

Desequilibrios en la integración: crisis de los principios fundacionales del MERCOSUR ¹

Alicia Sonia MORENO²

En diversas oportunidades nos hemos referido a momentos de crisis, recuperación, avances y retrocesos en el funcionamiento del MERCOSUR. Y a la vez hemos señalado que en la mayoría de los casos estas oscilaciones se debían en gran parte a la fragilidad del sistema institucional, a organismos propios con escaso poder decisorio y a la carencia normativa de carácter vinculante. Por otra parte, la fuerte presencia de los gobiernos de los Estados parte, especialmente de Argentina y Brasil, en la definición de los lineamientos, le imprimen características intergubernamentales, a un contexto que debería adoptar un perfil más altamente comunitario en el complejo marco de la integración.

Asimismo, también hemos presentado propuestas acerca de una mayor inserción de la problemática de inclusión social y laboral, debido a las carencias que se advierten en el MERCOSUR desde el momento mismo del compromiso fundacional.

La integración tiene un camino. Ese camino no es lineal, presenta una serie de obstáculos, encrucijadas, desvíos, que no necesariamente llevan al fracaso del proyecto,

¹ Trabajo presentado a las “VIII Jornadas de la Integración (Mercosur- ALCA - Unión Europea)” “Acuerdos y desacuerdos en los procesos de integración. Instrumentos para la solución de conflictos”.

sino que deben comportarse como resortes que permitan eludirlos y superarlos, en la medida que no se pierdan los principios primigenios. Ese cúmulo de valores que iluminan el tránsito hacia la integración, debe afirmarse, enriquecerse y capitalizar las experiencias que los avances y retrocesos aportan en la búsqueda del rumbo planteado.

Hace unos años el Dr. Ciuro Caldani, expresó oportunamente que *la integración significa la formación de un complejo de valores, con un complejo personal, por ejemplo, con **colaboración y libre circulación de las personas**; un nuevo complejo real, con **mejor circulación de mercancías, servicios y capitales**, e incluso, al fin, con común denominador monetario y un nuevo complejo temporal, con **ritmos vitales y oportunidades comunes***³.

Entre los pilares que sostienen la integración es esencial señalar especialmente los siguientes valores: igualdad, libertad, solidaridad. A los que podemos agregar, ya en un contexto intergubernamental, el de cooperación.

En mérito a ellos, que están enunciados explícitamente en el Tratado de Asunción, hoy nos convoca a reflexionar sobre un tema preocupante, sumamente ríspido y complejo, que es el del rescatarlos ante una enfrentamiento planteado entre dos de los Estados partes.

Desde el 2005 a la actualidad estamos asistiendo a la generación y complejización de un conflicto entre Argentina y Uruguay.

La dificultad generada a partir de la instalación de las “pasteras” o “papeleras” en Fray Bentos, en la costa oriental del Río Uruguay, ha planteado vetas diferentes de

² Profesora de Historia Constitucional Argentina de la Facultad de Derecho e Investigadora del Consejo de Investigaciones de la Universidad Nacional de Rosario.

³ Ciuro Caldani, Miguel Angel (Coord) *Del MERCOSUR*, (Introducción ¿Optimismo o ilusión?) Buenos Aires, Ciudad Argentina, 1996, pág. 12.

un mismo problema. Dicho problema parecería originarse en esencia, en una cuestión ambiental. Sin embargo, el rechazo a la instalación de las dos plantas, de las empresas Botnia y ENCE, de capitales finlandeses y españoles respectivamente, parecería circunscribirse aisladamente a la actitud de un pueblo que se manifiesta en defensa de sus propios derechos locales. Es en base a esos reclamos, que decide cortar las vías de comunicación con el Uruguay, interrumpiendo de esa manera la libre circulación de personas y mercaderías.

Además, mira de soslayo la escasa o prácticamente nula adhesión de las autoridades nacionales y provinciales, que si bien no revelan una intencionalidad de acuerdo con el país vecino, tampoco avalan efectivamente la actitud asumida por los asambleístas de Gualaguaychú, negando su participación directa en la actitud de interrumpir el paso fronterizo, pero dejando entrever que la libertad de expresión está por encima de los postulados de libre circulación.

Si bien las acciones llevadas a cabo son atribuibles a los asambleístas, los estados nacional y provincial no están exentos de responsabilidad por los cortes de rutas y puentes que además revisten la característica de ser internacionales.

Y es en este punto donde se puede advertir una parálisis y una inercia generalizada de aquellas instituciones que deben promover la integración regional, preservar el medio ambiente y asegurar la libre circulación. La referencia apunta a los órganos del MERCOSUR y a los representantes de los Estados parte.

Debido a la ineficacia de acercamiento y acuerdo para una toma de decisión política consensuada entre los dos presidentes, la propuesta de ambos países se tradujo en diversas interpretaciones del problema, intentando alternadamente judicializar el diferendo a nivel internacional ante el fracaso de internalizarlo en el marco regional.

En el ámbito internacional:

El tema presentado en la jurisdicción del Derecho internacional se vincula directamente a los efectos contaminantes futuros que las plantas celulósicas provocarán en la cuenca del Río Uruguay.

Recordemos aquí que dicho río, al ser considerado un curso de agua internacional que en el espacio de las construcciones de las plantas baña las costas de dos países, Argentina y Uruguay, su uso no debe ser nocivo para ninguno de los dos Estados.

Es en este punto en que el tema de reclamo argentino, se relaciona con el contenido no sólo del Tratado de Límites entre la República Oriental del Uruguay y la República Argentina en el Río Uruguay, que en su contenido prevé disposiciones para evitar la contaminación de las aguas⁴, sino con el Estatuto del Río Uruguay (1975) que reglamenta el Tratado y además de afirmar estas disposiciones, establece que el mecanismo para dirimir las controversias será primeramente una instancia de conciliación a propuesta de la Comisión Administradora del Río Uruguay (CARU) y de negociaciones directas entre los dos Estados. De no obtenerse eficaces resultados cualquiera de ellos puede someter la cuestión ante la Corte Internacional de Justicia en La Haya⁵.

Asimismo, existe otro tratado que si bien no afecta directamente al río Uruguay, sirve de referente en cuanto a la cuestión de preservación de sus aguas.

⁴ Art. 7º f.

⁵ Estatuto del Río Uruguay, Capítulo XIV

El Tratado del Río de la Plata y su frente marítimo⁶ estipula lo siguiente acerca de la contaminación:

- A los efectos del presente Tratado se 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.
- 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.
- Las Partes se obligan a no disminuir en sus respectivos ordenamientos jurídicos: a) Las exigencias técnicas en vigor para prevenir la contaminación de las aguas, y b) la severidad de las sanciones establecidas para los casos de infracción.
- Las Partes se obligan a informarse recíprocamente sobre toda norma que prevean dictar con relación a la contaminación de las aguas.
- Cada Parte será 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.
- 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 prestarán mutua cooperación.

⁶ Tratado del Río de la Plata y su frente marítimo. Capítulo IX Contaminación, arts. 47 a 52.

Existen principios específicos, por parte del Derecho Internacional que regulan o reglamentan el uso de este tipo de cuencas internacionales como ser:

- Utilización y participación equitativa y razonable del curso de agua
- Obligación de no causar daño sensible
- Obligación de cooperar

Asimismo, otros principios vinculados con el Derecho Internacional Ambiental se refieren al desarrollo sustentable y que pueden vincularse directamente al impacto negativo del funcionamiento de las papeleras en el río Uruguay:

- "Evaluación de Impacto Ambiental" (Principio 23 de la Declaración de Estocolmo de 1972), entendiendo por impacto ambiental a la alteración ecológica, económica, social o cultural, positiva o negativa que se produce en el ambiente como consecuencia de una actividad con respecto a la situación que existiría si ésta no se realizara, y por evaluación al procedimiento administrativo realizado por autoridad competente por el que se identifican, predicen, valoran, comunican y previenen dichos impactos.
- "Derecho a la información y a la participación ciudadana" (Principios 17 y 19 de la Declaración de Río de 1992), los que en

la práctica se ejercitan a través de mecanismos administrativos o judiciales para brindar información científica clara y precisa.

■ "Derecho soberano de los Estados de aprovechar sus propios recursos naturales según sus propias políticas ambientales y de desarrollo, velando por que las actividades realizadas dentro de su jurisdicción no causen daños al ambiente de otros Estados" (Principio 21 de la Declaración de Estocolmo y Principio 2 de la Declaración de Río).

■ "Deber de los Estados de proporcionar la información pertinente, de notificar oportuna y previamente a los Estados que puedan resultar afectados por actividades con efectos ambientales transfronterizos adversos y de celebrar consultas tempranas y de buena fe" (Principio 19 de la Declaración de Río).⁷

El sistema a nivel internacional al que hubieran debido recurrir “a tempo” tanto los dos Estados en conflicto como la Comisión Administradora del Río Uruguay, previo a la instalación de las papeleras, dónde se hubiera procedido a evaluar el impacto residual a través de daños concretos, fue obviado por las tres partes en el cumplimiento de los mecanismos previstos, provocando de esa manera la complejización del conflicto. Uruguay desconoció el marco jurídico, Argentina no reclamó y la CARU no intervino.

Ante el fracaso de esta primera instancia, la Corte Internacional de Justicia se convierte en receptora del conflicto entre Argentina y Uruguay.

⁷ Tripelli, Adriana, Las papeleras y el uso del río Uruguay, *Fuente*: La Capital de Rosario

Nuestro país cumple con el requisito de haber aceptado la jurisdicción de la Corte Internacional de Justicia en lo vinculado a algunos tratados internacionales multilaterales y bilaterales, en casos de conflictos donde se planten dificultades de interpretación o aplicación de dichos instrumentos. En el caso de los dos Tratados mencionados *ut supra* se advierte claramente una cláusula de compromiso por la que los dos Estados aceptan dicha jurisdicción en caso de controversia.

Primeramente será Argentina quien recurra a la Corte, argumentando la afectación del medio ambiente por la instalación de las papeleras no obteniendo una resolución favorable. En este momento es Uruguay la que acude sosteniendo su reclamo en cuanto a la libre circulación.

Por otra parte, en el marco de la XVI Cumbre Iberoamericana celebrada en Montevideo, surgió la idea de proponer la participación de un “facilitador” en la controversia, personificada por el Rey de España. Este término a mi entender, tiene un dudoso significado jurídico, ya que sería erróneo entender el alcance del término como el de un “mediador”, figura que interviene apartando el conflicto planteado en un ámbito bilateral. La “facilitación” se circunscribiría a la convocatoria de representantes de las partes en el diferendo con miras a alcanzar un futuro acuerdo entre los mandatarios de ambos países.

En el ámbito regional:

A partir del comienzo de las obras para la instalación de este tipo de procesamiento industrial, aparecen o a veces se diluyen los verdaderos alcances de los principios enunciados en el Tratado de Asunción.

Los protagonistas en el conflicto también se superponen y se confunden.

El ámbito de presentación de las diferencias en cuanto al uso del río Uruguay, de preservación del medio ambiente, de acercamiento de las partes y de búsqueda de solución en la controversia, se nos presenta asimismo, sumamente impreciso.

De acuerdo a la letra del Protocolo de Olivos, agotadas las instancias previas de negociaciones directas, y teniendo en cuenta que una de las parte puede solicitar a la Secretaría las pertinentes gestiones administrativas para el desarrollo de un procedimiento arbitral, este se sustanciará ante un Tribunal Ad Hoc⁸, acto que se concretó ante la petición presentada por uno de los Estados parte, la República Oriental del Uruguay sobre “Omisión del Estado Argentino en Adoptar Medidas Apropriadas para Prevenir y/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”⁹. La decisión de este tribunal fue favorable a este último Estado parte.

El Tribunal Ad Hoc define por unanimidad acceder en forma parcial a las pretensiones de Uruguay. Esta decisión se fundamenta en que Argentina no tomó las medidas preventivas necesarias para evitar la interrupción vial de las comunicaciones con Uruguay. Ello estaría en contravención del compromiso asumido en el Tratado de Asunción de garantizar la libre circulación de bienes y servicios entre los territorios de sus respectivos países.

Asimismo, el Tribunal entiende que es válido el sentimiento de intranquilidad de los habitantes de la costa occidental del río Uruguay así como la necesidad de

⁸ Protocolo de Olivos, art. 10, Cap. 6.

⁹ Decisión del Tribunal Arbitral ad hoc de fecha 21 de junio de 2006.

manifestar su preocupación. Sin embargo considera que sus reclamos fueron perdiendo *legitimidad originaria en la medida en que a través de las vías de hecho adoptadas, fueron acumulando agresiones al derecho de otras personas que se vieron finalmente imposibilitadas de transitar y ejercer el comercio a través de las rutas internacionales en virtud del corte de las mismas, sin previsibilidad ni límite temporal preciso, por períodos por períodos desproporcionadamente extensos y durante la época de mayor intercambio comercial y turístico entre ambos países.*

En cuanto a las reparaciones *sólo se prevén compensaciones en el caso en que la decisión recaída en la solución de controversias no es acatada dentro de un plazo prudencial.* Es decir que ante el incumplimiento de las disposiciones y principios del derecho del MERCOSUR sólo se exige una corrección o adecuación.

Ante esta decisión, la República Argentina presenta un recurso de revisión ante el Tribunal Permanente al efecto, y que en respuesta emite un laudo (Nº 02/2006) que por mayoría, desestima in-limine, dicho recurso.

A modo de reflexión:

Como anunciábamos al comienzo podríamos incluir esta problemática como un tropiezo más en el camino del desarrollo del MERCOSUR. Sin embargo creemos que en otras oportunidades debíamos acudir a la lectura entre líneas del tratado de Asunción o de otros acuerdos, protocolos, declaraciones, etc. para cubrir los vacíos jurídicos que encontrábamos en lo referente a la cuestión social.

Pero profundizando en este tema, resulta que se hacen evidentes fallas y faltas sumamente graves al incumplir con los principios explícitos que deben sostener el edificio de una integración regional. La libertad, la igualdad, la solidaridad, la

fraternidad y la cooperación parecen haberse diluido. Hasta tal punto, que hoy hablamos de instalar fuerzas militares para custodiar a empresas privadas extraregionales en defensa de los considerados pueblos hermanos.

Y esto tiene una sola explicación, por más que las actitudes sean variadas y diversas. La vocación integradora está ausente. Pero no sólo está ausente en los Estados parte del MERCOSUR, sino en el MERCOSUR mismo. La opinión pública, también está dividida en ambas márgenes del río.

Estos desequilibrios en el funcionamiento regional se traducen, no sólo en el caso específico del conflicto señalado sino, a nivel general, en inconsistencia, debilidad, incompetencia e inoperancia institucional del MERCOSUR. Desconocimiento “conciente”, valga la expresión, de normas esenciales de protección del medio ambiente, falta de diálogo constructivo, falencias en los mecanismos de aplicación del sistema de solución de controversias. A todo ello se suma quizás, el limitado carácter de supranacionalidad de sus disposiciones, agravado por el fuerte protagonismo, en la toma de decisiones por parte de los mandatarios de algunos de los Estados parte, que convierten al proyecto de integración regional en simples acuerdos intergubernamentales.

Es nuestro deseo que se pueda encontrar una salida auspiciosa al problema, pero no podemos desconocer que el mismo se ha convertido en una encrucijada muy delicada. El conflicto está planteado en los foros internacionales y regional. Aún más, al estar despojados de la capacidad de diálogo, debemos recurrir a la buena voluntad de un interlocutor válido, extraño a la región, para facilitar el acercamiento de las partes.