamente. No se degradan fácilmente y se acumulan en los tejidos grasos del organismo. Contaminan carnes y lácteos por exposición.

Se estima una depreciación en inmuebles rurales urbanos que se producirá en las zonas contiguas, calculable en no menos de un valor de 14 años de producción de las plantas, aproximadamente unos 813 millones de U\$S. Habrá que adicionar costos en materia de salud, expectativa de vida y limitaciones comerciales⁹.

Los compuestos organoclorados (AOX) están presentes en los efluentes por fabricación de celulosa. Las descargas previstas son de 6 mg/l. El gobierno argentino las observó por no cumplir con la nor-

⁹ Informe Argentino del Grupo de Alto Nivel 31/01/06. www.mrecic.gov.ar

mativa uruguaya que prevee 0,75 mg/l o de 0,2 mg/l usando un principio precautorio¹⁰.

En el área escogida para la radicación de las pasteras se concentra el 90% de la producción pesquera de argentina. Es un área de cría. Se trata de 4500 toneladas anuales. En la zona se siembra y es sitio de larvas. Los puestos de trabajo que ganarán los uruguayos son los que los argentinos perderán por afectación del turismo y la pesca.

Los ambientalistas argentinos, los pobladores de Gualeguaychú y la "Asamblea Ciudadana Ambiental" entendieron que la presión social y política es el único método para frenar la instalación de las papeleras.

Existen dudas y preocupación acerca de la capacidad del DINAMA – Dirección nacional de Medio Ambiente- del Uruguay para poder controlar los efluentes, ya que su titular Alicia Torres ha reconocido que se necesitarán crear laboratorios especiales.

Habrà un innegable impacto sobre el lado argentino: cargas de material de construcción de 40 toneladas en 580 camiones diarios ya han producido cambios ambientales evidentes.

La forestación – desforestación en la zona de colinas producirá un escurrimiento de aguas de lluvia que provocará inundaciones en el lado argentino¹¹.

3. El fallo de CIJ –Corte Internacional de Justicia- sobre la Medida Cautelar solicitada por Argentina

El fallo fue dado el 13 de julio de 2006. La Corte Internacional de Justicia estuvo constituida por 15 miembros, la votación resultó 14 votos contra 1. La cuestión que se ha resuelto es el planteo por parte de Argentina de una Medida Cautelar –Prohibición de Innovar-, encontrándose aún pendiente de resolución el tema de fondo.

Argentina presenta el 4 de mayo su pretensión, tanto la sustantiva como su solicitud cautelar, entendiendo que Uruguay ha violado obli-

¹⁰ DRNAS DE CLÉMENT Zlata. "El diferendo de las celulósicas de Fray Bentos a la luz del Derecho Internacional". Revista de Derecho Ambiental N° 6 2006. Lexis Nexis, Bs. As.

¹¹ PÉREZ ARRATE C."Impacto de las plantaciones forestales en Uruguay". Revista Biodiversidad. Octubre 2000. www.ecoportal.net/content/view/full/15929

gaciones establecidas en Estatuto del Río Uruguay¹². Dicha violación resulta de la autorización de la construcción y la eventual puesta en funcionamiento de dos plantas de pasta de celulosa sobre el Río Uruguay y los efectos de dichas actividades sobre la calidad de las aguas del río Uruguay y su zona de influencia. Tres elementos son los constitutivos de la violación en cuestión: la autorización de la construcción, la construcción misma y la eventual puesta en funcionamiento de estas dos plantas papeleras.

El tratado del Río Uruguay en su artículo 7º define la frontera entre Argentina y Uruguay y prevee un régimen común para la utilización del río.

La competencia de la Corte es consecuencia de lo estipulado en el artículo 60 del Estatuto que dispone que “toda controversia acerca de la interpretación o aplicación del Tratado que no pudiere solucionarse por negociaciones directas, podrá ser sometida por cualquiera de las partes a la Corte Internacional de Justicia”.

El Estatuto del Río Uruguay tiene como objeto establecer los mecanismos comunes y necesarios para la utilización racional y óptima del río por parte de ambos Estados. Regula, entre otras actividades, la conservación, utilización y explotación de los recursos naturales del río. Asimismo establece obligaciones relativas a la prevención de la contaminación y la responsabilidad derivada de los daños emergentes de la contaminación.

El referido estatuto crea la CARU –Comisión Administradora del Río Uruguay- y establece un procedimiento obligatorio¹³, de información y consultas previas ante obras que afecten la navegación, el régimen del río y la calidad de las aguas.

Argentina cuestiona las autorizaciones que el estado uruguayo otorgó, no obstante haberse contradicho este tema en la CARU y no haberse encontrado allí un acuerdo válido.

Uruguay autoriza unilateralmente a las dos empresas. Primeramente el 9/10/03 a la sociedad española ENCE a emprender la construcción de una planta de celulosa en los alrededores de Fray Bentos, sin respetar el procedimiento previo en el seno de la CARU. Pese a los reclamos argentinos, Uruguay agrava la situación autorizando en febrero de 2005 a la empresa finlandesa Metsä Botnia a construir una

¹² Estatuto del Río Uruguay firmado el 26/02/1975 y en vigor desde el 18/09/1976.

¹³ Estatuto del Río Uruguay, artículos 7 a 13.

segunda planta de pasta celulosa en las proximidades de M´Bopicuá. Se conoce –asimismo- que una tercera planta tramita su autorización.

3.1. La posición argentina

La posición argentina considerada en el fallo plantea que:

1. Las plantas de celulosa CMB y Orion atentan contra la preservación del medio ambiente, el Río Uruguay y su zona de influencia.

2. La DINAMA –Dirección Nacional de Medio Ambiente del Uruguay- consideró que los proyectos generan riesgo de producir impacto negativo sobre el medio ambiente.

3. Argentina sostiene que los proyectos son intrínsecamente contaminantes: el 90 % de la producción pesquera –más de 4.500 tn anuales- se encuentra en la zona de influencia; el volumen de los efluentes que se proyecta verter sobre el río afectará a las poblaciones urbanas y no se han tomado las medidas precautorias necesarias para prevenir y reducir estos impactos tanto por los efluentes líquidos, gaseosos y sólidos.

4. Argentina entiende que las Negociaciones Directas han fracasado luego de 12 reuniones del Grupo Técnico de Alto Nivel sin arribar a ningún acuerdo¹⁴.

5. Ante los diferentes reclamos ENCE sólo suspendió por 90 días las obras y Orion sigue adelante y comenzará a funcionar en 2007.

Las conclusiones de la presentación argentina sostienen que Uruguay ha faltado a las obligaciones que le incumben en virtud del Estatuto de 1975 y otras normas del Derecho Internacional, entre ellas: la obligación de tomar todas las medidas necesarias para la utilización racional y óptima del río Uruguay; la obligación de informar previamente a la CARU y a la Argentina; el no respetar los procedimientos previstos en el capítulo II del Estatuto y no haber tomado todas las medidas necesarias para preservar el medio acuático e impedir la contaminación, proteger la biodiversidad y la pesca y no haber elaborado un estudio ambiental completo y objetivo.

Con su comportamiento el Uruguay ha comprometido su responsabilidad internacional en relación a Argentina. Uruguay está obli-

¹⁴ Realizadas entre el 3/08/05 y el 30/01/06.

gado a cesar dicho comportamiento ilícito y respetar en el futuro las obligaciones que le incumben. Se debe reparar integralmente el daño causado por el incumplimiento de sus obligaciones.

El contenido de la solicitud de Medida Cautelar¹⁵ presentada por Argentina se fundamenta en los derechos que pretende salvaguardar. La pretensión se funda en el Estatuto de 1975 y en los principios y normas de Derecho Internacional. Particularmente se reclama que:

1. Uruguay respete las obligaciones previstas en el Estatuto de 1975 para las obras suficientemente importantes que pudieran afectar el Río Uruguay y la calidad de sus aguas;

2. Uruguay no autorice ni emprenda la construcción de obras susceptibles de causar perjuicios sensibles al río –bien jurídico protegido–.

3. Se proteja a las poblaciones ribereñas argentinas que viven en proximidad a las obras o en su zona de influencia para que vivan en un ambiente sano, no sufran daños a la salud, daños económicos o de cualquier otra naturaleza derivados de la construcción de las plantas.

La configuración del perjuicio para Argentina radica en *“la puesta en funcionamiento de las plantas de celulosa CMB y Orion que causará perjuicio sensible en la calidad de aguas del río Uruguay y un perjuicio sensible transfronterizo para la Argentina. Este perjuicio resulta de la elección del sitio, la tecnología seleccionada y la técnica prevista para el tratamiento de efluentes líquidos, sólidos y gaseosos”*¹⁶.

Las consecuencias dañosas de las actividades descriptas serían de una naturaleza tal que no podrían ser simplemente reparadas a través de una indemnización pecuniaria u otra material. La puesta en funcionamiento de las plantas, previo al dictado de la sentencia definitiva, provocaría perjuicios graves e irreversibles para la preservación del medioambiente del río Uruguay y sus zonas de influencia y sus habitantes vecinos. Consagraría la actuación de Uruguay como un “hecho consumado” y privaría a la Argentina de una evaluación global y objetiva del impacto ambiental a fin de determinar si las plantas pueden ser construidas o si ellas deberían ser ubicadas en otro lugar.

¹⁵ Artículos 41 del Estatuto de la Corte y 73 de su reglamento.

¹⁶ Literal del fallo en análisis.

Las medidas cautelares solicitadas se presentaron con carácter urgente. Y consistieron en: solicitar la suspensión inmediata de todas las autorizaciones de las plantas CMB y Orion, la suspensión de los trabajos de construcción, la petición de que Uruguay coopere de buena fe con Argentina para asegurar la utilización racional del río protegiendo el medio acuático e impidiendo la contaminación.

Asimismo se petitionó que Uruguay se abstenga de tomar otra medida unilateral respecto de las plantas antes de la sentencia definitiva y que se abstenga de tomar toda medida que pueda agravar, extender o tornar más difícil la solución de la presente controversia.

Entre los fundamentos de la petición destacamos que Argentina observa que el artículo 41 del Estatuto de 1975 impone 2 obligaciones sustantivas: que el Uruguay evite la contaminación y que el Uruguay tome medidas de acuerdo con los estándares internacionales de control.

Argentina entiende que hay obligaciones de índole procesal que no se respetaron como: la notificación a la Argentina antes del comienzo de los trabajos, el derecho de la Argentina de expresar su punto de vista, el derecho a que la CIJ resuelva la controversia antes de que la construcción se lleve a cabo.

Nuestro país planteó que conoce la jurisprudencia de la CIJ en el sentido de que las medidas Cautelares son justificables únicamente en caso de urgencia. En el caso existe un riesgo razonable de que el daño que se ha descrito pueda ocurrir antes del juzgamiento sobre el fondo.

La suspensión de las obras es el único medio para evitar que la construcción sea un hecho consumado. La suspensión debería imponerse a fin de evitar agravar perjuicios económicos y sociales. Esta suspensión podría evitar que no se prejuzguen los derechos de las partes.

La Presidencia del Uruguay aceptó la suspensión y la solicitó a las firmas ENCE y Botnia el 11 de marzo de 2006, no obstante se opuso a la concesión de las Medidas Cautelares.

3.2. La posición uruguaya

La contestación uruguaya rechaza la solicitud argentina sosteniendo que es infundada y que la adopción de tales medidas produciría consecuencias desastrosas e irreparables para el Uruguay.

Cuestiona la jurisdicción de la CIJ para valorar los posibles efectos futuros y en relación al Turismo y otras actividades económicas. Sostiene que Uruguay ha demostrado su firme voluntad de aplicar a las dos plantas las normas internacionales más rigurosas en materia de control de la contaminación. Entiende que ha cumplido el artículo 41 del Estatuto. Sostiene que el Estatuto no otorga “derecho de veto” a ninguna de las partes sobre la realización de proyectos industriales.

La cuestión fue resuelta, en su visión, con el Acuerdo entre Ministros de Relaciones Exteriores de ambos países¹⁷. En ese acuerdo se habría establecido que la Planta CMB sería construida conforme el proyecto uruguayo. Uruguay proporcionaría a Argentina la información necesaria y la CARU controlaría su funcionamiento.

Uruguay entiende que no existe peligro inminente o actual, de forma que no se cumplen los requisitos de riesgo de daño irreparable y urgencia.

De sus fundamentos destacamos los siguientes:

1. Uruguay argumenta que han realizado los estudios de impacto ambiental así como también controles de regulación en estrictas condiciones de otorgamiento de licencias impuestos por el derecho uruguayo para la construcción y funcionamiento de ambas plantas. Garantías todas de que no causarán daño en el Río Uruguay.

2. Sostiene que las plantas Orion y CMB poseen tecnología más moderna y menos contaminante que las plantas argentinas.

3. Considera que las plantas no estarán en funcionamiento antes de agosto de 2007 y junio de 2008 y que aún resta cumplimentar numerosas condiciones incluyendo el permiso de la DINAMA por lo que no hay gravedad ni peligro en lo inmediato para cumplir con la condición de inminencia o urgencia.

4. Si la situación cambiara, siempre es posible para Argentina someter a la CIJ una nueva solicitud de medidas cautelares sobre la base de hechos nuevos.

Debe distinguirse entre la construcción de las plantas y su puesta en funcionamiento. Argentina ha señalado sólo el peligro de la puesta en funcionamiento y no el de su construcción. Argentina señaló que le ha afectado la construcción en la depreciación inmobiliaria y la disminución del turismo pero no aportó pruebas de ello. Uruguay sostiene que de todos modos la CIJ no tiene jurisdicción en este caso.

¹⁷ Acuerdo Interministerial del 2/03/2004.

Uruguay tiene la libertad de elegir correr el riesgo de su construcción y de tener que dismantelar las plantas en caso que la decisión de la Corte en el fondo de la cuestión le fuere adversa. La adopción de las Medidas Cautelares solicitadas por Argentina le causarían gravamen irreparable.

Los proyectos emprendidos son de desarrollo económico sustentable en su propio territorio. Valora el impacto económico entendiendo que representarán un incremento del 2% en el PBI con un ingreso de U\$S 350 millones por año.

3.3. Considerandos y decisión de la Corte Internacional de Justicia

La CIJ consideró que la cuestión es de su competencia en el fondo del asunto y que asimismo puede expedirse sobre la medida cautelar. Ha determinado que tiene competencia respecto del artículo 60 del estatuto de 1975.

La solicitud argentina puede dividirse en dos partes: la relativa a la suspensión de las autorizaciones y de la construcción y la relativa a medidas conducentes a fin de asegurar la cooperación de las partes y evitar el agravamiento de la controversia.

La Corte ha decidido dejar para la etapa de resolución sustantiva la cuestión acerca de si el Uruguay no cumplió plenamente con la disposición del Capítulo II del Estatuto de 1975 al autorizar la construcción de las dos plantas. Asimismo, la Corte cree que si se determina que el Uruguay incumplió esta violación puede ser remediada al considerar el fondo del asunto.

Los jueces entendieron que no deben examinar en esta instancia la cuestión sobre la interpretación del Estatuto en relación a la necesidad del acuerdo de Argentina para la construcción.

Respecto de los derechos de carácter sustantivos invocados por la Argentina, se ha manifestado:

“El medio ambiente no es una abstracción, sino el espacio donde viven los seres humanos y del cual dependen su calidad de vida y salud, así como las futuras generaciones. La obligación general que tienen los Estados de controlar que las actividades desarrolladas dentro de los límites de su jurisdicción o bajo su control respeten el medio ambiente de los otros Estados o en zonas que carecen

de jurisdicción nacional forma parte del cuerpo normativo del derecho internacional del medio ambiente¹⁸”.

No obstante las constancias del caso no tienen ningún elemento que prueben que la decisión del Uruguay de autorizar la construcción de las plantas generaría un riesgo inminente de perjuicio irreparable para el medio acuático del río Uruguay o para los intereses económicos y sociales de las poblaciones ribereñas establecidas en el margen argentino del río.

La CIJ ha entendido que Argentina no proveyó pruebas de las que surja que la contaminación que eventualmente generaría la puesta en funcionamiento de las plantas sería de tal naturaleza que podría causar perjuicio irreparable al Río Uruguay. Incumbe a la CARU velar por la calidad de las aguas.

El riesgo de contaminación no tiene carácter ya que las plantas no comenzarán a actuar sino hasta agosto de 2007 –Orion- y junio de 2008 –CBM-.

La Corte no está convencida de que los derechos reivindicados por Argentina no podrán ser protegidos si la Corte decidiera no ordenar en este estado la suspensión de la autorización de construir las plantas de pasta celulosa.

El Uruguay asume necesariamente el conjunto de riesgos ligados a toda decisión de fondo que la Corte pudiera emitir en una instancia ulterior.

“Si fuera establecido que la construcción de las obras conlleva un menoscabo a un derecho, no podemos ni debemos excluir *a priori* la posibilidad de una decisión judicial que disponga el cese de los trabajos o la modificación o desmantelamiento de las obras¹⁹”.

La Corte requiere a los contendientes que cumplan con el Estatuto que impone a las Partes proporcionar a la CARU los recursos necesarios y la información esencial para sus operaciones. Asimismo ha requerido que las Partes cumplan de buena fe los procedimientos de consulta y cooperación previstos en el Estatuto de 1975 y se abstengan de cualquier acción que pueda hacer más difícil la controversia.

¹⁸ Literal del fallo, con fundamento en la “Licitud de amenaza o del empleo de armas nucleares”. Opinión Consultiva Hungría Eslovaquia. 1996.

¹⁹ Literal del fallo con fundamento en “Finlandia c. Dinamarca. 1991. Medidas Cautelares”.

El fallo ha dejado establecido que la presente decisión no prejuzga sobre su competencia en el fondo del caso y sobre cuestiones de admisibilidad de la solicitud Argentina y deja inalterable el derecho de nuestro país de presentar medidas cautelares basándose en hechos nuevos. La Corte encuentra que las circunstancias ahora planteadas no habilitan a que pueda hacer uso de su poder para disponer medidas cautelares según el artículo 41 del estatuto.

4. El laudo del Sistema de Solución de Controversias del MERCOSUR sobre los cortes de ruta

La actitud de los vecinos de Gualedguaychú de cortar las vías de tránsito entre Argentina y Uruguay como manifestación de protesta por la construcción de las plantas dio lugar al reclamo presentado por el Uruguay ante el Sistema de Solución de Controversias del MERCOSUR, por entender que ha sido afectado un derecho esencial de los acuerdos de integración cual es la libre circulación de los factores de producción.

Esta circunstancia se prolongó durante días, semanas e incluso meses y motivó a juicio del Uruguay daños económicos sustanciales a su economía, en particular en su temporada veraniega.

Manifiesta el gobierno uruguayo en su demanda, que el gobierno argentino estuvo omiso en tomar las actitudes debidas para que cesaran los cortes de ruta en el entendimiento de que los mismos constituyen una violación al artículo 1º del tratado de Asunción²⁰, donde se establece la libertad de circulación de los factores de la producción. Este artículo refiere a otro del Anexo del mismo tratado en el que se establece la necesidad de que no existan restricciones de ningún tipo y de cualquier naturaleza a esa libre circulación.

Planteados así los hechos, se genera el proceso ante el tribunal *Ad Hoc* del MERCOSUR, el cual produjo su laudo el 7 de septiembre de 2006.

Procuraré sintetizar las argumentaciones de las partes, los considerandos y la decisión de este laudo que ha sido favorable al Uruguay.

El reclamo uruguayo está basado en el corte de la libre circulación establecido en el Tratado de Asunción y la omisión del gobierno argentino para suspender sus efectos.

²⁰ TRATADO DE ASUNCIÓN. Art. 1º y Anexo I, Artículo 2º, lit. b.

La presentación uruguaya del 3 de julio de 2006 fundamenta su reclamación en los cortes, en territorio argentino de rutas de acceso a puentes internacionales que comunican con Uruguay, dispuestos por movimientos ambientalistas argentinos en protesta por la construcción de plantas de celulosa sobre el Río Uruguay. Los cortes en la ruta 136, de acceso al puente internacional General San Martín comenzaron el 19 de diciembre de 2005 y, con suspensiones, se extendieron hasta el 2 de mayo de 2006. Los cortes en la ruta 135, de acceso al puente internacional General Artigas, comenzaron el 30 de diciembre de 2005 y con suspensiones, se extendieron hasta el 18 de abril de 2006.

La presentación uruguaya sostiene que las autoridades argentinas omitieron tomar las medidas apropiadas para hacer cesar los cortes de ruta pese a que el número de manifestantes era reducido. Según la Representación del Uruguay, tanto el gobierno nacional argentino como el provincial de Entre Ríos fluctuaron entre el tímido ejercicio de disuasión e inaceptables manifestaciones de complacencia.

La República Oriental del Uruguay entiende que los referidos cortes de ruta le ocasionaron importantes daños y perjuicios así como a sectores y agentes económicos de este país, fundamentalmente vinculados a negocios de exportación e importación, turismo y transporte terrestre de pasajeros y mercaderías.

La presentación uruguaya solicitó al Tribunal Arbitral que decida que Argentina ha incumplido sus obligaciones derivadas de los artículos 1º y 5º del TA, 2º y 10º párrafo 2 del Anexo I de dicho Tratado, artículos II, III y IV del Protocolo de Montevideo sobre Comercio de Servicios, así como principios y disposiciones del Derecho Internacional aplicables a la materia y que, asimismo, la República Argentina, de reiterarse los impedimentos a la libre circulación, adopte las medidas apropiadas para prevenir y/o hacer cesar tales impedimentos y garantice la libre circulación con Uruguay.

La defensa argentina²¹ consideró que el reclamo del Uruguay ha carecido de objeto en virtud de que, a la fecha de la demanda, los cortes de ruta habían cesado. Hizo referencia a que en las etapas previas a la controversia, Uruguay –durante las negociaciones directas–, se había comprometido a mantener un diálogo bilateral franco y exhaustivo.

²¹ Presentada el 26 de julio de 2006.

La opinión argentina es que los cortes de ruta no se tradujeron en perjuicios desde el punto de vista del comercio bilateral, ni del turismo, en virtud de que ambos rubros, en el período de los cortes, lejos de disminuir aumentaron a favor del Uruguay.

La representación argentina entiende que los agentes económicos que utilizaban los puentes, tampoco pueden invocar perjuicios por cuanto los cortes de ruta eran, en general, anunciados con antelación y así podían dirigirse a vías alternativas de comunicación entre los dos países.

Según la República Argentina, las circunstancias determinaron una contraposición entre los derechos de libre expresión del pensamiento y de reunión, por un lado, y el derecho a la libre circulación de bienes, por otro. Se debe tener presente que las normas internacionales en materia de Derechos Humanos vigentes en la República Argentina, tienen rango constitucional, mientras que las normas de Integración revisten rango legal.

La representación de la República Argentina funda su opinión en que los Derechos Humanos pueden justificar una restricción al ejercicio de los derechos consagrados por un Tratado de Integración²².

Concluyen los argumentos argentinos diciendo que la libre circulación no se encuentra operativa completamente en el MERCOSUR porque la zona de libre comercio no está 100 % perfeccionada. Las restricciones que no deben existir en una zona de libre comercio sólo son de carácter gubernamental y por tanto no lo constituyen las manifestaciones de ciudadanos en un puente. Los actos de los particulares no son imputables al gobierno.

El **laudo desestimó la argumentación argentina** en relación a considerar abstracto el planteo uruguayo. El Tribunal consideró que peligro del daño o la amenaza persiste aún.

En cuatro de sus párrafos, del 111 al 115 establece claramente que hubo una violación de la normativa MERCOSUR, que se ha quebrado al principio de la libre circulación, que los cortes son una restricción a la misma, que no importa que la libre circulación sea completada perfectamente en el MERCOSUR.

²² Fundamenta esta posición en la invocación al fallo Schemidberger del TJCE el 12 de junio de 2003, asunto C/112/00. En el caso se cortó la circulación por la manifestación de ambientalistas austriacos que protestaban por la circulación de camiones por una ruta austriaca.

En el Capítulo III del fallo, en sus Conclusiones, entre otros argumentos de valía, destacamos los siguientes:

El Tribunal *Ad Hoc* descartó que se tratase de una cuestión abstracta pues si bien los cortes de ruta protagonizados por los vecinos de la ribera argentina del río Uruguay habían cesado ya al momento del primer escrito de la reclamante, considera cierto que no se puede considerar abandonada la actitud permisiva exteriorizada por la reclamada, pese al pedido de la reclamante para reestablecer las vías de comunicación.

La conducta debida por la Parte Reclamada ante estos hechos, surge del compromiso de asegurar y mantener la libre circulación en el ámbito del MERCOSUR, lo que implica la obligación de aplicar los medios necesarios para el logro de dicho objetivo.

El Tribunal ha concluido que no ha habido por parte del gobierno argentino intencionalidad discriminatoria para perjudicar el tráfico comercial con el Uruguay. La buena fe debe presumirse y de la prueba acompañada no se desprende que el gobierno de la parte reclamada haya promovido o alentado la actitud asumida por los vecinos.

No obstante, la elección de la conducta debida no depende del propósito de la parte, por bien intencionada que la misma fuera, sino de la efectividad de las medidas adoptadas para obtener el resultado requerido, cumpliendo con los compromisos asumidos internacionalmente.

El Estado federal de la parte reclamada responde aún por las acciones u omisiones de los gobiernos provinciales que pudieran implicar incumplimientos de las obligaciones internacionales asumidas por ese país.

No obstante se aclara²³ que el Sistema de Solución de Controversias del MERCOSUR privilegia la remoción de las barreras comerciales más que la imposición de una segunda barrera al comercio por vía de retorsiones. De este modo la obligación de reparar debe ser interpretada en un sentido prospectivo, procurando remover los obstáculos y las dificultades y superar los fracasos ocasionales. Por tal razón sólo se prevén compensaciones en el caso en que la decisión recaída en la solución de la controversia no sea acatada dentro de un plazo prudencial.

²³ Párrafo 188 del laudo.

Finalmente establece que la comprobación 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 con su medida ilícita.

La decisión final del Tribunal acoge parcialmente la pretensión de la parte reclamante. Declara que la ausencia de las debidas diligencias que la parte reclamada debió haber adoptado para prevenir, ordenar, o en su caso corregir los cortes de las rutas que unen a la República Argentina con la República Oriental de Uruguay, realizados por los vecinos de la ribera argentina del río Uruguay y que han sido reseñados, no son compatibles 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.

Desestimando parcialmente la pretensión de la parte reclamante, el Tribunal declara que, en atención a las circunstancias del caso, no resulta procedente en derecho que el mismo Tribunal Ad Hoc adopte o promueva determinaciones sobre conductas futuras en la parte reclamada.

5. Las novedades entorno a la relocalización de ENCE

El 12 de diciembre de 2006 y ante el recrudecimiento del conflicto entre Argentina y Uruguay, el presidente de la empresa ENCE²⁴ -Juan Luis Arregui- comunicó oficialmente que la empresa se localizaría en Punta Pereyra, a 250 km. de Fray Bentos, en el punto donde comienza el Río de La Plata.

Este anuncio fue exhibido como un triunfo de la “mediación” del Rey Juan Carlos y de las negociaciones entre los equipos de ambos países.

Para ENCE la decisión de relocalizar la planta conllevará una larga postergación del emprendimiento que podría insumir cerca de un año. Es que –conforme los datos que la misma compañía diera a publicidad²⁵ - la nueva planta se proyecta para la producción de un

²⁴ SACCHETTO Carlos. “Después del traslado, ENCE apunta ahora a negocios en la Patagonia”. En: CLARÍN, página 8. 21/01/07.

²⁵ PELLEGRINO Guillermo. “Un proyecto sin plazos establecidos”. En: CLARÍN, página 8. 21/01/07.

millón de toneladas al año, el doble de lo que se produciría en Fray Bentos. Se anunció que se utilizará el método “kraft” de blanqueo, con dióxido de cloro. Ahora, para iniciar las obras se requiere que la DINAMA –Dirección Nacional de Medio Ambiente- del gobierno uruguayo apruebe un nuevo Estudio de Impacto Ambiental. Mientras tanto ENCE ha reducido personal –cerca de 80 personas- y se calcula el costo ya “perdido” por la empresa es entre 230 y 240 millones de U\$S²⁶. Aún así, ENCE ha redoblado la apuesta ya que ha declarado que los primitivos 600 millones de dólares de inversión se duplicarán hasta 1.250 millones para duplicar -asimismo- la producción proyectada: de 500.000 tn a un millón y posicionar a ENCE como la primera productora europea y segunda mundial de celulosa de eucalipto.

Los observadores nos preguntamos: ¿a cambio de qué ENCE tomó la iniciativa de relocalizarse? ¿Qué razones han motivado esta decisión?

Se ha encontrado respuesta a estos interrogantes²⁷ en el rol que detenta Juan Luis Arregui como vicepresidente de Iberdrola –empresa española productora de energía- y en las posibilidades de que dicha compañía invierta en la patagonia argentina instalando una planta de producción de energía eólica utilizando las mejores condiciones creadas a ese fin por la reciente ley 26.190²⁸ de Fomento Nacional para el uso de fuentes renovables de energía.

6. El fallo de la Corte Internacional de Justicia ante la solicitud uruguaya de cese de los cortes de ruta

El 22 de enero de 2007, la Corte Internacional de Justicia rechazó el pedido uruguayo consistente en la solicitud de una medida cautelar que ordenase el cese de los cortes de ruta.

El texto del fallo difundido periodísticamente²⁹ inicia con la afirmación del Tribunal de que “las circunstancias como se han presentado ante él no son tales como para requerir el ejercicio de su poder establecido en el artículo 41 del estatuto como para indicar medidas provisionales”. De este modo, por 14 votos contra 1 se ha rechazado

²⁶ VILLENA Juan, expresidente de ENCE, en declaraciones a CLARÍN.

²⁷ ALGAÑARAZ Juan Carlos. “Un búho que anticipa los negocios”. En: CLARÍN, página 8. 21/01/07.

²⁸ Sancionada el 6 de diciembre de 2006.

²⁹ Agencia TELAM 23/01/07

la pretensión uruguaya de hacer cesar los cortes de ruta.

Uruguay había planteado que grupos de ciudadanos argentinos habían obstruido un puente internacional vital sobre el río Uruguay y que esta acción estaba causándole un daño económico enorme y que Argentina no había tomado ninguna resolución para terminar con esta medida de fuerza.

La posición uruguaya pretendía que el Tribunal le ordenara a Argentina tomar todos los pasos razonables y apropiados para prevenir o terminar con la interrupción del tránsito entre Uruguay y Argentina y con la obstrucción de puentes y caminos entre los dos Estados. Asimismo incluía una expresa petición a la Argentina para que se abstenga de cualquier medida que pueda agravar, extender, hacer más difícil o perjudicar el acuerdo en la disputa y que se abstuviese de cualquier otra medida que pueda perjudicar los derechos del Uruguay en litigio por ante el Tribunal.

En las audiencias públicas del 18 y 19 de diciembre de 2006, Argentina cuestionó la jurisdicción del Tribunal para indicar las medidas provisionales pedidas por el Uruguay. Su fundamento radicó en que dichas medidas no tienen ningún vínculo con el Estatuto del Río Uruguay.

La argumentación de la Argentina planteó que el propósito real de la demanda de Uruguay era conseguir el levantamiento de los cortes fundamentado en el derecho de libertad de transporte y de comercio entre los dos Estados. Ambos derechos, conforme el planteo uruguayo, son tutelados por el estatuto del Río Uruguay.

Uruguay sostuvo que el bloqueo de caminos internacionales y puentes es una cuestión directa e íntimamente relacionada al asunto en cuestión y que el tribunal tiene jurisdicción en esta disputa.

El Tribunal consideró que en su fallo del 13 de julio de 2006 se había declarado competente para entender en el mérito de la causa. Razón por la cual al ser planteada la medida cautelar por una de las partes en ella, corresponde expedirse al respecto. Ha encontrado fundamento en que puede indicar medidas provisionales para conservar los derechos respectivos de cada parte pendientes de decisión definitiva, máxime si hay una necesidad urgente de prevenir de perjuicios irreparables en relación de los derechos disputados.

Entre las argumentaciones uruguayas se destaca la que sostuvo que “son los cortes de ruta los que presentan una amenaza urgente y no el impacto de la planta Botnia en el futuro.

Argentina contrarrestó este planteo diciendo que el problema del bloqueo de caminos se produjo en territorio argentino. Literalmente afirmó que los cortes fueron esporádicos, parciales y geográficamente localizados y no habían tenido impacto en la construcción de las pasteras. Negó haber animado dichos cortes y disputó la naturaleza irreparable del supuesto perjuicio.

El Tribunal observó, que pese a los asedios, la construcción de Botnia había progresado significativamente desde el verano de 2006 y que los trabajos continuaban.

El Tribunal afirmó no estar convencido de que los asedios hayan perjudicado irreparablemente los derechos del Uruguay y agregó que no se ha mostrado que si hubiera riesgo éste fuera inminente.

Razones por las que ha determinado que las circunstancias del caso no son como para requerir la indicación de la medida provisional pedida por Uruguay –prevenir o terminar la interrupción de tránsito entre los dos Estados y la obstrucción de los puentes y caminos que los unen-.

Concluyendo su examen, el Tribunal no encontró que hubiera en la actualidad un riesgo inminente de perjuicio irreparable de los derechos del Uruguay causados por los bloqueos de los puentes y caminos que unen a los dos Estados. Consideró por consiguiente que los bloqueos no justifican la indicación de las medidas provisionales pedidas por el Uruguay.

Reiteró, al finalizar el llamado a las partes que ya hiciera en su fallo del 13/07/06 a “cumplir sus obligaciones bajo la ley internacional y llevar a cabo la consulta de buena fe y los procedimientos establecidos por el Estatuto de 1975 para evitar cualquier acción que pudiera hacer más difícil la resolución de la disputa presente”³⁰.

7. Conclusiones

El conflicto persiste sobre el cierre de este trabajo³¹. Ni los fallos de la Corte Internacional de Justicia, ni el laudo del Tribunal Ad Hoc del MERCOSUR han resuelto la problemática planteada. Sólo han mitigado en parte los entredichos cruzados.

³⁰ Idem.

³¹ La Asamblea Popular Ambiental de Colón volvió a cortar el 20 de enero de 2007 y desde las 19 hs. y por 12 horas la ruta 135 que conduce a Uruguay y sus pares de Gualguaychú mantienen el bloqueo de la ruta 136 desde noviembre de 2006.

COOPERACION Y CONFLICTO EN EL MERCOSUR

ENCE ha anunciado su cambio de localización e incluso publicitado su establecimiento en la ribera vecina a la misma ciudad de Buenos Aires. Los reclamos ambientalistas no parecen sólo circunscribirse a la localidad de Gualeguaychú.

Mientras tanto en la Corte Internacional de Justicia de La Haya sigue tramitando el fondo de la cuestión con la esperanza de encontrar allí un pronunciamiento que aborde la problemática ambiental y se pronuncie sobre lo atinente a la calidad de las aguas del Río Uruguay. Los cortes de ruta se repiten en el nuevo verano sin hallar el logro de su objetivo.

En nuestra opinión, sin una visión desde la Integración Regional, el conflicto no hallará solución. Sólo cuando se comprenda que la problemática revelada aquí es común a todos los países del MERCOSUR podrán desarrollarse propuestas superadoras y convenientes a todos los miembros de este proceso en curso.

8. Ubicación geográfica de las pasteras



COOPERACION Y CONFLICTO EN EL MERCOSUR



CAPITULO IV

LA (NO) APLICACIÓN DEL LAUDO DEL TRIBUNAL AD HOC DEL MERCOSUR SOBRE LIBRE CIRCULACIÓN EN LA CONTROVERSIA ENTRE URUGUAY Y ARGENTINA

Alejandro Pastori Fillol

Resumen

El 7 de setiembre de 2006 el Tribunal arbitral ad hoc del MERCOSUR emitió su laudo en la controversia sobre violación a la libre circulación por los cortes de rutas por parte de los Asambleístas de Gualeguaychú que enfrentó a Uruguay con Argentina. Dicho laudo estableció la ilegalidad de los cortes de ruta y la omisión del Estado argentino en permitirlos.

Sin embargo, los cortes de ruta se han vuelto a producir posteriormente. Esta circunstancia tiene distintas connotaciones en diversos planos. En el plano jurídico, es necesario determinar si el laudo establece o no la ilegalidad de futuros cortes o si se limitó a declarar la ilegalidad de los cortes que lo motivaron.

El artículo resuelve ese tema teniendo en cuenta las argumentaciones del Tribunal ad hoc en el laudo y se adentra a considerar las alternativas que se le ofrecen al Estado beneficiado por el laudo para procurar que el Estado obligado por el mismo efectivamente le de cumplimiento.

Se analizan las posibilidades de la normativa del Protocolo de Olivos sobre la etapa post laudo, las posteriores acciones del gobierno uruguayo ante la Corte Internacional de Justicia, conexas con este tema, y la aparición de un “facilitador” español como mediador en el conflicto.

Adicionalmente, el estudio de la situación coyuntural que se des-

cribe se realiza con el propósito de mostrar las limitaciones jurídicas de los mecanismos de solución de controversias de naturaleza arbitral, en el marco del MERCOSUR y de los sistemas de integración comercial intergubernamentales en general.

Palabras clave

Protocolo de Olivos, Tribunal Permanente de Revisión del MERCOSUR, Laudo arbitral, Libre circulación, Libertad de expresión, Ejecución de laudos, Medidas Compensatorias, Retorsión, Corte Internacional de Justicia, Medidas provisionales.

Abstract

On September 7, 2006 the MERCOSUR tribunal adopted a resolution establishing that the blockade of the roads realized by the Gualaguaychú members of the environmental assembly was an infringement to the MERCOSUR rule on free movement of goods and people. The Tribunal mentioned that the Argentine government had a lack of due diligence in the case and was in consequence responsible for the tolerance of the infringement.

However the blockades have continued. In view of this, it is first necessary to determine whether or not the resolution of the Tribunal has established the illegality of future blockades or has on the contrary established only the illegality of the blockades that motivated the case against the MERCOSUR Tribunal. The article considers this issue taking into account the arguments of the Tribunal.

Then the article goes deeper to consider the alternatives that are offered to the country that has had a favorable resolution of the Tribunal to make it effective when the other country is not complying with the mandate of the Tribunal. It analyzes the different options given by the disputes resolution mechanism of the MERCOSUR (The Olivos Protocol), and also considers the claim presented by Uruguay to the International Court of Justice which is clearly related with the execution of the MERCOSUR Tribunal resolution.

Finally, the paper stresses on the legal inconveniences of the arbitral settlement of disputes systems in general, and considers particularly the limitations of the mechanism established in the MERCOSUR through the Olivos Protocol.

Key words

The Olivos Protocol, Free circulation, MERCOSUR Tribunal, The International Court of Justice.

SUMARIO: 1. *El Laudo sobre libre circulación.* 1.1. *Las circunstancias de la controversia, la presentación argentina ante la Corte Internacional de Justicia y el recurso al mecanismo de solución de controversias del MERCOSUR por parte de Uruguay.* 1.2. *El Laudo del Tribunal Ad Hoc y la declaratoria de ilegalidad de los cortes realizados.* 1.3. *La etapa post laudo: la comprobación del incumplimiento del laudo por parte de Argentina.* 2. *Las alternativas ante la falta de aplicación del laudo y el camino seguido por Uruguay.* 2.1. *Las opciones previstas en el MERCOSUR y descartadas por el Uruguay (por ahora).* 2.1.1. *La opción de las medidas compensatorias.* 2.1.2. *La opción del artículo 30 del PO.* 2.2. *La opción de la jurisdicción interna argentina, una alternativa siempre existente, pero nunca utilizada.* 2.3. *La opción elegida por el Uruguay: la solicitud de medidas conservatorias ante la CIJ.* 2.4. *La opción del facilitador español: la insuficiencia de las vías jurisdiccionales.* Conclusiones.

1. El Laudo sobre libre circulación

1.1. Las circunstancias de la controversia, la presentación argentina ante la Corte Internacional de Justicia y el recurso al mecanismo de solución de controversias del MERCOSUR por parte de Uruguay

Los hechos que motivan el recurso del Uruguay a la jurisdicción del MERCOSUR forman parte integrante, o si se quiere, son una etapa más, del conocido problema que se genera entre el Uruguay y la Argentina por la construcción de las plantas de celulosa de BOTNIA y ENCE (posteriormente sólo BOTNIA), sobre el margen uruguayo del río Uruguay.

En el marco de ese conflicto, cuya descripción no es el propósito de este artículo pero cuyas bases son indispensables de reseñar para entender la sucesión de demandas antes diferentes tribunales, un grupo de particulares denominados “asambleístas de Gualeguaychú”¹ procedió a bloquear las rutas de acceso entre la Argentina y el

¹ Gualeguaychú es una localidad en territorio argentino que se encuentra a unos 40 kms del lugar de la construcción de las plantas, pero cuyo acceso

Uruguay en protesta por el derecho que entendían que les asistía de no permitir la construcción de las plantas de celulosa sobre el río binacional. Entendían que dicha obra, por su magnitud, perjudicaría el medio ambiente vecino a su ciudad, estimando que las plantas debían ser relocalizadas en la medida en que su construcción, además, había sido autorizada unilateralmente por el Uruguay en violación de lo dispuesto en los artículos 7 a 13 del Estatuto del Río Uruguay.

La movilización popular contó con un respaldo más o menos explícito de las autoridades argentinas que incluso, en apoyo de esa reivindicación, presentaron ante la Corte Internacional de Justicia (CIJ) una demanda contra Uruguay por la construcción de las referidas plantas de celulosa y, previamente, interpuso una solicitud de medida provisional para que la Corte declarara la prohibición de continuar con la construcción de las obras hasta tanto no se resolviera por la Corte el tema de fondo sobre la legalidad de su construcción y su efecto contaminante².

so natural al río se encuentra frente al lugar donde se comenzó la construcción de las mismas.

² El artículo 41.1 del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia efectivamente establece que :

“La Corte tendrá facultad para indicar, si considera que las circunstancias así lo exigen, la medidas provisionales que deben tomarse para resguardar los derechos de cada una de las Partes”

Estas medidas provisionales son urgentes por cuanto tienden a salvaguardar los derechos de una parte contra las actitudes de la otra y son temporales por cuanto duran solamente mientras se sustancia el procedimiento principal.

Se instrumentan en un procedimiento escrito y oral acelerado para averiguar los puntos de vista de las Partes, que constituye una fase separada del asunto principal. El procedimiento concluye en general con una decisión adoptada en un plazo de un mes o poco más, bajo la forma de una ordenanza leída en audiencia pública por el presidente de la Corte.

La adopción de medidas provisionales es, las más de las veces, una decisión que impone a una de las Partes corregir la acción que ha dado lugar a la propia controversia, dándole por tanto una ventaja apreciable a la Parte que objeta el comportamiento del otro, antes mismo de que se haya considerado la cuestión de fondo.

Debe llamarse la atención sobre el hecho de que la Argentina acude ante la jurisdicción de la CIJ porque la misma está expresamente prevista en el artículo 60 del Estatuto del Río Uruguay como mecanismo de solución de controversias entre las partes para el caso de que surja una controversia entre ellas “acerca de la interpretación o aplicación del Tratado o el Estatuto que no pudiese solucionarse por negociaciones directas”.

La Argentina por tanto no acude a la jurisdicción del MERCOSUR porque el problema que la enfrenta con el Uruguay guarda relación con el tratado del Río Uruguay y no con el MERCOSUR. Por lo demás, la ausencia de normas ambientales vinculantes en el marco del MERCOSUR, exime de considerar cualquier acción Argentina ante esa jurisdicción para obtener el resultado deseado de paralización de las obras de las plantas de celulosa.

La medida provisional solicitada por Argentina ante la CIJ no prospera, entendiendo este órgano que no están dadas las condiciones de urgencia, inminencia y gravedad suficientes para que se ordene detener las obras a la espera del resultado sobre el fondo del asunto³.

³ Hasta el presente, el fundamento esencial de la CIJ, para imponer o denegar medidas provisionales ha sido muy estricto y ha consistido en verificar la existencia potencial de *un perjuicio irreparable y de un grado de urgencia tal que justifiquen la acción cautelar*, debiendo por tanto quedar demostrado, para justificar su imposición, que no sería posible remediar el daño potencial con una sentencia favorable en la causa principal.

La explicitación de estos dos criterios restrictivos ha quedado claramente expuesta por la CIJ en el caso *N'Dombassi* (Congo c/ Bélgica; 2002), que no hizo lugar a la medida provisional solicitada por el Congo por no reunir ésta los dos extremos antes señalados.

Por el contrario, la CIJ ha confirmado que la aplicación de un criterio amplio a la hora de imponer medidas provisionales alentaría las solicitudes de países que, actuando de mala fe, iniciaran una acción ante la CIJ con el sólo objeto de obtener provecho de ellas temporalmente, aún a sabiendas de que cuentan con pocas posibilidades de éxito en la sentencia final. Una conducta que no debe promoverse.

En su jurisprudencia sobre este tema, además, la Corte también ha tenido en cuenta un criterio temporal para imponer medidas provisionales, entendiendo que el daño potencial debe producirse efectivamente antes de la finalización estimada del caso principal (asunto *Grand Belt*; Finlandia c/ Dinamarca; 1991), un concepto que podría llegar a aplicarse en contra de la solicitud argentina en el caso de las papeleras.

Esto es sin dudas un resultado auspicioso para la posición uruguaya en cuyo territorio continúan las obras. Paralelamente, informes de organismos internacionales (CFI) entienden que las plantas no habrán de causar daños al medio ambiente.

Las noticias no hacen más que endurecer la posición de los asambleístas de Gualeguaychú, lo que motiva que corten en reiteradas oportunidades en forma permanente las rutas de acceso al Uruguay, hecho que se ve agravado por la llegada de la temporada estival donde un gran número de turistas argentinos transita por esas vías de acceso al Uruguay.

El gobierno argentino no reprime los cortes de la forma esperada por el Uruguay, sino que por el contrario se muestra tolerante respecto de los mismos. Al configurarse por tanto en apariencia una violación a las disposiciones del Tratado de Asunción que garantizan la libre circulación de bienes, servicios y personas al interior del MERCOSUR, el Uruguay acude a la jurisdicción del MERCOSUR para procurar encontrar solución a un problema –los cortes de ruta– que afectan directamente sus intereses comerciales y turísticos. En este caso se trata de un problema netamente derivado del incumplimiento de una norma mercosuriana referida a la libre circulación.

No hubiera tenido sentido para el Uruguay presentarse ante la CIJ en la medida en que los cortes de rutas de los asambleístas de Gualeguaychú no guardan relación alguna con el Estatuto del río Uruguay y por tanto dicho tribunal no se hubiera manifestado competente para entender en esa causa en particular.

Las negociaciones directas entre las Partes en el MERCOSUR no llevan a ningún resultado positivo y por tanto se abre la vía arbi-

En efecto, en asunto del *Grand Belt*, la CIJ denegó la medida provisional que le solicitaba Finlandia, argumentando que el procedimiento sobre el fondo del asunto estaría presumiblemente concluido antes de que la construcción del puente, (emprendida por Dinamarca y objetada por Finlandia), estuviera terminada, siendo que los trabajos en sí mismo no constituían una afrenta a los derechos invocados por Finlandia.

Los antecedentes, por tanto, muestran que era muy difícil que se hiciera lugar a la pretensión argentina.

En la especie, la CIJ concluyó, por 14 votos a 1, en el mismo sentido que su jurisprudencia anterior, entendiendo que “las circunstancias tales como se verifican en el presente, no son de naturaleza a indicar el ejercicio de su poder de imponer medidas compensatorias, en virtud de lo dispuesto en el artículo 41 del Estatuto”.

tral prevista en el Protocolo de Olivos para la solución de las controversias en el MERCOSUR, conformándose un Tribunal Ad Hoc (TAH), compuesto de tres árbitros, que habría de laudar sobre el conflicto. Al final de los plazos previstos, el TAH emitió su laudo el 7 de setiembre de 2007 por unanimidad.

1.2. El Laudo del Tribunal Ad Hoc y la declaratoria de ilegalidad de los cortes realizados⁴

El reclamo uruguayo.-

El Uruguay reclamó por la ilegalidad de los cortes de ruta en la medida en que constituyen una violación a la libre circulación, sin restricciones, que impone el Tratado de Asunción, así como otros textos, tanto del MERCOSUR (Protocolo sobre Servicios), como internacionales (referidos a Derechos Humanos o de la OMC - libertad de tránsito, acceso a mercados).

Junto a esto, el Uruguay procuró demostrar la omisión del gobierno argentino en la disuasión de los cortes de ruta. Aunque los actos hayan sido perpetrados por particulares, y ya no se estén produciendo, las actuaciones del gobierno argentino, según Uruguay, “fluctuaron entre el tímido ejercicio de la disuasión e inaceptables manifestaciones de complacencia”, por lo que sería directamente responsable en la causa.

Finalmente el Uruguay solicitó que el Tribunal mande que la República Argentina, “de reiterarse los impedimentos a la libre circulación, debe adoptar las medidas apropiadas para prevenir y/o hacer cesar tales impedimentos y garantizar la libre circulación con Uruguay”.

La defensa argentina.

El laudo es consistentemente lapidario respecto de la posición argentina. El TAH se encarga de refutar prácticamente todos sus argumentos los que son, por cierto, extremadamente variados.

⁴ Este punto 2 del trabajo recoge conceptos vertidos por el autor sobre el laudo en el artículo “El laudo del MERCOSUR sobre libre circulación: una oportunidad para reflexionar sobre las carencias del sistema de solución de controversias”, publicado en la Revista de Derecho Internacional y del MERCOSUR. Año 10, N° 4, diciembre 2006, pgs. 39-79. Ed. La Ley. Buenos Aires (Argentina).

a) La Argentina intentó defenderse argumentando que hubo novación y ampliación del objeto inicial de la controversia (tal como se había planteado por Uruguay al comienzo de la etapa de las negociaciones directas), pero el TAH le contestó que “la modificación terminológica (que hizo Uruguay) no perjudicó a la defensa” rechazando el argumento. (Numerales 74-75 del Laudo).

b) También la defensa argentina hizo referencia a que la controversia carecía de objeto, porque los cortes habían cesado, por lo cual el reclamo uruguayo resultaba abstracto, a lo cual el TAH le respondió sugestivamente que “basta que haya un peligro de daño que se mantenga, una amenaza que persiste, un peligro latente, para considerar que el mantenimiento de ese estado de cosas es contrario a los compromisos contraídos” (78-79). Sobre esta consideración del TAH en este punto volveremos más adelante al tratar las consecuencias del laudo.

c) La Argentina intentó defender que los cortes de ruta no fueron una violación de los principios de libre circulación de bienes y servicios. Argumentó que la libre circulación no está operativa en el MERCOSUR, que las restricciones a las que hace referencia el Tratado de Asunción son sólo de carácter gubernamental y que, por lo demás, siempre existió, durante los cortes, alguna vía de acceso alternativa de ingreso al Uruguay, particularmente en Salto, donde reforzó además las aduanas.

El TAH no hizo lugar a estos argumentos, entendiendo que “el tiempo de los cortes; la arbitrariedad e imprevisibilidad de los mismos, las alternativas en la presentación y duración de su práctica han sido tan variables y del tal entidad que el Tribunal Arbitral *Ad Hoc* no puede dejar de valorar como infracción a lo establecido en el artículo 1 del Tratado de Asunción la efectividad de las restricciones resultantes de todo ello para la libertad de circulación de mercancías y servicios” (113).

d) La Argentina argumentó asimismo que los hechos en apariencia violatorios de la libertad de circulación fueron cometidos por particulares y que según el estado actual del derecho internacional en materia de responsabilidad por hechos ilícitos, se excluye la responsabilidad del Estado por los hechos de los particulares. Agregó además que el gobierno argentino ha actuado con el objetivo de disuadir a sus ciudadanos de utilizar las manifestaciones en rutas como forma de expresión de su protesta.

El Tribunal no aceptó esta argumentación, y aunque reconoce el principio existente en materia de responsabilidad internacional men-

cionado por la Argentina respecto de los hechos de los particulares, recuerda que el Estado puede ser responsabilizado en la instancia “ya no por el hecho ajeno, sino por el hecho propio, si omitiera la *conducta debida*, esto es, por la *falta de diligencia* en prevenir o corregir actos de los particulares que puedan causar perjuicio a otro Estado”. En esta situación, culmina el laudo, “...no estamos ante una *responsabilidad vicaria o indirecta sino frente a una responsabilidad por hecho propio*” (el TAH cita acá a Eduardo Jiménez de Aréchaga, reconocido jurista uruguayo) (116). En este sentido, el Estado argentino tendría la “guarda” de los particulares y ha sido negligente en su acción preventiva.

La jurisprudencia internacional ha recogido este criterio en algunas sentencias internacionales entre las que se destaca el asunto del personal diplomático y consular de los Estados Unidos en Teherán, por la toma de rehenes norteamericanos en su embajada de dicha ciudad, perpetrado por particulares pero con la pasividad cómplice del gobierno persa que fue declarado responsable en el caso por la CIJ a causa de las deficiencias en la prevención del acto cometido por los particulares.

La inexistencia de una conducta debida por parte de la Argentina, se comprueba, a juicio del TAH, “al no haber acreditado que le era imposible adoptar medidas más eficaces que las que adoptó (...) teniendo en consideración todos los valores en juego”. (121; 122).

Se trata pues de una verdadera obligación de resultado pues, aunque se entiende que el Estado tiene libertad de medios para cumplir con la referida “conducta debida” frente a una pauta general de conducta indicada en una norma (para el caso, asegurar la libre circulación), tiene la obligación de demostrar que realizó la elección que fuere más funcional al objetivo de obtener el fin propuesto por la norma.

Por tal motivo concluye el Tribunal que “la responsabilidad del Estado puede resultar comprometida por los actos de las personas privadas, si omite la “*conducta debida*” tendiente a prevenir que los mismos causen perjuicio a otro Estado, como es el caso de los cortes de rutas sin que el Estado Parte tome las medidas apropiadas para remover la referida actividad de obstrucción” (123).

Este aspecto de la fundamentación arbitral es de suma importancia en la medida en que responsabiliza directamente al gobierno argentino por los cortes de ruta tal como lo solicita el Uruguay en su demanda, estableciendo que los mismo causaron, sin duda alguna, perjuicios económicos.

En este sentido, el TAH entiende que ha quedado totalmente demostrada en la especie la existencia de daños y perjuicios para los particulares (argentinos o uruguayos) afectados por los cortes de ruta de los assembleístas, así como para el Estado uruguayo en general por los efectos de dichos cortes para el turismo “en un volumen económico extraordinariamente significativo y generando una situación gravosa para todos aquellos que tenían que recomponer sus conductas como resultado de los hechos infractores que se estaban produciendo con los cortes en los puentes” (114).

Y aunque el Tribunal reconoce que es imposible explicitar el alcance del perjuicio sufrido “teniendo en cuenta que las fluctuaciones fueron dispersas en los sectores, en los tiempos y en los protagonistas afectados”, advierte que “la difícil medida de su valor en magnitudes monetarias no es un parámetro que alcance a desvirtuar la realidad de la libertad de circulación perturbada y de la infracción que tal cosa comporta” (115).

e) Sin embargo, el Tribunal admite que, pese a que la Argentina ha violado la norma, y no ha tenido la “conducta debida”, el gobierno de ese país no ha actuado en la instancia de mala fe (141-142).

Entiende que la buena fe debe presumirse y que de la prueba acompañada no se desprende que la Argentina haya promovido o alentado la actitud de los ambientalistas, ni la intención de impedir la libre circulación “ya que la política de tolerancia adoptada por el gobierno argentino en relación con las manifestaciones de los vecinos de Gualaguaychú, parece no diferir de la adoptada en relación con los demás conflictos que hubo en las ciudades o rutas del interior de Argentina. Ello hace concluir a este tribunal que no ha habido en el Gobierno argentino intencionalidad discriminatoria para perjudicar el tráfico comercial con Uruguay”.

En esta misma línea argumental el TAH entiende que “que el Gobierno argentino pudo haber tenido razones para creer que actuó dentro de la legalidad al ser tolerante con las manifestaciones de los vecinos que cortaron las rutas en cuestión, por considerar que violentar la actividad de los mismos podía implicar cercenarles derechos fundamentales y porque esos reclamos eran juzgados atendibles en razón de la creencia (cierta o errónea, aun no lo sabemos pues ello dependerá de las conclusiones a que se arribe con el tiempo) de que las obras cuestionadas en el territorio uruguayo generarán en el territorio argentino una repercusión negativa para su calidad de vida y para el futuro económico de la zona” (143-144).

Esta referencia del TAH a la buena fe argentina, ampliamente difundida por los medios y el gobierno argentino⁵ no deja de sorprender, en particular porque inmediatamente después de realizarla el mismo TAH le resta valor cuando agrega “sin embargo y pese a la “buena fe” que pudiera haber inspirado el punto de vista de la Parte Reclamada, la elección de la “conducta debida” no depende del propósito de la parte, por bien intencionado que el mismo fuera, sino de la efectividad de las medidas adoptadas para obtener el resultado requerido, cumpliendo con los compromisos asumidos internacionalmente” (146).

Con este comentario y los siguientes, el laudo retoma su línea argumental anterior en el sentido de la existencia de una obligación de resultado frente a la interrupción de la libre circulación y de una omisión argentina en cumplirla, con lo cual vacía de contenido real la referencia a la buena fe, la que no obsta a la ilicitud del comportamiento argentino.

En definitiva, la misma en nada disminuye la omisión de ese país, ni su responsabilidad directa. Para el caso tiene por efecto justificar que no se condene a la Argentina también en los costos y costas del juicio (punto 4 de la Decisión).

f) La Argentina también hizo girar su defensa en torno a un controvertido tema relacionado con los derechos humanos, mencionando que, en la especie, el derecho a la libertad de expresión ejercido por los ciudadanos argentinos de Gualeguaychú preocupados por la preservación del medio ambiente local, constituye un derecho humano fundamental reconocido en todos los ordenamientos constitucionales y en los tratados internacionales sobre derechos humanos, vinculantes para la Argentina y el Uruguay.

Las circunstancias habrían determinado “una contraposición entre los derechos de libre expresión del pensamiento y de reunión, por un lado, y el derecho a la libre circulación de bienes, por otro” debiendo tenerse presente que las normas internacionales en materia de Derechos Humanos vigentes en la República Argentina tienen

⁵ Ver Artículos de prensa argentina con comentarios del laudo, entre otros, artículo del 7 de setiembre de Oliver Galak en “La Nación” intitulado “El Gobierno no apelará y dice que el Uruguay no ganó” donde se comentario del canciller argentino Taiana: “Del fallo obviamente no resulta condena alguna a la Argentina y destaca, por el contrario, la buena fe del Gobierno”.

rango constitucional mientras que las normas de integración revisten rango legal”, por lo cual no es posible restringir el derecho de libre expresión en beneficio del de libre circulación. Lo contrario sería “una represión inaceptable para el derecho público argentino”.

En apoyo de su argumentación, la Argentina hizo referencia a la sentencia del Tribunal de Justicia de la Comunidades Europeas (TJCE) en el caso *Schmidberger*⁶ donde dicho Tribunal le dio prioridad al derecho a la libre expresión del pensamiento sobre el derecho a la libre circulación de bienes, el cual resultó afectado por el corte de una ruta internacional dispuesto por un movimiento ambientalista en Austria.

El TAH tampoco hizo lugar a estos planteos argentinos, refutando en primer lugar la referencia jurídica a la jerarquía del derecho constitucional interno argentino en materia de derechos humanos, al entender que aceptar que el cumplimiento de la obligación internacional asumida en el Tratado del MERCOSUR, consistente en mantener la libre circulación, dependa de las posibilidades del propio derecho interno, “se contrapone con el principio de que los Estados no pueden eludir sus compromisos internacionales invocando normas de su derecho interno que surge del art. 27 de la Convención sobre el derecho de los Tratados de Viena de 1969” (128).

Agrega el Tribunal que se debe tener presente lo que dispone el art. 27 de la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados de 1969 –tratado en vigor entre ambos Estados Partes.

El mismo establece que “*Una parte no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado ...*”. A este respecto se ha señalado que el “derecho interno” del artículo 27 incluye, entonces, no sólo a las leyes nacionales que pudieran estar en conflicto con un tratado internacional, sino a la Constitución misma⁷. La opinión expuesta es sustentada, asimismo, por decisiones jurisdiccionales en el ámbito internacional⁸.

⁶ Sentencia del TJCE del 12 de junio de 2003, Asunto C-112/00 (Nota del Laudo).

⁷ BARBOZA, Julio, “*Derecho Internacional Público*”, Ed. Zavallia, Buenos Aires – 2004, p. 76; DE LA GUARDIA, Ernesto, “*Derecho de los Tratados Internacionales*”, Ed. Abaco, Buenos Aires - 1997, pág. 196 nota 11; PODESTA COSTA – RUDA, “*Derecho Internacional Público*”, Ed. TEA, Buenos Aires –1985, T. II, p. 112, para. 194. (Notas del Laudo)

⁸ “*Tratamiento de los nacionales polacos en el territorio de Danzig*”, 1933, PCIJ Series A/B, N° 44, p. 4; cf. “*S.S. Wimbledon*”, 1923, PCIJ, Series A,

Para justificar la conducta seguida, la Parte demandada invocó, asimismo, que toda otra acción del Estado –más allá de la disuasión– “*hubiere implicado reacciones difíciles de controlar ... actos violentos por parte de los manifestantes ...*”. Sobre este punto el Tribunal advierte que dicho planteo se refiere a “un supuesto que no encuentra respaldo en la prueba producida en el proceso” (128).

En segundo lugar, respecto de este punto, el TAH agrega argumentos que niegan la posibilidad de que el derecho a la libre expresión pudiera afectar –de la forma en que lo hizo– otro derecho similar como es de la libre circulación. El planteo argentino de fundamentar su actitud de respeto y tolerancia a los cortes de ruta en la colisión entre el derecho a la libertad de expresión y el de libre circulación, justificando así el derecho de protesta de los assembleístas, es refutado también por el Tribunal cuando menciona que “los propios tratados internacionales generales sobre derechos humanos con jerarquía constitucional reconocen la relatividad de los derechos subjetivos de cada uno, ante los derechos subjetivos de los demás, y la posibilidad de su limitación por razones de bienestar general” (138).

De esto extrae la conclusión de que, “ni aún en el derecho argentino al derecho a la protesta es absoluto y debe limitarse cuando afecta el derecho de los demás tal como lo expresa el art. 29 apartado 2 de la “Declaración Universal de los Derechos Humanos” de 1948, el art. 32 apartado 2 de la “Convención Americana sobre Derechos Humanos” (Pacto de San José de Costa Rica), del 22 de enero de 1969⁹ y, en especial respecto de la libertad de expresión, el art. 19 apartados 2 y 3 y artículo 21 del “Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos” de las Naciones Unidas del 19 de diciembre de 1966, que son parte integrante de la Constitución de la Nación Argentina desde 1994 al haber sido incorporados en su art. 75 inciso 22” (139).

La ingenua mención al caso europeo *Schmidberger* –un caso sustancialmente distinto en donde se cortaron las rutas por períodos

Nº 1; “*Comunidades greco-búlgaras*”, 1930, PCIJ, Series B, Nº 17, p. 32; “*Zonas Francas y el Distrito de Gex*”, 1930, PCIJ, Series A Nº 24, p. 12 y Series A/B, Nº 46, p. 96/167; “*Caso de las Pesquerías*”, ICJ Reports, 1951, p. 116 a 137; “*Nottebohm*” – Objeción preliminar, ICJ Reports 1953, p. 111 a 123; “*Reparación de daños sufridos al servicio de Naciones Unidas*” ICJ Reports, 1949, p. 176 a 180; “*Elettronica Sicula*” S.p.A. (ELSI), ICJ Reports, 1989, pág. 15. (Notas del Laudo)

⁹ Allí se expresa: “*Los derechos de cada persona están limitados por los derechos de los demás, por la seguridad de todos y por las justas exigencias del bien común, en una sociedad democrática*”.

de horas y con preaviso a la población- es destruida por el TAH en su párrafo 134: "La restricción del tránsito que, como hemos visto, desemboca en una restricción a la libre circulación económica en los espacios integrados, puede llegar a ser tolerada siempre que fueran tomados los recaudos necesarios para aminorar los inconvenientes que causaren y que sea adoptada en períodos cortos que no entorpezcan ni causen daños graves o continuados, lo que no se ha dado en este caso en el cual los cortes se han dilatado por espacio de más de tres meses en plena temporada estival de vacaciones en que el turismo de ambos países sufren más gravemente sus consecuencias".

Aunque se aceptara la tesis de que el gobierno argentino tuvo que optar en el respeto a dos derechos que no podían ejercerse plenamente en forma simultánea, lo cual es por cierto discutible en la especie, ello habilitaría solamente, a juicio del Tribunal, algún grado de restricción de uno de los derechos, "pero nunca la anulación completa de un derecho en aras de otro que sea juzgado de mayor jerarquía" (133) o más atendible por una razón de oportunidad.

En función de todos los argumentos antedichos, el TAH decidió, en el inciso segundo de su decisión, que:

"la ausencia de las debidas diligencias que la Parte Reclamada debió haber adoptado para prevenir, ordenar o, en su caso corregir los cortes de las rutas que unen a la República Argentina con la República Oriental del Uruguay, realizados por los vecinos de la ribera argentina del río Uruguay (...), 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".

g) La decisión favorable del Tribunal al primer petitorio uruguayo parece, a primera vista, relativizarse frente a la negativa de éste a hacer lugar a lo que solicitara el Uruguay en su segundo petitorio.

En efecto, como se recordará, adicionalmente a la petición de declaratoria de incumplimiento, el Uruguay solicitó al Tribunal que establezca que "la República Argentina, de reiterarse los impedimentos a la libre circulación, debe adoptar las medidas apropiadas para prevenir y/o hacer cesar tales impedimentos y garantizar la libre circulación con Uruguay" (inciso b. del petitorio uruguayo).

Dicho petitorio resulta en realidad innecesario pues lo pedido se desprendería naturalmente, sin necesidad de solicitarlo, de un pronunciamiento favorable en el primer petitorio. Por lo demás, la dene-

gación es “de oficio” por el TAH, sin que expresamente fuera rebatida o solicitada por la Argentina.

En efecto, la denegatoria que hace el TAH de este segundo petitorio se fundamenta únicamente en razones técnicas de naturaleza jurídica, pero remarcando una vez más la ilegalidad de los cortes de ruta. Concretamente el TAH expresa que no puede determinar una conducta futura a la cual debería someterse uno de los Estados contendientes pues “implicaría que el Tribunal se arrogara facultades legiferantes y tropieza con el inconveniente que en tal caso dicha obligación vincularía a una sola de las partes y no a los restantes miembros del MERCOSUR, lo que atentaría contra el principio de igualdad y reciprocidad que impera en el Tratado de Asunción” (168).

Si bien este razonamiento del TAH puede ser discutible, pues se nos ocurre posible que el Tribunal encontrara una forma de solucionar el problema jurídico que plantea como insubsanable, e hiciera lugar en forma expresa al pedido uruguayo, no es menos cierto que con mucho énfasis establece enseguida que tal imposibilidad no es en modo alguno una carta abierta a nuevos cortes de ruta similares, que serían ilegales. Desde esta óptica, la denegación del petitorio uruguayo tiene un efecto muy relativo.

El numeral 169 del Laudo es muy claro al respecto cuando dice: “Sin perjuicio de lo expresado precedentemente y en relación con el pedido de garantías futuras, el establecimiento de reglas claras a las cuales deben atenerse los países a partir del pronunciamiento que recae en esas actuaciones, y de las cuales han carecido hasta el momento ya que este tipo de circunstancias no se encuentran reglamentados en el ámbito del MERCOSUR, determinarán con claridad los límites entre lo permitido y lo prohibido, por lo que no cabe esperar la reiteración de este tipo de conflictos”.

La impresión que se trasluce de esta denegación del segundo petitorio uruguayo, en función de un argumento de técnica jurídica, cuando por otro lado se reafirma la ilegalidad de los cortes, solicitando se establezcan en función de este pronunciamiento del TAH, reglas claras al respecto en el MERCOSUR, es más la de un compromiso interno entre los árbitros para lograr la unanimidad -que finalmente se obtuvo en la adopción del Laudo- que una concesión a la posición argentina.

Pero al igual que en el caso de la referencia a la buena fe de la conducta argentina, se incrementó en aquel momento la importancia de la denegatoria del Tribunal a este petitorio, haciéndola ver, sea

como una virtual autorización a cortes futuros, o como la constitución de un “equilibrio salomónico” del laudo por no contemplar este pedido uruguayo¹⁰, lo que como vimos, no es así en sustancia.

1.3. La etapa post laudo: la comprobación del incumplimiento del laudo por parte de Argentina

La reiteración de cortes de rutas en Argentina tras el laudo del Tribunal ad hoc que los declaró ilegales y la pasividad manifiesta del gobierno argentino al continuar a tolerarlos, llevan a estudiar en este artículo los medios que existen el marco del sistema de solución de controversias del MERCOSUR para asegurar el cumplimiento (ejecución) de los laudos de sus Tribunales.

Para ello hay que ser enfático en entender que la reiteración de los cortes de ruta en las condiciones en que se realizaron, constituyen, a nuestro juicio, un incumplimiento del laudo, y no un *nuevo* incumplimiento de las normas del MERCOSUR cuya ilegalidad habría que declarar nuevamente a través de un otro procedimiento arbitral.

En efecto, no sólo quedó determinado por el TAH que los cortes de ruta pasados son ilegales. El numeral 169 antes citado resulta ilustrativo respecto del comportamiento esperable por las Partes en el futuro frente a una situación similar. Por lo demás dicho efecto se desprende también de la determinación, por parte del TAH, de la existencia de un “peligro latente” de atentado a la libre circulación que obliga a considerar a los cortes de ruta como un “standard” de conducta inaceptable que constituye una amenaza permanente que, en definitiva, configura potencialmente un “hecho compuesto” de carácter ilícito (ver punto 81).

Si se admitió como válida la reclamación del Uruguay y la ilegalidad de los cortes de ruta, aún en ausencia de los mismos, basado en la situación de peligro latente, con más razón entonces dichos cortes son ilegales si se reproducen efectivamente en el futuro.

Tras este análisis corresponde ahora analizar las normas sobre incumplimiento que pueden aplicarse al caso concreto -los nuevos cortes de ruta posteriores al laudo-, buscando establecer las mejores opciones para lograr una solución al conflicto.

¹⁰ Ver prensa argentina y uruguaya del 7 de setiembre de 2006.

2. Las alternativas ante la falta de aplicación del laudo y el camino seguido por Uruguay

Ante la falta de cumplimiento del laudo (o de aplicación o de ejecución, que viene a ser lo mismo para el caso), el Uruguay no hace uso de las vías abiertas por el propio sistema de solución de controversias del MERCOSUR para procurar la ejecución del mismo. Por el contrario dirige sus baterías jurídicas, sorpresivamente, hacia la CIJ ante cuya jurisdicción va a plantear la situación resultante del mantenimiento de los cortes de rutas.

¿Por qué el Uruguay descarta recorrer la vía del MERCOSUR? Aparentemente no confió en los medios previstos por el sistema del MERCOSUR para hacer ejecutar el laudo. Analicemos lo que tenía jurídicamente el Uruguay a su alcance para intentar obligar a la Argentina a hacer cumplir el laudo, a ver si le puede haber asistido razón en su estrategia, pese a tener un laudo que lo favorecía claramente.

2.1. La opciones previstas por el MERCOSUR y descartadas por Uruguay (por ahora)¹¹

2.1.1. La opción de las medidas compensatorias

Dice el PO que una falta de ejecución del laudo habilitará al Estado beneficiado por el mismo a imponer las llamadas medidas compensatorias¹².

La adopción de medidas compensatorias no exime al Estado obligado a cumplir con el laudo de su obligación de cumplir el laudo (artículo 27 PO).

Las medidas compensatorias en general y en el MERCOSUR en particular son una forma de ejecución indirecta.

¹¹ El presente punto del trabajo retoma, en lo que corresponde, partes del artículo del autor: "La ejecución de las sentencias y laudos en la integración. Análisis comparativo de los distintos procedimientos previstos en la Unión Europea y en el MERCOSUR" publicado en "Cuadernos de Integración Europea" N° 5 Relaciones UE-Mercosur. Pgs 61-93. Centro de Documentación Europea. Universidad de Valencia. Junio 2006, disponible en el sitio web: www.cuadernosie.info.

¹² Sin perjuicio de ello, también puede procurar obtener un nuevo pronunciamiento del Tribunal para el caso de que existan divergencias sobre el cumplimiento del laudo, como se verá luego.

Las medidas compensatorias son un instrumento válido de sanción frente al incumplimiento, por una Parte, de obligaciones internacionales. Pueden aplicarse unilateralmente como contramedidas o bien encontrarse previstas en acuerdos internacionales. En este último caso se hablará de las medidas compensatorias como una contramedida institucionalizada. Esta última figura, que se emplea mayormente en el ámbito del comercio internacional, implica una regulación de las medidas compensatorias y se aleja por tanto de la noción “medida compensatoria - contramedida unilateral”, en forma deliberada, pues justamente se pretende eliminar las arbitrariedades que pueden derivarse de su aplicación unilateral no regulada.

La naturaleza jurídica de las contramedidas ha sido ampliamente analizada en el derecho internacional público¹³. Para el caso de los acuerdos comerciales, las medidas compensatorias, en tanto contramedidas, son un mecanismo que se puede asociar tanto con la retorsión como con la represalia, aunque difiere de ambas, pues no se adapta exactamente a ninguna de las dos figuras¹⁴.

En efecto, mientras la retorsión es una respuesta legítima frente a un acto inamistoso pero ciertamente legítimo de otro Estado, la represalia es una respuesta en principio ilegítima que se origina frente a un acto ilegítimo de otro Estado, pero que se legitima y acepta como acorde a derecho por ser justamente una respuesta a una ilegalidad. Como enseguida se verá, las medidas compensatorias institucionalizadas son en cambio una respuesta totalmente legítima frente a un acto claramente ilegítimo. En este sentido deben ser catalogadas de sanción. La legitimidad de su imposición está dada por su previsión en el tratado que las establece y regula, a la vez que la ilegitimidad del acto de la otra parte consistirá en la falta de cumplimiento del laudo adoptado por el Tribunal. Por estas características especiales, emplearemos también la expresión “retaliación” para referirnos al mecanismo de las medidas compensatorias institucionalizadas,

¹³ Díez de Velasco, Manuel “Instituciones de Derecho internacional Público”; XV edición año 2005; Ed Tecnos; pgs 985-993 con citas a diversos autores.

¹⁴ Gros Espiell H, entiende que es la aplicación de la “exceptio non adimpleti contractus” (excepción de contrato no cumplido) principio que según el autor ya ha sido recogido como principio general de derecho internacional por la CPJI en el caso del Escalda entre Holanda y Bélgica. (ver intervención de Gros Espiell en “Jornada Académica sobre el Protocolo de Olivos para la Solución de las Controversias en el Mercosur “ Ed. ALADI. 10 de Junio de 2002).

expresión que se extrae de su formulación en lengua inglesa (*retaliation*) y que para el caso nos permite individualizarla como figura específica.

Las medidas compensatorias previstas en los artículos 31 y 32 del PO se inscriben en el marco de las contramedidas institucionalizadas, permitiendo al Estado beneficiado por el laudo “retaliar” contra el Estado obligado (esto es contra el Estado que debe cumplirlo), si no ha ejecutado el laudo del Tribunal o lo ha hecho sólo parcialmente.

Naturalmente, esta forma de remediar el incumplimiento de otro Estado dista mucho de ser una forma de ejecución del laudo propiamente dicho. Se trata de una forma de castigo, indirecto y regulado, que puede aplicar el Estado perjudicado al Estado obligado, por la no ejecución del laudo. Una suerte de “ley del talión” (ojo por ojo, diente por diente) aplicada a las relaciones internacionales.

La “retaliación” se incluye hoy en día en la mayoría de los procedimientos de solución de controversias comerciales entre Estados, en los cuales la sanción sigue siendo descentralizada. La gran crítica al sistema es que deja librada su eficacia a la relación de poderes, de manera tal que la fuerza de que dispone el país que adopta las medidas compensatorias es la que va a determinar que se respeten o no los derechos. Los países pequeños, que no pueden apostar al impacto que provoquen las medidas de retaliación que aplique, se encuentran en situación clara de desventaja.

Por lo demás, tampoco los particulares perjudicados por la falta de ejecución de la sentencia se ven directamente satisfechos con el sistema de la “retaliación”, pues lo que en definitiva ellos quieren es que se cumpla con la sentencia que afecta sus actividades comerciales, siendo que el castigo de la “retaliación”, en sí mismo, no les produce ningún beneficio económico directo hasta tanto no produzca el efecto esperado de la ejecución del laudo. Y aún allí, no existe en un sistema de “retaliación” una compensación prevista para el perjuicio sufrido por el particular durante los largos meses en que se llevó a cabo el procedimiento, se condenó al Estado infractor y el mismo ejecutó la sentencia, restableciéndose la situación previa al incumplimiento.

En el sistema de la Unión Europea, en cambio, se deben pagar los daños y perjuicios al particular o Estado perjudicados pues rige el principio de la responsabilidad del Estado por la violación del Derecho Comunitario.

2.1.2 La opción del artículo 30 del Protocolo de Olivos

Ante de llegar a eso, o conjuntamente con eso, hay que hacer jugar el artículo 30 del PO, lo que desembocará en la creación de un sistema de seguimiento y verificación del cumplimiento de este laudo (y de los que sigan), en beneficio del Uruguay y del sistema de solución de controversias. Veamos como funciona el artículo 30 en el marco de la etapa *post laudo* prevista en el PO.

El Estado obligado a cumplir el laudo debe informar a la otra parte en la controversia y al Grupo Mercado Común (en adelante: GMC) sobre las medidas que adoptará para cumplir con el mismo (artículo 29.3 del PO).

Independientemente de esta comunicación, las medidas que adopte el Estado obligado podrán cumplir o no cumplir, total o parcialmente con lo que establece el Laudo.

El artículo 30 establece que si un Estado beneficiado por un laudo entiende que las medidas adoptadas por el Estado obligado no dan cumplimiento al mismo, tendrá un plazo de 30 días desde la adopción de aquéllas para llevar la situación a conocimiento del Tribunal que consideró el asunto en última instancia, el que en 30 días más deberá dirimir la cuestión.

La hipótesis prevista por el artículo 30 (“Divergencias sobre el cumplimiento del laudo”) presupone entonces la existencia de una acción, por parte del Estado obligado, tendiente a cumplir con el Laudo y no de una omisión completa de ejecución (el artículo se refiere a “medidas adoptadas”; a “desde la adopción de aquéllas”).

El procedimiento del artículo 30 por tanto, no se puede aplicar a los casos de inacción completa del Estado obligado sino sólo a los casos en que se ha adoptado una medida concreta por parte de dicho Estado con la intención manifiesta de ejecutar el Laudo y que la misma no es evaluada como suficiente o correcta, por parte del Estado beneficiado.

Si no hay acción alguna del Estado obligado tendiente a ejecutar el Laudo no podría haber divergencias sobre su cumplimiento, simplemente habría incumplimiento.

Sin embargo, es posible en teoría concebir que la inacción sea la forma declarada por el Estado obligado para ejecutar el Laudo, o una de las posibilidades al alcance del Estado obligado para dar cumpli-

miento al mismo¹⁵, en cuyo caso su inacción se convertiría en una “medida” y se le podría aplicar la instancia del artículo 30.

¿Cuál puede ser la utilidad de este artículo 30?

Si partimos de la base que en el marco de relaciones comerciales amistosas, la existencia de una disputa que se dirime a través de un mecanismo de solución de controversias preestablecido no tiene porqué suponer una situación traumática ni por ende presumirse la mala fe de las Partes, la ejecución parcial o incompleta de un Laudo puede no configurar un acto inamistoso sino consistir simplemente en un desencuentro de opiniones. La finalidad del artículo 30 es dar un espacio para resolver la inejecución parcial del laudo, manteniendo la definición del tema en el ámbito imparcial del Tribunal sin necesidad de llegar a la desagradable instancia de la “retaliación”.

La inclusión del artículo 30 en el marco del Capítulo VIII “Laudos Arbitrales” (y no en el IX Medidas Compensatorias), demuestra que se trata de un instrumento adicional que las Partes acordaron para mejor proveer al cumplimiento del laudo y no de un mecanismo de carácter sancionatorio como lo son las medidas compensatorias.

Cabe preguntarse si la instancia del artículo 30 es preceptiva, es decir si el Estado beneficiado que entiende que las medidas que ha adoptado el Estado obligado no dan cumplimiento al laudo, necesariamente debe obtener un pronunciamiento del Tribunal en ese sentido para franquear el acceso a la posibilidad de “retaliación”.

Al respecto, el artículo 31 del PO establece que las medidas compensatorias se podrán aplicar por parte del Estado beneficiado cuando el otro Estado no cumpla (ejecute) total o parcialmente el laudo del Tribunal, *“independientemente de recurrir a los procedimientos del artículo 30”*, lo cual nos indica que ambas acciones son independientes. Por otro lado, ratificando esta disposición, el artículo 43.1 del Reglamento del PO, al referirse a los efectos suspensivos de un pronunciamiento del Tribunal bajo el artículo 30, establece que *“(...) si las medidas compensatorias ya se estuvieran aplicando, deberán ser dejadas sin efecto”*.

Se desprende en consecuencia de ambos textos que la instancia del artículo 30 no es preceptiva y que perfectamente el Estado beneficiado puede imponer medidas compensatorias conjuntamente o in-

¹⁵ Podría ser el caso en se considere que la ilegalidad ya ha cesado cuando se dicta el laudo.

dependientemente de solicitar el pronunciamiento del Tribunal previsto en el artículo 30, el que resulta por ende facultativo.

El Protocolo de Olivos por tanto, a la vez que concede la posibilidad del artículo 30, no quiso que la misma se convirtiera en una prolongación inadecuada de la etapa *post laudo* que terminara beneficiando a los Estados que de mala fe dieran una ejecución parcial al laudo con el sólo objeto de postergar la imposición de medidas compensatorias.

Por ello mantuvo la discrecionalidad del Estado beneficiado de acudir a la “retaliación” apenas entienda que no hubo cumplimiento, sin limitar dicha posibilidad a la necesidad de un pronunciamiento del Tribunal en el marco de la opción “amistosa” del artículo 30, que por este motivo resulta tan facultativa como independiente de la imposición de medidas compensatorias.

Ahora bien, si se opta por acudir primero a la instancia del artículo 30, debe tenerse en cuenta que el pronunciamiento del Tribunal sobre el punto puede impedir la aplicación de medidas compensatorias. El Reglamento del PO en su artículo 43.1 establece en efecto que las medidas compensatorias no podrán aplicarse “*en el caso que existiere un pronunciamiento del Tribunal en base a procedimientos establecidos en el artículo 30 disponiendo que las medidas adoptadas para dar cumplimiento al laudo son suficientes (...)*”.

Para el Estado beneficiado por un laudo, la razón de acudir al artículo 30 será entonces, por un lado, entender que efectivamente gracias a esa instancia el Estado obligado modificará las medidas insuficientes que adoptó para dar cumplimiento al laudo, o sea en definitiva tener indicios de la buena fe del accionar internacional del Estado obligado. Y por otro, que no es menor, asegurarse un pronunciamiento favorable del Tribunal respecto del carácter parcial de las medidas de ejecución del Estado obligado lo que, en el peor de los casos, le servirá luego para evitar que dicho Estado le cuestione la imposición de medidas compensatorias argumentando un cumplimiento total del laudo (Artículo 32 del PO).

La aplicación conjunta de los procedimientos de los artículos 30 y 31 puede también verificarse escalonada en el tiempo. Es el caso en que el Estado obligado no adoptó ninguna medida de ejecución y como consecuencia de ello el Estado beneficiado le impuso las medidas compensatorias del artículo 31, pero bajo la presión de la “retaliación”, el Estado obligado tomó finalmente una serie de medi-

das que considera que dan ejecución al laudo, pero que no son suficientes a juicio del Estado beneficiado.

En ese caso es interesante constatar que el Estado beneficiado sigue teniendo abierto el plazo de los treinta días para acudir a la instancia del artículo 30 pues el artículo no tiene marcado un plazo de caducidad más que referido a “30 días desde la adopción de (las medidas insuficientes) para llevar la situación a la consideración del Tribunal”. Como se vio en el ejemplo, dichas medidas pueden ser interpuestas varios meses después de dictado el laudo, e incluso con medidas compensatorias en curso.

Las divergencias a que se refiere el artículo 30 pueden por tanto plantearse como tales ante el Tribunal en cualquier momento, cumpliendo con el plazo establecido.

Finalmente queda referirnos a la naturaleza del pronunciamiento del Tribunal bajo el artículo 30.

El “pronunciamiento” del Tribunal no es un nuevo laudo, pero es una decisión del Tribunal que tiene por objeto “dirimir” las divergencias sobre el cumplimiento del laudo y en ese sentido es una suerte de extensión de sus competencias para mejor proveer a la eficacia de su decisión de fondo¹⁶.

De esto se deriva su carácter vinculante para las Partes, aunque nada se especifica al respecto a texto expreso. Tampoco se especifica la posibilidad de recurrirlo, lo que no correspondería por la especificidad de la instancia y el carácter derivado o complementario del laudo original que el mismo tiene¹⁷. Dicho pronunciamiento por tanto causa estado y, según el fallo, tiene consecuencias sustanciales sea sobre las medidas compensatorias que se estuvieran aplicando, las que podrían tener que dejarse de lado, o bien sobre las medidas de ejecución del Estado obligado, a las que puede declarar insuficientes, afianzando en tal caso la aplicación de las medidas compensatorias.

Esta disposición del artículo 30 constituye una reforma respecto del régimen anterior para la solución de las controversias del Protocolo de Brasilia, y bajo el cual se adoptaron la mayoría de los lau-

¹⁶ En cierta forma el pronunciamiento del Tribunal en el recurso de aclaratoria de los laudos previsto en el artículo 28 tiene una naturaleza similar.

¹⁷ Ahora bien, si el Tribunal convocado por el artículo 30 fuera un ad hoc, ¿podría admitirse un recurso de revisión a su pronunciamiento? La cuestión no deja de ofrecer dudas.

dos hasta el momento, pues ese mecanismo no preveía la instancia del artículo 30 y por tanto de darse una divergencia sobre el cumplimiento del laudo bajo ese anterior régimen, era necesario iniciar un nuevo procedimiento desde el comienzo, por tratarse de una nueva controversia.

Nótese que el Tribunal del artículo 30 puede tener que constituirse muchos meses después de haber emitido el laudo, para tratar la divergencia, lo cual puede no resultar sencillo, ni muy práctico (imaginemos que se trata de un *Ad-Hoc*), aunque se prevé la posibilidad de convocar a suplentes (30.3).

No se hace referencia expresa a la posibilidad de que el Tribunal del artículo 30 pueda ser convocado varias veces para un mismo caso, para tratar divergencias relacionadas con el cumplimiento del laudo. El artículo 30 menciona que se podrá llevar la situación a la consideración del Tribunal cuando el “Estado beneficiado por el laudo entienda que las medidas adoptadas no dan cumplimiento al laudo”. Naturalmente se está refiriendo a las medidas iniciales tomadas por el Estado obligado, previstas en el artículo 29.3. La pregunta es si resultaría posible citar nuevamente al Tribunal por el artículo 30 manifestando que nuevas medidas implican otra vez no dar cumplimiento al laudo?

El tema no es menor, como puede apreciarse, puesto que de darse una respuesta positiva al mismo, el Tribunal pasaría a convertirse, a pedido de Parte, en el encargado permanente del seguimiento de la ejecución del laudo en que conoció originalmente. De ello se derivaría que cualquier medida futura que adopte el Estado obligado que pueda afectar el cumplimiento del laudo no necesitaría ser cuestionada a través de un nuevo procedimiento sino que se tratará de “medidas que no dan cumplimiento al laudo” y por tanto serían pasibles de ser llevadas a la consideración del Tribunal original en virtud de que producen una divergencia de opinión respecto del cumplimiento del laudo tal como señala el artículo 30.

Nosotros creemos que debe primar esta interpretación amplia de la expresión “medidas que no dan cumplimiento al laudo”, incluyendo por tanto en ellas todas las medidas que adopte el Estado obligado desde que se dicta el laudo, que puedan afectar su cumplimiento.

De lo contrario, una interpretación estricta dejaría al artículo 30 con una efectividad muy reducida, limitada a “un sólo tiro”, o sea a la consideración de la pertinencia de la primera medida que adopta

el Estado obligado para dar cumplimiento al laudo, pero no a las siguientes que pueda dictar. Lo que redundaría en que una nueva medida que produjera una nueva divergencia entre las Partes respecto de la ejecución del laudo no podría hacer jugar nuevamente el procedimiento del artículo 30, obligando al Estado beneficiado a iniciar otra controversia desde el principio para resolver lo que sería un nuevo diferendo.

Una interpretación amplia, en cambio, le permitiría al Tribunal que entendió en la controversia original mantener su competencia, convirtiéndose en un verdadero órgano de seguimiento de la ejecución del laudo, una figura que no fue contemplada directamente en el PO, pero que es contemplada en otros sistemas de solución de controversias de naturaleza arbitral, como por ejemplo en el Entendimiento para la Solución de Diferencias (ESD) de la Organización Mundial del Comercio (OMC)¹⁸ y también, naturalmente, en el sistema supranacional europeo a través de la acción de la Comisión, órgano independiente e imparcial¹⁹.

Debe tenerse en cuenta que aquí está en juego un tema de fondo, del que se deriva la eficacia misma del sistema. La ejecución del laudo no puede limitarse a la obligación puntual de adoptar una medida que dé cumplimiento al laudo en ese momento, sino que debe consistir en la obligación continuada de mantener la legislación nacional en consonancia con lo dispuesto con el laudo. Por ello el ESD de la OMC habla de vigilar la “aplicación” de la resolución del Órgano de Solución de Diferencias (OSD) “en cualquier momento luego de su adopción”.

2.2. La opción de la jurisdicción interna argentina, una alternativa siempre existente, pero nunca utilizada

La existencia de un mecanismo de “retaliación” como forma de sancionar al Estado que no ejecuta el laudo del MERCOSUR, por parte del Estado beneficiado, no obsta a que un particular (individuo u empresa, nacional o extranjero) que se vea directamente afectado por la no ejecución, pueda acudir a la jurisdicción nacional del Esta-

¹⁸ Artículo 21.6 del Entendimiento sobre Solución de Diferencias de la OMC.

¹⁹ Es más conveniente que el seguimiento permanente del grado de cumplimiento del laudo no esté en manos del tribunal, a instancia de parte, sino en manos de un “fiscal” independiente.

do obligado para reclamar allí su derecho²⁰. Tampoco el hecho de que el PO le otorgue al particular una forma (indirecta) de legitimación activa, obsta a que el particular pueda acudir a la jurisdicción interna del Estado infractor a buscar justicia. En puridad, el particular puede acudir a reclamar ante la jurisdicción interna de un Estado infractor aún sin que exista un laudo condenando al Estado contra el que reclama, pero consideraremos que éste existe para que la hipótesis sea más complicada.

Ante la jurisdicción interna el particular podría demandar el Estado infractor: 1) por la violación de las normas del MERCOSUR, es decir por el mismo objeto que motivó el proceso arbitral del PO; 2) por la falta de ejecución de un laudo que le es favorable o 3) por ambas cosas.

En el primer caso, se trata de un juicio por daños y perjuicios contra el Estado por la violación de normas en vigor en el territorio nacional (las normas del MERCOSUR deben ser incorporadas) que derivó en un perjuicio económico para el particular. Es independiente de que exista o no un laudo a favor, aunque probablemente favorecería la causa que existiera. Se debe sustanciar toda la causa desde el principio, demostrando la ilegalidad y el daño.

En el segundo caso se reclamaría sólo por la falta de ejecución del laudo arbitral más los daños y perjuicios. Se debería pedir al juez nacional que dictamine que el Estado ha incumplido su compromiso internacional de ejecutar los laudos, previsto en un tratado internacional vigente y que por tanto ha cometido una acción ilegal que le ha causado un daño, porque el laudo lo favorecía. Además, deben estimarse los daños y perjuicios por tal omisión.

La tercera opción es la suma de las anteriores.

El recurso a la jurisdicción interna del Estado infractor por el particular se podrá verificar incluso si el Estado beneficiado está imponiendo medidas compensatorias por falta de ejecución del laudo.

Debe mencionarse que la posibilidad de que el particular pueda acudir a la jurisdicción interna para solicitar la ejecución supone el riesgo teórico de que existan dos decisiones opuestas sobre la misma causa.

²⁰ De hecho también lo puede hacer el propio Estado beneficiado, aunque esta opción siempre es de último recurso porque los Estados son renuentes a someterse a los jueces de otros Estados.

Las dificultades que se derivarían de tal circunstancia marcan otro límite del sistema jurídico del MERCOSUR.²¹

Finalmente también debe considerarse la posibilidad de que el reclamo ante la jurisdicción nacional sea presentado por los particulares del propio Estado obligado que resulten perjudicados por la “retaliación” del Estado beneficiado realizada en un sector diferente del afectado.

Esta hipótesis se daría en los casos en que el Estado beneficiado imponga medidas compensatorias en detrimento de otro sector por considerar impracticable e ineficaz la suspensión en el mismo sector. Esto causaría un perjuicio a un grupo de particulares que nada tuvieron que ver con el objeto de la controversia, ni se beneficiaron por la ilegalidad de su propio Estado, por pertenecer a un sector distinto al del objeto de la controversia.

En una situación como la descrita, es de suponer que presionarán a su propio Estado a ejecutar el laudo para que cesen las medidas compensatorias y/o le demandarán ante la jurisdicción local, tanto por la falta de ejecución del laudo como por los perjuicios sufridos por ese motivo. De esta forma, esta acción podría resultar otra forma indirecta de inducir al Estado obligado a cumplir con el laudo.

Tampoco esta vía fue considerada hasta el momento ni por el Uruguay ni por particulares afectados.

2.3. La opción elegida por el Uruguay: la solicitud de medidas conservatorias ante la CIJ

Como dijimos en un principio, sorprendentemente el Uruguay descartó las opciones anteriores de cuño mercosuriano y adoptó una estrategia que podemos calificar de ecléctica: desviar el curso de los acontecimientos jurídicos hacia la CIJ, en una suerte de intento indirecto por obtener, por esa vía obligatoria, lo que el sistema del MERCOSUR no le permite. En efecto, las sentencias o providencias de la CIJ son de obligatorio cumplimiento so pena de poder llevar al infractor ante el Consejo de Seguridad de la ONU, el que está habilita-

²¹ Ver sobre este tema José Carlos de Magalhaes, “*Os laudos arbitrais proferidos com base no Protocolo de Brasília para a Solução de Controvérsias*” en “*Solução...*” op cit, y Alejandro Pastori en “*Jornada Académica sobre el Protocolo de Olivos para la Solución de las Controversias en el Mercosur*”; 10 de Junio de 2002. Ed. ALADI, pg 93 y ss.

do a imponer sanciones al mismo (de aquéllas que duelen, porque son internacionalmente aplicables), mientras el “pobre” MERCOSUR sólo dispone de mecanismos de retorsión.

La estrategia levantó no pocos comentarios negativos en el Uruguay. Se resquebrajó el equipo de juristas que asesoraba al gobierno por diferencias internas de opiniones y se comentó que la idea de inclinarse hacia una presentación en La Haya había sido promovida por el estudio de abogados norteamericanos que asesora al gobierno uruguayo, los que entendían “que tenían un caso” como se dice en la jerga anglosajona. Envalentonados por su buena primera actuación ante la CIJ cuando ésta rechazó la medida provisional interpuesta por Argentina, lograron suficiente apoyo en el gobierno para que el Uruguay diera un giro a su estrategia ante los tribunales.

Obviamente tanto en lo estratégico como en lo jurídico la presentación del Uruguay no fue oportuna. Tenía el fallo del Tribunal del MERCOSUR declarando la ilegalidad de los cortes y, como vimos, todavía quedaban caminos jurídicos abiertos en el MERCOSUR que no habían sido explorados a su debido tiempo y fueron dejados de lado por optar por este camino. Por otro lado el Uruguay contaba con el aval del informe favorable del Banco Mundial que lo habilitaba desde un punto de vista ambiental y con la carta blanca que significaba el primer fallo favorable de la Corte, de julio de 2006, que le habilitaba a continuar con las obras. Sin hablar de una “facilitación” (mediación) española en curso que debió ser demorada a la espera de esta decisión judicial. Para decirlo en términos futbolísticos, cuando se ganaba por 3 a 0 el Uruguay fue a buscar un cuarto gol descuidándose en la retaguardia pues era claro que, si bien quizás “tenía un caso” (de hecho la Corte se manifestó competente) otra cosa era que fuera un buen caso, que por cierto no lo era.

El fallo de la CIJ fue contrario a la posición uruguaya. Pese a que, como dijimos, el órgano se manifestó competente para entender en la solicitud presentada por nuestro país (la Argentina había solicitado que la Corte se declarara incompetente), rechazó luego la pretensión uruguaya por razones de fondo.

La Corte justificó su competencia por la conexión directa que estimó que existe entre el objeto de los procedimientos iniciados por Argentina en el fondo del asunto y el derecho reconocido al Uruguay (en la primera medida provisional de julio de 2006) de permitirle la construcción de la planta de Botnia, hasta tanto haya una resolución definitiva sobre el fondo del asunto. En ese entendido, admitió considerar la presentación de una solicitud uruguaya de imposición de

medidas conservatorias para proteger ese derecho del Uruguay (la construcción de las plantas), que ese país entendía que se vulneraba con los cortes de rutas.

Pero a continuación el tribunal internacional no hizo lugar a la solicitud uruguaya.

La CIJ argumentó, otra vez, que no se verificaba en la especie el requisito indispensable para conceder la aplicación de medidas provisionales o conservatorias de acuerdo a la jurisprudencia anterior de la Corte, esto es la existencia de un perjuicio “grave, inminente e irreparable” a los derechos del Uruguay en el litigio. Nótese que no se trataba de la prueba de un daño a la economía uruguaya el que estaba en juego *sino del perjuicio a los derechos del país en el litigio*, por tanto solamente del derecho del Uruguay a la construcción de la usina de Botnia, como se dijo anteriormente.

Y sobre este punto, la Corte entendió que los bloqueos no impidieron que la construcción de Botnia continuara de forma casi normal y por tanto al no existir, a su juicio, un perjuicio que pudiera ser considerado grave o inminente a la misma, tampoco se atentaba contra los derechos del Uruguay en la causa, motivo por el que rechazó la solicitud uruguaya de que la Corte le indique a la Argentina que tome medidas para el levantamiento de los bloqueos.

Nótese aquí también que no estaba en juego la legalidad o ilegalidad de los cortes, la que no fue llevada a juicio o decisión de la Corte por el Uruguay, en el entendido –correcto- de que ésta no tendría jurisdicción para dirimir esa cuestión. Como se dijo, en este punto solamente estaba en juego el perjuicio que los bloqueos de rutas y puentes podían producir a los derechos del Uruguay en la causa, directamente ligados por tanto a la construcción de la planta de Botnia.

Adicionalmente a estos perjuicios, que el Uruguay no logró demostrar, nuestro país también argumentó que la Argentina había incumplido con lo dispuesto en el punto 82 de la primera medida provisional de julio de 2006 donde, al rechazar la solicitud argentina, la Corte solicitó a las Partes “abstenerse de cualquier acto susceptible de agravar el conflicto o de volver más difícil la solución del mismo”. Según la posición uruguaya, la tolerancia del gobierno argentino con los bloqueos de los asambleístas de Gualaguaychú constituía dicho acto de agravamiento.

La Corte tampoco hizo suyo este argumento, en la medida en que entendió que al rechazar la primera argumentación sobre la existencia de perjuicios a los derechos del Uruguay ya no procedía consi-

derar a los bloqueos como potenciales actos de agravamiento del conflicto o que dificultaban su resolución, puesto que ninguno de los derechos uruguayos en la instancia se vio vulnerado por los mismos.

En consecuencia, la CIJ concluyó, por 14 a 1, que “las circunstancias tales como se presentan actualmente no son de naturaleza a exigir la imposición de medidas conservatorias”.

El fallo cambió la hegemonía jurídica uruguaya en la controversia y debilitó su posición. Por otra parte no se logró el objetivo de que se levantaran los cortes por lo cual los mismos han continuado durante todo el verano austral del 2007 y hasta los feriados de Pascuas (Semana Santa) en el mes de abril de 2007, fecha en que se escribe este artículo. La derrota pareció enfriar también la posibilidad de reflotar las opciones mercosureñas, optando el Uruguay por una tarea de desgaste en la medida en que, finalizada la temporada estival el impacto de los cortes de rutas se vuelve menor.

Por otro lado, en el mes de setiembre de 2007 empezará a funcionar la empresa Botnia, la que ya se encuentra virtualmente construida²², apostando el Uruguay a una política de hecho consumado que dejará sin opciones a los assembleístas y al gobierno argentino, el que por otra parte enfrenta elecciones nacionales por esas fechas y por ello procure, en consecuencia, dilatar cualquier solución que le parezca “desfavorable” hasta después de esas fechas.

2.4. La opción del “facilitador”: la insuficiencia de las vías jurisdiccionales

El único canal abierto de negociación que se mantiene, por tanto, es el del “facilitador” español, una suerte de mediación de la corona que nació a raíz de la realización de la Cumbre Iberoamericana en Montevideo en el mes de octubre de 2006 y de la gestión del Rey de España para acercar a sus antiguos súbditos hoy enemistados entre sí, cual padre protector que trae al redil a sus retoños malcriados, con los cuales entretiene relaciones preferenciales en todas las áreas, incluso la de marras al ser la pastera Ence una empresa española.

Todos saben que las opciones que maneja el facilitador son limitadas. Entre las más difundidas se maneja la construcción de un

²² Ence, la otra empresa pastera, que nunca llegó a comenzar las obras, finalmente se relocizó por voluntad propia –o casi- más de cien kilómetros hacia el sur en territorio uruguayo.

caño que envíe varios cientos de kilómetros hacia el sur los vertidos supuestamente contaminantes de la empresa de manera de no afectar la zona del río cercana a la playa de Gualeguaychú. Además de esto, se proyectaría la construcción de una isla artificial en el medio del río que serviría de “pantalla ecológica” para la contaminación visual que representan las chimeneas de la fábrica y, finalmente, se crearía una comisión especial de monitoreo conjunto que incluya a miembros de la asamblea de Gualeguaychú.

La mediación española no da por tierra con la vía planteada por la Argentina ante la CIJ pero demuestra que la lentitud de ésta para resolver ciertos problemas la pueden relegar en el “ranking” de mecanismos de solución de controversias.

Además la CIJ no puede resolver apropiadamente el tema de los cortes de ruta por no ser directamente competente para entender en esa causa, para la que precisaría del consentimiento argentino, que obviamente no sería dado. Desde estos puntos de vista demuestra su insuficiencia para resolver este caso, al menos de una forma rápida y global.

Peor es la situación del sistema jurisdiccional del MERCOSUR que ha quedado absolutamente inoperante, por su naturaleza en parte, como dijimos, pero también por la voluntad de las partes que, sea no cumplieron sus decisiones (Argentina), sea no confiaron en él para hacerlas cumplir (Uruguay). Es el gran perdedor jurídico del conflicto.

Están previstas reuniones en Madrid para fines de abril de 2007, con la participación de las Partes y del “facilitador”. Está claro que la controversia no parece encaminarse a una solución jurisdiccional, aunque si fracasa la mediación del facilitador, quedará al menos en pie el juicio ante la CIJ.

Conclusiones

Las diversas instancias jurisdiccionales a las que han recurrido las Partes en este conflicto y que han sido el objeto de este trabajo (en especial la instancia ante el MERCOSUR) nos deja dos conclusiones:

La primera de carácter jurídico-estratégico

Creemos que el Uruguay debió hacer uso de la opción del artículo 30 del PO antes que ir por el camino indirecto de la CIJ.

Era preciso agotar las instancias del MERCOSUR, no sólo en interés propio, sino porque hubiera permitido dar la medida del fun-

cionamiento del sistema en su etapa de ejecución y del alcance de sus disposiciones al respecto, y eventualmente fortalecerlo²³.

Nosotros seguimos pensando, basados en lo que dijimos anteriormente (punto 1.2), que el Estado beneficiado siempre puede recurrir al Tribunal bajo el artículo 30 del PO, mientras se encuentre dentro de los treinta días desde la adopción de una medida que no da cumplimiento al laudo. Para el caso, la omisión argentina de tolerar nuevos cortes de rutas es dicha “medida”, pues no habrá actuado como lo indicó el laudo.

Incluso los nuevos cortes no fueron menos “gravosos” que los anteriores, por ejemplo menos prolongados o mejor publicitados, por lo cual la Argentina no podría intentar probar que los nuevos cortes de ruta son, de alguna forma, “respetuosos” de la libre circulación y por tanto, que son sustancialmente diferentes a los anteriores, no constituyendo una acción ilegal que amerite ser reprimida.

Y si lo alegara, justamente todo esto debería ser examinado por el Tribunal bajo el artículo 30, el que debería pronunciarse según las características de cada nuevo corte de rutas.

Como el Tribunal, en nuestra interpretación, puede ser convocado tantas veces como exista una divergencia sobre el cumplimiento del laudo, el mismo puede ser convocado cada vez que exista un corte de rutas para que determine, en cada caso, si el mismo constituye una violación a la libre circulación que determine una omisión del gobierno argentino por no desmantelarlo.

No habría por tanto necesidad de iniciar una nueva controversia en ningún caso de nuevos cortes de ruta. Sólo se debe convocar al Tribunal por el artículo 30 para que determine si el nuevo corte es de naturaleza similar al anterior y por tanto igual de ilegal, condenándose al gobierno argentino si lo tolera pasivamente.

Por supuesto, igual que respecto del laudo, técnicamente seguiríamos sin poder obligar a la Argentina a ejecutar estos fallos adoptados bajo el artículo 30 del PO, pero los mismos constituirían sin dudas una presión internacional adicional importante en la medida en que reiteren en cada oportunidad la ilegalidad de su comportamien-

²³ Hoy, si bien el Uruguay mantiene técnicamente a nuestro juicio la posibilidad de recurrir al artículo 30 del PO, el momento parece haber pasado, tras la *gaffe* ante la CIJ y con el facilitador español en acción, no puede pensarse en seguir agregando acciones jurídicas.

to. Y ya sabemos que en derecho internacional esa es una de las formas de lograr que un Estado ajuste su comportamiento a derecho.

Finalmente, como también dijimos en el punto 1.2, el Uruguay tiene abierta aún hoy en día la posibilidad de imponer medidas compensatorias, en la medida en que la tolerancia argentina ante los nuevos cortes de rutas es un incumplimiento del laudo. Y si la Argentina tuviera algo que reclamar por esa imposición, será ella la que deberá cuestionarla ante el Tribunal en virtud del artículo 32 del PO. Cabe señalar que la Argentina no puede convocar al Tribunal del artículo 30, un recurso sólo disponible para el Estado beneficiado por el laudo.

La imposición de medidas compensatorias no es necesariamente un buen camino para el país pequeño en la práctica. De hecho no parece que el Uruguay tenga con qué “retaliarle” a la Argentina sin que ello no le implique a la vez perjuicios propios.

La segunda conclusión es de carácter jurídico-sustancial

Se ha comprobado que en el MERCOSUR el incumplimiento “paga”. Por tanto el mecanismo de solución de controversias es deficiente. Y esto es así, esencialmente, porque el incumplidor es un país grande respecto del que le reclama. Y los pequeños países quedan desprotegidos en los sistemas basados en la retaliación. ¿Modificar el sistema entonces?

El derecho comparado nos aporta alguna idea...y para ello miremos un sistema como el europeo, donde tampoco hay ejecución directa, pero hay establecido un sistema de sanciones que hace virtualmente imposible la falta de ejecución manifiesta y permanente de una sentencia de incumplimiento del Tribunal de Justicia. Pero... ¿es posible pensar en este sistema para un MERCOSUR en crisis? La ausencia de *afectio societatis* que está a la base del proceso de integración hoy en día nos sugiere que una respuesta afirmativa sería casi ciencia ficción.

Mientras así no sea prevalecerán las soluciones políticas y los intereses nacionales de los más poderosos.

COOPERACION Y CONFLICTO EN EL MERCOSUR

CAPITULO V

EL CONFLICTO ARGENTINO – URUGUAYO POR LAS PLANTAS DE CELULOSA*

Wilson Nerys Fernández

Resumen

El conflicto argentino uruguayo por las plantas de pasta de celulosa de las empresas Botnia y Ence, además de las implicaciones económica, jurídicas y ambientales manifiestas, conlleva aspectos relativos a temas psico sociales y que comprometen de manera tal vez más grave el futuro del proceso de integración regional, al afectar los sentimientos de pertenencia o de rechazo de los ciudadanos ante dicho proceso. Aunque los perjuicios económicos provocados por el accionar de los Asambleístas de Gualeguaychú, dependiendo de las ramas de actividad involucradas, también pueden afectar la actividad económica de ambos países.

Palabras clave

Relaciones internacionales, Integración regional, MERCOSUR.

* Una versión anterior de este artículo fue presentada en un Seminario Internacional organizado por el Centro de Estudios Interdisciplinarios sobre Derecho Industrial y Económico (CEIDIE) de la Universidad de Buenos Aires en el transcurso del año 2006.

Abstract

The Uruguayan Argentinean conflict for the cellulose plants of the companies Botnia and Ence, besides the apparent economic, juridical and environmental implications, bear relative aspects to topics social psico and perhaps commit in way more serious the future of the process of regional integration, when affecting the feelings of ownership or the citizens' rejection before this process. Although the economic damages caused by working of the Assemblymen of Gualeguaychú, depending on the involved activity branches, they can also affect the economic activity of both countries.

Key words

International Relations, Regional Integration, MERCOSUR.

Desarrollo de la problemática

1) Si bien el surgimiento del conflicto que enfrenta a la República Argentina con la República Oriental del Uruguay por la instalación de dos plantas de producción de pasta de celulosa en la margen uruguaya del Río Uruguay se venía gestando desde al menos un par de años antes¹, su recrudecimiento y el grado de virulencia alcanzado a partir del 19 de diciembre de 2005 –cuando se inicia el bloqueo del Puente General San Martín por parte de los asambleístas de Gualeguaychú- tomaron por sorpresa a muchos de los dirigentes políticos, organizaciones sociales y medios de prensa de uno y otro país, que no se esperaban –ni deseaban- un enfrentamiento de la magnitud que este conflicto ha alcanzado.

De resultados de esta situación parece resurgir nuevamente la idea de que, cuando están en juego los intereses nacionales –cualquiera sean los contenidos y la definición que respecto a este concepto asignen y/o adopten los responsables políticos de las naciones involucradas- las afinidades o diferencias ideológico-partidarias intra y/o supranacionales quedan de lado y los presupuestos del realismo político de la teoría de las relaciones internacionales emergen aún donde menos se les espera.

¹ El primer corte del Puente General San Martín, que une a ambos países cerca de las ciudades de Gualeguaychú y Fray Bentos, se realiza por organizaciones autodenominadas ambientalistas, argentinas y uruguayas, el 4 de octubre de 2003.

De este modo, los sustentos teóricos de la teoría de la integración regional, que en su esencia implican cooperación, solidaridad y ganancias compartidas entre los actores dejan paso a un juego de suma cero donde el triunfo de una posición se ve como una derrota por (y para) la contraparte.

2) Los acontecimientos que se precipitaron a partir de mediados de diciembre de 2005² en la frontera entre Argentina y Uruguay han ido generando una creciente desafectación de los ciudadanos, a uno y otro lado del Río Uruguay, respecto del proceso de integración regional en que ambos países están inmersos junto a Brasil y Paraguay desde marzo de 1991, proceso al cual en 2006 se sumó Venezuela y el que podría ampliarse a través de la incorporación, como nuevos miembros plenos, de algunos –si no todos- de los otros Estados asociados con que actualmente cuenta el acuerdo integracionista sudamericano.

Es bueno recordar que el MERCOSUR fue fundado mediante el Tratado de Asunción firmado el 26 de marzo de 1991. Su nombre (Mercado Común del Sur) estuvo impregnado por una impronta económico-comercial propia del énfasis mercantilista por entonces vigente entre los círculos dirigentes de sus países miembros, acordes con el auge del pensamiento económico neoliberal de entonces y encuadrado en la tipología que Jacob Viner había pautado para los procesos de integración económica a inicios de los años cincuenta.

Sin embargo, en el inicio del acercamiento argentino-brasileño de la década anterior a la firma de Asunción, en tiempos en que ambos socios eran gobernados respectivamente por Raúl Alfonsín y José Sarney y en ambas naciones se querían superar los múltiples rezagos derivados de las dictaduras padecidas casi simultáneamente, la propuesta conjunta (planteada en el TICE, Tratado de Integración y Cooperación Económica) tendía a una integración que, valga la redundancia, pretendía ser integral, es decir, englobando lo económico, lo

² El 19 de diciembre de 2005 ocurrió el primer bloqueo a la Ruta 136 de la República Argentina, a la altura de Gualaquaychú, impidiendo así la circulación por el puente General San Martín. Dicha interrupción se dio allí de manera casi continua hasta mayo del año siguiente y recomenzó en octubre de 2006, al acercarse la nueva temporada turística alta uruguaya. En solidaridad con sus coterráneos, también los asambleístas de las ciudades de Colón y Concordia –esta última con menor intensidad y duración- comenzaron a aplicar el bloqueo terrestre a los pasos de frontera hacia Uruguay.

político, lo cultural, lo tecnológico y lo social. Ello nos obliga a recordar que, a *contrario sensu* de lo que el posterior acuerdo Menem-Collor de Melo implicó, reduciendo los contenidos de una verdadera integración regional, ésta se caracteriza, para ser efectiva, por una serie de dimensiones, condiciones y acciones sin las cuales la misma no se puede completar.

3) Como hemos resaltado en un trabajo anterior³, Johan Galtung señalaba hace cuatro décadas tres condiciones para la integración entre Estados nacionales, dos de las cuales son de nuestro especial interés para nuestra argumentación: a) la existencia de un sustrato común de valores e intereses entre los actores comprendidos, con una escala de preferencias bien establecida entre ellos que permita resolver conflictos y dilemas, lo que significa *“que las visiones del mundo y de la sociedad de los diversos actores deben ser convergentes, obteniendo su legitimación por consenso”*; b) *“la percepción, por todos los actores, de sus propias ganancias derivadas de la integración, de modo que sean asegurados el apoyo y el compromiso de cada uno de ellos a la asociación supranacional.”*⁴

Según Galtung, aunque ninguna de esas condiciones sea necesaria o suficiente, ellas *favorecen el desarrollo de redes de interdependencia entre los actores y refuerzan los puntos de identificación que facilitan la transferencia de lealtad del plano nacional para el supranacional, de la cual resultan patrones de intercomunicación humana que van caracterizando sentimientos, actitudes y comportamientos integrativos*, sobre todo *“de parte de las élites nacionales relevantes.”*

La *“dimensión psicosocial de los procesos de integración sería ‘la que se revela condición esencial para su éxito’ por cuanto la integración ‘es un proceso relacional que, en última instancia envuelve la interacción entre las personas, que pueden ser hostiles o cordiales de acuerdo con las representaciones mentales que se forman, simbólicamente, sobre las bondades o maleficios, para ellos o para sus países, de la propia integración.”*⁵

³ FERNÁNDEZ Wilson Nerys. MERCOSUR – Estados Unidos – ALCA. Globalización y Regionalización en el Cambio de Siglo, Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo, 2000. Cap. 3.

⁴ GALTUNG Johan. “A Structural Theory of Integration.” Journal of Peace Research, 5(4), N.J., 1968. Cit. en Fernández, op. cit.

⁵ DEUTSCH Karl W. “El análisis de las Relaciones Internacionales”. México, FCE, 1978. Cit. en Fernández, ibid., Cap. 3.

También Joseph S. Nye Jr., al utilizar el concepto de *potencial de integración*, ha ratificado estos conceptos, al señalar que dicho potencial implica, entre otras cosas, *“la complementariedad y consistencia de los valores e intereses manifiestos, compartidos por las élites de los actores envueltos”* y *“la capacidad de los organismos políticos de los actores para asumir, con continuidad, competencia y flexibilidad, las tareas de la integración.”*⁶

A partir de similares premisas, A. Errandonea (h) ha señalado que la integración interestatal presupone: a) la densificación de las interacciones entre los actores implicados; b) la solidaridad o cooperación como elemento prevaleciente; c) un sentimiento de pertenencia al nuevo agrupamiento relativamente excluyente y d) la participación multidimensional –no meramente económica o comercial- de los actores incluidos, todo ello en condiciones de estabilidad que permitan la durabilidad del proyecto.⁷

Parafraseando a estos autores y aprovechando la pertinencia de sus conceptos ante la creación del MERCOSUR, hemos dicho, en nuestro trabajo del año 2000, que

*“esta dimensión psicosocial es la que -en la medida en que los actores adopten las conductas señaladas, es decir, compartan visiones e intereses tanto del mundo como de la sociedad, adquieran conciencia de sus propias ganancias y tengan una actitud de cooperación y solidaridad prevalentes- garantiza el “apoyo y el compromiso” al proceso de integración, genera “sentimientos, actitudes y comportamientos integrativos”, desecha los “sentimientos de hostilidad” y refuerza el traslado de las lealtades nacionales al plano supranacional, generando un “sentimiento de pertenencia, relativamente excluyente” a la nueva asociación.”*⁸

A partir de la puesta en funcionamiento del GATT, muchos fueron los acuerdos de integración económica interestatales que comenzaron a gestarse, con el doble objetivo de incrementar el comercio entre sus países miembros pero también de protegerse de las obligaciones de reciprocidad que la Cláusula de la Nación Más Favorecida del Acuerdo General imponía a nivel universal para ser parte de él. Una nueva división del mundo, con grandes potencias y zonas de influencia redelineadas en base a los nuevos poderes centrales emer-

⁶ Ibid.

⁷ Ibid.

⁸ Ibid.

gentes de la Segunda Guerra Mundial, obligaban a muchos Estados a readecuar sus estrategias de inserción internacional, en particular mediante la creación de acuerdos de integración de base regional que comenzaron a generar nuevos bloques geoeconómicos.

*Pero todo bloque de poder tiene y debe tener, para poder funcionar eficazmente, un único líder: la disputa por el liderazgo genera una pérdida de capacidades,*⁹ cualquiera sea el objetivo central que permita –y obligue a formar– la coalición. En ese sentido, los planteos sobre “liderazgos compartidos” como el que en ciertos medios políticos y académicos se menciona para el caso de Argentina y Brasil dentro del MERCOSUR suelen ser, por un lado, una apuesta política tendiente a evitar disensos internos pero se constituyen, al mismo tiempo, en mecanismos que disminuyen la eficacia y eficiencia de las coaliciones o bloques de poder.

Cada potencia líder crea (y se rodea de) su propia *zona de influencia* en la que, si la coalición es numerosa, podrán coexistir países integrantes de lo que Silva Michelena llama “*zona de equilibrio*”, poseedores de condiciones relativamente altas de poder –en términos de territorio, recursos, población, poder militar, actividad económica, etc.– en tanto que otros, por carecer de dichos atributos, formarán parte de la “*zona periférica*”.¹⁰

Si la coalición tiene un pequeño número de miembros, las relaciones internas podrán ser más dependientes de las diferencias de poder existentes entre sus miembros, pero también las fuerzas centrífugas suelen adquirir mayor importancia. El interés del líder en mantener la coalición le obliga a *tomar las acciones imprescindibles para cumplir con los objetivos trazados*¹¹.

4) Con este telón de fondo, cabe recordar que el MERCOSUR que nos ocupa y preocupa –y en cuyo marco se da el conflicto argentino – uruguayo por la instalación de las plantas de producción de pasta de celulosa– se trata de una coalición interestatal integrada inicialmente por cuatro países autoidentificados como subdesarrollados que –pese a la reducción de metas respecto del planteo más ambicioso que implicaba el TICE antes mencionado– buscaban mejorar su inserción económica y política internacional mediante la creación

⁹ SILVA MICHELENA José Agustín. “Política y Bloques de Poder”, Siglo XXI, México, 1976. Cap. 1.

¹⁰ Ibid.

¹¹ ARON Raymond. “Paz y Guerra entre las Naciones”, Alianza Editorial, Madrid, 1985. Cap. 1.

de una serie de mecanismos económicos, comerciales, jurídicos, sociales, etc., que les posibilitasen alcanzar los objetivos de desarrollo y justicia social que fueron enunciados en el Tratado de Asunción que le dio origen. Aunque no debe olvidarse que la estrategia original del gobierno de Brasil pasaba por utilizar al MERCOSUR como una plataforma de lanzamiento para sus objetivos políticos y económicos de inserción a nivel global, que incluyen tanto integrar el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas como los demás foros de importancia mundial (Davos, el G-8, etc.).

Todos esos foros –como ha ocurrido desde el fin de la Segunda Guerra Mundial- son liderados o fuertemente influenciados por Estados Unidos. Este último país, hiperpotencia militar indiscutida luego de la desaparición de la Unión Soviética, sin embargo se ve aquejado de fuertes debilidades estructurales en el plano económico y en su relacionamiento comercial con las otras grandes potencias –sean nacionales o regionales- y se ve necesitado de reforzar su influencia económica en la región y de re-generar su área de influencia para que le proteja de las disputas por mercados que han caracterizado las últimas décadas del siglo pasado y el inicio del actual. Alternativamente proteccionista o librecambista según sus propios intereses productivos sectoriales y/o corporativos, pretende alcanzar –al menos parcialmente- y mediante el impulso a tratados de libre comercio con las naciones del Hemisferio, aquellos objetivos económicos más generales que no logró ante el rechazo que recibió su proyecto de creación de un Área de Libre Comercio de las Américas.

5) Ya no existe, para muchos ciudadanos argentinos y uruguayos, sean éstos hombres o mujeres, jóvenes o viejos, trabajadores o empresarios, funcionarios públicos o empleados privados, pasivos o activos, civiles o militares, laicos o religiosos o simples integrantes del colectivo ciudadano de uno y otro país, la percepción de que el MERCOSUR les genera ganancias.

En particular en Uruguay –y algo similar se señala que ocurre en Paraguay-, desde las esferas gubernamentales se critica que los beneficios del bloque han sido para Argentina y Brasil, los dos socios mayores, quedando excluidos de los mismos los dos menores. “Un MERCOSUR así no nos sirve” se ha transformado en una frase común en boca de muchos actores relevantes, entre ellos el propio Presidente Tabaré Vázquez y su Ministro de Economía, el prestigioso economista Danilo Astori, el cual se ha transformado asimismo en el principal vocero de un acuerdo comercial con Estados Unidos, tercero en discordia en el conflicto intra MERCOSUR.

Con énfasis no menor, las acciones y los dichos de muchos funcionarios de primer nivel del gobierno argentino han azuzado el conflicto y han generado, también en la orilla occidental del río compartido, sentimientos nacionalistas y anti-uruguayos que tienden a alimentar el conflicto. Así ocurre, en el campo de las acciones, con las reiteradas intervenciones del Gobierno argentino ante el Banco Mundial para impedir la concesión de los préstamos necesarios para la construcción de la planta de Botnia¹² o las denuncias de que la legislación financiera del sistema bancario uruguayo permite el lavado de dólares. En el campo de los dichos, un ejemplo es la declaración del Ministro del Interior de Argentina Aníbal Fernández, señalando que el Presidente Kirchner no debería negociar con Vázquez sino con el “presidente de Botnia, que es quien manda en Uruguay”.¹³

6) Todo ello ha ocurrido ante la pasividad –eventual omisión al cumplimiento de sus obligaciones derivadas del rol asumido y/o pretendido- de la nación líder del bloque MERCOSUR, Brasil. Su gobierno, en la ocasión, priorizando su relacionamiento con el socio mayor del bloque, ha prescindido de ejercer su liderazgo, ausentándose voluntariamente de la función y dejando un vacío de poder que procuró resolverse por uno de los involucrados en el conflicto en instancias judiciales internacionales, lo que debilita institucionalmente al MERCOSUR. Esta ausencia premeditada de Brasil y la pretensión discursiva sustentada en Argentina acerca de un liderazgo compartido entre dicho país y Argentina, a contrapelo de lo que dicta la teoría, han provocado lo que ante dicha ausencia también la teoría anuncia: una pérdida de eficiencia y eficacia y un debilitamiento generalizado del bloque regional y de la precaria institucionalidad que le sustenta.

Es cierto que en el último año han habido varios e importantes cambios que podrían cambiar las tendencias mencionadas y fortalecer al bloque y mejorar su institucionalidad: el ingreso de Venezuela como nuevo miembro pleno del bloque, la creación y provisión de fondos estructurales, la instalación del Parlamento del MERCOSUR, las nuevas adhesiones como países asociados de varios países andinos y los avances en cuanto a integración energética, comunicacional y financiera parecen apuntar en ese sentido. Sin embargo, la incapacidad del bloque como tal –y en primer lugar, la de su líder natural- para resolver el conflicto entre los dos países platenses sigue siendo

¹² Por ejemplo, la comunicación dirigida al Presidente del Banco Mundial, Paul Wolfowitz, de fecha 26 de junio de 2005.

¹³ 8 de abril de 2006.

una mancha que ensombrece al conjunto. Y así lo reconoció públicamente, durante la ceremonia inaugural del Parlamento del MERCOSUR, el representante paraguayo que pasó a ocupar la Presidencia de dicho foro.

7) Entre tanto, en la zona de la frontera uruguayo-argentina, para muchos vecinos la cordialidad anterior se ha transformado en hostilidad ante los perjuicios, reales o imaginarios, que la acción de los habitantes de la otra orilla les provocan ahora o les provocarán en el futuro. Aplicando un símil médico, es posible visualizarlo como si un tumor maligno se hubiese instalado en la región el cual, si no se le controla y/o extirpa rápidamente, corre el riesgo de generar una metástasis.

El Tratado de Asunción planteó objetivos de igualdad y justicia social que en el tiempo transcurrido –aplicación generalizada de políticas económicas neoliberales mediante- no han sido satisfechos. El 26 de marzo del año 2006 se cumplieron quince años de la firma de aquel Tratado, lo que no debió haber sido un aniversario cualquiera. Sin embargo, en vez de celebrarse aquella ocasión con festejos y enunciación de los éxitos alcanzados, el aniversario pasó desapercibido, sin pena ni gloria y sin que los gobiernos de los Países Miembros originales hiciesen ningún gesto que ratificase la voluntad de avanzar hacia nuevos logros. Un año más adelante, las medidas anunciadas por Brasil tendientes a atender las asimetrías al interior del bloque, la instrumentación y aprobación de los primeros proyectos a ser financiados por el Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR (Focem), la puesta en marcha del Parlamento del MERCOSUR y el (a veces) avasallante ingreso de Venezuela pueden haber dado un nuevo aire al enfermo.

8) En el caso uruguayo, el “más y mejor MERCOSUR” planteado una y otra vez por el Presidente Vázquez en su discurso desde la época en que sólo era candidato al cargo parece haberse agotado y ha ido dando paso a la defensa de la búsqueda de nuevos mercados y asociaciones comerciales fuera del bloque regional, aunque sin una definición a favor de una ruptura con el mismo, cosa a la que muchos intereses internos y externos apuntan.

La estrategia económica a la que apunta el gobierno de izquierda, que heredó de administraciones anteriores el tema de las plantas de pasta de celulosa, se centra en la necesidad de captar inversiones para el país, las que son tradicionalmente bajas. Los emprendimientos heredados - que suponen el ingreso al país de lo que sería la mayor inversión productiva de toda su historia- son el de la empresa Botnia,

de capitales finlandeses (inversión de 1.100 millones de dólares), y el de Ence, de origen español (ídem de 700 millones de dólares). Recordemos, para tener idea de la magnitud de estos emprendimientos, que en el año 2005 el PBI de Uruguay fue de U\$S 16.796 millones (luego de la recuperación posterior a la crisis de 2002) y sus exportaciones –en cifras que marcaron un record- de U\$S 3.400 millones.¹⁴ La actividad industrial que da origen al conflicto con Argentina surgió a consecuencia de que en las últimas dos décadas se ejecutó en Uruguay un plan de desarrollo forestal que cambió fuertemente la geografía de vastas zonas del territorio nacional. Exportados inicialmente apenas como rolos, el objetivo establecido suponía la posterior instalación de actividades industriales que agregasen valor agregado a la madera.¹⁵

9) Un desarrollo similar se ha realizado en Argentina, donde con fondos del Banco Mundial se está gestionando desde los años noventa un proyecto forestal de similares características, que tiene como objetivos manifiestos generar valor agregado y “mitigar la pobreza”. Desde antes, las propias condiciones geográficas de este país ya permitían una presencia arbórea trascendente, que alcanza las 150 mil hectáreas sólo en la región Litoral –más otras 50 mil en Jujuy y Tucumán- lo que motivó desde mucho antes que en Uruguay la instalación de diez fábricas productoras tanto de pasta de celulosa como de papel, las cuales por su antigüedad habitualmente aplican patro-

¹⁴ Como referencia: en el mismo año, el PBI de Argentina se sitúa en 178 mil millones de dólares.

¹⁵ La Ley de Desarrollo Forestal (Ley N° 15.939, de diciembre de 1987) surge en la primera administración del Presidente Julio María Sanguinetti. Antes de ella, la silvicultura en Uruguay cubría apenas 31 mil hectáreas. La nueva ley estableció subsidios a la actividad y las áreas de cultivo debían ser en suelos de menor aptitud para las actividades agrícola-ganaderas tradicionales, pero los criterios fueron reiteradamente ampliados en los años siguientes mediante la modificación de estos requisitos, hasta la llegada al gobierno de Vázquez, cuando empezaron a rectificarse los mismos, volviendo al patrón original. La superficie cultivada supera en 2004 las 700 mil hectáreas. Se han plantado fundamentalmente eucaliptos (81% del total), de rápido desarrollo y gran rendimiento en las condiciones climáticas y edáficas del país, aunque se ha denunciado que este cultivo implica un alto consumo de agua procedente de las napas freáticas. Del resto, el 17% son pinos. Desde entonces está planteada en el país la discusión acerca del efecto de dichos cultivos sobre la fertilidad de los suelos y los efectos sobre aguas superficiales y subterráneas, no así sobre la supuesta existencia de efectos contaminantes.

nes tecnológicos mucho menos evolucionados –por lo que, en consecuencia y según los criterios de los asambleístas entrerrianos, son altamente contaminantes y riesgosas para la salud humana- que los que Botnia y Ence utilizarían en Uruguay. La tecnología que aplicarían estas dos empresas es calificada como de “generación verde” y son los que la Unión Europea aceptará a partir de este año 2007 para poder operar en su territorio.¹⁶ En particular, cabe tener en cuenta que mientras que en Argentina existe una Ley Nacional, la N° 25.080, creada para “fomentar el desarrollo de la foresto-industria, entre ellas, la fabricación de celulosa”, el Gobernador Jorge Busti, de la propia Provincia de Entre Ríos, propició el decreto N° 2554 (04/07/90) “que se transformó luego en Ley Provincial para el apoyo de emprendimientos celulósicos.”

10) Ahora bien, ¿qué busca Argentina con su oposición a la instalación de las plantas productoras de pasta de celulosa en Fray Bentos? Esta pregunta ha merecido múltiples respuestas entre gobernantes, analistas y medios de prensa uruguayos las que, a medida que iba transcurriendo el tiempo y la postura del gobierno de Néstor Kirchner se volvía más intransigente, fueron quedando en el camino, dando lugar a otras hipótesis.

No hay dudas de que, como hemos visto, la ciudadanía de Gualaguaychú venía planteando su oposición a este emprendimiento del lado uruguayo desde ya hacía algún tiempo. Asimismo, esa población tiene fama ganada de estar activamente preocupada por los temas medioambientales, o sea que no es de ahora su desvelo. Sin embargo, habida cuenta de que el gobierno argentino había informado a su Congreso de que estaba “solucionado el diferendo sobre las plantas de celulosa”, a partir de que en marzo de 2004 los Ministros de Relaciones Exteriores de ambos países habían firmado un protocolo al respecto, las primeras medidas tomadas por el Gobernador de la Provincia de Entre Ríos, Jorge Busti, fueron vistas como parte del juego electoral para su reelección.

Cuando el acto electoral pasó y la acción de los entrerrianos se agudizaba, tornándose más y más agresiva cada vez, se pasó a pensar que, o los piqueteros estaban siendo sustentados desde el gobierno argentino –hipótesis “conspirativa”- o que éste no tenía la capacidad de mando suficiente (para no hablar de “gobernabilidad” suficiente)

¹⁶ No insistiremos aquí sobre los distintos patrones tecnológicos en uso, dado que sobre eso existe abundante información disponible en Internet y en los medios argentinos y uruguayos.

para imponer el orden en aquellas provincias donde el sector del Presidente no tenía fuerzas propias y debía aliarse con caudillos locales.

El Laudo del Tribunal Arbitral *ad hoc* del MERCOSUR parece dar crédito a esta hipótesis, cuando dice al respecto: “El propio Presidente de la República, según informaciones de prensa, habría manifestado que *no puede pedir (a los manifestantes) lo que no le darán*. El Ministro del Interior habría ido más allá al expresar: *nada se les puede decir a los ambientalistas*”¹⁷. Un artículo de “La Nación” decía por entonces que “la política exterior de Argentina la hacen los vecinos de Gualeguaychú”¹⁸.

Por último también surgió, como posible telón de fondo de este conflicto, un eventual diferendo emergente entre Uruguay y Argentina en torno al manejo y dragado de los canales Mitre y Martín García y a las cuantiosas obras de infraestructura que permitirían tener el control del acceso al tráfico a través de la Hidrovía que uniría a Bolivia y Paraguay con el Río de la Plata, con la consiguiente salida al Océano Atlántico de estos países mediterráneos.

11) La sucesión de reveses que tuvieron los intentos de entendimiento entre ambos gobiernos fueron generando un sentimiento primero de frustración y luego de desconcierto y/o indignación del lado uruguayo. Se fueron jalonando hechos que fueron dando lugar y crecimiento a estos sentimientos. En primer lugar, el abrupto levantamiento de la última reunión de la Comisión Técnica binacional que estaba encargada de buscar un acuerdo, decidido por el Jefe de la Delegación Argentina, el Embajador Raúl Estrada Oyuela. Luego vinieron las reuniones semicasuales entre ambos Presidentes; los intentos frustrados de nuevos encuentros e instancias de negociación; las cartas hechas públicas y no contestadas; los funcionarios de segunda línea que echaban combustible al fuego con discursos cada vez más encendidos; las solicitudes de mediación e intervención regional hechas por Uruguay y la negativa argentina a tratar el tema en ámbitos no bilaterales; la designación de una militante ambientalista involucrada en Gualeguaychú como Secretaria de Medio Ambiente de la República Argentina y, finalmente, la decisión del gobierno de Kirchner de presentar ante la Corte Internacional de Justicia de La

¹⁷ Laudo del Tribunal Arbitral *ad hoc* del MERCOSUR, apartado I-F, párrafo 19.

¹⁸ PALERMO Vicente. “La política exterior la manejan los vecinos de Gualeguaychú”. La Nación, sábado 15 de abril de 2006, www.lanacion.com.ar/797709

Haya la solicitud de una medida cautelar que impidiese proseguir con las obras en Fray Bentos y la del gobierno de Vázquez de hacer un reclamo contra su vecino y socio ante los tribunales del MERCOSUR. Todo ello fue alejando las posibilidades de acuerdos directos entre ambos países, deteriorando las relaciones y fomentando el surgimiento de sentimientos negativos entre los dos pueblos, en particular en las zonas directamente afectadas por el enfrentamiento, es decir, en Gualeguaychú y Fray Bentos.

En particular molestaban en Uruguay hechos como la existencia de un doble patrón de conducta en el lado argentino, ya que se denuncia la contaminación que provocarían las tecnológicamente avanzadas plantas que se instalarían en Fray Bentos pero entre tanto no se toman medidas contra las que, como la de Puerto Piray, en Misiones, están en su propio territorio y utilizan tecnologías más atrasadas que la ECF (Libre de Cloro Elemental) que utilizarían Botnia y Ence.¹⁹ De igual modo, en Argentina existen múltiples denuncias sobre la contaminación existente en la cuenca del Riachuelo, en La Matanza, en las minas del sur del país, etc., las cuales tienen, en el mejor de los casos, un tratamiento burocrático y poco resolutivo. Eso da la pauta de que en Argentina habría, según su grado de movilización y poder fáctico y mediático, dos tipos de ciudadanos, los pasibles de ser contaminados y los que no. O un doble discurso, dependiente del auditorio.

El gobierno de Uruguay viene defendiendo públicamente desde hace ya algún tiempo conductas ambientalistas sustentables, ofreciendo un "Uruguay Natural" como marca de la calidad de su territorio para visitantes de todo el mundo a los que procura captar como turistas frecuentes, conductas que en años recientes le han valido reconocimiento internacional –primer lugar en América Latina en cuidado del medio ambiente y tercero a escala mundial, donde Finlandia ostenta el galardón principal. A esto se agrega el desagrado por la falta de confianza de los argentinos en el accionar y la seriedad del gobierno de izquierda uruguayo para cumplir con sus compromisos de control medioambiental, como si voluntariamente quisiese perjudicar (es decir que, a sabiendas, facilitaría y provocaría cáncer,

¹⁹ Es de destacar que en Argentina también existen plantas de pasta de celulosa que producen con el método ECF. Es el caso, por ejemplo, de la empresa Alto Paraná S.A., que en su actividad consume el equivalente a 2/3 de la madera que utilizaría Botnia en Uruguay. Alto Paraná está ubicada en la localidad de Esperanza, en tanto las pasteras uruguayas estarán ubicadas a 5 kilómetros de Fray Bentos y a 27 de Gualeguaychú.

muertes y devastación ambiental, según el discurso entrerriano), antes que a los vecinos de Gualeguaychú, a sus propios connacionales.

De igual modo, frases como las del mencionado Embajador Estrada Oyuela, descalificando ante el Congreso de la Nación a los técnicos uruguayos encargados del monitoreo ambiental, o del nuevo Ministro de Relaciones Exteriores Jorge Taiana, señalando ante los asambleístas de Gualeguaychú que su país “impedirá” (¿por la fuerza, si es necesario?) la construcción de las plantas, sólo han servido para agravar la ya difícil situación. Las reiteradas presiones argentinas sobre el Banco Mundial para la no concesión de los créditos solicitados y sobre los gobiernos de España y Finlandia han aumentado aún más el sentimiento de rechazo existente del lado uruguayo.²⁰ Como señala una de las principales columnas de opinión del Semanario “Búsqueda”, vocero de los sectores empresariales y conservadores del Uruguay, parecería que con su conducta Argentina lo único que quisiera es subordinar a Uruguay y restablecer una suerte de “derecho de pernada”, dejando claro que sólo se hará aquello que el vecino grande permita, nada sin su consentimiento, todo bajo su control.²¹ Aclaremos que, en ciertos sectores de la dirigencia política, empresarial y militar argentina, esta no es una actitud novedosa. De una u otra forma, en el marco de la histórica disputa con Brasil por quien ejercía mayor influencia en los “países bisagra” de la región -Uruguay, Paraguay y Bolivia-, se han reiterado planteamientos de tipo paternalista como el que, en las palabras de un famoso geopolítico de los años sesenta, el Gral. Juan Enrique Guglielmelli, planteaba la necesidad de “dar igual tratamiento (económico) a Uruguay y Bolivia que el que se da a las provincias (argentinas)”.

A partir de este momento, y pese a las voces que, provenientes de ámbitos políticos, académicos, sociales, culturales y comunicacionales, reclamaban cordura y acuerdo entre las partes, el diálogo entre ambos gobiernos llegó a un punto en que quedó sin solución de continuidad. Y comenzó a acelerarse en Uruguay la presentación de

²⁰ A finales de setiembre del 2006 la empresa española Ence comenzó un repliegue de sus actividades en Uruguay que, pese al anuncio de que se relocalizarán en otra parte del territorio (Conchillas, Departamento de Colonia), es visto con desconfianza por el gobierno uruguayo. Esto sería consecuencia de las presiones argentinas ante el gobierno de Rodríguez Zapatero, lo que genera mayores resquemores. El gobierno uruguayo no ha aceptado aún la nueva propuesta de la empresa española.

²¹ GIANELLI Daniel. “Si querés jugar en las grandes ligas”. En: Semanario *Búsqueda*, jueves 6 de abril, pág. 4.

un discurso que estaba latente y que encontró en estos hechos base para ampliar su audiencia.

12) El conflicto, especialmente a través del corte de los puentes que unen a ambas naciones, generó su propio impacto económico. Es cierto que los números de las exportaciones de Uruguay hacia el MERCOSUR en general, y la Argentina en particular, han ido perdiendo importancia relativa luego del pico alcanzado en 1998, previo a la devaluación del real brasileño de enero de 1999. Dicha devaluación frenó bruscamente el crecimiento del comercio intrabloque. Sin embargo, fueron las sucesivas crisis bancarias de los dos países platenses en 2001 y 2002 las que tuvieron un mayor efecto tanto sobre el comercio bilateral argentino-uruguayo como de ambos países con el resto del bloque y del mundo. La más reciente recuperación económica ha vuelto a mejorar las cifras globales de todos esos intercambios, pero en el plano comparativo el MERCOSUR no ha alcanzado aún la importancia relativa a la que había llegado en 1998, ni para Uruguay ni para los restantes países miembros del bloque. Simultáneamente, los Estados Unidos pasaron a convertirse en 2004 y 2005 en el principal mercado para los productos uruguayos –aunque retrocediendo al segundo lugar en 2006, detrás de Brasil-, y siguen emitiéndose señales desde el gobierno de Bush Jr. acerca de una mayor apertura comercial que beneficiaría al Estado Oriental. Sin embargo, cualquiera sean las cifras del comercio, el MERCOSUR debería importar no sólo por las cifras de la economía sino, principalmente, como proyecto político y social regional.

Un sector clave para Uruguay por la importancia que tienen sus ingresos para solventar su Balanza de Pagos es el del turismo. Y aquí la acción de los asambleístas de Gualeguaychú ha afectado considerablemente el número de turistas que, temporada a temporada, llegan a pasar sus vacaciones de verano en la costa uruguaya. Si bien la importancia relativa del arribo de argentinos ya había bajado en tanto habían subido la de los turistas procedentes del Hemisferio Norte, de Brasil y de Chile, el corte de los puentes ha afectado considerablemente –y ya a lo largo de dos temporadas de verano- el ingreso de turistas de clase media argentina que viajan con sus vehículos atravesando principalmente el puente Gral. San Martín, el más cercano a la capital porteña.

Por el lado argentino, a su vez, ocurre algo similar en el plano del comercio, sólo que a partir del hecho de que el intercambio de bienes con su vecino platense es de cifras absolutas más abultadas aunque de mucho menor significación relativa. En el plano del turis-

mo, en cambio, dado que su temporada alta para el turismo receptivo no coincide con el verano –que es cuando Uruguay tiene mayor afluencia de turistas- no se han producido grandes modificaciones en el comportamiento del número de visitantes procedentes del otro lado del Río de la Plata, toda vez que los cortes de ruta sólo muy esporádicamente han vuelto a registrarse una vez terminada la temporada turística alta uruguaya, cosa que ha ocurrido en ocasión de protestas parciales anunciadas con antelación.

13) Como queda dicho, los cortes de rutas y puentes realizados por los asambleístas entrerrianos, han generado pérdidas económicas reales, actuales y de magnitud considerable – especialmente a la escala uruguaya- para ambas partes, pero ellas se corporizan en empresas y trabajadores concretos de ambas márgenes del Río, todo a cuenta de un supuesto y eventual daño futuro que la evidencia científica descarta y que, en el peor de los casos, recién se podría constatar dentro de una o dos generaciones. La pertinacia de ese movimiento autodenominado ambientalista, que ha venido actuando en los momentos cúspides para el turismo uruguayo, ha generado crecientes expresiones de rechazo de parte de la ciudadanía oriental, en particular de los habitantes de las áreas más directamente afectadas, pero también del otro lado del río. Por eso no fue casual que el corte en el puente Paysandú – Colón haya sido forzado a levantarse por primera vez por comerciantes del lado argentino.

Es en base a esto que entendemos que se ha comprometido sustancialmente el sentido de pertenencia y de lealtad al proyecto MERCOSUR de muchos ciudadanos uruguayos y argentinos, muchos más que aquellos que han visto directamente afectadas sus expectativas de ganancias derivadas de la integración regional y que se enfrentan directamente a los perjuicios emergentes del accionar de los activistas de Gualaquaychú. Como se ha expresado *supra*, por el volumen relativo del comercio afectado entre los dos países, en términos cuantitativos absolutos los más perjudicados económicamente son - aunque ésta no haya sido la intención de los asambleístas- empresarios y trabajadores argentinos.

De este modo, están cuestionados el apoyo y el compromiso de muchos de los ciudadanos comunes y de algunos de sus gobernantes, a ambas márgenes del río, a la asociación supranacional y al proyecto MERCOSUR, y no se cumple entonces –por el contrario, se estaría desandando el camino- con el presupuesto que indicaba Errandonea acerca de la necesidad de generar un “sentimiento de pertenencia relativamente excluyente” a favor del bloque interestatal.

Asimismo, queda claro que los organismos públicos de uno y otro lado –y lo que es más grave, con la intervención directa de sus principales representantes- han sido incapaces de asumir, como señalaba Nye, con la necesaria continuidad, competencia y flexibilidad, las tareas inherentes a la integración, y la solidaridad y la cooperación han dejado de ser prevalecientes entre ambas naciones.

14) Esta es una de las principales causas que ha motivado que en Uruguay se haya replanteado con fuerza la pertinencia de integrar o no el MERCOSUR, retomando la discusión acerca de si este es un instrumento válido para alcanzar los objetivos de desarrollo propuestos o, si por el contrario, es un obstáculo para ello.

Si Uruguay terminara retirándose del MERCOSUR o disminuyendo su nivel de participación a lo mínimo, tal como reclaman importantes sectores políticos, empresariales y sociales del país, el bloque regional ya no será lo que era. Más allá de la pequeñez relativa del Uruguay, visto al lado de sus dos grandes vecinos, se generalizarían en la región temores y recelos de los países menores ante el accionar coordinado de los grandes, lo que dificultaría, si no es que lo impide lisa y llanamente, el hasta hace poco previsto –y deseable- avance hacia etapas superiores de integración, así como la incorporación de nuevos miembros.

Como señala el Laudo Arbitral del Tribunal Arbitral *ad hoc* del MERCOSUR, la imprevisibilidad reinaría y todos los países pequeños temerían que cualquier grupo de interés, por legítimo que fuese, recurra a los “piquetes” y al corte de rutas para imponer sus reclamos. No importa cual sea el tratamiento que en el futuro éstos reciban, ya que por acción y/u omisión (el Laudo no prejuzga intencionalidad), el gobierno argentino generó un precedente que enturbiará el relacionamiento intrarregional.

15) A su vez, se dará la paradoja de que una fuerza política que, como el Frente Amplio del Uruguay, se nutre, por definición, del pensamiento y el sentimiento antimperialista como una de sus razones de ser, deberá verse obligado a buscar precisamente en la mayor potencia imperial jamás conocida las posibilidades de realización de sus objetivos de crecimiento económico.

Y no deja de ser también paradójal que otra fuerza política que, como el Peronismo, tuvo en sus orígenes un marcado discurso y accionar antimperialista –o al menos antiestadounidense-, y en momentos en que dicho discurso ha recobrado protagonismo en la voz del actual Presidente argentino, sea la que empuje al país que es su so-

cio, vecino y hermano de sangre, hacia los brazos de los Estados Unidos, haciéndole el juego a éste y limitando sus propios avances hacia el futuro.

De este modo, las afinidades ideológicas y políticas exhibidas en el inicio de las dos administraciones actuales de los países del Río de la Plata, la del Presidente Néstor Kirchner en Argentina y la de su similar Tabaré Vázquez en Uruguay -afinidad reforzada en la región por la simultánea presencia de Luiz Inácio “Lula” da Silva en Brasil y Ricardo Lagos en Chile- no han actuado como amortiguadores de las tensiones y, por el contrario, han quedado subsumidas en el marco de lo que los dos gobiernos enfrentados entienden sus intereses nacionales particulares.

16) Por su parte, si como hemos comprobado anteriormente²², el MERCOSUR puede ser catalogado como una coalición defensiva que ha logrado bloquear los intentos de creación del ALCA llevados adelante por los Estados Unidos, con su cambio de estrategia hacia acuerdos bilaterales, la gran potencia se podría ver beneficiada por la debilidad demostrada ahora por el bloque regional, que se muestra incapaz de solucionar sus conflictos internos, y aprovecharse entonces de las fuerzas centrífugas que están actualmente operando y que están acercando a Uruguay –y también a Paraguay- a establecer acuerdos comerciales, financieros e inclusive militares afines a sus objetivos de política exterior.

Entre tanto, de uno y otro lado del río, las fuerzas conservadoras en lo político y en lo económico, habitualmente defensoras del Estado minimalista y del libre comercio a ultranza, se frotan las manos. Ellas siempre han sido adeptas a alcanzar mayores vínculos con los Estados Unidos, y ver un MERCOSUR fracturado les resulta una buena noticia.

²² FERNÁNDEZ, op. cit., Conclusiones.

CONTRIBUCIONES

REFLEXIONES SOBRE LA JURISDICCIÓN CONSULTIVA DEL TRIBUNAL PERMANENTE DE REVISIÓN DEL MERCOSUR

Ernesto J. Rey Caro

Resumen

El presente trabajo analiza las principales reformas al sistema de solución de controversias del MERCOSUR, particularmente, las referidas al Tribunal Permanente de Revisión y su competencia contenciosa y consultiva. Se observa la originalidad que significa el otorgamiento de competencia consultiva a un tribunal que en su esencia, es arbitral y no permanente.

Palabras Clave

Solución de controversias – MERCOSUR – Tribunal Permanente de Revisión – Competencia.

Abstract

The present work analyzes the main reforms to the system of solution of controversies of the MERCOSUR, particularly, referred to the Permanent Court of Revision and the contentious and consultative competition of this tribunal. The originality is observed in the granting of consultative competition to a court who in his essence, is a non permanent arbitration tribunal.

Key Words

Solution of controversies – MERCOSUR – Permanent Court of Revision – Jurisdiction.

Desarrollo del tema

Una de las principales innovaciones introducidas por el Protocolo de Olivos para la Solución de Controversias en el MERCOSUR suscripto en febrero de 2002 y en vigencia desde el 1° enero de 2004, en relación con el anterior régimen – Protocolo de Brasilia - fue la creación del Tribunal Permanente de Revisión.

Cabe destacar que la modificación del sistema implantado en 1991 constituyó una preocupación que se manifestó simultáneamente con el funcionamiento de los mecanismos instituidos en el Protocolo de Brasilia y de Ouro Preto. En el marco del llamado “Relanzamiento del MERCOSUR”, el Consejo Mercado Común adoptó la Decisión 25/00 por la que instruyó al Grupo Mercado Común para que a través del Grupo Ad-Hoc Aspectos Institucionales, realizara un análisis del sistema para efectuar una propuesta integral en orden al perfeccionamiento del mismo¹.

El Grupo Ad-Hoc elaboró un Proyecto de Perfeccionamiento, que incluía varias propuestas, entre ellas, la creación de un tribunal de apelación, compuesto de cinco árbitros.

Posteriormente, el Consejo Mercado Común adoptó la Decisión 65/00 por la que estableció un Grupo de Alto Nivel para que presentara una propuesta al respecto. El GAN consideró una amplia gama de iniciativas y previó también la institucionalización de un tribunal permanente y la posibilidad de que se le pudieran requerir opiniones consultivas.

Esta propuesta se concretó en el Protocolo de Olivos, otorgándosele al Tribunal una jurisdicción o competencia contencio-

¹ Propuso a los Estados Partes el análisis, inter alia, de los siguientes temas: El perfeccionamiento de la etapa posterior al laudo arbitral, especialmente el cumplimiento de los laudos y el alcance de las medidas compensatorias; elaborar nuevos criterios para la conformación de las listas de expertos y árbitros, y para su designación; Otorgar mayor estabilidad a los árbitros, Analizar alternativas para una interpretación uniforme de la normativa MERCOSUR; y la agilización de los procedimientos existentes e implementación de procedimientos sumarios para ciertos casos.

sa y otra consultiva². No es el propósito de estas reflexiones abordar la primera de ellas, materia que hemos examinado desde diferentes perspectivas en otros trabajos³, sino centrar la atención en la jurisdicción consultiva.

La idea de otorgar al Tribunal Permanente de Revisión la facultad de emitir opiniones consultivas, no constituye una novedad. Ya en la Corte Permanente de Justicia Internacional pergeñada en el seno de la Sociedad de las Naciones, como en su sucesora, la Corte Internacional de Justicia en el marco de la Organización de las Naciones Unidas se consagró una “jurisdicción” consultiva⁴, más allá de las peripecias en torno al reconocimiento y ejercicio de dicha competencia en el primer tribunal⁵.

También fue institucionalizada en otros tribunales internacionales con competencias limitadas, *ratione materiae*, como el Tribunal Europeo de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de De-

² En la doctrina se ha utilizado indistintamente los términos jurisdicción y competencia. Al respecto, Manuel Hinojo Rojas sostiene: “Un repaso a la literatura jurídica, sea doctrinal o sea jurisprudencial, permite comprobar el uso de ambos términos en referencia a la función consultiva de la Corte Internacional de Justicia. Y aunque desde el punto de vista del lenguaje técnico-jurídico, una y otra acepción son diferentes –la primera alude a la potestad o poder genérico del que disfruta un órgano judicial para entender de asuntos que puedan someterle o no las partes, la segunda se refiere al poder concreto del órgano judicial para conocer en un asunto determinado; es decir, una se define como un poder *in genere*, otra como un poder *in casu*-, y aunque incluso dicha diferencia es, sin duda por los diversos caracteres que los distinguen mucho más perceptible en los derechos internos que en el Derecho internacional, yo creo que desde el punto de vista práctico y desde la perspectiva consultiva en las que estas páginas se sitúan, la distinción es irrelevante”. (Cf. “A propósito de la jurisdicción consultiva de la Corte Internacional de Justicia”, Cuadernos de Derecho Internacional N° 8, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Córdoba (España), 1997, p. 19).

³ Cf. “El Protocolo de Olivos para la Solución de Controversias en el MERCOSUR”, Córdoba (R.A.), Ed. Lerner, 2002; “El relanzamiento institucional del MERCOSUR. El Tribunal Permanente de Revisión”, en Anuario Argentino de Derecho Internacional, Vol. XIII, 2004, pp. 193-206.

⁴ Sobre esta materia existen numerosos estudios. La abundante bibliografía puede consultarse –v.g.–, en Espósito, Carlos D. “La jurisdicción consultiva de la Corte Internacional de Justicia”, Madrid, 1996, pp. 281-300; Hinojo Rojas, Manuel; op. cit., pp. 145-161.

⁵ Cf. Espósito, Carlos D., op. cit., pp. XXXI-XXXIV.

rechos Humanos. En el ámbito de los procesos de integración, la idea fue plasmada en el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, y en la Corte Centroamericana de Justicia.

El procedimiento, la legitimidad para solicitarlas, y el alcance de las opiniones consultivas, entre otras cuestiones, difieren en cada caso, razón por la que no pueden elaborarse conclusiones uniformes. Existen abundantes estudios sobre la materia.

Por tratarse el MERCOSUR de uno de los llamados “procesos de integración”, examinaremos brevemente algunos antecedentes de los tribunales internacionales vinculados con tales organizaciones de integración regional.

En el Tratado de creación del Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena, suscripto en 1979 no se instituyó la jurisdicción consultiva. No obstante, en un proyecto de modificaciones a este instrumento elaborado por el propio Tribunal a comienzo de la década del 90 del siglo pasado, entre las nuevas funciones que eventualmente consideraba podían otorgarse al Tribunal, se incluyó la opinión consultiva. El proyecto de reformas de 30 de julio de 1991 sugería el siguiente texto “El Tribunal, a solicitud de los Países Miembros, la Comisión o la Junta, emitirá opinión consultiva sobre el contenido y alcance de las disposiciones que conforman el ordenamiento jurídico del Acuerdo de Cartagena y, a solicitud de los demás órganos o instituciones de la integración andina, sobre el contenido y alcance de las normas pertenecientes a su correspondiente instrumento constitutivo”. Agregaba que la solicitud de pronunciamiento del Tribunal debía contener los antecedentes y elementos que la sustentaran y que el Tribunal debía emitir su pronunciamiento dentro del mes siguiente a la recepción de la correspondiente solicitud⁶.

El Protocolo de Cochabamba de 28 de mayo de 1996, modificadorio del Tratado de 1979, receptó muchas de las iniciativas elaboradas por el Tribunal, pero no acogió la propuesta vinculada con la jurisdicción consultiva.

El Estatuto de la Corte Centroamericana de Justicia, de 10 de diciembre de 1992, en el capítulo referido a su competencia, establece –Artículo 23- que los Estados “podrán formular consultas de carácter ilustrativo a la Corte sobre la interpretación de cualquier tratado o convención internacional vigente también, respecto de conflictos de los tratados entre sí o con el Derecho interno de cada Estado”,

⁶ Cf. Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena, Memoria, 1991, Quito, 1993, pp. 161 y 169-170.

agregando el dispositivo siguiente que las consultas evacuadas por la Corte en conformidad con el Estatuto, ordenanzas y reglamentos relativos al Sistema de Integración Centroamericana serán obligatorias para los Estados que la integran”. Mas allá de ciertas dudas que surgen de la redacción y del alcance de esta facultad concedida al tribunal, sin hesitación, constituye una de las soluciones más innovadoras en esta materia.

El Protocolo de Olivos reguló las opiniones consultivas en un único dispositivo que integra el Capítulo III. El Artículo 3 referido al régimen de solicitud de las mismas, sólo previó que el Consejo Mercado Común podría establecer mecanismos relativos a su solicitud al Tribunal Permanente de Revisión “definiendo su alcance y sus procedimientos”.

Habría de ser el Reglamento del Protocolo, aprobado por Decisión N° 37/03 del Consejo Mercado Común el que trataría con cierta minuciosidad tal asunto. En efecto, en el Capítulo II se incluyen doce dispositivos.

En cuanto a la legitimación para solicitar las opiniones consultivas – Artículo 2- se contemplan tres hipótesis. En primer lugar se faculta a todos los Estados Partes en el MERCOSUR “actuando conjuntamente”. En segundo término, a los órganos con capacidad decisoria del MERCOSUR, que conforme a la estructura institucional y la capacidad normativa reconocida son el Consejo Mercado Común, el Grupo Mercado Común y la Comisión de Comercio del MERCOSUR. En tercer lugar, se concede tal facultad a los Tribunales Superiores de los Estados Partes con jurisdicción nacional “en las condiciones que se establecen para cada caso”.

El Reglamento -Artículo 2-, ha establecido normas referidas a la tramitación de las solicitudes efectuadas tanto por los Estados Partes en las condiciones señaladas, como por los órganos del MERCOSUR habilitados. Pueden versar sobre cualquier cuestión jurídica comprendida en el Tratado de Asunción, el Protocolo de Ouro Preto, los protocolos y acuerdos celebrados en el marco del Tratado de Asunción, las “decisiones” del Consejo Mercado Común, las “resoluciones” del Grupo Mercado Común, y las “directivas” de la Comisión de Comercio del MERCOSUR. En este aspecto existe una coincidencia total con el ámbito de aplicación del Protocolo de Olivos⁷.

⁷ El Artículo 1 del Protocolo prescribe que éste se aplicará a las controversias que surgieran con motivo de la interpretación, aplicación o incumplimiento de tales instrumentos y actos normativos de los órganos del MERCOSUR.

El proyecto de solicitud del Estados o de los Estados que deseen pedir la opinión, deberá ser presentado a los demás Estados para consensuar su objeto y contenido. Obtenido el consenso, corresponde a la Presidencia Pro Tempore la preparación del texto de la solicitud y la presentación a través de la Secretaría del Tribunal. La solicitud de los órganos debe constar en el acta de la reunión en la cual se decida pedirla. En este caso la solicitud debe ser presentada por la Presidencia Pro Tempore al Tribunal.

La tramitación de las solicitudes de los Tribunales Superiores de Justicia – Artículo 3-, deben estar referidas exclusivamente a la interpretación de la normativa MERCOSUR ya reseñada y deben estar vinculadas con causas que se estén tramitando en el Poder Judicial del Estado Parte solicitante. Se previó la reglamentación del procedimiento pertinente, mandato éste que cumplió el Consejo Mercado Común en la Decisión N° 02/07.

Esta Decisión, sin perjuicio de autorizar a cada Tribunal Superior de Justicia para establecer las normas internas de procedimiento para la solicitud de opiniones consultivas, establece – Artículo 2- qué tribunales están habilitados para solicitarlas al Tribunal Permanente de Revisión. En el caso de la República Argentina, es la Corte Suprema de Justicia de la Nación; en el de la República Federativa de Brasil, el Supremo Tribunal Federal; en el de la República de Paraguay, la Corte Suprema de Justicia; y en el de la República Oriental del Uruguay, tanto la Suprema Corte de Justicia como el Tribunal en lo Contencioso Administrativo. Se ha previsto que los Estados que en el futuro adhieran al Tratado de Asunción y consecuentemente al Protocolo de Olivos, deben notificar a los otros Estados Partes cuál será el órgano competente designado para tramitar las opiniones consultivas, debiendo formalizarse la designación mediante una Decisión del Consejo. Se ha contemplado la posibilidad de que los tribunales nacionales mencionados puedan delegar la competencia asignada, en determinadas condiciones.

Retomando las normas reglamentarias establecidas en la Decisión N° 37/03 del Consejo, la presentación de las opiniones consultivas – Artículo 5- deberá efectuarse por escrito, explicitándose en términos precisos la cuestión motivo de la consulta y las razones pertinentes, debiendo indicarse las normas del MERCOSUR vinculadas con la petición, acompañándose, en su caso, la documentación que permitiera su dilucidación.

Para el caso de las solicitudes de los tribunales nacionales, la Decisión N° 02/07 prescribe que además de estos requisitos, deben

contener la exposición de los hechos y del objeto de la petición. Igualmente podrá la petición estar acompañada de las alegaciones efectuadas por las partes en el litigio, si las hubiere, y por el Ministerio Público sobre la cuestión objeto de la consulta. El Tribunal Permanente de Revisión puede solicitar al tribunal nacional requirente, por intermedio de su Secretaría, las aclaraciones y/o documentación que considere necesarios en el ejercicio de su competencia. Se reitera que las opiniones solicitadas deberán referirse exclusivamente a la interpretación de la normativa enumerada en el Artículo 3 del Reglamento y que deberán estar “necesariamente” vinculadas a la causa en trámite en el tribunal del Estado Parte solicitante.

Corresponde a los tribunales superiores de justicia de los Estados Partes enviar las solicitudes al Tribunal Permanente de Revisión a través de la Secretaría de éste, con copias para la Secretaría del MERCOSUR y para los tribunales superiores indicados por los Estados Partes.

Al margen de otras normas procesales, la Decisión del año 2007, prescribe – Artículo 7-, que el TPR, sólo entenderá si la solicitud reúne los requisitos ya reseñados y que la cuestión no sea objeto de un procedimiento de solución de controversias en curso sobre la misma materia. De no reunirse estas exigencias, el TPR debe denegar la petición, informando al tribunal solicitante.

Si se admite la solicitud de opinión consultiva debe designar un árbitro que debe coordinar la respuesta, teniéndose en consideración la actuación de los árbitros en casos similares. Se prevé cierta participación de los Estados Partes a través del Grupo Mercado Común⁸.

Tanto la admisión como el rechazo de una solicitud encaminada al TPR, como las opiniones consultivas admitidas por éste deben ser enviadas directamente al Tribunal nacional solicitante y notificadas a todos los Estados Partes.

La Decisión en examen – Artículos 11 y 12-, ha regulado la cuestión de los gastos –honorarios, costos de traslado, viáticos de los

⁸ Artículo 9: “Los Coordinadores Nacionales del GMC, podrán, en un plazo de quince días contados a partir de la notificación de recepción de la solicitud de opinión consultiva, conforme el Artículo 6, enviar al TPR, por intermedio de la ST, únicamente con fines informativos, sus eventuales consideraciones sobre el tema objeto de la solicitud de opinión consultiva”.

integrantes del Tribunal Permanente de Revisión- y otros derivados de la tramitación de las opiniones, y ha previsto una “Cuenta Especial para Opiniones Consultivas” en el ámbito del Fondo Especial para Controversias, creado por la Decisión N° 17/04 del Consejo Mercado Común, amén de establecer normas al respecto para ser aplicadas en casos puntuales.

El Reglamento del Protocolo de Olivos ha dispuesto que las opiniones consultivas deben ser emitidas por el Tribunal Permanente de Revisión en pleno, dentro del plazo de cuarenta y cinco días de recibido el pedido. Estimamos que la participación de todos los miembros del Tribunal en la emisión de la opinión es muy acertada. Esta misma solución hemos propiciado para el caso de que el Tribunal tenga que entender en una controversia que involucre a sólo dos Estados Partes, de conformidad con lo previsto en el Artículo 20 del Protocolo de Olivos. De acuerdo con este dispositivo, en tal hipótesis el Tribunal se integra con tres árbitros, en lugar de los cinco actuales. La participación del Tribunal en pleno en ambos casos, contribuye a asegurar una interpretación y aplicación uniforme de la normativa MERCOSUR⁹, opinión ésta también compartida por el jurista uruguayo Didier Opertti¹⁰.

Asimismo, en relación con el contenido de las opiniones consultivas, el Artículo 9 del Reglamento dispone que deberá fundarse en la normativa mencionada en el Artículo 34 del Protocolo de Olivos, referido al derecho aplicable¹¹, debiendo contener una relación de las cuestiones sometidas a la consulta, un resumen de las aclaraciones de los solicitantes, si el Tribunal las hubiera solicitado, y “el dicta-

⁹Cf. “Rey Caro, Ernesto J. “El Protocolo de Olivos para la Solución de Controversias en el MERCOSUR”, op.cit.

¹⁰ Cf. “Principales Aspectos Jurídicos del MERCOSUR”, en Comité Jurídico Interamericano, Curso de Derecho Internacional, Vol. XXIX, 2002, pag. 211.

¹¹ “Los Tribunales Arbitrales Ad Hoc y el Tribunal Permanente de Revisión decidirán la controversia en base el Tratado de Asunción, al Protocolo de Ouro Preto, a los protocolos y acuerdos celebrados en el marco del Tratado de Asunción, a las Decisiones del Consejo Mercado Común, a las Resoluciones del Grupo Mercado Común y a las Directivas de la Comisión de Comercio del MERCOSUR así como a los principios y disposiciones de Derecho Internacional aplicables a la materia. 2. La presente disposición no restringe la facultad de los Tribunales Arbitrales Ad Hoc o la del Tribunal Permanente de Revisión cuando actúe en instancia directa y única, conforme a lo dispuesto en el artículo 23 de decidir la controversia ex aequo et bono, si las partes así lo acordaren.”

men del Tribunal con la opinión de la mayoría y las opiniones en disidencia, si las hubiera”. La posibilidad de que puedan emitirse opiniones en disidencia es también otro aspecto que estimamos innovador. Tal solución, ha sido excluida para los laudos de este Tribunal y de los Tribunales Ad Hoc en las controversias que le son sometidas a su consideración. En su oportunidad, y sin dejar de reconocer su motivación, hemos manifestado nuestro desacuerdo con dicho criterio¹². Cabe recordar que el Artículo 25 del PO dispone que tales laudos “se adoptarán por mayoría, serán fundados y suscriptos por el Presidente y por los demás árbitros. Los árbitros no podrán fundar votos en disidencia y deberán mantener la confidencialidad de la votación. Las deliberaciones también serán confidenciales y así se mantendrá en todo momento”. La admisión de los votos en disidencia y de las opiniones individuales en algunos tribunales internacionales, – v.g.- en los fallos de la Corte Internacional de Justicia y en su predecesora la Corte Permanente de Justicia Internacional, han contribuido a realzar el valor de los pronunciamientos y al desarrollo del derecho internacional.

El procedimiento consultivo concluye con la emisión de la opinión consultiva, con la comunicación al peticionante de la opinión que la misma no podrá ser emitida, o por el inicio de un procedimiento de solución de controversias sobre la misma cuestión.

En cuanto al efecto de las opiniones consultivas – Artículo 11 del Reglamento de PO- no tienen valor vinculante ni son obligatorias. En este aspecto, se ha seguido la tendencia más conservadora, iniciada con la solución adoptada en la Corte Permanente de Justicia Internacional.

Las opiniones consultivas deben ser publicadas en el Boletín Oficial del MERCOSUR.

Como se advierte, para el estudio de la materia en consideración es necesario recurrir a distintos textos normativos, y todo indica que habrán de aprobarse otros en la medida que sea necesario suplir algunos silencios. Es posible también que de modificarse la actual estructura institucional del MERCOSUR, pueda atribuirse a otro órgano la facultad de solicitar opiniones consultivas al Tribunal.

¹² Cf. Rey Caro, Ernesto J. “La Solución de Controversias en los Procesos de Integración en América. El MERCOSUR”, Córdoba, Ed. Lerner, pp. 54-55.

COOPERACION Y CONFLICTO EN EL MERCOSUR

Por otra parte, no puede dejar de remarcarse la originalidad en cuanto se ha otorgado una competencia consultiva a un tribunal que en su esencia, es arbitral, ello al margen de la atribución del carácter de “Permanente”, cuando estrictamente no tiene esa peculiaridad.

Estimamos que ha constituido un acierto la determinación de los expertos que elaboraron el proyecto del Protocolo de Olivos de incluir la jurisdicción consultiva. Ella puede contribuir para alcanzar la interpretación y aplicación uniforme del derecho del MERCOSUR.

En fecha reciente –diciembre de 2006-, por vía de la Corte Suprema de Justicia de Paraguay, se puso en funcionamiento este procedimiento consultivo. Seguramente, el dictamen del Tribunal Permanente de Revisión brindará interesantes elementos de juicio al investigador.

Se terminó de imprimir en el mes de **septiembre** de 2007 en
M.E.L. Editor - Mariano Larra 3863 - Urca - CP. 5009 -
Tel. (0351) 155906809
E-mail: marcelolerner@arnet.com.ar
Córdoba - República Argentina

