

**Universidad ORT Uruguay**

**Facultad de Administración y Ciencias Sociales**

**Estudio de caso del conflicto de las plantas de celulosa  
entre Uruguay y Argentina. Consecuencias políticas y  
jurídicas del relacionamiento bilateral y en el Mercosur**

Entregado como requisito para la obtención del título Licenciado en Estudios Internacionales

**Diego Marcelo Castro Molina – 230318**

**Joaquín Lorenzo y Losada Lujambio – 230203**

**Gonzalo Ezequiel Ramírez Corbo – 209804**

**Tutor: Juan Manuel Rivero Godoy**

**2022**

## Declaración de autoría

Nosotros, Diego Castro, Joaquín Lorenzo y Losada y Gonzalo Ramírez, declaramos que el trabajo que se presenta en esta obra es de nuestra propia mano.

Podemos asegurar que:

- La obra fue producida en su totalidad mientras realizábamos la monografía;
- Cuando hemos consultado el trabajo publicado por otros, lo hemos atribuido con claridad;
- Cuando hemos citado obras de otros, hemos indicado las fuentes. Con excepción de estas citas, la obra es enteramente nuestra;
- En la obra, hemos acusado recibo de las ayudas recibidas;
- Cuando la obra se basa en trabajo realizado conjuntamente con otros, hemos explicado claramente qué fue contribuido por otros, y qué fue contribuido por nosotros;
- Ninguna parte de este trabajo ha sido publicada previamente a su entrega, excepto donde se han realizado las aclaraciones correspondientes.



Diego Castro

22/08/2022



Joaquín Lorenzo y Losada

22/08/2022



Gonzalo Ramírez

22/08/2022

22 de agosto de 2022

## **Agradecimientos**

*Este agradecimiento va dedicado a todas aquellas personas que de una u otra forma, estuvieron presentes en nuestro camino universitario.*

*A la institución que nos acogió, a los compañeros que estuvieron presentes en nuestro camino y a los profesores que nos guiaron con su sabiduría y paciencia.*

*A Juan Manuel, nuestro tutor, quien nos ayudó a lograr nuestro objetivo, y a las personas que brindaron su tiempo para dotarnos con las herramientas necesarias para lograr finalizar este trabajo. Juan José Arteaga Sáenz de Zumarán, Sergio Abreu Bonilla y Alejandro Pastori Fillol.*

*A nuestros seres queridos, quienes nos han brindado su apoyo incondicional y que sin ellos, no seríamos lo que somos hoy.*

## *Abstract*

El 30 de abril de 2005 los vecinos de Gualeduaychú toman el puente San Martín impidiendo el tránsito entre Uruguay y Argentina. Alentados y fomentados desde las cúpulas gobernantes argentinas, los bloqueos serían repetidos y sostenidos, particularmente en las temporadas de mayor turismo al Uruguay. Los protestantes demandaban el cese de la construcción de la planta de celulosa de Botnia en las aguas del Río Uruguay bajo acusaciones de contaminación irreversible.

Esta tesis ahonda en el estudio del caso y un análisis histórico de las relaciones bilaterales entre Uruguay y Argentina para determinar si hubo un punto de inflexión con consecuencias negativas hasta nuestros días, tras el conflicto. Por otra parte, estudia la intencionalidad del gobierno argentino en relación al estudio de caso y analiza si existió una “cruzada política” por parte del mismo y por qué.

Como conclusión, se destaca el abanderamiento del gobierno argentino con la causa medioambientalista piquetera y las consecuencias del conflicto en la relación bilateral y el Mercosur. Como consecuencias del conflicto, destacan las tensas relaciones y decisiones en lo concerniente a denuncias internacionales del gobierno argentino hacia Uruguay, los cortes de puentes, el retiro de ENCE, las obstaculizaciones al turismo, un fuerte deterioro del consenso en el Mercosur en múltiples aspectos y reiterados entredichos diplomáticos en conjunto con decisiones que van en contra de los propósitos fundamentales del organismo.

**Palabras clave:** Mercosur, Uruguay, Argentina, cruzada política, Corte Internacional de Justicia, Kirchnerismo, Neorrealismo, Constructivismo, papeleras.

<b>1. Introducción</b>	<b>5</b>
1.1 Preguntas de investigación e hipótesis	6
1.2 Justificación de la investigación	6
1.3 Marco teórico	7
1.3.1 Neorrealismo en las Relaciones Internacionales	8
1.3.2 Constructivismo en las Relaciones Internacionales	10
1.4 Metodología y fuentes	13
<b>2. Situación previa al conflicto</b>	<b>15</b>
2.1. Relaciones diplomáticas uruguayo-argentinas durante el origen de los Estados	15
2.2. Recuento histórico del conflicto por los límites fluviales del río Uruguay y el río de la Plata	22
2.3. Mercosur	27
2.4. Contexto de Uruguay y Argentina previo al conflicto de las plantas de celulosa	33
2.4.1. Contexto político argentino	33
2.4.2. Contexto político uruguayo	38
<b>3. Conflicto</b>	<b>41</b>
3.1 Comienzo de las manifestaciones (2005-2007)	41
3.2 Litigio Tribunal <i>Ad Hoc</i> (Mercosur)	45
Consideraciones iniciales	45
Argumentos del Tribunal	47
Decisión	49
3.3 Litigio Corte internacional de Justicia	51
Medidas provisionales	51
Argumentos de las partes	52
Argumentos de la Corte	55
Decisión	57
<b>4. Posconflicto (2010-actualidad)</b>	<b>59</b>
4.1. Gobiernos (2010-2019)	59
4.2. 2019-Actualidad	64
<b>5. Análisis</b>	<b>68</b>
5.1 Conclusiones de las relaciones históricas de Uruguay y Argentina	68
5.2 Análisis de los laudos y sentencias	71
5.3 El conflicto como expresión geopolítica de Argentina	75
<b>6. Conclusiones</b>	<b>84</b>

# 1. Introducción

El 30 de abril de 2005, un grupo de manifestantes cercano a cuarenta mil personas, bajo la convocatoria de la Asamblea Ambiental de Gualeguaychú, tomó el puente San Martín, el cual conecta el territorio de la República Oriental del Uruguay y la República Argentina. Apoyados indirectamente por el Estado argentino, cortaron el acceso terrestre entre los países en protesta al proyecto de plantas de celulosa en el río Uruguay que se estaba gestando en la ribera oriental; dando inicio a uno de los mayores conflictos en la historia del relacionamiento entre ambas naciones.

Tras cinco años de conflicto diplomático en múltiples ámbitos, en algunos casos ajenos al diferendo en cuestión, el 20 de abril del año 2010, la Corte Internacional de Justicia (CIJ) en La Haya, emitió una sentencia de carácter inapelable, sobre el diferendo de las plantas de celulosa entre la República Argentina y la República Oriental del Uruguay (Uruguay v. Argentina, 2010), finalizando el mismo, pero dejando a los países con una relación fracturada. Si bien el fallo estableció que el Uruguay había incumplido con las obligaciones procedimentales estipuladas en el Estatuto del Río Uruguay, también rechazó todas las demandas establecidas por Argentina al entender que Uruguay sí cumplió la obligación de fondo de preservar el medio ambiente en el cauce. El supuesto incumplimiento de las obligaciones medioambientales por parte de Uruguay había sido un estandarte de Argentina ante la Corte y la razón por la que presentó el caso ante la misma. Si bien el fallo dio fin a la contienda jurídica internacional de forma neutral, al dar razón en aspectos de forma a Argentina y en aspectos de fondo a Uruguay, este no fue bien recibido por Argentina generando una animosidad entre ambas naciones que se mantuvo en los años siguientes al conflicto.

Uruguay y Argentina han tenido una relación diplomática históricamente privilegiada y conflictiva, y si bien hubo múltiples conflictos entre ambos, varios que generaron un quiebre en las relaciones diplomáticas, además de estar alejados temporalmente, nunca tomaron la dimensión y magnitud del conflicto por las plantas.

Las relaciones binacionales en el seno del Mercosur han evolucionado de diferente manera desde la creación del organismo. Viéndose afectadas por la proximidad política en términos de políticas económicas basadas en el Consenso de Washington, y por sucesos como la crisis en cuestión y los últimos desencuentros y entredichos entre los presidentes Luis

Lacalle Pou y Alberto Fernández por la puja entre apertura y proteccionismo. Desde una perspectiva histórica se puede percibir que los discursos de perfeccionamiento y sinceramiento del bloque nunca dieron los frutos necesarios y casi siempre primaron las acciones egoístas de *realpolitik*, siendo la relación hasta cierto punto, oscilante.

En este trabajo de investigación, se pretende dilucidar el grado de consecuencias políticas y jurídicas que generó la desavenencia, y por qué. Intentando a su vez, definir la intencionalidad del gobierno argentino al abordar el conflicto.

## 1.1 Preguntas de investigación e hipótesis

El objetivo del trabajo será analizar el contexto histórico de las relaciones entre Uruguay y Argentina, y la posible influencia que el conflicto por las plantas de celulosa haya tenido en las mismas. Además, se buscará dilucidar el accionar del gobierno argentino y la motivación detrás de este. Por consiguiente, se plantean las siguientes interrogantes problema: ¿de qué forma el conflicto impactó el relacionamiento bilateral entre los países? ¿Existió una preocupación legítima y estudiada del gobierno argentino al apoyar a los protestantes ambientalistas para llevar el caso ante la CIJ?

Frente estas preguntas se plantean las siguientes hipótesis:

Hipótesis 1: La desavenencia por las plantas de celulosa, generó un punto de inflexión negativo en las relaciones histórico-diplomáticas entre los dos países, impactando en el relacionamiento bilateral y en el seno del Mercosur.

Hipótesis 2: El conflicto en cuestión, fue utilizado por el gobierno argentino como una cruzada política para explotar políticamente a los piqueteros y mejorar su imagen doméstica.

## 1.2 Justificación de la investigación

Como fue estipulado, este trabajo analiza el proceso que recorrió el conflicto entre Argentina y Uruguay por la instalación de plantas de celulosa en el río Uruguay, para determinar las consecuencias políticas que el mismo generó, enfocándose en los mecanismos

de solución de controversia regionales e internacionales utilizados, además de los esfuerzos diplomáticos por ambas partes. A su vez, se realiza un análisis histórico-político de la relación binacional, haciendo énfasis en sucesos que marcaron y dividieron a los Estados para contrastar con el conflicto de las papeleras, contextualizar y explicar el suceso y sus consecuencias.

Este análisis permite detallar las razones por las cuales el conflicto escaló de la manera en que lo hizo, dejando entrever en el proceso posibles problemas inherentes en las herramientas de solución de controversias de los organismos utilizados, considerando la jurisdicción e intereses subyacentes de los actores. Por otra parte, este estudio observa las fluctuaciones en las relaciones entre los Estados, otorgando una descripción precisa de la magnitud de las consecuencias del diferendo.

### 1.3 Marco teórico

Como base teórica de la presente investigación se utilizan las teorías neorrealista y constructivista. Ambas brindan elementos teóricos y herramientas de análisis que permiten interpretar el accionar de los gobiernos de Uruguay y Argentina, además de examinar y comparar el funcionamiento del Tribunal *Ad Hoc* formado por el Tribunal Permanente de Revisión del Mercosur (TPR) para fallar en el caso y la CIJ. Las diferencias fundamentales de ambas teorías ayudan a un análisis multifocal y cotejable, además de uno personalizado para cada momento del conflicto.

Este enfoque reivindica la visión del estudio de las Relaciones Internacionales (RR.II.), expuesta por Alexander Wendt (1999; p. 14-15) en su obra *Social Theory of International Politics*. En el texto, Wendt busca presentar un enfoque constructivista para el estudio de las RR.II. que considera moderado, definiéndolo como un punto medio entre corrientes más radicales del Constructivismo y el Neorrealismo; acuñando preceptos del estudio sistémico y de las perspectivas materialista e individualista del mundo, asociados a la corriente neorrealista, pero manteniendo las bases teóricas del constructivismo. En el caso del presente trabajo se utilizarán ambas teorías como instrumentos de análisis en el estudio de diferentes aspectos del caso, en lugar de una teoría intermedia.

### 1.3.1 Neorrealismo en las Relaciones Internacionales

La génesis del realismo como teoría política de relaciones internacionales, podría remontarse a algunos autores clásicos como Thomas Hobbes y Nicolás Maquiavelo. Los cuales plasmaron características cardinales del pensamiento realista en sus obras *El Leviatán* y *El Príncipe*, respectivamente. De Hobbes se puede apreciar la naturaleza netamente anárquica y belicista que le atribuía a la vida de la condición humana: “*war of every man against every man*” (Hobbes, 1651, p. 150).

Asimismo, de Maquiavelo apreciamos su cosmovisión y concepción egoísta de la naturaleza humana, al referirse acerca de las personas en sus consejos de *El Príncipe* del siguiente modo:

*“Because this is to be asserted in general of men, that they are ungrateful, fickle, false, cowardly, covetous, and as long as you succeed they are yours entirely; they will offer you their blood, property, life, and children, as is said above, when the need is far distant; but when it approaches they turn against you.”* (Maquiavelo, 1532, p. 83)

En ese contexto, con los cimientos históricos de la interpretación y exégesis de la naturaleza humana de *realpolitik*, surge el realismo. La *realpolitik* es quizás la forma de interactuar más primigenia y utilizada en el campo de las relaciones internacionales (Burchill *et al.*, 2005). Se basa en la interpretación egoísta de la naturaleza humana, en la cual la situación anárquica del sistema internacional al carecer de un ente regulador, hace que los Estados se enfoquen en su autopreservación.

*“Realists emphasize the constraints on politics imposed by human selfishness (‘egoism’) and the absence of international government (‘anarchy’), which require ‘the primacy of all political life of power and security’* (Burchill *et al.*, 2005, p. 30).

Existen dos grandes escuelas de pensamiento de la corriente realista, lo que se denomina como el Realismo Clásico y el Realismo Estructural o Neorrealismo. En lo que respecta al primero, este se encuentra muy influenciado por Hobbes, Maquiavelo e incluso Tucídides. Desde el punto de vista de Hobbes, su concepción acerca del denominado estado de la naturaleza, parte de tres suposiciones:

1. Los hombres son iguales en su afán competitivo.
2. Interactúan en la anarquía de carencia de reglas y reguladores.
3. Están motivados por la competición, la desconfianza y la gloria.

Con el transcurrir de los años y a partir del mejoramiento interpretativo de las RR.II. como objeto de estudio propiamente dicho, nuevos autores afinaron y delinearon estas concepciones de antaño a las características de la naturaleza de las interacciones interestatales. “*Emblematic twentieth-century figures include (...) Reinhold Niebuhr, Hans Morgenthau, George Kennan, Kenneth Waltz and John Mearsheimer in the United States and E.H. Carr in Britain.*” (Burchill *et al.*, 2005, p. 30).

En lo que respecta al denominado Neorrealismo o Realismo Estructural, denotamos la influencia de Kenneth Waltz en lo referente al hecho de que la corriente pretende dejar de lado las características de las relaciones internacionales que dependen en el carácter de los actores o de la naturaleza de sus interacciones para, de ese modo, subrayar el impacto de la estructura del sistema internacional (Burchill *et al.*, 2005).

Asimismo, enfatiza que existen dos principios básicos del orden político internacional: la jerarquía y la anarquía. En la anarquía del sistema internacional, los actores deben ponerse en la posición de protegerse a sí mismos. Autores y teóricos adherentes a esta corriente, afirman que en la estructura realista del mundo, existe una situación o sistema catalogada como *self-help*. Esta situación denota el hecho de que los Estados deben fiarse de sí mismos para lograr cumplir con sus intereses de seguridad. En la anarquía que rige el sistema internacional, la concepción maquiavélica de la *raison d'état* de una entidad estatal,

debe ser su supervivencia. En ese sentido, se enmarca el concepto y las acciones que hacen que los Estados se comporten en un sistema de *self-help*.

El Neorrealismo, es una teoría que estipula que todos los actores del sistema internacional se ven afectados por los mismos incentivos de poder y competencia constantes en lo que respecta a la supervivencia, es decir mantener su propia seguridad. Las respuestas que los Estados brinden, variarán en cuanto a la posición y capacidades de supervivencia que los mismos posean y desarrollen.

### 1.3.2 Constructivismo en las Relaciones Internacionales

En lo que concierne a la teoría constructivista, se optó por la misma debido a que se centra en las interacciones entre los actores internacionales, tomando en consideración sus identidades e intereses en relación con las normas institucionales. Esta teoría, se enfoca en las interacciones sociales de actores y agentes presentes en la política mundial. El constructivismo sostiene que las interacciones interestatales son el producto de:

*“...a learning process in which action shapes, and is shaped by, identities, interests and values over time. In contrast to other theoretical approaches, social constructivism explores the construction and regulative influence of international norms; it seeks, in other words, to link fundamental institutional structures with state identity and interests. At the same time, however, institutions themselves are constantly reproduced and, potentially, changed by activities of states and other actors. Institutions and actors are mutually conditioning entities.”* (Griffiths *et al.*, 2009, p. 123).

Asimismo, como lo hace notar John Gerard Ruggie (2002) en *Constructing the World Polity: Essays on International Institutionalization*, el constructivismo pone en cuestión el rol de la conciencia humana en la investigación social y en las relaciones internacionales, siendo esta el conjunto de pensamientos, ideas, conceptos, discursos, señales y creencias entre grupos de seres humanos (Finnemore & Sikkink, 2001). Afirmando que las ideas y creencias

de los individuos hacen a la sociedad y afectan el accionar de los mismos, como de igual forma la identidad de los Estados hace al entorno internacional y afecta su accionar en el entorno.

El término constructivismo fue introducido a las RR.II. por Nicholas Onuf en 1989, en su libro *World of Our Making*, aunque las bases teóricas se le atribuyen a Alexander Wendt que la desarrolló a través de una evaluación crítica de las dos teorías dominantes en RR.II., el Neorrealismo y el Neoliberalismo (Jackson & Sorensen, 2006). Se consolidó como una alternativa en el estudio de las RR.II. tras la reevaluación del sistema internacional que impulsó la caída de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) y finalización de la Guerra Fría, debido al descontento e insatisfacción de la comunidad académica ante la incapacidad de los enfoques tradicionales de predecir y explicar estos sucesos.

Resumido por M. Griffiths, S. C. Roach y M. S. Solomon en su libro *Fifty Key Thinkers in International Relations* (2009), según la teoría constructivista los agentes (Estados) y las estructuras (instituciones) se constituyen mutuamente, por lo que si bien es importante tomar en cuenta la identidad y los intereses de los Estados, estos no pueden analizarse sin considerar las normas internacionales fundamentales reflejadas en las instituciones y tratados internacionales, y viceversa. En estas definiciones se entiende estructuras como el contexto en que se encuentran los agentes al relacionarse. Las corrientes estructuralistas como el Neorrealismo y el Neoliberalismo, sostienen que la relación entre los Estados y posteriormente, otros miembros de la comunidad internacional, se desenvuelven en un contexto fijo que se desarrolló a partir de la naturaleza de los mismos, pero no varía (Wendt, 1992). En forma de analogía, es como un juego de ajedrez en el que la estructura es el tablero y los Estados las piezas, el tablero es siempre igual y dentro de las reglas fijadas las piezas se pueden mover en él.

Para los constructivistas las instituciones internacionales tienen funciones reguladoras y constructivas. Mediante normas reguladoras presentan reglas básicas de conducta al prescribir o proscribir ciertas prácticas, mientras que mediante normas constructivas definen estas prácticas y les dan significado. Una analogía utilizada por Griffiths, Roach y Solomon para explicar las normas constructivas es la comparación con las reglas de un juego, las cuales permiten que los actores lo jueguen y le brindan el conocimiento necesario para responder a los movimientos de otros actores (Griffiths *et al.*; 2009). Similarmente Onuf en *World of Our Making* (1989), plantea que las prácticas sociales están definidas por reglas

asertivas, que definen el mundo, reglas directivas, que fuerzan a un agente a hacer algo, y compromisos de los agentes a hacer algo (Onuf, 1989). En ambos se presentan normas que otorgan significado al accionar y normas que regulan el accionar.

En síntesis, la teoría constructivista señala que el accionar de un Estado depende de la identidad del mismo y sus intereses a la vez que estos son dependientes del accionar del Estado a través del tiempo. De igual forma las normas internacionales, es decir los tratados y organismos internacionales, se encuentran constantemente multiplicando y potencialmente cambiando a manos de los Estados u otros actores del concierto internacional, a pesar de regular y definir el accionar de los mismos. Es decir que las instituciones y los actores dependen las unas de los otros y se influyen mutuamente.

En *Anarchy is What States Make of It*, (Wendt, 1992) presenta una de las principales proposiciones del constructivismo, afirmando que las acciones de los Estados están influidas por procesos y no estructuras. Esto implica que, a diferencia de lo que presupone la corriente neorrealista, la anarquía del sistema internacional y la naturaleza humana no dan lugar a las políticas de poder entre Estados y el sistema de *self-help*, autoayuda en preservación de la supervivencia, sino que los mismos Estados mediante las interacciones entre ellos y el contexto, de encontrarnos en uno, dan lugar al sistema de *self-help* (Wendt, 1999). Es decir que el contexto en que se encuentran los Estados al relacionarse se construye entrelazado con la construcción misma de los Estados y que las interacciones no están dadas por el contexto, sino que las mismas interacciones generan el contexto y viceversa. En este sentido, decir que las acciones de los Estados están influidas por procesos implica decir que el accionar de un Estado está dado por aspectos internos del mismo, y de las otras partes involucradas, por el contexto en que se encuentra y por la evolución de los mismos en todos los aspectos de estudio, además de las interacciones históricas de los mismos que en sí mismas los forjan. (Wendt, 1999).

Posteriormente, en *Collective Identity Formation and the International State*, (Wendt, 1994) resume el postulado en tres preceptos fundamentales del constructivismo como teoría estructural del sistema internacional.

“(...) (1) states are the principal units of analysis for international political theory; (2) the key structures in the states system are intersubjective, rather than material; and (3) state

*identities and interests are in important part constructed by these social structures, rather than given exogenously to the system by human nature or domestic politics.*" (Wendt, 1994, p. 385).

## 1.4 Metodología y fuentes

En un principio, la estrategia metodológica utilizada para esta investigación es la de un estudio de caso. Analizando el evento particular, la importancia del caso en sí mismo y del conflicto entre Uruguay y Argentina para obtener conclusiones más generales que expliquen el razonamiento político de las naciones, en organismos regionales y en el escenario internacional. Analizando el fenómeno planteado, se consigue entender de forma adecuada los procesos que determinan las acciones entre las naciones estudiadas, con el enfoque neorrealista y constructivista pretendidos para su explicación.

Para ello, se emplea una investigación basada tanto en datos primarios como secundarios. En los primarios, destacan sobremanera, documentos oficiales emitidos por las cancillerías de la época, fallos judiciales internacionales (Tribunal *Ad Hoc* y CIJ), comunicaciones diplomáticas, discursos oficiales, y entrevistas en profundidad al excanciller Sergio Abreu Bonilla, el Dr. Alejandro Pastori Fillol, y el Dr. Juan José Arteaga Sáenz de Zumarán.

A su vez, en lo que respecta a los datos secundarios, se analiza la prensa de la época (a partir del 8 de marzo de 2005 hasta el año 2022) de diferentes diarios argentinos y uruguayos, para percibir las argumentaciones y retóricas existentes en los países, siendo un reflejo de la postura de los ciudadanos y los gobiernos. Factor fundamental, que ayudará a comprender las percepciones y acciones tomadas por los actores del fenómeno. Máxime, considerando el enfoque teórico constructivista presente en la monografía.

Por lo tanto, las principales técnicas empleadas en el trabajo, son la entrevista en profundidad de diferentes personas de interés para la investigación, el análisis de diversos documentos, tales como los juicios y fallos relacionados al conflicto (el fallo del Tribunal *Ad Hoc* formado por el TPR acerca del bloqueo a la libre circulación de los puentes del litoral y

el fallo de la CIJ) y documentos oficiales que marcaron las posturas diplomáticas y de acción de los países, y literatura académica relacionada, entre otros.

Las hipótesis son probadas mediante el análisis de las entrevistas a través de las posturas realista y constructivista, el estudio de los documentos y comunicaciones oficiales, además de las acciones llevadas a cabo por las partes. Se sopesa y analiza de ese modo, el trasfondo retórico y político detrás de las acciones tomadas por los actores involucrados.

## 2. Situación previa al conflicto

### 2.1. Relaciones diplomáticas uruguayo-argentinas durante el origen de los Estados

Si bien la relación económica, social y cultural entre los pueblos de los actuales Argentina y Uruguay se inicia con la fundación de la ciudad de Buenos Aires y Montevideo en la época del Virreinato del Río de la Plata, no se puede considerar que se inicia una relación diplomática entre representantes de dichos Estados sino a partir de 1811-1813. Período en que da inicio la diplomacia uruguaya o diplomacia oriental, ante la necesidad de negociar con el Imperio Español y los representantes de Buenos Aires y del naciente Estado argentino. Esta distinción entre Buenos Aires y el Estado argentino como entidades negociadoras, surge de las divisiones que existían en los inicios de Argentina como Estado soberano y que previo a la consolidación del mismo generaba que existieran varias “gobernanzas” o actores con poderío en el territorio. Las divisiones internas tanto en Argentina como en Uruguay y su influencia en las relaciones diplomáticas se analizarán más adelante.

A la vez que la distinción entre Buenos Aires y Argentina se clarifica previo al desarrollo del texto, la cuestión del nombre oficial de la República Argentina es también ineludible. Si bien el Estado se denomina República Argentina desde la Constitución fallida de 1826, cuyo primer artículo la declaraba la “Constitución de la República Argentina”, este nombre se fue afianzando paulatinamente en el territorio, por lo que no se oficializó hasta 1860 cuando el presidente Santiago Derqui firmó un decreto unificando la denominación para los actos administrativos para solucionar el conflicto generado por la Constitución de 1853 que determinó en su artículo 35<sup>1</sup> múltiples nombres oficiales para el Estado (Gobierno de la República Argentina, 2020). Es por esta razón que para el análisis histórico se utilizará el nombre Provincias Unidas del Río de la Plata para referirse al Estado en sus principios y República Argentina o Argentina para referirse al Estado consolidado o analizar (Punte, 2019).

---

<sup>1</sup> *"Las denominaciones adoptadas sucesivamente desde 1810 hasta el presente, a saber: Provincias Unidas del Río de la Plata; República Argentina; Confederación Argentina, serán en adelante nombres oficiales indistintamente para la designación del gobierno y territorio de las provincias, empleándose las palabras "Nación Argentina" en la formación y sanción de las leyes."* (Constitución de la Nación Argentina, 1853, artículo 35)

Se puede considerar que la relación previa a la fundación formal de ambos Estados comienza con el acuerdo de reconocimiento de la autonomía del futuro Estado uruguayo en el congreso del Paso de la Arena de enero de 1813 con representantes bonaerenses, aunque los líderes de la ciudad se niegan a reconocerlo. Este inicio de relaciones diplomáticas marcado por la desigualdad y superioridad de la metrópoli bonaerense culminará con la adhesión del territorio (en la actualidad) uruguayo al Reino de Brasil en 1817, y se irán retomando junto con la Cruzada Libertadora del Uruguay. La independencia del territorio uruguayo fue uno de los primeros conflictos que existió entre ambos, puesto que las aún denominadas Provincias Unidas del Río de la Plata, defendían su jurisdicción sobre el mismo.

La independencia del Estado uruguayo suponía una separación para las Provincias Unidas y en especial Buenos Aires, cuyos líderes defendían la unidad de los territorios del antiguo Virreinato. Al firmar la Convención Preliminar de Paz con el Imperio del Brasil, mediada por Reino Unido el 27 de agosto de 1828, se establece formalmente la independencia de la República Oriental del Uruguay y muere el sueño de la unificación (Arocena Olivera, 1984).

La Convención de 1828 dio solución parcial al conflicto y ante la falta de un texto que lo finalice completamente, se generó uno de los primeros problemas en las relaciones del Uruguay con sus vecinos, la delimitación territorial. Si bien este problema sigue repercutiendo en la relación entre Uruguay y Argentina, como iremos analizando en el trabajo, en este tiempo fue un reflejo de la disputa por un territorio que tanto el Imperio como las Provincias Unidas se adjudicaban. Es así que se empiezan a gestar las primeras misiones diplomáticas del Uruguay ante el gobierno de las Provincias Unidas, buscando un lugar en la negociación del tratado final de paz bajo el cual se definirían los límites fronterizos. No obstante y por la aspiración de las Provincias Unidas de incorporar el territorio uruguayo a la patria grande, este tratado nunca se concretó y el conflicto por los límites se mantuvo como uno de los puntos más álgidos de la relación uruguayo-argentina, principalmente por el desacuerdo sobre la jurisdicción del río Uruguay y el río de la Plata.

En esta época se empiezan a desarrollar las identidades de la República Argentina y la República Oriental del Uruguay y se visualiza el lento crecimiento de la relación entre los Estados. Se reconoce con facilidad la hermandad nacida de la lucha por la independencia del Reino de España y el añejo anhelo de ser parte de un mismo Estado, además de las

similitudes entre los pueblos, y los elementos que determinarán los conflictos más importantes que existirán entre los Estados.

El gobierno de las Provincias Unidas y especialmente Buenos Aires, entendían al territorio uruguayo como parte de ellos y por esta razón, además de la superioridad territorial, demográfica, económica y militar, se fue forjando una relación asimétrica entre ambos países. Sumado al conflicto fronterizo se encontraba el del reconocimiento del Uruguay como Estado soberano por parte de los gobiernos de las Provincias Unidas, tema que primó en la agenda uruguaya ante los gobiernos de las provincias y el aún débil gobierno general. Uno de los principales obstáculos para el reconocimiento del Uruguay era el gobierno bonaerense, cuyo gobernador en los períodos de 1829 a 1832 y de 1835 a 1852, Juan Manuel de Rosas, tenía la ambición de incorporar el territorio uruguayo a las Provincias Unidas heredando así la totalidad del territorio del Virreinato del Río de la Plata. Esta postura bonaerense frente al territorio uruguayo se evidenció en el no reconocimiento de José Rondeau como encargado de negocios en Buenos Aires en 1832, así como en la designación de Manuel Moreno ante Londres en 1834 para mediar en favor de la intervención argentina en el territorio uruguayo por medio de lo establecido en el artículo 10 de la Convención Preliminar de Paz<sup>2</sup>. Esta inestabilidad interna y múltiple gobernanza en Argentina generó que para el año 1840 Uruguay aún no tuviera una representación diplomática permanente ante el gobierno de las Provincias Unidas, a pesar de tener representación ante nueve países, entre los que estaban incluidos Brasil y Estados Unidos (Arocena Olivera, 1984).

En 1839 inicia uno de los períodos más importantes para el desarrollo histórico y de las relaciones entre Uruguay y Argentina. Los conflictos internos por determinar el futuro de los territorios generaron una guerra interna en ambos países, enfrentando a Unitarios contra Federales en Argentina y a Blancos contra Colorados en Uruguay. Estos conflictos no solo se desarrollaron de forma simultánea, sino que se entrelazaron forjándose alianzas entre las principales fuerzas de ambos países, Federales y Blancos contra Unitarios y Colorados. La inexistencia de relaciones diplomáticas oficiales entre los Estados se evidencia en el enfrentamiento entre los Federales de Rosas en Buenos Aires y los Colorados en Montevideo dadas sus afiliaciones. Pero es un error afirmar que no existían lazos diplomáticos entre los

---

<sup>2</sup> “Siendo un deber de los dos gobiernos contratantes auxiliar y proteger a la Provincia de Montevideo hasta que ella se constituya completamente, convienen los mismos Gobiernos en que, si antes de la jurada Constitución de la misma Provincia, y cinco años después, la tranquilidad y seguridad fuese perturbada dentro de ella por la guerra civil, presentarán a su Gobierno legal el auxilio necesario para mantenerlo y sostenerlo. Pasado el plazo expresado, cesará toda la protección que por este artículo se promete al Gobierno, legal de la Provincia de Montevideo, y la misma quedará considerada en estado de perfecta y absoluta independencia” (Convención Preliminar de Paz, 1828, artículo 10).

dos países, aunque estos se desarrollaban fuera de los ámbitos oficiales, entre los respectivos aliados. Aun así, la falta de lazos formales ponía en peligro la supervivencia de los Estados, especialmente el Uruguay, dada la importancia del reconocimiento de los gobiernos en el concierto internacional. Finalmente, y tras una de las misiones más exitosas de la diplomacia oriental, el Imperio de Brasil interviene en los territorios a favor de unitarios y colorados, dando fin a la Guerra Grande y apoyando en la caída de Rosas en Buenos Aires (Arocena Olivera, 1984).

El apoyo militar de Brasil propició un acercamiento con Uruguay y la firma de 5 tratados el 12 de octubre de 1851, en los que se destacaba la formalización de una alianza entre los dos países y la resolución del conflicto fronterizo pendiente de la Convención Preliminar de Paz. Este último fue notoriamente desigual para el Uruguay y dio lugar a largos períodos de negociaciones en los años siguientes, en algunos casos con mediación argentina, con los que también estaba pendiente la delimitación fronteriza. Por otra parte, las relaciones entre Uruguay y Argentina se enfriaron tras el fracaso de sus negociaciones. Argentina se centró en el ordenamiento interno y en la mediación con Brasil, dando lugar a dos tratados en los que se pactaron cláusulas referentes al territorio uruguayo y el accionar del Estado. En el primer tratado, realizado en 1856, los países acordaron que en caso de conflicto bélico Uruguay permanecería neutral, con los Estados contratantes garantizando su libertad e independencia. La mayor crítica oriental al tratado nació de su exclusión de las negociaciones, dando lugar a un segundo acuerdo en 1859, el cual tuvo representación uruguaya, y en el que se facultó al Estado a solicitar apoyo de otras potencias europeas en caso de que sintiera agraviada su soberanía. Por otra parte, este tratado prohibía a todos los Estados contratantes apoyar insurgencias internas contra los gobiernos de los demás países (Arocena Olivera, 1984).

Bajo las presidencias de Bernardo Prudencio Berro (1860-1864) en Uruguay y Bartolomé Mitre (1861-1868) en Argentina el relacionamiento entre las naciones se centró, en una primera instancia, en la neutralidad del Estado uruguayo ante el conflicto entre los Unitarios de Mitre y los Confederados de Urquiza. Si bien esta fue respetada por el gobierno, hubo ciudadanos uruguayos que participaron en el conflicto para ambos bandos, entre ellos uno de los líderes opositores a Berro, Venancio Flores. Una vez más la relación sufría por afinidades políticas que sometían a los Estados a una dualidad bajo la que los gobiernos se encontraban enfrentados. En 1862 Uruguay da asilo a miembros de los Confederados,

generando un mayor distanciamiento entre los gobiernos a pesar de intentar mantener la neutralidad mediante movimientos diplomáticos. Mitre demostraba abiertamente su apoyo a Flores, obstaculizando todo intento del gobierno uruguayo por mejorar las relaciones y demostrar su neutralidad. Más aún, esta incauta los barcos uruguayos Salto y Artigas, ante lo cual el gobierno uruguayo envía un comunicado al ministro de Relaciones Exteriores de Argentina, Rufino de Elizalde señalando que:

*“El gobierno oriental considera una ofensa y un ataque a la República, la impunidad con que la ciudad de Buenos Aires y poblaciones del litoral ve las comisiones revolucionarias creadas allí con el fin de coadyuvar a la invasión que desde Buenos Aires trajo a este país vecino y amigo de la República Argentina el cabecilla Venancio Flores. La ausencia absoluta de medidas de represión autoriza al gobierno oriental a llamar seriamente la atención de su amigo y vecino el gobierno argentino invitándolo a que no prolongue indefinidamente su tolerancia para con los coautores de agresiones desde su territorio”* (Arocena Olivera, 1984, p. 86).

Mitre responde ordenando capturar todas las naves uruguayas que pasaran por Martín García, cesando totalmente las relaciones con el Estado oriental, y negándose incluso a negociar bajo mediación inglesa. Para 1863 el gobierno bonaerense y el riograndense apoyaban flagrantemente la revolución de Flores, asistiendo, junto con Brasil, en la toma de poder del mismo a pesar de los esfuerzos del Estado del gobierno uruguayo por aliarse con Paraguay y, durante el interinato de Atanasio Aguirre, buscar protección de las potencias europeas (Arocena Olivera, 1984).

Al asumir Flores como jefe de Estado, y dada su relación con Mitre, se restablecen rápidamente las relaciones entre Uruguay y Argentina, uniéndose junto con Brasil en la infame Guerra de la Triple Alianza contra el Paraguay. Este evento demostró una vez más la disparidad de la relación además de la gran influencia argentina sobre el ordenamiento interno y el accionar uruguayo, el cuál entra en una guerra desigual por reclamos territoriales de sus vecinos con Paraguay como pago por el apoyo brindado a Flores en el golpe de Estado. No obstante, las relaciones continúan mejorando durante el gobierno de Flores, incluso considerándose la unión de ambos territorios mediante la modificación de las cartas magnas (Arocena Olivera, 1984).

En estas primeras décadas de independencia se empieza a visualizar el uso del río Uruguay como herramienta disuasiva por parte de ambos países, con Argentina bloqueando el pasaje por el mismo a buques uruguayos e incluso incautando múltiples navíos con bandera uruguaya, con ejemplos ya mencionados con anterioridad, y Uruguay realizando similares bloqueos y prohibiendo el pasaje por el puerto de Montevideo. Generando que en las décadas siguientes se gestara una interdependencia entre las autoridades de Buenos Aires y Montevideo, con acercamientos dados por la necesidad de actuar como mutuos mediadores en sus conflictos internos y alejamientos debido a conflictos que se alejaban del amigable trato bilateral. Se destaca como uno de los puntos de mayor fricción el accionar ante situaciones relacionadas con el río Uruguay, el cuál permanecía sin regular y ante el cual existía un sentimiento de preeminencia por parte de Argentina debido al pasado de Buenos Aires como “capital” del Virreinato del Río de la Plata. Esta visión argentina es perceptible en el conflicto por el buque oriental “Penseiro”, que tras fondear en el muelle Capurro fue abordado e incautado por tripulantes del navío argentino “El Vigilante”. Respondiendo intransigentemente ante el agravio el gobierno uruguayo solicitó la restitución de la embarcación y el encarcelamiento del capitán de “El Vigilante”, pero se encontró con un gobierno argentino confrontativo que buscó debatir el tan notorio agravio. Finalmente, el conflicto se resolvió mediante la firma de un protocolo bajo el cual se cumplían los reclamos de Uruguay siempre y cuando este se retractara de notas enviadas al gobierno argentino señalando que no se admitían discusiones sobre el incidente (Arocena Olivera, 1984).

Entre 1870 y 1900 existió una dualidad en el relacionamiento entre ambos Estados, específicamente en lo concerniente a los conflictos internos frente a los cuales existía un pacto de neutralidad el cuál en ocasiones se cumplía y en otras no. Uruguay y Argentina ya habían cortado lazos diplomáticos en dos ocasiones, en 1863 bajo las presidencias de Berro y Mitre, y en 1873 bajo las presidencias de Ellauri y Sarmiento, en ambos casos debido a intervenciones argentinas en conflictos internos uruguayos. No obstante, estas asperezas culminan en 1899, año en que los gobiernos comienzan a afianzar su control sobre el territorio, y se firma el tratado de arbitraje general, además de concretarse una reunión entre el presidente uruguayo Juan Lindolfo Cuestas y el presidente argentino Julio A. Roca, donde este segundo se manifiesta en favor de una relación próspera y cordial entre los vecinos, resaltando el pasado común y el “entendimiento cordial criollo”. Este espíritu de hermandad expresado por Roca daría lugar a 10 años de cordialidad entre los países, finalizando abruptamente con el surgimiento de la Doctrina Zeballos, basada en la peregrina teoría de la

“costa seca” bajo la cuál un Estado ribereño no puede ejercer su soberanía ni realizar la explotación económica de las aguas que lo bordean. El análisis de esta es de especial importancia para el presente trabajo al ejemplificar el sentimiento argentino de posesión unilateral del río de la Plata y del río Uruguay, aunque la teoría no se refiera directamente a este segundo. El conflicto por la delimitación fluvial sería, durante el siglo XX, el tópico más importante en la agenda diplomática uruguayo-argentina, generando grandes fricciones entre ambos países y resultando en la firma del Tratado de Límites del Río Uruguay en 1961 y el tratado Bordaberry-Perón por el Río de la Plata en 1973 (Maiztegui, 2008a).

Aunque en estos años la mayoría de los intercambios diplomáticos entre Argentina y Uruguay fueron en torno a los ríos y sus límites, se destaca un incidente ajeno a este tópico que generó una ruptura total de las relaciones entre ambos países. En 1932 Uruguay suspende una vez más relaciones diplomáticas con Argentina, al sentirse agraviado por la supuesta falta ceremonial argentina tras la partida de un buque uruguayo de Buenos Aires enviado en misión de amistad y confraternidad. El gobierno uruguayo sintió que no se trató al buque ni a sus tripulantes con el respeto y dignidad requeridos para representantes de una nación soberana. Si bien a simple vista el caso parece irrelevante, el desenlace de este contribuye al análisis por el accionar tomado por ambos países (Maiztegui 2008a). Por un lado, Argentina no tomó las medidas protocolares necesarias para despedir a un buque de la armada nacional de un país soberano, y por otro Uruguay ante sentir su orgullo nacional agraviado responde fuerte e inesperadamente, rompiendo relaciones diplomáticas con Argentina, con el canciller uruguayo Juan Carlos Blanco defendiendo la postura ante el parlamento expresando que:

*“Uruguay no es un país fuerte ni tampoco jactancioso, es un país simple, pero desde que existe se ha distinguido siempre más que todo por no dejar despreciar el orgullo de su nacionalidad y el de mantener intangible el sagrado carácter y naturaleza de su bandera”*  
(Arocena Olivera, 1984, p. 195).

## 2.2. Recuento histórico del conflicto por los límites fluviales del río Uruguay y el río de la Plata

Como se expresó anteriormente, los conflictos por los límites fueron de suma importancia para la historia de las relaciones entre Uruguay y Argentina, siendo estos los que generaron mayor fricción durante el siglo XX. Hacia inicios del siglo, subsiste el problema de delimitación territorial y fluvial entre Argentina, Brasil y Uruguay, nunca resuelto tras la firma de la Convención Preliminar de Paz de 1828. Uruguay necesitaba resolver la delimitación en torno a las aguas del Yaguarón y Merim con Brasil, y en torno al río Uruguay y río de la Plata con Argentina. Ante estos obtuvo dos resoluciones completamente opuestas en las que imperó la importancia estratégica y valor que presentaban los respectivos cuerpos de agua para Brasil y Argentina. Se destaca la falta de participación de Brasil en lo concerniente al río Uruguay que, a pesar de tener derecho a participar en las negociaciones al ser un país río arriba, se abstuvo por falta de interés.

El conflicto por las aguas del Yaguarón y Merín se resolvió de forma sorprendentemente satisfactoria para Uruguay con el tratado de octubre de 1909 y el protocolo de enero de 1913, acordándose no solo la navegación común que se esperaba, sino el establecimiento de las líneas divisorias en ambos y el derecho a la jurisdicción soberana de los pueblos sobre la porción que le corresponde a cada uno. Esta resolución tuvo como principal actor la nueva postura brasileña frente a la región en pro del respeto, la paz y la amistad, aunque también, como menciona el Doctor Juan José Arteaga Sáenz de Zumarán, fue una movida estratégica por parte del Barón de Río Branco, para que Argentina tomara una política similar en el río Uruguay y el Plata. Este uso del río Uruguay para presionar, en este caso, Brasil a Argentina es una práctica que existe desde la independencia de este por parte de ambos países y se puede visualizar a través de este análisis histórico. La relación pendular que sostiene Uruguay con ambos países, bajo la cual se acerca y se aleja de estos en función de su conveniencia estratégica, se observa particularmente en las cuestiones de las aguas limítrofes.

Hacia finales del siglo XIX percibió un apoyo y amistad argentino ante una posición de poderío y dominación del aún imperio brasileño, posiciones que a principios del siglo XX rotaron por completo, viéndose Uruguay con la posibilidad de concretar los acuerdos por el Yaguarón y Merín con Brasil, pero con una posición confrontativa y preponderante con respecto al río de la Plata y el río Uruguay por parte de Argentina (Arocena Olivera, 1984).

El conflicto por los límites en el río Uruguay y en el río de la Plata fue fuertemente debatido y altamente conflictivo, y no se soluciona sino hasta la segunda mitad del siglo. En el río Uruguay el mayor problema se presentó en lo relativo a la soberanía en sus islas, con múltiples intercambios diplomáticos por los diferentes territorios entre 1888 y 1915. Aunque también existieron hechos de especial tensión en años previos que generaron fuertes intercambios entre las cancillerías, la actuación unilateral argentina en 1863 con respecto a obras de demolición del arrecife de Corralito, entre Concordia y Salto, y movilizaciones de buques argentinos en aguas territoriales uruguayas en misiones de vigilancia y jurisdicción en las cuales incluso hubo casos de enfrentamientos armados entre buques argentinos y otros navegando en la costa uruguaya. Durante estos incidentes el criterio que primaba para la limitación de las aguas del río Uruguay era el de la línea media entre los dos espejos de agua, el cual era aceptado por ambos países como norma consuetudinaria, pero no fue el que primó en las negociaciones que llevaron al primer tratado de límites entre ambos países (Arocena Olivera, 1984).

El tratado Brum-Moreno de setiembre de 1916, firmado para limitar tanto el río Uruguay como el río de la Plata, acuñó el criterio de *talweg* o “el del canal más profundo” y la doctrina Halleck de “el más usado”, siendo bien recibido por los políticos argentinos, a diferencia de los uruguayos que se oponían a que el canal al este de la isla Martín García demarcara la línea limítrofe a pesar de que se utilizara el canal al oeste de la isla como el principal de navegación. Defendiendo que los principales problemas de jurisdicción territorial y división marítima subsistían, los legisladores uruguayos rechazaron el proyecto en el parlamento, evitando su ratificación. Argumentaban que se abandonan islas tradicionalmente uruguayas y se fijaba un límite imperfecto y variable en el río de la Plata por el arrastre y dragados frecuentes, además de ceder el control sobre la Isla Martín García y gran parte del río Plata. Puesto que con este criterio se fijaba el límite sobre el espejo de agua uruguayo (Arocena Olivera, 1984). Uno de los principales opositores a este tratado fue el político y líder nacionalista Luis Alberto de Herrera, que en su libro *El Uruguay Internacional*, argumenta que el tratado era desigual, al otorgar una soberanía fluvial ínfima al Uruguay. Otra observación destacable de Herrera es en lo que respecta al discurso y accionar de los políticos argentinos, a los que él encontraba inconsistentes puesto que señalaban al canciller argentino Estanislao Zeballos y su doctrina de poderío total argentino sobre el Plata, que se analizará más adelante, como el principal problema obstaculizante interno para lograr un acuerdo sobre el Plata. Pero defendían la teoría presente en el tratado Brum-Moreno, que si

bien no era tan desigual como la doctrina Zeballos, le otorgaba una posición superior a Argentina con respecto a la jurisdicción del Plata. A este respecto señala Herrera:

*“Ni una sola voz se ha levantado en el país vecino para proponer la transacción sensata y equitativa de la diferencia que ahora nos divide.*

*La fórmula más divulgada sólo nos concede algunas cuadras de soberanía sobre el gran río. Lo suficiente para que nos sea dado bañarnos en el Plata sin pedir permiso telegráfico al dueño de las nueve décimas partes de su todo”* (de Herrera, 1912, p. 234).

El intercambio diplomático devenido de las postulaciones de la doctrina Zeballos, nombrada a partir del canciller argentino Estanislao Zeballos, fue áspero. Esta planteaba una posición de dominio total argentino sobre el Río de la Plata, postura que generó rechazo total desde la otra orilla del río, principalmente al ser defendida por el canciller argentino, aunque no fuera la postura oficial del gobierno. Continuando en este marco, la doctrina postulaba que Uruguay carecía de derechos respecto a las aguas del Río de la Plata al no reconocerlos explícitamente en la Convención de 1828. Señala que Argentina posee la jurisdicción total sobre el Río de la Plata, siendo esta herencia de la época del Virreinato en la cual el río estaba sujeto a la autoridad de Buenos Aires. Por tanto, sostiene Zeballos, los títulos adjudicados al Uruguay son únicamente aquellos otorgados por Brasil y Argentina en 1828 y que carecen de títulos coloniales sobre el río al ser la cabeza del Virreinato la que siempre poseyó la jurisdicción de este. La doctrina Zeballos generó una brecha en las relaciones no solo por la visión altamente desigual que planteaba, sino porque iba en contra de la coparticipación pacífica e igualitaria expresada por anteriores líderes argentinos a inicios de siglo y contradecía flagrantemente la costumbre internacional de la época con respecto a aguas limítrofes entre Estados ribereños (Maiztegui, 2008a).

De las posibles teorías sobre la división del Plata a inicios del siglo XX la doctrina Zeballos era la más desigual, dado que privaba al Uruguay de cualquier jurisdicción sobre el Plata, generando grandes asperezas entre los gobiernos. No obstante, esta carecía de opinión mayoritaria en Argentina, siendo fuertemente criticada por múltiples referentes y autoridades de la época. Contemporáneas a la misma fueron las posturas de Mitre, que favorecía una combinación de criterios, proponiendo diferentes criterios de división a distintas alturas del

río, y la de Luis María Drago, que sostenía que debía aplicar los principios correspondientes a golfos y bahías históricas, en las que la territorialidad se define basándose en el uso aceptado y la costumbre. Ante los conflictos y asperezas que se generaron por las discusiones respecto al Plata y, principalmente, el “zeballismo”, en enero de 1910 se firma el protocolo de Ramírez-Sáenz Peña, el cuál retoma el espíritu de hermandad y amistad rioplatense y establece que “...la navegación y uso de aguas del Río de la Plata continuará sin alteración...” (Arocena Olivera, 1984, p. 151). El texto fue fuertemente criticado por ser poco declarativo e incluso fue definido como un documento “anodino” por Herrera al no dar solución a la cuestión fundamental del Plata. (de Herrera, 1912, p. 236)

Si bien no habría un gran cambio con respecto al río de la Plata hasta la firma del Tratado Bordaberry-Perón en 1973, hubo dos casos destacables previos a este hecho. En 1925, cuando Uruguay adoptó el reglamento especial sobre navegación en el canal de Punta del Indio y los Estados estuvieron más próximos a establecer un tratado ampliamente satisfactorio, y en 1940 cuando se firma el Acta Guani-Roca respecto a la colaboración internacional y asistencia recíproca en lo referente a la defensa del río de la Plata (Maiztegui, 2008b).

1961 fue un año de grandes avances con respecto a la jurisdicción del río de la Plata y más aún del río Uruguay. En enero de este año los gobiernos firman una declaración conjunta definiendo al río de la Plata como un cauce interior sujeto a la jurisdicción compartida de ambos países, generando el primer documento de reconocimiento de soberanía doble y compartida sobre el Plata, y que se alejaba de la tesis argentina de la “costa seca” uruguaya. A su vez, a partir de las negociaciones por la utilización conjunta de los recursos de la represa de Salto Grande, en abril se firma el Tratado de Límites del Río Uruguay, fijando oficialmente el límite fluvial, utilizando criterios diferentes en diferentes secciones del mismo (Maiztegui, 2008b). Argentina defendía que la limitación debía seguir el criterio del *talweg* o canal principal de navegación, bajo el que se fijaba el límite por el canal de navegación, mientras que Uruguay buscaba que se utilizara el criterio de la línea media, este enfrentamiento generó que se utilizaran ambos criterios para lograr el acuerdo. El río fue dividido en secciones en las que diferentes criterios de limitación se utilizaron dependiendo de las reivindicaciones de cada país. Se consideró el primer sector “...desde la punta Sudoeste de la Isla Brasileña hasta la zona del Ayuí...”, donde se utilizó el criterio de la zona media, el segundo sector, “Desde el Ayuí hasta un punto situado en la zona de bifurcación de los

canales de la Filomena y de Medio...”, se utilizó el criterio del *talweg*, en el tercer sector, donde bifurcan los canales, se fijó el límite fluvial por el canal de la Filomena y límite terrestre por el canal de Medio, bajo el cuál existen islas uruguayas en condición de enclaves situadas en aguas argentinas. En el cuarto y último sector, comprendido desde el punto donde se unen nuevamente los canales hasta el paralelo de Punta Gorda, se utilizó nuevamente el criterio del *talweg* (Tratado de límites del Río Uruguay, 1961).

El principal conflicto a tratar para lograr un acuerdo de límites para el río de la Plata era la diferencia de criterios respecto al cauce, dado que Uruguay lo consideraba un río y argumentaba que debía usarse la línea media para delimitarlo, mientras que Argentina lo consideraba un estuario y defendía que se debía usar el criterio del *talweg* para delimitarlo, otorgándole un control mayoritario sobre el mismo. Tras dos años de negociación formal y casi 150 años de conflicto, el 19 de noviembre de 1973 el presidente argentino, general Juan Domingo Perón, llega a Montevideo con el único objetivo de firmar el acuerdo que se denominó Tratado del Río de la Plata y su Frente Marítimo o Tratado Bordaberry-Perón, en el que se definieron los límites definitivos del Plata. Logrado en gran medida por la buena predisposición del presidente argentino, el tratado retoma el criterio expuesto en la declaración conjunta de 1961, definiendo al Plata como un cauce interno de jurisdicción compartida. Establece que la isla Martín García quedaría bajo jurisdicción argentina y el islote Timoteo Domínguez bajo jurisdicción uruguaya, y fija en cada orilla dos franjas, una de 2 millas de ancho, entre Colonia y Punta Lara hasta el paralelo Punta Gorda, y otra de 7 millas hasta el límite exterior. Esta zona se define como de explotación exclusiva, mientras que el resto del cauce se define como aguas de uso común, donde existiría una reglamentación particular para cada actividad que en esta se quisiera desarrollar (Maiztegui, 2008b).

Las relaciones entre Uruguay y Argentina durante la presidencia de Perón fueron notablemente amistosas. Estas permitirían la firma de múltiples acuerdos de beneficio mutuo respecto a las aguas compartidas. En julio de 1974 se firman tres acuerdos entre los Estados, el primero estableció la Comisión Administrativa del Río de la Plata en Martín García, el segundo fue el Estatuto de la Comisión Técnica Mixta del Frente Marítimo, y el tercero las Cartas Náuticas. Perón aspiraba finalizar el conflicto de límites y uso de los recursos fluviales compartidos con el Uruguay, permitiendo que en febrero de 1975 se acuerde el Estatuto del Río Uruguay, estableciéndose, entre otras cosas, el compromiso de generar una consulta

previa al Estado vecino respecto a cualquier obra que afectase al río en sus tramos compartidos, obligación que se abordará en profundidad más adelante (Maiztegui, 2008b).

## 2.3. Mercosur

En las décadas del 70' y 80', Uruguay profundizó sus relaciones económicas con Argentina y Brasil, dando lugar a dos acuerdos bilaterales abogando por la exoneración total, o casi total, de aranceles para la importación de ciertos productos acordados y la apertura de los mercados. Estos fueron el Convenio Argentino-Uruguayo de Cooperación Económica o CAUCE con Argentina y el Protocolo de Expansión Comercial o PEC con Brasil.

El CAUCE fue suscrito el 24 de agosto de 1974, con los objetivos, planteados en su artículo primero<sup>3</sup>, de intensificar el comercio, equilibrar la balanza comercial, coordinar actividades industriales, estimular las inversiones y fomentar las empresas que tuvieran actividad en ambos países. El mismo estableció un régimen de liberación de gravámenes, sin implementar cuotas, tendiente a la eliminación de las barreras arancelarias y barreras no arancelarias para el mayor número posible de productos originarios. Este logró que para inicios de 1976, Uruguay aplicara una medida de reducción arancelaria, para los productos incluidos en el tratado, basada en el aumento de sus exportaciones a Argentina, tal que Uruguay eliminaría las restricciones y gravámenes aplicables a las importaciones de Argentina hasta un valor equivalente al 60% del crecimiento de sus exportaciones totales de productos originarios al país vecino (Addy, 1989).

El CAUCE influyó positivamente en los países y su relacionamiento durante la década de 1980, logrando que el mayor porcentaje de exportaciones uruguayas a Argentina fuera de productos comprendidos en el mismo. Aunque este no fue el caso para las exportaciones argentinas cuyos productos se vieron limitados en el tratado buscando procurar un mayor equilibrio en el intercambio bilateral para promover el comercio recíproco. (Magariños, 1991)

---

<sup>3</sup> “Son objetivos del presente Convenio:

- a) Intensificar y diversificar en el grado máximo posible el comercio recíproco entre los dos países;
- b) Lograr un aceptable equilibrio de la balanza comercial, teniendo en cuenta tanto los aspectos cuantitativos como cualitativos;
- c) Coordinar actividades industriales de ambos países, propiciando una mayor eficiencia de los sistemas productivos nacionales y el máximo aprovechamiento de las economías de escala;
- d) Estimular las inversiones dirigidas al aprovechamiento de ambos mercados y de la capacidad competitiva de los dos países en los mercados internacionales;
- e) Facilitar la creación y el funcionamiento de empresas binacionales.” (CAUCE, 1974, artículo 1)

El primer acuerdo económico entre Brasil y Uruguay fue firmado el 12 de junio de 1975, denominado Acuerdo de Complementación Económica o Tratado de Amistad, Cooperación y Comercio, llevando a la exoneración arancelaria de múltiples productos originarios entre ambos países. No obstante, el acuerdo binacional más prominente entre ambos países se firma el 20 de diciembre de 1982, siendo el segundo Acuerdo de Complementación Económica, bajo el nombre Protocolo de Expansión Comercial o PEC, siendo los objetivos de este similares a los del CAUCE con Argentina (Addy, 1989).

El 12 de junio de 1975 Brasil y Uruguay firmaron el primer acuerdo denominado Protocolo de Expansión Comercial o PEC, junto con el Acuerdo de Complementación Económica o Tratado de Amistad, Cooperación y Comercio, que produjo un paulatino aumento de las exoneraciones arancelarias a múltiples productos originarios entre ambos países. El tratado buscaba cumplir objetivos similares al CAUCE entre Argentina y Uruguay, pero a diferencia de éste fue modificado múltiples veces, siendo reestructurado en 1982 con el segundo Acuerdo de Complementación Económica y en septiembre de 1984 con el Primer y Segundo Protocolo modificadorio (Addy, 1989). El PEC propició en gran medida la diversificación de las exportaciones uruguayas a Brasil, logrando un incremento que generó un superávit para Uruguay, actuando así como un “mecanismo corrector” de los desequilibrios comerciales entre los países (Magariños, 1991).

Ambos tratados tuvieron un efecto limitado en las economías de los países a pesar de otorgar un acceso preferencial aduanero a un gran número de productos, en gran medida debido a las restricciones impuestas a estas exoneraciones. Los topes en los volúmenes de las importaciones para acceder a los beneficios, las reglas de origen y las medidas correctivas cuando se desbalancea la balanza económica, fueron algunas de las trabas que impidieron que estos tratados generaran un mayor impacto (Connolly & de Melo, 1994). En general los tratados funcionaron de forma positiva y fueron los principales bastiones de la apertura económica del Uruguay, al que afectan en mayor medida, hasta sus reformulaciones con el Acta de Colonia en 1985 para el CAUCE, y el Acta de Integración y Cooperación Económica o Tratado de Brasilia en 1986 para el PEC, generando un desbalance que llevó a dejar los tratados de lados en favor de los acercamientos multilaterales que darían lugar al Mercosur (Magariños, 1991).

Si bien estas fueron las primeras uniones aduaneras entre países integrantes del Mercosur, el proceso de conformación de este comienza el 20 de noviembre de 1985 con el

tratado de *Foz do Iguazú*. Este conforma la Comisión Mixta de Alto Nivel, con el objetivo de estudiar un posible proceso de integración comercial entre Brasil y Argentina. La iniciativa propició dos reuniones más el año siguiente en Buenos Aires y Brasilia, donde se acordó poner en marcha un Programa de Integración y Cooperación Económica estableciendo la libre circulación en sectores como bienes de capital, abastecimiento alimentario, siderurgia, transporte terrestre y marítimo, comunicaciones, entre otros. A su vez, a diferencia de otros tratados aduaneros celebrados hasta 1986 en la región, se le dio una connotación política, firmándose en conjunto el Acta de Amistad argentino-brasileño por la cual los países acordaban que el documento mantendría su vigencia siempre y cuando se respetaran las reglas de la democracia. Tras ampliar el programa en 1987 a las áreas de cultura, administración pública y moneda, en 1988 aprueban el Acta de Alvorada sobre transporte terrestre, en la que incluyen por primera vez al Estado uruguayo. En los años siguientes el proceso de integración se mantuvo como un proceso bilateral entre Argentina y Brasil, ampliándose paulatinamente, pero en 1990 se extendió una invitación a Uruguay, Paraguay y Chile, con el tercero manteniéndose al margen del mismo. Tras un año de negociaciones, el 26 de marzo de 1991 los presidentes Fernando Collor de Mello (Brasil), Carlos Menem (Argentina), Luis Alberto Lacalle (Uruguay) y Andrés Rodríguez Pedotti (Paraguay) firman el Tratado de Asunción, estableciendo la creación del Mercado Común del Sur o Mercosur (Maiztegui, 2008c).

Tras firmarse la intencionalidad de crear un mercado común en Asunción, se inició el proceso de negociación entre las autoridades y técnicos de los países, incluyendo ministros de relaciones exteriores, economía, y otras actividades económicas como ganadería, agricultura y pesca, en el caso uruguayo. Así se logró establecer "...un ámbito común de circulación de personas, bienes y servicios..." (Maiztegui, 2008c), además de una red institucional conformada por el Consejo del Mercado Común que reuniría a los cancilleres y ministros de economía, el Grupo Mercado Común de carácter ejecutivo, y la Secretaría Administrativa. Esta regiría en pleno derecho a partir del 31 de diciembre de 1994, con las excepciones a rubros específicos planteadas por Uruguay y Paraguay vigentes hasta el último día de 1995. Estas excepciones transitorias fueron solicitadas debido a los posibles perjuicios que traería la abrupta apertura económica a dos países tradicionalmente proteccionistas y cerrados.

A su vez, se acordó la adopción de un Arancel Externo Común (AEC) para productos provenientes de terceros países, posibilitando una integración uniforme a mercados externos,

además de una posición conjunta frente a las variaciones en los mercados. Esta resolución fue altamente conflictiva, dada la necesidad de contemplar tratados como la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), o el CAUCE. La posible vigencia de este segundo y del PEC llevó a uno de los momentos más ásperos de las negociaciones, incluso paralizándolas por completo en agosto de 1994. Esto se debió a que Uruguay buscaba mantener ambos tratados, a lo que Argentina y Brasil se negaron, llevando a que los representantes orientales se retiraran de las negociaciones que se estaban llevando a cabo en Buenos Aires. El ministro de economía argentino, Domingo Cavallo, respondió tajantemente ante la decisión uruguaya, declarando que “el Mercosur es Argentina y Brasil. Uruguay y Paraguay, si quieren, están y si no quieren, no están”. Uruguay respondió enfáticamente ante lo que todas sus fuerzas políticas consideraron un agravio por parte del ministro argentino, amenazando con retirarse completamente del proceso. Pero se encontraron con una réplica amistosa por parte de las máximas figuras del gobierno argentino, las cuales se disculparon personalmente con sus pares uruguayos por los dichos del ministro Cavallo, logrando que este se retractara públicamente. Al volver a Buenos Aires, los representantes uruguayos lograron casi todo lo que se habían propuesto, incluyendo que el CAUCE y el PEC se mantuvieran en vigencia durante 4 años más (Maiztegui, 2008c). Este momento remarcó nuevamente el sentimiento de magnanimidad y por tanto superioridad que aún existía dentro de Argentina con respecto a Uruguay, al igual que el orgullo nacional uruguayo, negado a doblegar sus intereses ante un Estado con mayor poderío en términos realistas, y pese a la posibilidad de abandonar la idea de integrar un mercado común con las dos potencias de la región (Emén Ycaza, 2017).

Finalmente, todas estas negociaciones y acuerdos se consolidan el 17 de diciembre de 1994 con la firma del Protocolo de Ouro Preto, estableciéndose formalmente el Mercosur y fijando el 1 de enero de 2006 como inicio del mercado común integral. El objetivo inicial del Mercado Común fue generar un proceso de integración intergubernamental entre sus miembros, el cual solidifique las bases para una aproximación en bloque frente al ordenamiento político y económico internacional. Desde sus inicios no pretendía adoptar un carácter supranacional como sucedió con la Unión Europea, sino que su ambición era crear los foros de negociación y diálogo necesarios para dar lugar a un mercado común, tanto en materia regional, con el libre traspaso de bienes y servicios, como en materia internacional, a través de un posición conjunta frente a países terceros y el AEC (Emén Ycaza, 2017).

Es relevante mencionar que desde el inicio existieron reservas por parte de los Estados miembros, como en el caso del AEC, el cuál se había acordado que su aplicación no fuera inmediata ni absoluta frente a todos sus miembros, y del cual los cuatro Estados plantearon reservas. En el caso de Brasil fue tener su propia política arancelaria en materia de automóviles y Argentina sobre el azúcar, mientras que, como se mencionó con anterioridad, tanto Uruguay como Paraguay tuvieron plazos más flexibles para la implementación total del AEC. Estas diferencias, sumadas a las presentes en las negociaciones por medidas para progresar los objetivos del bloque, ralentizaron y en algunos casos paralizaron el avance del mismo (Emén Ycaza, 2017).

Existían grandes disidencias entre lo acordado por los Estados y el accionar de los mismos. Esto se visualiza claramente en las respuestas unilaterales y proteccionistas adoptadas por los países del Mercosur frente a la crisis económica que tomó lugar a finales de 1990 y principios de 2000, y trajo consigo una devaluación inédita del real brasileño en 1999 y las corridas bancarias de 2001 en Argentina, que afectaron también a Paraguay y Uruguay. Esta disonancia entre lo pactado regionalmente y el accionar a nivel nacional la destaca Amasilia Ycaza señalando que *“La falta de voluntad de los miembros para coordinar sus políticas y aun para cumplir los compromisos adquiridos en el marco del Mercosur, generó que este pierda credibilidad.”* (Emén Ycaza, 2017)

La actitud proteccionista de los países miembros no se generó únicamente debido a la crisis, previo a esta ya habían tenido lugar casos en los que los países actuaron en favor de su industria por sobre lo acordado regionalmente. Se destaca así el enfrentamiento entre la empresa uruguaya Motociclo y la aduana argentina, la cual retuvo la mercadería bajo sospechas de que las bicicletas que Motociclo intentaba exportar a Argentina no cumplían con las normas de origen, permitiendo el ingreso parcial de la misma tras forzar a la empresa a proporcionar una garantía por aranceles, suponiendo que la misma era extrazona. Este caso que tomó lugar en 1997, evidenció la falta de mecanismos de solución de controversias ágiles para resolver conflictos comerciales en el marco del Mercosur, cuya única herramienta prevista para solucionar conflictos de origen era la de permitir el envío de un grupo de expertos del país importador a las instalaciones del exportador (IPS Agencia de Noticias, 1997).

Es en este contexto de disconformidad con los mecanismos regionales que se lanza la “Agenda de Relanzamiento del Mercosur”, efectivamente limitando la posibilidad de los

Estados a negociar unilateralmente acuerdos comerciales. A pesar de tener como objetivo el atraer mayores garantías y potencial de negociación, esta medida trajo consigo la explícita restricción de consensos en el bloque para realizar cualquier tipo de acuerdo comercial, enlenteciendo dichas negociaciones y resaltando aún más los intereses particulares de los miembros.

*“El Mercosur sirvió, en sus inicios, para consolidar la democracia, apoyar las reformas económicas al interior de cada uno de sus miembros, reducir las barreras arancelarias entre ellos. Luego, al perseguir cada miembro sus intereses nacionales, el Mercosur dejó de resultar atractivo.”* (Emén Ycaza, 2017)

Este concepto es aún más aparente a la hora de analizar el progreso que ha tenido el Mercosur desde los años 2000 en adelante. Podemos observar que se han generado nuevos acuerdos comerciales, pero ninguno de gran relevancia económica como para generar un cambio medible en ninguno de los Estados parte. En esta instancia encontramos como mayores hitos el acuerdo de complementación económica con México, los tratados con Israel y Palestina, el acuerdo preferencial con India entre otros. En la práctica el gran éxito esperado de las negociaciones del Mercosur en el siglo XXI siempre apuntó a la posibilidad de generar un acuerdo comercial con la Unión Europea. La complejidad de este proceso es amplia, considerando la similitud de bienes transables entre los miembros del bloque y la gran presión por movimientos sociales (tanto en Europa con el CAE y sus sindicatos, como en el cono sur a través de los intereses de agricultores de Brasil y Argentina) siempre resultó difícil encontrar puntos claros de coincidencia en la inserción de los bienes externos a los mercados internos sin afectar negativamente la producción presente. A pesar de estas dificultades, y tras varios largos años de duras negociaciones, se llegaron a claros avances en materia de gravámenes impositivos y cuotas de importación que satisfacen a ambas partes; pero esto no podría llegar a aplicarse, nuevamente por acciones unilaterales de países miembros del Mercosur. Se puede identificar como claro enlentecimiento de las negociaciones, y finalmente como factor de suspensión del acuerdo, a las diferencias entre Brasil y la Unión Europea sobre el cuidado del Amazonas.

Hoy en día el Mercosur se encuentra en un proceso de reevaluación de sus objetivos y prioridades en función de los objetivos de sus Estados miembros. Se pueden identificar claras divisiones entre los países miembros sobre el camino que la organización debe tomar a futuro. Este hecho es fácilmente visualizable en la última cumbre de líderes en el año 2021, donde fueron aparentes las diferencias entre el gobierno de Argentina y el de Uruguay, el cual busca entablar un acuerdo comercial unilateralmente con China.

Realizando un recuento histórico de lo observado en el desarrollo del Mercosur destacamos lo siguiente:

*“Si bien el comercio entre los países miembros del Mercosur se incrementó con respecto al existente antes de la formación del bloque, también lo ha hecho su comercio con el resto del mundo. Las preferencias comerciales que otorga la pertenencia al Mercosur son limitadas y su importancia es decreciente.” (Emén Ycaza, 2017)*

## 2.4. Contexto de Uruguay y Argentina previo al conflicto de las plantas de celulosa

### 2.4.1. Contexto político argentino

*“Oh, que se vayan todos, que no quede ni uno solo...”*

Canto popular argentino.

La situación de la nación argentina previa a la llegada al poder de Néstor Kirchner, era la de una sociedad quebrada social e institucionalmente. Los años previos a la apoteosis kirchnerista, estuvieron sumidos en crisis. Con niveles de pobreza superiores al 35% de la población argentina (Rojas, 2001).

Debido al estallido social sin precedentes acaecido en el año 2001, el corralito, patacones, saqueos masivos, un Estado de Sitio y 36 personas fallecidas, el Doctor Fernando

de la Rúa tras haber declarado días antes: “No hay crisis. Las instituciones siguen, Yo soy la garantía de las instituciones. La Alianza está unida, el gobierno sigue” (Acosta, 2021), fue evacuado por vía aérea a través de un helicóptero Sikorsky S76B, blanco, propiedad de la Presidencia (Castillo, 2021), en una escena que dejó marcada para siempre a la historia de la República Argentina.

Tras años de estancamiento y problemas económicos relacionados a las políticas económicas llevadas a cabo por los impulsores de la convertibilidad, la Argentina se sumió en una situación de caos social y financiero. Las medidas económicas tomadas para contrarrestar los problemas acaecidos de las decisiones fiscales anteriores, involucraron acciones tales como el famoso “corralito” y la aprobación y promulgación de la Ley 25.453, más conocida como Ley de Déficit Cero (LDC), la cual implicaba una fuerte y notoria reducción del gasto público y las remuneraciones de los empleados del sector público, como también en los ingresos de los pasivos (El País, 2001, 31 de julio). Esta ley pretendía combatir la deuda externa y la insostenibilidad de proseguir con el sistema de paridad del dólar y el peso argentino, famosamente conocido como el “uno a uno”, creado en el año 1991 por el gobierno de Menem a iniciativa de la cartera de Cavallo. Esta paridad, fue estipulada en la llamada Ley de Convertibilidad Austral.

Podríamos comenzar esta historia cronológicamente en enero del año 1999. Momento en el cual la República Federativa del Brasil pateó el tablero del consenso y unidad del nóvel Mercosur, y optó por devaluar su moneda, generando un efecto dramático en las finanzas argentinas (Rojas, 2001). “En el ‘99, Brasil tenía un tipo de cambio fijo y luego pasó a tener una banda de flotación que se mantiene hasta la fecha. La devaluación en dicho momento fue del 40%” (Bafico, 2015).

Las consecuencias económicas de la administración argentina en concomitancia con esta pérdida de competitividad de la moneda con respecto a uno de sus principales socios comerciales, propició una desesperación y descontento social que culminó en enfrentamientos urbanos y saqueos a comercios. Famosas son las imágenes de la gente enfrentándose y las consecuencias sociales de estas situaciones.

El entonces presidente de la Rúa, optó por decretar el Estado de Sitio, amparado en el artículo 23 de la Constitución de la República Argentina<sup>4</sup>, desembocando en el mencionado

---

<sup>4</sup> “En caso de conmoción interior o de ataque exterior que pongan en peligro el ejercicio de esta Constitución y de las autoridades creadas por ella, se declarará en estado de sitio la provincia o territorio en donde exista la perturbación del

estallido social. Pero, tras pedirle ayuda a la oposición para establecer un gobierno de unidad nacional y recibir una respuesta negativa del líder de la oposición, Humberto Roggero sosteniendo que *“De ninguna manera, el justicialismo va a prestar ni hombres, ni nombres a ninguna política de cogobierno en la República Argentina.”*, de la Rúa renunció a la presidencia. (Acosta, 2021)

La situación consecuente a la evacuación del expresidente de la Rúa fue una de sumisión en una suerte de desgobierno. En lo concerniente a la conducción política del país, ese fue el momento en que la Argentina tuvo en el lapso de once días, cinco presidentes diferentes. Tras la renuncia de de la Rúa, asumió Ramón Puerta el día 20, quien convocó a elecciones en la Asamblea Legislativa para optar por un nuevo presidente. El 23 asumió Adolfo Rodríguez Saá, el cual tras afirmar la cesación de pagos de la deuda externa, solicitó licencia por carencia de apoyos políticos. En ese contexto toma las riendas Eduardo Camaño, quien convocó nuevamente a la Asamblea Legislativa. El día primero de enero del año 2002, tras horas tensas, asume Eduardo Duhalde. Este último, tras jurar por Dios y los Santos Evangelios, realizó las siguientes declaraciones:

*“La Argentina está quebrada, la Argentina está fundida. Este modelo en su agonía arrasó con todo. (...) Quiero decirles que estamos en una situación límite, lo sabemos. No tenemos crédito externo ni crédito interno. Están metidos en el famoso corralito, 65.000.000.000, entre pesos y dólares. A los afectados por el corralito les digo que el Estado no permitirá que sean víctimas sistemas financieros (...) van a ser respetadas las monedas en que hicieron sus depósitos. El que depositó dólares, recibirá dólares, el que depositó pesos, recibirá pesos.”*  
(Duhalde, 2002)

Para luego terminar de pesificar los ahorros de las personas. Afirmando que fue un error realizar esas declaraciones en su asunción. (Acosta, 2021)

Asimismo, es menester recalcar el pintoresco entredicho diplomático sucedido entre la administración Duhalde y la administración Batlle. Este último fue captado en cámara

---

*orden, quedando suspensas allí las garantías constitucionales. Pero durante esta suspensión no podrá el presidente de la República condenar por sí ni aplicar penas. Su poder se limitará en tal caso respecto de las personas, a arrestarlas o trasladarlas de un punto a otro de la Nación, si ellas no prefiriesen salir fuera del territorio argentino.”* (Constitución de la Nación Argentina, 1853, artículo 23).

refiriéndose a los políticos argentinos como, “una manga de ladrones del primero hasta el último” (Rivas Molina, 2016). Estos comentarios, fueron grabados secretamente por un periodista argentino, que logró ofuscar al presidente uruguayo al comparar las realidades uruguayas y argentinas. Este último, ante tal dislate, sostuvo frente al periodista argentino: “No nos compare o ¿usted es un ignorante absoluto de la realidad argentina y uruguaya? Somos dos países diferentes. ¿Sabe la clase de volumen de corrupción que tienen?” (La Nación, 2016). Además, tuvo palabras refiriéndose a Duhalde, planteando que este no tenía fuerza política ni respaldo, y que no sabía hacia dónde iba políticamente (Rivas Molina, 2016). Tras la divulgación y viralización del video, el presidente uruguayo fue a disculparse frente a su homólogo Duhalde, el cual afirmó que esa situación sería una mera anécdota en la historia. Para luego agregar refiriéndose a uruguayos y argentinos, que “nadie podrá desunirnos”. (Batlle, 2002)

### **Asunción de Néstor Kirchner**

*“(...) enfrentamientos, energías mal gastadas en luchas estériles (...)”.*

Néstor Carlos Kirchner.

En las elecciones del año 2003, el deteriorado sistema político argentino, obtuvo como ganador de los comicios electorales al Partido Justicialista, tras la retirada para la segunda vuelta de Carlos Saúl Menem. Néstor Carlos Kirchner, con su Frente para la Victoria, asumió como presidente el 25 de mayo del año 2003. Recibiendo un país cuasi desolado. En ese contexto, realizó las siguientes declaraciones el día de su asunción presidencial:

*“No es necesario hacer un repaso detalle de nuestros males para saber que nuestro pasado está pleno de fracasos, dolores, enfrentamientos, energías mal gastadas en luchas estériles, al punto de enfrentar seriamente a los dirigentes con sus representados. Al punto de enfrentar seriamente a los argentinos entre sí. En esas condiciones debe quedarnos absolutamente claro, que en la República Argentina, para poder tener futuro y no repetir nuestro pasado, necesitamos enfrentar con plenitud, el desafío del cambio. Por mandato popular, por*

*comprensión histórica, y por decisión política, esta es la oportunidad de la transformación. Del cambio cultural y moral que demanda la hora". (Kirchner, 2003)*

Se pueden analizar sus dichos con la luz de la perspectiva de saber qué fue lo que ocurrió después. Es clara la necesidad de consolidar una figura fuerte en un país absolutamente renegado con respecto a la clase política. "Por mandato popular", frase que simboliza el posterior abanderamiento del gobierno argentino con la causa de las papeleras llevada a cabo por los actores involucrados en Gualeguaychú. Mediante una "decisión política" de tomar como una causa nacional el antedicho evento, y hasta metafóricamente por "comprensión histórica", la posición argentina con respecto a su supuesta soberanía sobre el río Uruguay, mediante la doctrina Zeballos y la oriental frontera seca (Rodríguez Ayçaguer, 2015).

Por supuesto que Kirchner realizó estas declaraciones sin saber cómo serían los próximos años, aunque sus afirmaciones contextualizan los comportamientos y acciones llevados a cabo por su administración durante el conflicto.

*"Vengo a proponerles un sueño. Quiero una Argentina unida, quiero una Argentina normal, quiero que seamos un país serio, pero además quiero un país más justo. Anhelo que por este camino se levante a la faz de la tierra una nueva y gloriosa nación. La nuestra, muchas gracias. ¡Viva la Patria!" (Kirchner, 2003)*

Buscó y logró hasta cierto punto en las provincias vecinas del litoral su primer cometido, mediante el fomento y endosamiento de la retórica de la Asamblea Medioambiental de Gualeguaychú. Esta unión se dio a raíz de la creación del enemigo común exterior representado por el Estado uruguayo y su contaminación de las riberas y aguas compartidas del río. Sin entrar en reflexiones que podrían considerarse subjetivas y declaraciones o interpretaciones que puedan estimarse como poco felices para con las circunstancias políticas argentinas, Argentina mejoró económicamente, normalizando la economía del país. Sin entrar en las consideraciones de manejo fiscal, tales como la política impositiva, estrategia económica de previsión y sostenibilidad a largo plazo, y enormes filtraciones financieras del sector público, el aumento del precio de las

*commodities* propició una recuperación económica que aumentó el bienestar social luego de la crisis de 2001.

No necesariamente sus declaraciones *per se* tienen por qué sonar populistas, aunque sabiendo las características del kirchnerismo, denotamos la retórica de la búsqueda de una gloriosa nación que se levanta de la faz de la tierra. Enfrentándose a quienes lograron impedir sus intereses nacionales, aquellos que le generaron una frustración económica. Nos referimos al hecho de que la inversión no haya sido de la ribera oeste del río Uruguay.

## 2.4.2. Contexto político uruguayo

### **El Gobierno uruguayo**

*“¿Cómo viví? Ja, ja, ja. Yo no sé si vivía.”*

Jorge Luis Batlle Ibáñez.

A fin de comprender el accionar político y económico de los gobiernos uruguayos durante los períodos estudiados, es necesario ahondar en las distintas necesidades, alianzas y posibles riesgos que el país estaba dispuesto a tomar. Por una parte, sería imposible entender el accionar del Uruguay si tomáramos a *prima facie* todas las alegaciones jurídicas propuestas por el gobierno argentino en los procesos judiciales. En esencia nuestra pregunta base sería: ¿qué fue lo que caracterizó al Uruguay para apoyar la decisión de aceptar las papeleras considerando las presiones y riesgos involucrados?

Al igual que en Argentina, la decisión brasileña de pasar de su régimen cambiario fijo a uno de banda de flotación, también impactó sobremanera en la economía del Uruguay. De acuerdo con Jorge Bafico, en el año “1999, Brasil devaluó su moneda y tuvo consecuencias negativas en Uruguay: afectó las exportaciones y la producción.” (Bafico, 2015). Asimismo, en ese sentido la crisis financiera acaecida en la República Argentina, y su correspondiente corralito, generó una ola de retiros millonarios de los depósitos de ciudadanos argentinos en

bancas nacionales. Esta extraordinaria corrida bancaria, propició quizás la peor de las crisis financieras en nuestro país.

Para la gestación de esta crisis, se confabuló una trinidad de factores. La susodicha diada de la devaluación brasileña y la crisis financiera argentina, en concomitancia con la aparición de un brote de fiebre aftosa en la ganadería uruguaya, hasta ese momento, el principal motor productivo nacional (Bafico, 2015).

Tomando en cuenta el espectro temporal que limita nuestro estudio, podemos comenzar nuestro análisis del gobierno uruguayo a partir del gobierno de Batlle (2000-2005), sobre el cual se inicia la recepción de negociaciones con las empresas internacionales Ence y Botnia abriendo la posibilidad a la instalación de fábricas capaces de procesar las plantaciones de eucaliptos y otras especies de árboles que el país podía proveer. Desde la perspectiva del gobierno, la inyección directa y oportunidades laborales generadas a través de una respuesta positiva a la instalación de las plantas, servirían como un efectivo refuerzo económico y diversificación de la matriz productiva para el país, tras la gran crisis económica y corrida bancaria referida.

La posibilidad de atraer esta enorme inversión internacional innegablemente resultaría en una gran oportunidad de retomar el progreso económico perdido en los últimos años, mientras las negociaciones frente al impacto ambiental y concesiones tributarias fueran satisfactorias para ambos lados. Notablemente, durante este período de negociaciones es que encontramos una interesante particularidad dentro del espectro político uruguayo. Frente a la cuestión estudiada, si ponemos nuestro foco en los comunicados de la oposición, centrales sindicales y organizaciones ambientales nacionales, encontramos una situación de consenso. Durante este período de gobierno, se puede observar una relativa disonancia frente a la admisión de empresas nacionales a instalarse en el territorio del Uruguay, tanto por un riesgo ambiental como por movilizaciones sociales en demanda de garantizar los derechos de trabajadores en las negociaciones. Una disonancia mediada y negociada, enterrada debajo de demandas mayores bajo los ajustes tras el 2003, y no centrada en la inmediata distorsión política.

A pesar de esto, el clima político se tornaría universalmente a favor de la recepción de las empresas tras el cambio de gobierno en el 2005 y la entrada de Tabaré Vázquez en la primera presidencia del Frente Amplio. Tras la transición de poder, es notable un retomado

consenso nacional frente al acuerdo con Botnia, trayendo así la posibilidad de avanzar las negociaciones de forma acelerada y cerrar el acuerdo de inversión. Esto es en gran parte debido a la gran cercanía presente entre el Frente Amplio y los movimientos sociales y sindicales, pudiendo así llegar a acuerdos de forma más fácil y establecer canales de diálogo. Consideramos altamente relevante para el estudio producido el gran consenso y la “paz” nacional frente a la decisión de seguir adelante con la inversión internacional, y resistir presiones políticas a futuro y civiles desde el lado argentino; tanto es así, que sería difícil estimar un desenlace similar con otro gobierno ocupando la directiva.

## 3. Conflicto

### 3.1 Comienzo de las manifestaciones (2005-2007)

*“Los países organizados siempre mantienen su gestión diplomática en plano superior al de las pasiones militantes. (...) Nadie se atrevería a modificar la obra sedimentaria recibida en herencia.”*

Luis Alberto de Herrera y Quevedo (González Lapeyre, 2007).

En esta sección, comenzaremos a analizar los sucesos políticos y jurídicos que caracterizaron el inaudito conflicto entre Uruguay y Argentina. Al inicio del capítulo, realizamos una descripción y análisis de la situación y coyuntura previas a la ignición conflictual entre el gobierno de Kirchner y Vázquez. Comenzando en el año 1999 hasta la asunción del Doctor Vázquez en Uruguay. Es de esta forma que nos encontramos en el año 2005, ya aprobada la instalación de la planta de Botnia y pactado el comienzo de su construcción en abril del año corriente.

En lo que concierne a la relación entre los estadistas de las naciones involucradas, Tabaré Vázquez y Néstor Kirchner, su relación puede definirse perfectamente bajo la siguiente frase; “de los abrazos a las piñas”, acuñada en un artículo del diario El Observador, titulado “Crisis con Argentina: Cuando el río se partió.” (Sierra, 2016). Este artículo, escrito por el periodista uruguayo Federico Sierra, narra brevemente la historia de cómo dos gobiernos a los que denomina como “amigos ideológicos”, en pocos meses se transformaron en “enemigos irreconciliables”.

El gobierno argentino de entonces, vio con alegría el hecho de que un gobierno con características ideológicas próximas resultara como vencedor en las elecciones en su vecina orilla. Especialmente considerando que mientras el Frente Amplio ejerció como oposición, criticó el proyecto de inversión de la planta de celulosa. A pesar de esto, una vez llegado el año 2005, en plena preparación para la transición de gobierno colorado-frenteampalista, Tabaré Vázquez participó en una reunión con las autoridades de la empresa en cuestión.

*“Mientras se preparaba para llevar al Frente Amplio al gobierno por primera vez, por enero de 2005, Vázquez se reunió con Botnia y transmitió tranquilidad: la obra contaba con su respaldo. Nada de eso impidió el clima de hermandad entre el nuevo presidente y su colega Néstor Kirchner aquel 1o de marzo. En medio de la multitud y fiesta de la izquierda de América Latina Kirchner se acercó a la multitud en la plaza Independencia y fue ovacionado por miles de frenteamplistas. Con un ambiente así, ¿qué podría salir mal?” (Sierra, 2016)*

Una vez alcanzada la fecha de abril, surge una gigantesca movilización civil en contra de la construcción de la planta de celulosa. Se estima que un número aproximado de 40.000 personas deciden tomar el puente internacional San Martín, impidiendo el tránsito entre los países y enunciando una carta de reclamo al gobierno uruguayo con el objetivo de hacerle cesar la implementación de la planta por razones ecológicas.

Esta protesta estaba integrada en su mayoría por argentinos residentes de Entre Ríos y en una minoría por uruguayos pertenecientes a organizaciones ambientalistas. Cabe destacar dos hechos claros que determinaron la demografía de los protestantes: la llegada de Tabaré Vázquez al poder, y su alineación con movimientos sociales y sindicales, como asimismo las elecciones provinciales liderada por Jorge Pedro Busti (gobernador de la provincia) y su apoyo en la creación de la Asamblea Ciudadana Ambiental de Gualaguaychú. Estos sucesos llaman a identificar como en las protestas, a pesar de existir una presencia de ciudadanos uruguayos, la narrativa política dentro del país oriental sugiere una nueva imagen positiva de la instalación de las plantas (Europa Press, 2006). Por otro lado, el fervor político de campaña y un foco muy fuerte de activistas ambientales, llevaron a enormes masas de ciudadanos argentinos a trasladarse a protestar el comienzo de la construcción.

Es imposible entender la posición argentina frente al conflicto sin dar atención a las movilizaciones civiles que conforman a un actor provincial del mismo: La asamblea ciudadana ambiental de Gualaguaychú. Esta organización sin fines de lucro nace tras el primer corte de del puente San Martín en abril del 2005 (Merlinsky, 2008) y actúa como principal responsable de la organización y movilización de ciudadanos con el fin de protestar la construcción de la papelera. Esta organización tomó la responsabilidad principal de establecer las fechas de cortes, controles de ruta y proyección mediática de las protestas.

En varias ocasiones se ha podido observar como esta ONG no solo era habilitada a realizar cortes de puentes por plazos indefinidos, sino que también en muchos casos implementa un paso selectivo de tráfico - habilitando a ciertos vehículos el transitar por las rutas dirigidas al puente San Martín. Por otra parte es de especial relevancia la elección de las fechas de los “piquetes”<sup>5</sup> o “cortes” en relación a la zafralidad de comercio y turismo entre los países. Estos cortes, como analizamos previamente, se han realizado principalmente durante el verano y épocas de turismo - tiempo donde se conoce que el impacto económico y social será más alto; consecuentemente atrayendo a una mayor atención mediática y presión gubernamental:

*“El conflicto ha logrado sostener, aunque con altibajos, la atención mediática durante este período (2006-2010). La mayor atención mediática se produce durante la temporada estival debido a la afluencia turística en la zona y, en ocasiones especiales, como los fallos dictados por el Tribunal Internacional de La Haya...”* (Serrani y Demirdjian, 2010)

Es de esta forma que observamos una directa intencionalidad del movimiento de causar el mayor daño posible, con el fin de ejercer una mayor presión a ambos gobiernos ribereños.

Dos meses más tarde de la gran movilización, la situación se desbarrancó. El gobierno argentino en conjunto con la Asamblea solicitaron la reubicación de las plantas. Más tarde, una reunión entre los presidentes culminó en disentimiento; el canciller argentino y el presidente uruguayo, brindaron conferencias de manera separada. En las cuales se pudo apreciar el nivel de desacuerdo reinante. “Argentina entendía que cualquier paso era sin obras en camino. Uruguay se negaba a detenerlas.” (Sierra, 2016).

Las enormes protestas y el impacto económico generado por el corte del puente, llevaron a los gobiernos a negociar distintas formas de solventar la situación. La preocupación más grande de la población argentina radica en el supuestamente inminente impacto ambiental que las plantas de celulosa traerían al Río Uruguay. Es debido a esta noción y discrepancia de impacto por parte de los actores, que se determina la creación de

---

<sup>5</sup> Término del cual los miembros de la Asamblea optan alejarse, debido a que consideran se asocia con los movimientos “piqueteros” sindicales y sociales pre-existentes en el resto del país. En la práctica el efecto de los cortes de ruta eran esencialmente los mismos, distorsionar el tráfico para llamar atención a la causa apoyada.

una comisión binacional técnica que evalúe el real impacto que existiría en el Río Uruguay (Espectador, 2016) con un plazo de 180 días para llegar a una conclusión conjunta.

A pesar de las negociaciones realizadas, hasta diciembre, la situación no hizo otra cosa que escalar. En una entrevista, el actual secretario general de la Asociación Latinoamericana de Integración, Sergio Abreu, menciona que Kirchner tomó el conflicto como un asunto personal y de interés nacional, siendo este de máxima importancia. En este mes, y próximo a las fechas festivas, los vecinos de Gualeguaychú en representación de la comisión ambientalista de la localidad, optan por un bloqueo total del tránsito entre Argentina y Uruguay a través del puente San Martín y la ruta internacional 136 (Clarín, 2005). El impacto de esta medida era tan duro como explícito, detener a posibles turistas o comerciantes que deseen trasladarse entre las naciones en perjuicio de Uruguay (además de ellos mismos), con el objetivo de generar presión política para detener la construcción de las plantas.

Es de suma importancia recalcar el hecho de que, si bien el conflicto se dio entre las administraciones respectivas de los países, “la relación personal entre los presidentes se deterioró a tal grado que luego, en 2009, Vázquez aplicó un veto a Kirchner como secretario general de la Unión de Naciones Suramericanas.” (Sierra, 2016)

La lógica de la decisión formal final adoptada por la administración Vázquez en respuesta a lo sucedido, reza de la siguiente manera, en palabras de un portavoz de la presidencia de Uruguay.

*“Un país que ha sufrido ese piquete permitido por el gobierno, que además fue facilitado por autoridades y ha hecho tanto daño, no puede contribuir a que la principal autoridad del otro país sea la figura política de referencia de un bloque supra regional”* (La Nación, 2009).

Tras el conflictivo año 2005, el 2006 solamente llevó a una continua escalada entre las naciones. La comisión binacional de control ambiental creada el año anterior fracasó en sus intentos de conciliar las posiciones de los Estados, efectivamente lacerando la relación de confianza y mediación entre los actores (Pérez, 2006). Notablemente, se puede resaltar como existieron momentos de acuerdo entre las delegaciones presentes; desenlazando a un

optimismo inicial sobre la capacidad de la comisión en resolver el conflicto. No obstante, de acuerdo a especulaciones, se habla de inferencias políticas por parte del gobierno argentino en anular lo acordado por los cuerpos técnicos (La Nación, 2006). Un ejemplo de esto puede ser la participación sorpresiva en la reunión de un órgano (refiriendo principalmente a la contaminación del agua) de la comisión por el director de Asuntos Ambientales, Raúl Estrada Oyuela, el cual finalizó las investigaciones e impidió un acuerdo entre las partes a pesar de un aparente consenso.

Como fue evaluado anteriormente, la comisión binacional vio su fin el 31 de enero; no es extraño entonces que tras su fracaso los países buscaran nuevos acercamientos para resolver el conflicto. El Estado argentino fue el primero en realizar una demanda debido al conflicto, entregando una aplicación procedimental el 4 de mayo de 2006 a la CIJ debido a las falencias por parte de Uruguay en notificar a la CARU en debido tiempo acerca de la construcción de las fábricas. Por otra parte, en julio del mismo año, Uruguay presenta su propia demanda frente al sistema de resolución de controversias del Mercosur, argumentando que Argentina infringió lo acordado en el tratado de Asunción al bloquear la libre circulación y el libre comercio entre los países.

En el presente trabajo, son desarrollados ambos litigios para comprender a fondo las bases legales que sustentaban las partes en el conflicto. Comenzando con el litigio del Mercosur, tomando en cuenta que el mismo finalizó considerablemente antes del planteado por Argentina en la CIJ.

## 3.2 Litigio Tribunal *Ad Hoc* (Mercosur)

### **Consideraciones iniciales**

Desde la perspectiva de Uruguay, se vela por la utilización de los sistemas de resolución de controversias existentes en el Mercosur y regidos por el Protocolo de Olivos. Es de sumo interés el análisis de la demanda propuesta por el Uruguay desde el punto de vista jurisdiccional, contemplando la falta de jurisdicción directa del organismo internacional en materia de permisos medioambientales del río compartido. De tal forma, observamos como Uruguay opta por el siguiente recurso, a modo de solventar los cortes de puentes.

En abril del año 2006 Uruguay presenta el conflicto formalmente al sistema de resolución de controversias del Mercosur. El argumento de Uruguay, estaba centrado en una notaría inacción y autorización por parte del gobierno argentino en desarrollar estas actividades. De acuerdo con lo pactado por el Tratado de Asunción, se considera intrínseca para la creación del mercado común, a la libre circulación de bienes y personas entre los territorios que lo integran. En este caso, debido a los cortes, se puede argumentar una acción unilateral por parte del gobierno argentino de desestimar lo acordado por el Mercosur, mediante una omisión. De acuerdo a lo inicialmente alegado por Uruguay, se entiende que Argentina comenzó una serie de “restricciones” de carácter “unilateral” al comercio entre las naciones; dificultando el comercio entre ambos y llevando a un incumplimiento de lo acordado en el Tratado de Asunción (Laudo del Tribunal “*Ad Hoc*”, 2006, p. 23). Formalmente Uruguay demanda ante el tribunal lo siguiente:

*“33) Finalmente solicita la República Oriental del Uruguay que:*

- a) el Tribunal decida 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 materia; 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.”* (Laudo del Tribunal “*Ad Hoc*”, 2006, p. 33)

Por otra parte el gobierno argentino enfáticamente pronunció que no podía restringir el derecho a sus manifestantes de tomar el puente. A los ojos del Estado, estas actividades solo eran una manifestación civil que debe ser amparada y protegida en base al derecho de expresión que la rige. El propio presidente de la nación, en conjunto con el ministro del interior, resaltaban que “nada se les puede decir a los ambientalistas”; haciendo referencia a los protestantes. (Laudo del Tribunal “*Ad Hoc*”, 2006, p. 19)

Argentina no compartía la posición propuesta frente al tribunal por Uruguay, y formalmente entrega por escrito su respuesta el 26 de julio de 2006. Por su parte, el argumento argentino estaba centrado de forma variada en distintos puntos. La naturaleza

irresoluta del objeto de demanda, variando desde un “impedimento a la libre circulación” como es referido por los acuerdos firmados, en contraste con la “omisión del Estado argentino en prevenir o cesar la libre circulación”. Por otra parte, la delegación argentina argumenta que en el momento de la demanda, los puentes no estaban cortados y no lo habían estado desde abril; catalogando a las demandas de Uruguay como “inespecíficas y abstractas”. Sin perjuicio de los anteriores, el argumento central de la delegación argentina se centró en la inexistencia de perjuicios económicos percibidos por Uruguay tras el corte de los puentes, considerando el libre tránsito entre los países por otras rutas y el aviso previo de los mismos. Finalmente la delegación argumenta:

*“51) 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 integración” (Laudo del Tribunal “Ad Hoc”, 2006, p. 51).*

### **Argumentos del Tribunal**

Una vez analizadas las consideraciones del caso, el tribunal finalmente determinó si realmente se puede observar una conducta que violara el artículo primero del Tratado de Asunción en materia de movilización de bienes y personas en los territorios del Mercosur.

Inicialmente, se analiza la veracidad de las prácticas de protesta utilizadas por la población argentina frente al riesgo ambiental percibido por las papeleras. Se establece razonable la necesidad de buscar medios de llamar la atención de ambos gobiernos y residentes del río, pero por otra parte existe conflicto en función a la modalidad de aplicación de la misma. El laudo da opinión sobre la acumulación de agresiones al derecho a otras personas al imposibilitar su tránsito, por períodos identificados como “desproporcionadamente extensos”, durante épocas de turismo de alta importancia para ambas naciones. Es de esta forma, y sin perjuicio de desmerecer los derechos de sus ciudadanos, el tribunal aclara que las protestas han tenido efectos que trascienden las fronteras de la nación argentina y han afectado la libre circulación de los miembros del Mercosur; lo cual Argentina se ha comprometido a respetar. Se argumenta que los Estados tienen el deber de poder llevar a cabo sus compromisos internos e internacionales, de forma que estos no entren en conflicto entre sí, y resaltando la constante posibilidad de negociación

para encontrar soluciones a estas disonancias. Estableciendo períodos pactados de protestas, los cuales solventen los impactos económicos, proporcionando recursos para mantener el tráfico previo a través de otras vías, o simplemente negociando con los protestantes a fin de velar con las obligaciones internacionales. Textualmente se cita:

*“149) En ese contexto, no parece compatible con el sistema del Mercosur que una interrupción del tráfico en el puente fluvial (...) tenga una duración que superó los dos meses sin solución de continuidad (...) sin que la actitud del Gobierno argentino ante esta reiteración haya tomado medidas que impidieran la repetición de esos hechos.”* (Laudo del Tribunal “Ad Hoc”, 2006, p. 149)

Es debido a esto que se observa la existencia de una conducta permisiva por parte del gobierno argentino, la cual generó un impacto económico negativo en ambas naciones. Considerando este doble detrimento al conflicto y una percibida praxis establecida, es que el Tribunal *Ad Hoc* aclara que el gobierno argentino puede razonablemente no haber intervenido en las manifestaciones, a forma de no violentar los derechos de sus ciudadanos en materia de protesta y libertad de expresión, independientemente de la veracidad de los reclamos.

En un principio, se aclara que no existió “mala fe” por parte del gobierno argentino al permitir el corte de los puentes. Este punto resta en el análisis del comportamiento argentino frente a estos cortes en relación a otros previamente vistos en el territorio no fronterizo del país. A los ojos del tribunal, la tolerancia adoptada por el gobierno argentino muestra una continuidad con su política de no interferir en movilizaciones o protestas de cualquier otro tipo. Debido a esto, se entiende que Argentina no actuó en mala fe en detrimento de Uruguay, sino que conservó su actitud no confrontativa a protestas civiles. Señala el tribunal, que *“...la política de tolerancia adoptada por el gobierno argentino (...) parece no diferir de la adoptada en relación con los demás conflictos que hubo en las ciudades o rutas del interior de Argentina.”* (Laudo del Tribunal “Ad Hoc”, 2006, p. 142).

Igualmente, dentro del derecho internacional es posible actuar de forma perjudiciosa y en detrimento a acuerdos previamente pactados (de acuerdo a la lógica del laudo) sin necesariamente actuar en mala fe. Es de esta forma que el tribunal estipula que efectivamente se puede observar un incumplimiento por parte de Argentina al permitir el corte de comercio

entre las naciones de forma tan extensa y no proveer alternativas viables para mantener lo acordado. Es precisamente en este punto que se rebate el argumento de que existían otras vías de transporte entre los países; la inexistencia de otros puentes o rutas que operen en la temprana cercanía o con las ventajas comerciales que desplegaba el puente San Martín, directamente tuvo un impacto al libre comercio del Mercosur, independientemente de la existencia de otras opciones de circulación humana y comercial.

## **Decisión**

1. Si se identifica una jurisdicción para juzgar el caso
2. Se reconoce al accionar de Argentina como “no compatible con el compromiso asumido en el tratado fundacional de Mercosur”
3. Se establece que el tribunal no puede adoptar determinaciones a conductas futuras o presentes frente a la parte reclamada (Argentina - en consideración que cuando se dictó la decisión el corte de puentes no estaba en pie)<sup>6</sup>

Esta posición final por parte del tribunal se fundamentó en tres distintos argumentos centrales. En un principio, ya que se podía reconocer un bloqueo comercial entre Estados integrantes del Mercosur, y que el mismo se limita únicamente a este objeto, la corte puede establecer una jurisdicción al caso.

Por otra parte, en la extensión de las consideraciones del laudo claramente se observa la exposición de incongruencias por parte del gobierno argentino a fin de velar por lo acordado a través del Mercosur. Se estima que el Estado debería haber adoptado medidas para prevenir, ordenar o en su caso corregir los cortes de ruta entre los países, pero optó por no hacerlo. Se estipula que el Estado argentino no actuó en mala fe, pero sí se contrasta con su falta de iniciativa y la permisividad frente a lo acordado en el Tratado de Asunción.

---

<sup>6</sup> Formato de la decisión finalizada parafraseando a fines simplificativos. También disponible al final del laudo tras el párrafo 193) en la bibliografía.

Finalmente, el tercer punto es el más destacable en materia de análisis sobre la capacidad del Mercosur en el poder intervenir a través de su sistema de resolución de controversias en el caso. Esto se debe a que, a pesar de efectivamente poder haber demostrado una infracción al derecho pactado, la normativa que rige al tribunal lo imposibilita de reclamar obligaciones inmediatas o futuras frente a lo reclamado. Esto está fundamentado en los párrafos 189) y 191) del laudo, donde se establece precisamente esa condición:

*“La comprobación de 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 por su medida ilícita.”*  
(Laudo del Tribunal “Ad Hoc”, 2006, p. 189)

Esto se debe a que el Mercosur no tiene establecido una normativa que demande compensaciones por daños institucionales o jurídicos, como sí puede existir en la Unión Europea (UE). Esto significa que en el sistema de resolución de controversias del tribunal no está instaurado un sistema de reparaciones económicas en función del daño percibido por las partes. Esto está pactado en el artículo 22 del Protocolo de Olivos, donde se establece que el tribunal únicamente podrá confirmar, modificar o revocar fundamentos jurídicos en su decisión, dejando nula la posibilidad de la obtención de reparaciones debido a incumplimientos al tratado acordado.

Por otra parte, el párrafo 191 narra cómo el tribunal determina que resulta improcedente el estipular medidas legiferantes a conductas futuras del Estado argentino debido a que una obligación de ese tipo únicamente vincularía a una sola parte del Mercosur y no a los restantes miembros integrantes. El tribunal argumenta que esto atentaría contra el principio de igualdad y reciprocidad del tratado fundacional del organismo, y que debido a esto, no sería imponible una restricción en calidad de garantía a una nación, sin establecer la misma en el resto de los países. Lo cual escapa la determinación del caso.

Es bajo esta decisión final del tribunal, que se puede observar cómo parcialmente se otorga la razón a la parte demandante (Uruguay) en relación al accionar argentino al permitir el prolongado bloqueo de los puentes. Pero a pesar de esta victoria en la forma, el Tribunal

*Ad Hoc* le otorga parcialmente la razón al Estado argentino al no estipular ningún tipo de medida compensatoria o garantía de no reiteración. En la práctica, el tribunal únicamente declaró que Argentina no actuó de acuerdo al Tratado de Asunción, pero no existió ningún tipo de consecuencia en la práctica por esta acción.

### 3.3 Litigio Corte internacional de Justicia

El 4 de mayo de 2006, el gobierno argentino comienza el proceso de demanda internacional frente al Estado uruguayo por la construcción de las plantas de celulosa del Río Uruguay. Esta demanda está sustentada en la infracción por parte del Estado uruguayo en cumplir las debidas diligencias asociadas al Estatuto del Río Uruguay firmado en 1975 en sus artículos 7 y 8, en los cuales se declara que se requiere una notificación previa de 180 días antes realizar obras en el río (Estatuto del Río Uruguay, 1975). Complementariamente, la demanda argentina identificaba a las papeleras como una futura amenaza ambiental para el ecosistema del río y los habitantes que vivían en sus costas, generando un daño directo a la nación y población argentina.

La demanda argumenta que la corte tiene jurisdicción y competencia sobre el caso debido a que en el artículo 60) del Estatuto del Río del Uruguay, se estipula que toda controversia sobre la aplicación o interpretación del tratado puede ser sometida frente a la CIJ (Estatuto del Río Uruguay, 1975).

#### **Medidas provisionales**

En su demanda inicial, Argentina pide que Uruguay suspenda la construcción de sus obras sobre el río Uruguay mientras la corte llega a una decisión final sobre la validez de la misma.

El artículo 41 del Estatuto del Río Uruguay define lo que considera “contaminación” y las obligaciones de los Estados en relación a la misma; el cual en su misiva el gobierno argentino estipula que al no acatarse la medida provisional se continuará el dolor percibido (Estatuto del Río Uruguay, 1975). Esta petición nace de que la continuación de la

construcción y su impacto ambiental puede llegar a causar un daño agravado al Río Uruguay, finalmente generando empeorando la situación del caso y las consecuencias percibidas.

A pesar de los argumentos proporcionados, la CIJ no consideró necesario el detenimiento de las obras planeadas para seguir con el estudio del caso. Esto se debía a que, a los ojos de la Corte, las circunstancias inicialmente presentadas no requerían ni ameritaban accionar de la misma para prevenir un futuro agravio al río. Esto se debía a que al momento de la demanda, no existía evidencia suficiente para establecer que las plantas de celulosa representaban un riesgo inmediato al Río Uruguay, y que si en un futuro ese fuera el caso, la CARU en su potestad de administradora, será capaz de relevar la información al gobierno argentino para que este pueda realizar la demanda nuevamente, con evidencia más sólida. Por otra parte, considerando el punto del daño institucional derivado de la no notificación de la pastera, la CIJ establece que la continuación de la construcción de la misma no conducirá ningún daño inmediato o agregado a la causa en cuestión. (C.I.J., 2006, p. 74-84)

Desde el otro lado de la mesa, Uruguay también optó por realizar un pedido de medidas provisionales en referencia a los bloqueos civiles del puente internacional San Martín. Esta petición argumentaba que el bloqueo de este “vital puente internacional” estaba causando un considerable daño económico, frente al cual Argentina no realiza ningún esfuerzo por corregir. Es bajo esta premisa que de forma general, se le pide a la Corte que “tome las medidas razonables y apropiadas” con el fin de prevenir este bloqueo. De acuerdo a Uruguay, esta actitud del gobierno argentino únicamente agravaba el conflicto y alejaba a las partes de poder obtener una solución clara al mismo.

De la misma forma que el pedido de medidas provisionales de Argentina, la petición uruguaya fue denegada. Eso esencialmente se debe a que la petición oriental, a los ojos de la Corte, no prevendrá un futuro daño económico irreparable, ni tampoco colisiona con ninguno de los artículos acordados en el Estatuto del Río Uruguay. Desde la generalidad, se puede argumentar que esta medida provisional nunca tuvo intención directa de generar un efecto práctico, sino más bien el de establecer la posición uruguaya y el daño percibido a la par de la nación argentina.

### **Argumentos de las partes**

El reclamo realizado por el gobierno argentino estaba centrado en dos irregularidades producidas en el accionar de Uruguay en relación al Estatuto del Río Uruguay de 1975. Estas

violaciones refieren a una infracción a la obligación procedimental por parte del gobierno oriental de notificar con un plazo de 180 días cualquier tipo de construcción sobre el Río que puedan afectar la navegación, régimen del Río o la calidad de sus aguas, como está estipulado en los artículos 7-12 del Estatuto. Por otra parte el gobierno argentino en su demanda pide la finalización de las obras en construcción debido a que estas violan los artículos 35, 36 y 41 del mismo Estatuto, aclarando que la planta de celulosa planeada está generando y generará sensibles perjuicios a la calidad de las aguas del río. Por lo cual se puede aplicar el capítulo XV del Estatuto para otorgar jurisdicción explícita a la CIJ de regular la situación según lo pactado. Debido a esto el gobierno de Argentina demandó lo siguiente en su pedido a la CIJ:

*“On behalf of the Government of Argentina, in the Memorial:*

*For all the reasons described in this Memorial, the Argentine Republic requests the International Court of Justice:*

*1. to find that by unilaterally authorizing the construction of the CMB and Orion pulp mills and the facilities associated with the latter on the left bank of the River Uruguay, in breach of the obligations resulting from the Statute of 26 February 1975, the Eastern Republic of Uruguay has committed the internationally wrongful acts set out in Chapters IV and V of this Memorial, which entail its international responsibility;*

*2. to adjudge and declare that, as a result, the Eastern Republic of Uruguay must:*

*(i) cease immediately the internationally wrongful acts referred to above;*

*(ii) resume strict compliance with its obligations under the Statute of the River Uruguay of 1975; PULP MILLS (JUDGMENT) 28 18*

*(iii) re-establish on the ground and in legal terms the situation that existed before the internationally wrongful acts referred to above were committed;*

*(iv) pay compensation to the Argentine Republic for the damage caused by these internationally wrongful acts that would not be remedied by that situation being restored, of an amount to be determined by the Court at a subsequent stage of these proceedings;*

*(v) provide adequate guarantees that it will refrain in future from preventing the Statute of the River Uruguay of 1975 from being applied, in particular the consultation procedure established by Chapter II of that Treaty.” (C.I.J., 2010, p. 23)*

Desde la perspectiva uruguaya se argumentaba de forma distinta, que efectivamente no existió una transgresión a los artículos que menciona Argentina sobre el Estatuto del Río Uruguay. El Estado oriental defiende su posición debido a que “aplicando tanto los mejores como los más apropiados estándares de control de contaminación en las plantas de celulosa” se puede fácilmente observar que el gobierno “cumplió sus obligaciones bajo el artículo 41 del Estatuto”. Es de esta forma que, en relación a una presunta violación de los artículos 35-36-41 de la CARU en materia de contaminación, la posición Uruguaya es clara en determinar que no hay riesgo inminente ni futuro al Río Uruguay. De acuerdo a lo acordado con la empresa constructora, se establecen claras limitaciones en materia de los niveles de contaminación aceptados bajo los estándares más modernos presentados por la práctica de “*Integrated Pollution Prevention and Control*” utilizada en la UE (Eurostat, 2008).

Por otra parte, en su respuesta a la Corte, Uruguay argumenta como estaba expuesto originalmente: “*discharged the obligations imposed upon it by Articles 7 et seq. [of the 1975 Statute] in good faith*” (Corte Internacional de Justicia, 2010). Esta idea del accionar procedimental en buena fe hace referencia a que el Estatuto no le otorga a las partes la opción de veto frente a construcciones en el río, sino que únicamente obligaba a las naciones a compartir información vital sobre un bien común que ambos explotan. Bajo esta nación, Uruguay argumenta que cumplió sus obligaciones en su totalidad al informar la construcción de las plantas a través de otros medios además de la CARU. También añade que se otorgó: “*...all the necessary technical data to make Argentina aware of the absence of any risk in regard to their potential environmental impact on the River Uruguay*” (Corte Internacional de Justicia, 2010).

De forma anexa, la posición uruguaya observa que ya se había logrado un acuerdo en referencia a la construcción de las plantas entre las partes; donde se intercambió toda la información relevante y el Estado argentino llegó a un acuerdo común. Se narra que el 2 de marzo de 2004 se realizó una reunión entre los ministros de relaciones exteriores de ambas naciones, y acordaron en buena fe que: sería aceptada la construcción de la planta de celulosa sobre el Río Uruguay, que Uruguay entregará toda la información necesaria de la operativa de la misma, y que la CARU monitoreara la calidad de las aguas del río una vez estuviera construida. El país oriental comenta que en varias ocasiones esto fue confirmado públicamente por el ministro de relaciones exteriores y presidente argentino.

## **Argumentos de la Corte**

### **Vínculo entre las obligaciones procedimentales y sustantivas**

La Corte realiza un análisis a fondo en materia de la relación entre las relaciones sustantivas y procedimentales presentes en el CARU; estas refiriendo a las alegadas infracciones a los artículos 7-12 del Estatuto (procedimentales), en referencia a las medioambientales de 35-36-41 (sustantivas). La distinción entre ambas rige en aquello a lo que estas aplican, una a la modalidad de conducta entre las naciones por la utilización del bien común, versus la legislación que propiamente determina su uso. Para la CIJ analizar esta distinción es esencial a la hora de determinar las aparentes infracciones por parte de Uruguay al estatuto de 1975, debido a que si la misma concluye que existe una relación exclusiva entre ambas, el no cumplir con cualquiera de los dos tipos de ley llevaría al no cumplimiento de ambas.

Bajo este punto, la corte establece que el objeto de la legislación procedimental es el otorgar la capacidad a las naciones a efectivamente aplicar la legislación sustantiva; argumentando que en ninguna parte del Estatuto es observable que exista una aclaración entre la relación de ambas (Corte Internacional de Justicia, 2010, p. 78). Consecuentemente, la corte concluye que sí existe una conexión funcional entre ambas categorías, pero que esta conexión no previene a los Estados a ser juzgados de forma independiente por las mismas. Finalmente, se concluye que la responsabilidad de la falta en una, no necesariamente representa una falla en ambas (Corte Internacional de Justicia, 2010, p. 79).

### **Las obligaciones procedimentales**

Las partes están de acuerdo que el proyecto como tal constituye una magnitud por la cual el mismo deberá ser notificado a la CARU, la diferencia entre las naciones nace de la obligación de realizar la misma estrictamente por los canales establecidos por el Estatuto. Uruguay manejó una serie de argumentos para defender su posición, el primero de los cuales se centró en el espacio temporal que se tiene que enviar la información a la CARU, considerando que la planta, a pesar de estar siendo construida no proveía información ambiental para relevar. De acuerdo con este argumento, Uruguay no podría notificar de manera adecuada a la CARU el riesgo ambiental de la misma, porque la información todavía

no había sido generada. A pesar de ya haber recibido permisos ambientales por el gobierno de Uruguay.

En la práctica, la CIJ ve el argumento de forma desfavorable, observando la tardía entrega de documentos a la CARU a pesar de ser directamente demandados. En relación a la existencia de un relativismo funcional frente a la entrega de los documentos la CIJ se justifica a través del principio de prevención que rige estos. Es de acuerdo a este principio que cualquier Estado está obligado a el prevenir cualquier tipo de acciones en su territorio que tengan repercusiones contrarias a los derechos de otros Estados. De esta forma, se entiende que los Estados están obligados a tomar todas las medidas disponibles para prevenir, incluyendo la debida diligencia de informar a su contraparte de un posible riesgo ambiental. De acuerdo a esto, la corte adjudica a los artículos 7-12 de la CARU los cuales conforman parte de la legislatura procedimental del estatuto, generan una obligación inmediata de ser cumplidos bajo el principio.

Por otra parte, Uruguay presenta a la CIJ instancias de comunicación previa entre los Estados, las cuales en su parecer cumplieron el mismo propósito que lo establecido en los artículos analizados. La primera fue el “entendimiento” entre las partes a través de la reunión de cancilleres de las naciones el 2 de marzo de 2004. De acuerdo a la postura oriental, la minuta de reunión claramente establece la negociación y acuerdo sobre el tema, demostrando un entendimiento mutuo en relación a la implementación de la planta en el Río Uruguay. La postura argentina argumenta que la reunión solamente hacía referencia a que se enviaría la documentación en el futuro, y que en ningún momento se releva de sus derechos consagrados en el artículo 7 del Estatuto. La corte observa que la información prometida en la minuta de reunión nunca fue proveída por Uruguay, y que por otra parte la misma solamente hacía referencia a la planta CMB de ENCE y no a la ORION de UPM, por lo cual no aplicaba al caso.

### **Las obligaciones sustantivas**

En lo que refiere a las obligaciones sustantivas emanantes del Estatuto de 1975, se puede observar como existe un gran desafío desde el punto de vista técnico para la Corte. En primera instancia se debate acerca de quien tiene que la responsabilidad de otorgar las pruebas de existencia o inexistencia de un impacto al Río; por el cual finalmente la corte

determina que en consideración a la inmensidad de evidencia presentada por ambas partes y una falta de aclaración explícita por el Estatuto (y considerando que es parte del procedimiento de la corte que el Estado demandante otorgue pruebas de lo demandado). Finalmente la corte adjudica la responsabilidad inicial a Argentina, pero aclara que se espera una cooperación del Estado de Uruguay.

La corte no se adentra a fondo dentro de los estudios de veracidad y confiabilidad de la evidencia presentada por las partes. Establece un régimen de confianza a los estudios independientes y generados específicamente para el tribunal como especificado por las partes. Bajo las obligaciones sustantivas la cortes establece:

1. Efectivamente se realizó un análisis de ubicación de la planta (en La Paloma, Nueva Palmira y Paso de los Toros) y el argumento de la delegación argentina de su posicionamiento especialmente perjudicial genera mérito; efectivamente posicionándose bajo un criterio de menor impacto ambiental y eficiencia para la misma.
2. Se establece que Uruguay afirmativamente realizó consulta a las poblaciones cercanas a la planta en relación a los percibidos efectos de la construcción e implementación de la misma.
3. Se observó que no existió una concentración fuera de parámetros regulatorios de contaminantes, oxígeno o fosfato en las aguas del Río. Se pudo constatar una gran concentración de algas a principios de 2009, pero no se pudo establecer una clara correlación.
4. No se puede objetivamente establecer claramente que Uruguay incumple su obligación de preservar el ambiente acuático, fauna y flora del Río Uruguay.

## **Decisión**

La decisión obtenida por la CIJ en gran medida está mediada por las opiniones consultivas de expertos, testigos directos de la implementación de la planta y los argumentos utilizados en la corte. Se resume de la siguiente forma:

1. Se establece que el Estado uruguayo infringió lo acordado en los artículos 7 al 12 del Estatuto del Río Uruguay al no notificar a la CARU en tiempo y forma la construcción de las papeleras. El reconocer esta infracción supone una apropiada satisfacción.
2. Se establece que el Estado uruguayo no infringió los artículos 35-36-41 del Estatuto del Río Uruguay referentes a la contaminación.
3. Se impide futuras apelaciones referente al conflicto específico en la corte.<sup>7</sup>

## 4. Posconflicto (2010-actualidad)

---

<sup>7</sup> Formato de la decisión finalizada parafraseando a fines simplificativos. También disponible al final del laudo tras el párrafo 193) en la bibliografía.

*“Esta vieja es peor que el tuerto...”*  
José “Pepe” Mujica Cordano.

#### 4.1. Gobiernos (2010-2019)

El año 2010 marcó un punto de inflexión para el relacionamiento entre Uruguay y Argentina. Una posibilidad de comenzar a enmendar la brecha que el conflicto y su resolución generó entre los dos países. Sumado a la finalización formal del conflicto con la resolución de la CIJ, en este año se dieron otros dos sucesos que *a prima facie* podrían haber favorecido al buen relacionamiento entre los países, la muerte de Néstor Kirchner el 27 de octubre y la finalización del gobierno de Tabaré Vázquez, asumiendo el 1 de marzo la presidencia uruguaya, José “Pepe” Mujica. De acuerdo con lo expresado por el Doctor Juan José Arteaga, entrevistado para el presente trabajo, Mujica apostó a restablecer las más cordiales relaciones entre Argentina y Uruguay, con un trabajo activo de relacionamiento personal con Néstor y Cristina, visitando múltiples veces Buenos Aires a solicitar audiencia con ambos, siendo ministro de ganadería de Vázquez y durante su candidatura presidencial. Si bien estos se mostraban favorables a la elección de Mujica, finalmente el único logro importante que trajo este esfuerzo fue el levantamiento del bloqueo del puente San Martín en julio de 2010 (Rebossio, 2010). A pesar de que el conflicto había finalizado, este dejó un recelo y una herida en ambos países ocasionando que la conflictividad continuaría hasta la finalización de los gobiernos de Mujica y Cristina Fernández en 2015.

Las relaciones se mantuvieron neutrales durante los primeros años de la presidencia de Mujica, si bien no hubo grandes señales de acercamiento tras el levantamiento de los bloqueos, tampoco existieron grandes enfrentamientos entre los gobiernos. No obstante, las heridas del conflicto seguían presentes y fuera por venganza o por desinterés en el impacto que tendría, en agosto de 2012 el gobierno argentino fija un 15% de recargo sobre las compras con tarjeta de crédito y débito en el exterior, afectando directamente la industria turística en Uruguay, cuya mayor clientela era de nacionalidad argentina (La Nación, 2012). La intencionalidad del gobierno argentino era debatible, pero las consecuencias al turismo argentino en Uruguay eran irrefutables y demostraba que la conflictividad se mantenía.

En 2013 resurge brevemente el conflicto de las papeleras ante la posibilidad de aumentar la producción de la planta, incitando una respuesta por parte del gobierno argentino amenazando con volver a la CIJ si el plan de llevaba a cabo, entregando “...una carta en la

que exige que ‘de inmediato’ el gobierno de Mujica deje sin efecto la autorización de aumentar la producción a la planta UPM.”. (El Observador, 2013)

La carta enviada a la embajada uruguaya se dirige de la siguiente manera:

*“Me dirijo a Usted, con el objeto de referirme a la decisión del Gobierno de la República Oriental del Uruguay, tomada el día 2 de octubre del corriente año a través de la Resolución del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA) No 1334/2013, de autorizar el aumento del volumen de producción máxima anual de la planta de UPM (ex Botnia).*

*El Gobierno de la República Argentina señala al del Uruguay que tal medida constituye una ruptura unilateral del mecanismo de información y consulta previas establecido en los artículos 7a 12 del Estatuto del Río Uruguay de 1975, el cual se encontraba en pleno desarrollo, luego de haber sido puesto en marcha por el Uruguay en el marco del citado artículo 7.*

*El Gobierno argentino lamenta que el Gobierno uruguayo, a pesar de los requerimientos formulados a diferentes niveles y hasta muy recientemente, haya adoptado esta medida. Esta interrupción unilateral constituye una nueva violación por parte del Uruguay de sus obligaciones que emanan del Estatuto del Río Uruguay y que la Corte Internacional de Justicia tuvo una oportunidad de precisar en su fallo del 20 de abril de 2010. Dicha autorización se inscribe también en la constatación del incumplimiento por parte de la planta de UPM (ex Botnia) de los standards establecidos pertinentemente y que se verán agravados si la autorización de aumentar la producción se implementara.*

*Por tal motivo, el Gobierno argentino reclama que, de inmediato, el Gobierno uruguayo deje sin efecto la Resolución del MVOTMA arriba referida, produzca la información complementaria pendiente, solicitada reiteradamente por la Delegación argentina ante la Comisión Administradora del Río Uruguay (CARU), y se atenga al procedimiento de información y consulta previas previsto en los artículos 7 a 12 del Estatuto del Río Uruguay.*

*De no proceder así el Uruguay, la Argentina considerará que la controversia que ha surgido no puede resolverse por la vía de negociaciones y se verá obligada a poner en marcha el procedimiento ante la Corte Internacional de Justicia previsto en el artículo 60 del Estatuto del Río Uruguay.*

*Aprovecho la oportunidad para saludar a Usted con la consideración más distinguida.” (El Observador, 2013)*

Esta amenaza formal de recurrir nuevamente a La Haya si se daba luz verde al aumento de la producción de UPM, propició una contestación por parte del ministro de Relaciones Exteriores uruguayo, Luis Almagro. Este respondió que UPM recibió la autorización luego de que hubieran sido agotados absolutamente “todos los plazos previstos en el estatuto del Río Uruguay, que el proyecto “no viola la soberanía ambiental argentina”, y que el trámite se inició “correctamente” ante la Comisión Administradora del Río Uruguay”, asegurando “que UPM presentó la solicitud en 2011, que el trámite se inició ‘correctamente’ ante la Comisión Administradora del Río Uruguay (CARU) en marzo de 2012.”. A su vez, Almagro sostuvo que la decisión de la CIJ establecía con claridad que los mecanismos de consulta del Estatuto del Río Uruguay no debían utilizarse como un veto implícito al accionar de los países.

La posición uruguaya, sin dejar de buscar la expansión del proyecto y con la convicción de no estar violando lo resuelto por la CIJ en el año 2010, siempre fue de apuesta al diálogo e intento de apaciguamiento del conflicto, señala Almagro en una entrevista:

*“La presencia del presidente José Mujica y nuestra reunión con Héctor Timerman (Canciller argentino) no fueron simples gestos políticos de apertura, fueron demostrativos de la voluntad de negociar. Fuimos portadores de una propuesta conteniendo elementos concretos y ambiciosos para lograr una solución al diferendo’, señaló.*

*Lamentablemente estas propuestas no fueron aceptadas por Argentina a pesar de que contenían respuestas para los temas que venían reclamando. Además aspiraba a contemplar y asimilar en la normativa Comisión Administradora del Río Uruguay (CARU) y del digesto los más exigentes estándares internacionales a la hora de medir los efluentes que pudieran salir’.” (Espectador, 2013)*

Finalmente, el conflicto nunca escaló a la CIJ pero marcó una continua corriente de enfrentamiento entre las dos naciones que desencadenó en el último episodio álgido para las

relaciones entre Uruguay y Argentina durante los períodos presidenciales de Cristina Fernández y Mujica, la denominada “guerra de los puertos”. El conflicto histórico entre los puertos de Montevideo y Buenos Aires data de la época del virreinato, con Montevideo teniendo la ventaja geográfica y Buenos Aires la ventaja política y económica. Para el siglo XXI, la competencia entre ambos se centró en la captación de las cargas en tránsito desde Paraguay y del interior argentino, con Montevideo captando la gran mayoría de estas. El conflicto da inicio por dos motivos, por un lado la negativa uruguaya de firmar el convenio multilateral de transporte marítimo del Mercosur, yendo en contra de “...la pretensión argentina de reservar para las banderas del Mercosur el tráfico en los puertos del bloque, así como también el movimiento de cargas de transbordo...” (Galli, 2013) y la publicación de una disposición el 29 de octubre de 2013 la cual establece que las cargas de exportación originadas en puertos argentinos podrán realizar trasbordos únicamente en puertos de jurisdicción nacional o de Estados parte del Mercosur o Estados asociados que mantengan un acuerdo de transporte marítimo vigente con la República Argentina (Artagaveytia, 2013). Esta disposición esencialmente prohibía el trasbordo en puertos uruguayos para la mercadería que saliera de Argentina, afectando enormemente al Puerto de Montevideo que perdió el 40% de su carga en el trimestre de noviembre a enero a causa de esta medida (Martínez, 2014).

En torno a este conflicto, Argentina tomó otra medida con el objetivo de captar las barcasas paraguayas que descargaban en el puerto uruguayo de Nueva Palmira el cual, debido a un acuerdo binacional entre Paraguay y Uruguay, le brindaba al primero una libertad similar a la de sus propios puertos. Perjudicando directamente al Uruguay y obrando bajo el supuesto de que “...la carga de la Hidrovía del Paraná le corresponde a Argentina.”, como expresó Horacio Tettamanti el entonces Subsecretario de Puertos y Vías Navegables de Argentina, las autoridades argentinas limitaron la autorización del tránsito para barcasas paraguayas por sus aguas territoriales. (Martínez, 2014)

Manteniéndose en los últimos años de gobierno de Cristina y “Pepe”, la lucha por las cargas de tránsito en los puertos, esta fraccionó más las relaciones de los países, perdurando hasta la finalización de ambos mandatos. En 2015 asume la presidencia de Argentina el entonces gobernador de Buenos Aires, Mauricio Macri, el cuál había sido muy crítico sobre las acciones del gobierno con respecto al relacionamiento con Uruguay, señalándolo como un “fracaso de la política exterior del gobierno” e infiriendo que el continuo choque entre los países se debía a que al gobierno argentino le “dolía” la resolución del conflicto por las

papeleras (Clarín, 2013). El ambiente previo a la elección, que vio enfrentados a Macri y a Cristina Fernández en busca de su segunda reelección, estuvo sumido de tensiones y discusiones alrededor de la situación socioeconómica del país como también escándalos de corrupción y de seguridad nacional, con polémicas en torno a la causa del atentado terrorista contra la AMIA, las denuncias contra Cristina Fernández por corrupción y la muerte del fiscal Alberto Nisman en condiciones dudosas.

Aun así, el triunfo de Macri fue bien visto por las autoridades uruguayas, cuyas elecciones de 2015 resultaron en la reelección de Tabaré Vázquez como presidente del país. Los cambios de gobiernos, y en especial el cambio de postura del gobierno argentino frente al de Uruguay, conllevó a un mejoramiento notorio en las relaciones entre los países. La intención de Macri de mejorar el relacionamiento se hizo notar desde la primera reunión presidencial entre él y Vázquez, a la cual llevó el decreto presidencial aprobado días antes de su visita al Uruguay, que ponía fin a la prohibición de transbordo en puertos uruguayos, impuesta por el gobierno de Cristina para las cargas que salieran del territorio argentino (El País, 2016, 8 de enero).

En su entrevista el doctor Arteaga se refiere al período presidencial de Macri como un “oasis” de paz y amistad en medio de un desierto de conflicto para las relaciones uruguayo-argentinas. A diferencia de sus predecesores, Macri buscó activamente cultivar las relaciones entre los países impulsando proyectos en conjunto de forma bilateral, como la candidatura conjunta para ser la sede del mundial 2030 o el acuerdo para comprar el gas fabricado por el proyecto uruguayo de la regasificadora (El País, 2016, 7 de enero); así como dentro del seno del MERCOSUR, impulsando el acuerdo MERCOSUR-Unión Europea, mostrándose unidos en favor de la suspensión de Venezuela como miembro pleno del Mercado (Rivas Molina, 2016), y con ambos presidentes mostrándose afines a los avances uruguayos para firmar un TLC, al menos frente a la prensa. Pues, la canciller argentina durante el gobierno de Macri, Susana Malcorra, le afirmó confidencialmente al canciller uruguayo Rodolfo Nin Novoa que nunca iba a “autorizar” al Uruguay a hacer un acuerdo bilateral con China (El País, 2022).

Sin embargo, las buenas relaciones no implicaron una finalización de la “guerra de puertos” sino un período de competencia leal en la que la “guerra” se dio por medio de facilidades y oportunidades que los puertos brindaban, captando nuevas cargas mediante negociación, precio y comodidades. (El Observador, 2019)

## 4.2. 2019-Actualidad

En 2019 cambia el gobierno argentino, superando Alberto Fernández a Macri en las elecciones presidenciales y retomando el justicialismo la casa de gobierno. Fernández había sido jefe de gabinete de Néstor Kirchner, pero fue un gran crítico tanto de Cristina como de Macri. Al mismo tiempo se estaban llevando a cabo las elecciones en Uruguay que vio enfrentados a Daniel Martínez por el Frente Amplio y a Luis Lacalle Pou del Partido Nacional, pero liderando una coalición de gobierno que integraba a miembros de otros partidos políticos. Tras salir electo en octubre, Alberto Fernández realizó su primera visita al Uruguay el mes siguiente, en la que se reunió con Tabaré Vázquez, José Mujica y Daniel Martínez, debido a sus vínculos personales con los tres, siendo cuestionado por favorecer a un candidato dado que no se reunió con Lacalle Pou. Aunque Fernández negó estar interfiriendo en las elecciones con su visita, sosteniendo que él estaba “obligado” a tener buen trato con cualquier persona que ocupará el cargo presidencial uruguayo, su visita días antes de la elección y la ausencia de comunicación presencial o telefónica con Lacalle Pou dio un mensaje claro de favoritismo. (El País, 2019)

En diciembre del mismo año se da el primer intercambio entre ambos presidentes electos en la asunción presidencial de Fernández, a la que Lacalle Pou asiste junto con Vázquez (Uruguay Presidencia, 2019). Este gesto, sin embargo, no fue devuelto por el presidente argentino, quien no estuvo presente en la asunción de su homólogo uruguayo en marzo de 2020, puesto que el mismo día se llevaba a cabo la inauguración de las sesiones ordinarias del Congreso argentino y, a pesar de su promesa de realizar una reunión en los días siguientes a la asunción, esta no se concretó debido al estallido de la crisis sanitaria por el Covid-19 (La Diaria, 2020). Al inicio de la crisis sanitaria las relaciones estuvieron estancadas, con los países centrándose en el manejo interno de la pandemia, pero en junio se reactivaron negativamente cuando el presidente Lacalle firma un decreto que flexibiliza aspectos legales para obtener la residencia fiscal en Uruguay buscando atraer inversiones y residentes que, en su gran mayoría, provienen de Argentina, plan que Fernández ya había criticado en enero del mismo año cuando Lacalle Pou lo comentó durante el período de elecciones, insinuando que Uruguay volvería a ser un paraíso fiscal y advirtiéndolo a Lacalle a que “lo pensara dos veces” (Clarín, 2020). La ausencia de Fernández en la asunción de Lacalle, sumado a las críticas por las medidas uruguayas para atraer inversores, generaron

rumores de mal relacionamiento entre los jerarcas, siendo alimentados, o confirmados, por los dichos del expresidente Mujica señalando que Fernández no estaba siendo receptivo a los avances continuos de Lacalle Pou para realizar la primera reunión presencial entre ambos mandatarios. Si bien tuvo lugar en noviembre del mismo año, destacó por el ambiente incierto y el tiempo que tomó acordar realizarla (El Observador, 2020). Un mes después, el Ministerio de Transporte y Obras Públicas (MTO) del Uruguay firma un acuerdo para realizar trabajos de dragado en el puerto de Montevideo aumentando a 14 metros la profundidad del canal de entrada al puerto, que impulsó una respuesta en reprimiendo por parte del gobierno argentino al contradecir un proyecto aprobado por ambos países en 2018 para el dragado hasta los 13 metros de profundidad, y generó otro cruce diplomático entre las naciones (La Nación, 2021).

El conflicto en torno a los puertos y el río de la plata había resurgido. En abril de 2021, cerca del vencimiento de la concesión para el dragado de la hidrovía con la empresa belga Jan de Nul y la argentina Emepa, dentro del gobierno argentino se plantea realizar un proyecto para habilitar una entrada al río de la Plata más próxima a las costas argentinas por un canal denominado el canal Magdalena (El Observador, 2021). El mismo se formaría a partir de la “prolongación en línea recta del tramo del Canal Punta Indio a partir de la curva llamada el Codillo en el Km 143,9 hasta la zona de profundidades naturales en el Río de la Plata” (Müller, 2020), como figura en la siguiente imagen<sup>8</sup>:

---

<sup>8</sup> La imagen fue obtenida del siguiente link: <https://www.bcr.com.ar/es/mercados/investigacion-y-desarrollo/informativo-semanal/noticias-informativo-semanal/algunas-5>



El objetivo era recuperar las cargas que trasbordaban en el puerto de Montevideo en lugar del puerto de Buenos Aires, pero el proyecto de dragado nunca comenzó.

Los cruces no se mantuvieron únicamente en el ámbito bilateral, sino que se agudizaron dentro del seno del Mercosur, siendo el primero en la cumbre presidencial por los 30 años del organismo realizada el 26 de marzo de 2021. Durante la misma Lacalle Pou sostuvo lo siguiente:

*“Es el momento para avanzar, es el momento para avanzar juntos. Obviamente, obviamente que el Mercosur pesa, obviamente que el Mercosur, su actividad, su producción, pesa en el concierto internacional, Lo que no debe de ser y no puede ser es un lastre. Nosotros no estamos dispuestos a que sea un corset en el cual nuestro país no se pueda mover, y por eso hemos hablado con todos los presidentes de la flexibilización. Flexibilización, distintas velocidades, veamos el nombre, veamos el concepto. Pero Uruguay necesita avanzar. Nuestro pueblo nos exige avanzar en el concierto internacional, y por eso vamos a proponer formalmente que se discuta en la mesa el tema de la flexibilización. Uruguay necesita que técnicamente y sobre todo políticamente, el Mercosur tome una decisión al respecto. Y por eso concluyendo, después de treinta años, hijos de este momento en el cual el mundo se mueve muy rápido, no hay tiempo para grandes diálogos y grandes comisiones, hay que*

*actuar. Casi todos los presidentes que hablaron antes que yo, hablaron de pragmatismo. Me quiero subir a ese concepto. Librado de ideologías, pensando en la libertad de desarrollo de los pueblos, cuidando el bloque y teniendo como centro una vez más, el individuo de cada uno de nuestros países. Tenemos que trabajar para la prosperidad de nuestras patrias. Es con el Mercosur, pero también es con la libertad que nuestro país necesita y merece. Muchas gracias.”* (Todo Noticias, 2021, [Material Audiovisual])

Propiciando una réplica tajante y confrontativa respuesta defensiva por parte de Alberto Fernández:

*“Así que lo que hago hincapié, terminemos con esos, con esas ideas, que ayudan tan poco a la unidad en un momento en que la unidad tanto nos importa. ¿Okay? No queremos ser lastre de nadie. Si somos un lastre, que tomen otro barco, pero lastre no somos de nadie.”* (Todo Noticias, 2021, [Material Audiovisual])

La tensión dentro del Mercosur se mantuvo y resurgió visiblemente durante la cumbre de ministros del Mercosur celebrada el 20 de julio de 2022, en la que el canciller uruguayo Francisco Bustillo y el canciller argentino Santiago Cafiero, intercambiaron cuestionamientos indirectos. Cafiero se refirió a la “desnaturalización” a la que algunos miembros pretenden sumergir al bloque, agregando que “los cuatro países fundadores aceptamos dos principios: (...) intergubernamentalidad (...), consenso en el proceso de toma decisiones.” (El Observador, 2021). Ante lo cual Francisco Bustillo respondió que el bloque solamente se asemejaba “a una zona de libre comercio imperfecta”, abogando por una mayor libertad para sus integrantes y criticando la magnitud e impacto que el arancel externo común (AEC) tiene en la economía uruguaya, al poseer un menor tamaño económico relativo, pero defendiendo el compromiso y convicción integracionista del Uruguay. Al finalizar la misma Uruguay no firmó la declaración conjunta al no hacer “mención a la modernización o flexibilización del bloque.” (El País, 2022).

## 5. Análisis

### 5.1 Conclusiones de las relaciones históricas de Uruguay y Argentina

Al analizar el relacionamiento histórico entre Argentina y Uruguay se llega a tres conclusiones, la relación entre ambos países es notoriamente desigual, la existencia de una actitud de supremacía en Argentina y altamente conflictiva en Uruguay, y la relevancia innegable del río Uruguay y del río de la Plata en el relacionamiento entre los países.

En primer lugar, al analizar el relacionamiento mismo desde una perspectiva realista se observa una desigualdad evidente, dada no solo por el tamaño territorial y demográfico superior, sino por la dependencia uruguaya para con el Estado argentino. Esta está principalmente marcada por su acercamiento histórico e influencia en el territorio uruguayo, siendo mayormente política al inicio de ambos Estados y evolucionando a una dependencia económica que lleva a la creación de tratados comerciales como el CAUCE y el posterior Mercosur. No obstante, y a pesar de esta desigualdad, se visualiza un balance en las relaciones argentino-uruguayas. Acuñando una visión realista este balance se explica totalmente mediante el tercero en discordia en el relacionamiento “bilateral” entre los países, Brasil. La influencia de Brasil en el territorio actúa como un contrapeso a la influencia argentina, generando un balance más favorable para el Uruguay y permitiéndole adoptar posiciones más verticales a Argentina siempre que cuente con el apoyo de Brasil. Un ejemplo de esta influencia se observa en la revolución de Venancio Flores en 1863, siendo que Argentina estuvo apoyando flagrantemente a Flores para destituir el gobierno democrático uruguayo desde que Bartolomé Mitre asume como presidente argentino, pero no se tomaron pasos definitivos hasta que Brasil tomó partido en el conflicto. A su vez, otra situación que actúa de ejemplo a este balance “bilateral”, son las primeras negociaciones por los límites fluviales entre Argentina y Uruguay a inicios del siglo XX. En estas Brasil influyó indirectamente, acordando tratados sumamente beneficiosos y justos con Uruguay en las cuestiones por las aguas del Yaguarón y Merín, con la ambición de influir en las negociaciones por los límites del río Uruguay y el Río de la Plata entre Uruguay y Argentina. El surgimiento de Uruguay se da a partir de la relación entre Brasil y Argentina y el desarrollo mismo del estado está influenciada por estos, al igual que su relación con los mismos. No se puede separar a Brasil de la relación entre Uruguay y Argentina, aunque, como desarrollaremos a continuación, no forma parte en su totalidad.

No obstante, para dilucidar completamente el relacionamiento entre los países es necesario acuñar una óptica constructivista, aunque no desestimando los postulados realistas que, como ya mencionado, son evidentes. Por tanto, se observa una relación que, si bien es desigual y conflictivo, evoluciona de tal forma que permite a Uruguay postular y defender sus intereses a pesar de que no se alinean por completo con los intereses argentinos. Se denota, en varias instancias históricas el orgullo nacional uruguayo que lleva a los gobiernos de turno, generalmente con el apoyo unido de todas las fuerzas políticas, a tomar posiciones diametralmente opuestas al gobierno argentino y aún así lograr total o parcialmente sus objetivos. Son situaciones que desde una óptica realista no deberían desarrollarse de la forma que lo hicieron, pero que por la evolución y reconocimiento histórico de ambos Estados terminan concluyendo de esta forma. Estas instancias suceden especialmente después de la consolidación política uruguaya, junto con la unión nacional, y son por ejemplo, la suspensión de relaciones diplomáticas con Argentina en 1932 o la amenaza de Uruguay de abandonar completamente las negociaciones por el Mercosur en 1994 tras los dichos del ministro argentino Domingo Cavallo.

Otra característica destacable del relacionamiento es la postura que ha adoptado el gobierno argentino o sus representantes frente al Uruguay, basada en la visión realista relativa de superioridad por su poderío territorial y demográfico. Este supuesto sentimiento de superioridad argentino con respecto al Uruguay, si bien no define a la población ni al país en sí mismo, ha persistido y se puede visualizar en diversos cruces diplomáticos como en posicionamientos estratégicos del gobierno argentino. Alimentado por el sueño de la “Patria Grande” y la unificación de los territorios del Río de la Plata, que implicaría el predominio bonaerense sobre Montevideo, el sentimiento persiste a través del tiempo y es evidentemente observable en los postulados de la Doctrina Zeballos y el accionar que esta refleja. La doctrina postulaba que el derecho argentino sobre los ríos limítrofes emanaba de la época colonial donde Buenos Aires como capital del virreinato tenía poder absoluto sobre el manejo de los mismos, por tanto utilizando hechos históricos de verticalidad entre Buenos Aires y Montevideo para reflejar una verticalidad entre Argentina y Uruguay frente a los ríos. Este sentimiento de predominio sobre el Uruguay, surge de lo que Arteaga en su entrevista señala como una “corriente patria grandista argentina”, la cual conserva la herida de la separación del virreinato y por tanto, busca mantener el relacionamiento vertical que privilegia inherentemente a la excapital del mismo. La “Guerra de Puertos” refleja la puja por mantener ese poderío. Si bien, en la actualidad, nace de la dependencia natural del puerto de Buenos

Aires frente al puerto de Montevideo, a causa de la línea de navegación del Río de la Plata. Las acciones del gobierno de Cristina Fernández y, en menor grado, de Alberto Fernández para atraer carga al puerto de su capital tuvieron como objetivo directo perjudicar la llegada de cargas a los puertos uruguayos y forzar el pasaje a través del puerto de Buenos Aires, buscando ser el principal puerto de la región, antagonizando al Uruguay y al puerto de Montevideo, entre otros. A su vez, se observa en acciones o expresiones de carácter personal, en dichos o acciones de figuras del gobierno que exponen rasgos de este pensamiento al obrar o realizar un discurso, ejemplos de esto son las palabras del ministro Cavallo en 1994 desmereciendo al Uruguay como aliado para el Mercosur o la falta de las ceremonias correspondientes tras la partida de un buque uruguayo de Buenos Aires que llevó al corte de relaciones diplomáticas en 1932.

Por otra parte, se destaca de forma contrapuesta una actitud uruguaya altamente confrontativa respecto a Argentina y, en ocasiones, oportunista. Tanto en el conflicto por los dichos de Cavallo en 1994, como en el conflicto por la falta de ceremonias en 1932, Uruguay respondió tajantemente, aprovechándolos para conseguir ventajas en la negociación por el Mercosur y mostrar una posición fuerte ante la población, respectivamente. También se visualiza durante la presidencia de Lacalle Pou, en la que Uruguay actúa forzosamente en busca de sus objetivos nacionales. Tal es el caso del conflicto por la profundidad de dragado para el acceso al puerto de Montevideo, en el que Uruguay acuerda dragar catorce metros yendo en contra de lo acordado con Argentina, así como la implementación de facilidades de residencia e inversión, diseñadas específicamente para atraer inversores argentinos. El accionar uruguayo es similar, a su vez, en el conflicto por la papelera, pues el proyecto para instalar las plantas se aprueba y comienza sin informar a la CARU como establece el Estatuto del Río Uruguay, accionando con indiferencia ante un acuerdo establecido con Argentina.

Por otra parte, queda clara la relevancia del río Uruguay y del Río de la Plata en las relaciones entre Uruguay y Argentina, especialmente a partir del siglo XX. La cuestión de los límites fluviales y los derechos de los cauces, fueron el epicentro de algunos de los mayores cruces políticos entre ambos países, incluyendo el principalmente estudiado en este trabajo. La cordialidad y buena fe es una base completamente necesaria para el buen uso de las aguas y la cooperación en lo referente a las mismas, y aunque en ocasiones los intereses nacionales han primado, en la base teórica y en materia de tratados este sentimiento está presente.

## 5.2 Análisis de los laudos y sentencias

En lo que concierne al estudio jurídico de los laudos analizados, cabe resaltar que ambos juzgaron distintas aristas del mismo conflicto en relación a la jurisdicción y competencia que ambas tuvieron permitidas ejercer sobre el caso.

### **Tribunal *Ad Hoc* Mercosur**

Desde la perspectiva del Mercosur y el Tribunal *Ad Hoc*, la demanda de Uruguay se centró en la infracción argentina del tratado de asunción por los cortes de puentes, bloqueando el tráfico de personas y bienes establecido en el mercado común. El juicio se centró en determinar la validez del incumplimiento en relación a lo acordado en el tratado contra los derechos humanos de la población argentina a protestar una potencial amenaza, al mismo tiempo de existir otros canales de comercio presentes. La jurisdicción del Tribunal emana del aspecto perjudicial al comercio que causaron las papeleras, pero no necesariamente establece jurisdicción para juzgar la propia implementación del proyecto. La opinión del Tribunal *Ad Hoc*, establece que existió un incumplimiento por parte de Argentina en este aspecto y que la misma no tiene capacidad de establecer penalizaciones económicas o garantías emanadas de este incumplimiento. El resultado de este laudo fue claro, se le dio la razón a Uruguay en la forma pero no en el fondo: Otorgando validez al argumento de un incumplimiento intencional por el gobierno argentino, pero el mismo carece de aplicación práctica para resolver el conflicto.

De acuerdo a la entrevista pactada con Alejandro Pastori, podemos entender la decisión de la corte desde una postura principalmente política. De acuerdo al Doctor y Catedrático de derecho internacional de la UdelaR, se puede observar como la conclusión del laudo carece de un efecto práctico a los hechos y existió una intención del tribunal de “mantener buenas relaciones con todas las partes”. Esta noción puede ser claramente observada en la pronunciación de “buena fe” por el Estado argentino durante las observaciones del laudo, solamente para ser seguido por un detallado análisis explicativo de la arbitrariedad y falta de negociación estatal en los cortes de los puentes. Se entiende que la “buena fe” emana del Estado argentino en proteger los derechos de los protestantes, para la misma no es aplicable en consideración a los perjuicios ocasionados al Estado uruguayo y las obligaciones pertenecientes al Tratado de Asunción. Es bajo esta lógica que en esta

investigación nos preguntamos: ¿A quién representa esta “buena fe” argentina?, ¿a su población o a sus compromisos internacionales?

El laudo del Mercosur efectivamente cumplió su propósito: Esclarecer el conflicto y determinar si Argentina estaba cumpliendo sus obligaciones en el bloqueo de sus puentes. El objetivo del tribunal fue logrado, pero el objetivo del Uruguay no lo fue debido a la inaplicabilidad de medidas compensatorias o de garantías frente a este incumplimiento.

## **CIJ**

El juicio de la CIJ estaba centrado en la jurisdicción proveniente del capítulo XV del Estatuto, la cual explícitamente la menciona como mecanismo de solución de controversias. Debido a esto, el enfoque del juicio de la CIJ estuvo en la correcta actuación, debida diligencia y cumplimiento de las obligaciones sustantivas de las partes bajo el Estatuto de 1975. De esta forma, el resultado del laudo lo podemos identificar extrañamente como el reverso del visto a través del Mercosur: Una victoria de forma para Argentina al establecer el incumplimiento de Uruguay en notificar en debida forma la construcción de la planta, y una victoria de fondo para Uruguay al establecer que el incumplimiento de las leyes procedimentales no suponía un incumplimiento de las leyes sustantivas.

Inicialmente, es la postura del equipo de investigación y los referentes entrevistados, que el gobierno argentino no contaba con completa certeza de un claro incumplimiento de las obligaciones medioambientales del Estatuto. Si consideramos los estudios presentados a la corte, las observaciones de los institutos independientes en sus investigaciones, y las declaraciones de organismos como la Academia Nacional de Ingeniería Argentina (Infobae, 2007), queda claro que el gobierno argentino contaba con amplia evidencia de un control responsable del proyecto de construcción. Durante el juicio se estableció un claro punto de rispidez a la hora de que estudios tomar como verídicos y fehacientes; de acuerdo a los estándares propuestos por ambas naciones, los resultados frente al impacto ambiental de las plantas fue concluyente y a favor de Uruguay en todos los puntos. Tal es la magnitud del control de contaminación medioambiental que en el futuro se aumentaría la producción de la misma y se optaría por abrir nuevas plantas en territorio uruguayo.

Por otra parte, uno podría argumentar que Argentina tenía razón en propiciar la demanda a la CIJ debido a que Uruguay incumple sus obligaciones procedimentales. Este argumento puede ser rebatido mediante dos perspectivas: La narrativa Argentina frente al caso, y los argumentos de la Corte.

Comenzando por el primer punto si analizamos la narrativa del gobierno argentino y de los grupos sociales claramente podemos observar que el foco siempre estuvo en los percibidos incumplimientos medioambientales. La problemática subyacente con la construcción de las papeleras no estuvo en la falta de transparencia entre los Estados, sino en un posible riesgo medioambiental percibido por las poblaciones de Gualeguaychú. Es preciso recordar que bajo el discurso argentino, las protestas sociales son el impulsor del accionar y tenacidad del gobierno, no necesariamente por las fallas procedimentales o secretismo uruguayo. Anexamente, durante el principio del conflicto se realizaron intentos de mediación bilateral a través de la comisión de análisis binacional y reuniones entre las cancillerías: Las cuales a los ojos de dos figuras entrevistadas para este trabajo de tesis, el Secretario General Sergio Abreu y el Catedrático Dr. Alejandro Pastori, y a la narrativa presentada en el caso, nunca contaron de una total voluntad política argentina.

Desde la perspectiva de la Corte, se puede observar que existió la presencia de jueces disidentes como lo fueron el Al-Khasawneh, Simma, Vinuesa y Cançado Trindade, lo cuales desde distintas posiciones argumentan que no es preciso establecer una diferenciación clara entre la normativa procedimental y sustantiva del tratado. De acuerdo a estos autores, “la forma conforma el fondo” (Pastori, 2010) y como tal es inapreciable un incumplimiento parcial de las obligaciones sin perjudicar el objetivo final del tratado. A pesar de estas opiniones, la votación por parte de la corte estuvo a favor 11 votos a 3 (Pastori, 2010) a favor de establecer que Uruguay no incumple sus obligaciones en los artículos 35-36-41, a pesar de sí haber incumplido los artículos del 7 al 12.

Es debido a esta mayoría obtenida entonces, que resulta nulo el argumento argentino de incumplimiento procedimental como suficiente para frenar la planta: De acuerdo a la corte, no existió un incumplimiento al fondo del acuerdo; y por lo cual el proyecto se mantuvo activo.

## **Observaciones de los juicios**

Como se mencionó previamente, en ambos juicios existió una clara distinción en lo que refiere a incumplimientos en el fondo o forma del asunto. En la práctica se puede llegar a observar que ninguna de las dos naciones obtuvo los resultados deseados de la demanda realizada: Uruguay no logró garantías para detener los cortes de puente, ni Argentina pudo detener la construcción de las plantas.

El caso del Tribunal *Ad Hoc* resulta particularmente interesante para el análisis realizado. Esto se debe a que el sistema de controversias del Mercosur efectivamente identificó la transgresión Argentina en el bloqueo de los puentes, pero se vio tanto incapacitado como incapaz de prevenir, sancionar o mediar los continuados cortes. Es debido a esto que es razonable cuestionar la capacidad del tribunal y el sistema de mecanismos del Mercosur en resolver estas problemáticas. Durante la entrevista con el Dr. Pastori se consultó frente a su perspectiva en relación a la “buena fe” de Argentina mencionada en el laudo, y contestó que se puede identificar no solo una perspectiva legal al argumento sino política. La opinión profundizaban en que comúnmente los resultados de los juicios son parcialmente determinados por los jueces que lo incorporan y el marco internacional que lo respalda - específicamente eligiéndolos para la posición. De acuerdo a esta lógica, se puede observar que la conformación de tres jueces (dos de los países involucrados y uno imparcial) estipulada por el Protocolo de Olivos y su marco de acción general genera una estructura de incentivos por el cual un juez difícilmente decida laudar directamente y de forma dura contra su país.

El artículo académico “Política y Derecho en el Mercosur. Sistema de solución de controversias”, de la Magíster y profesora Virginia Delisante, arroja luz sobre el funcionamiento y evolución *de iure* que experimentó el Mercosur a lo largo de los años, haciendo énfasis en los distintos diferendos entre los Estados parte y en lo que concierne, particularmente, a la desavenencia argentino-uruguaya por el bloqueo de los puentes de Fray Bentos y Gualeguaychú, laudada en el marco del Protocolo de Olivos (PO). El artículo estipula el hecho de que en la práctica el TPR funciona eficazmente, pero falla a la hora de lograr que los Estados acaten sus decisiones. Como se puede apreciar en la siguiente cita:

*“Antes de ello, se presentó directamente ante la Corte Internacional de Justicia (CIJ), lo que envía una clara señal de la confianza que se pone en el sistema de solución de controversias del Mercosur para hacer cumplir sus laudos. En términos internacionales, el caso*

*propiamente dicho, debido a la cláusula convencional expuesta en el Estatuto del Río Uruguay, debía solucionarse en la Corte Internacional de Justicia. A no ser que de mutuo acuerdo, los Estados firmaran un memorándum de acuerdo para resolverlo por otros medios, cosa que no ocurrió. La actitud de ambos países involucrados, el que no cumple y el que no confía, le hace un flaco favor al Mercosur, quien resulta el gran perdedor jurídico (Pastori, 2007:213) del conflicto.” (Delisante, 2011, p. 42).*

El extracto demuestra el hecho de la carente voluntad argentina de respetar el derecho del sistema de integración y la percepción neorrealista de *realpolitik* uruguaya de ser consciente de que Argentina efectivamente sólo respetaría a un tribunal internacional de peso mayor, como la CIJ. ¿Obligatoriamente significa que el TPR no funciona? En el caso de este último, no se pudo solucionar la violación de la libre circulación por parte de los piqueteros de Gualeguaychú. La postura uruguaya era clara, no se podía acceder a las demandas argentinas con los puentes bloqueados. No se puede negociar con los puentes bloqueados. (González Lapeyre, 2007). Retornando a la pregunta, no necesariamente significa que el TPR no funciona, pero cuando menos, desnuda el hecho de que los Estados partes no acatan sus decisiones, no logrando cumplir su cometido.

La teoría constructivista de las relaciones internacionales mencionada en el Marco Teórico establece que el accionar de los Estados, las organizaciones internacionales y los actores están mediados por el contexto que los engloba. Bajo esta teoría se puede entender que las reglas del juego en el sistema internacional están determinadas por la voluntad de sus partes y cómo se interrelacionan. Se puede fácilmente relacionar el juicio del Tribunal *Ad Hoc* bajo esta teoría, lo cual nos permite explicar cómo la voluntad del mismo estaba mediada en gran forma al contexto que la engloba - las relaciones bilaterales entre Uruguay y Argentina tanto dentro como fuera del Mercosur. Otro ejemplo de esto puede observarse en la comisión ambiental binacional, donde los representantes nunca tuvieron una real independencia de los actores políticos que los seleccionaron.

### 5.3 El conflicto como expresión geopolítica de Argentina

En cuanto a la expresión geopolítica de Argentina en el conflicto, en primer lugar, podemos analizar el abanderamiento como asunto nacional por parte del gobierno de

Kirchner de la causa medioambientalista piquetera, como una situación de oportunismo político y una forma vindicativa de lidiar con la desazón de haber perdido la inversión que casi fue instalada en la Argentina. Debido a que en principio, la toma de puentes y crisis, fue originada en Gualeguaychú, luego la situación fue escalada hacia la causa nacional que hizo que el gobierno argentino, realizara las acciones que hizo.

Es imposible entender la posición argentina frente al conflicto sin dar atención a las movilizaciones civiles que conforman a un actor provincial del mismo: La asamblea ciudadana ambiental de Gualeguaychú. Esta organización tomó la responsabilidad principal de establecer las fechas de cortes, controles de ruta y proyección mediática de las protestas.

En varias ocasiones se ha podido observar como esta ONG no solo era habilitada a realizar cortes de puentes por plazos indefinidos, sino que también en muchos casos implementa un paso selectivo de tráfico, habilitando a ciertos vehículos el transitar por las rutas dirigidas al puente San Martín. Por otra parte es de especial relevancia la elección de las fechas de los “piquetes”<sup>9</sup> o “cortes” en relación a la zafralidad de comercio y turismo entre los países. Estos cortes, como analizamos previamente, se han realizado principalmente durante el verano y épocas de turismo, tiempo donde se conoce que el impacto económico y social será más alto. Consecuentemente atrayendo a una mayor atención mediática y presión gubernamental:

*“El conflicto ha logrado sostener, aunque con altibajos, la atención mediática durante este período (2006-2010). La mayor atención mediática se produce durante la temporada estival debido a la afluencia turística en la zona y, en ocasiones especiales, como los fallos dictados por el Tribunal Internacional de La Haya...”* (Serrani & Demirdjian, 2010, p.3)

Es de esta forma que observamos una directa intencionalidad del movimiento de causar el mayor daño posible, con el fin de ejercer una mayor presión a ambos gobiernos ribereños. Este actor innegablemente tuvo un gran efecto en mediar las posiciones de los Estados, llevando al gobierno argentino a tener que apoyar los cortes de puentes en perjuicio de su imagen y capital político.

---

<sup>9</sup> Término el cual los miembros de la Asamblea optan por alejarse, debido a que consideran se asocia con los movimientos “piqueteros” sindicales y sociales pre-existentes en el resto del país. En la práctica el efecto de los cortes de ruta eran esencialmente los mismos, distorsionar el tráfico para llamar atención a la causa apoyada.

Asimismo, declaraciones y jugadas de ajedrez geopolítico por parte de funcionarios de primer nivel de la administración argentina “han azuzado el conflicto y generado, también en la orilla occidental del río compartido, sentimientos nacionalistas y anti-uruguayos que tienden a alimentar el conflicto” (Hummer, Mellado, *et al*, 2006, p. 224). Lo mismo pero yendo aún más lejos, “las reiteradas intervenciones del Gobierno argentino ante el Banco Mundial”, con comunicaciones dirigidas a su entonces Presidente, Paul Wolfowitz. Con el objetivo de lograr el impedimento de la concesión de la financiación necesaria para la edificación de Botnia: Esgrimiendo denuncias “de que la legislación financiera del sistema bancario uruguayo permite el lavado de dólares”.

Puede interpretarse al involucramiento del gobierno de Kirchner con la causa como una suerte de sublimación de sus impulsos de hacerle sentir al Uruguay el peso de su frustración, enojo y poderío realista relativo. Pareciera ser “la 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” (Hummer, Mellado, *et al*, 2006, p. 4).

Con la intención de hacerle pagar el precio de haberse atrevido a no haber realizado el proceso al mínimo detalle estipulado en el artículo 7 del Estatuto del Río Uruguay. Con lo cual de esa forma, Uruguay eludió la muy altamente probable reticencia y negación de su contraparte argentina en la aceptación de las inversiones celulósicas, en el seno de la CARU.

Pese al hecho de que existieron previas reuniones en las cuales la Argentina era consciente de la futura construcción. La siguiente cita bibliográfica del reporte de la CIJ (2010), arroja luz sobre esto:

*“En fecha 2 de marzo de 2004 los Cancilleres de Argentina y Uruguay llegaron a un entendimiento con relación al curso de acción que se dará al tema, esto es, facilitar por parte del gobierno uruguayo, la información relativa a la construcción de la planta y, en relación a la fase operativa, proceder a realizar el monitoreo, por parte de CARU, de la calidad de las aguas conforme a su Estatuto.”* (Corte Internacional de Justicia, 2010, p. 61)

De la entrevista realizada al señor Secretario General de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), Sergio Abreu, obtuvimos diferentes acotaciones y contribuciones a la hora de la comprensión y análisis argumental del conflicto. Desde el punto de vista del mencionado, los países con menor poder relativo, deben actuar con ingenio y sagacidad a la hora de enfrentarse a países con características de imposición. En lo que él define como el desarrollo de una inteligencia molesta. Podríamos definir esta como una estrategia de ingenio para la concreción de los intereses ulteriores de la política exterior en un mundo realista, sin necesariamente aplicar *hard power*.

En ese sentido, en lo que respecta a la decisión uruguaya de no haber actuado de acuerdo al artículo 7, como luego dictaminó la Corte Internacional de Justicia de La Haya, podemos interpretarla como una manera estratégica de lograr sus intereses nacionales no cumpliendo con el artículo antedicho. Nos referimos a la omisión de aviso de debido proceso, para evitar una respuesta negativa por parte de un país con las peculiaridades políticas que lo caracterizan y frustrado por la pérdida de esa oportunidad de influjo de inversión, pondría obstaculizaciones de diversa índole. Una astuta maniobra política para lograr los intereses nacionales, que de otras maneras, además de incongruente con la tradición de la política exterior uruguaya, sería muy poco probable.

En este contexto, podemos interpretar las decisiones llevadas a cabo por el gobierno argentino mediante una lógica realista. *A exempli gratia*, podemos comenzar con la no intervención frente al corte de los puentes por parte de los piqueteros en Gualeguaychú. Acción que contraviene todo principio del Derecho Internacional Público asumido por la República Argentina. Teniendo en cuenta a Edison González Lapeyre (2007):

*“Afecta el derecho de circulación a variadas personas, de cualquier nacionalidad, que quieran entrar o salir de nuestro país o de la República Argentina, en un tránsito normal u al que tienen derecho”.* (González Lapeyre; 13)

En el mismo sentido, el no acatamiento de la decisión del TPR al volver a cortar los puentes en repetidas ocasiones, muestra también una lógica realista de no querer colaborar con el sistema multilateral de resolución de controversias en el seno del Mercosur. Un país

grande que se niega a acatar lo que un tribunal determina para seguir en su actitud e intencionalidad de querer someter a un país con menor poderío relativo de *hard power*.

Igualmente, la continuación sostenida mediante la omisión del gobierno argentino en desarmar los piquetes ilegales en el marco del Mercosur, explotándolos políticamente para la “Argentina unida” de Kirchner, fue una manera de boicotear el turismo en el Uruguay. Bien sabido es que el turismo, es una de las principales industrias del Uruguay. No obstante, esta modalidad de intentar someter a la economía y resistencia uruguaya, no es nueva. Con esta modalidad debió lidiar en su momento, entre otros, el expresidente Luis Batlle Berres, padre de Jorge Batlle. Como marca la historia y como fue analizado a lo largo del estudio de caso, las relaciones entre Uruguay y Argentina han estado llenas de altibajos. En ese sentido, “tuvieron épocas de acercamiento y otras de tensión” (Hummer, Mellado, *et al*, 2006, p. 49).

Recordado es el enfrentamiento entre las administraciones de Luis Batlle Berres y Juan Domingo Perón. Catalogada como la “última más grave, que produjo serios y perjudiciales incidentes entre ambas”, separando a los pueblos y propiciando “fuertes deterioros políticos, sociales y económicos (...) en razón de enfrentamientos ideológicos, de alianzas cruzadas entre partidos políticos internos y de antipatías entre los presidentes de turno”. Generando un cierre de fronteras y graves pérdidas económicas al Uruguay en términos de turismo.

Comparando esta última situación de tensa gravedad entre Buenos Aires y Montevideo con la acaecida con las plantas de celulosa, podemos sostener lo siguiente. Desde el punto de vista de Heber Arbuét-Vignali y Luis Barrios, la situación entre Batlle Berres y Perón:

*“(...) pudo darse por explicado por razones ideológicas y personales; esta segunda edición de enfrentamientos en las puertas del siglo XXI puede tener explicación en motivos económicos personales y ocasionalmente ambientales porque los argumentos de este último tenor han sido más que un pretexto que una seria causa de preocupación para los Estados. Lo que sí tienen en común ambos casos es que la radicalización de los gobernantes influyó para que los pueblos, el común de las gentes se distanciaran y enfrentaran en forma poco creíble o racional.”* (Hummer, Mellado, *et al*, 2006, p. 50).

Increíblemente, el referido diferendo del siglo XX, fue subsanado mediante la firma del Tratado de Límites del Río de la Plata y el Estatuto del Río Uruguay. Este último, reza en uno de sus numerales, “(...) animados en el común propósito de estrechar los (...) vínculos de afecto y amistad que siempre han existido entre sus respectivos Pueblos (...)” (Estatuto del Río Uruguay, 1975). Jurídicamente, es debido al Estatuto referido que el Uruguay y la Argentina se vieron enfrentadas, al accionar esta última los procesos legales en contra de la primera.

Nuevamente, bajo una nueva modalidad justicialista encarnada en el kirchnerismo, Uruguay y Argentina estaban enfrentadas. En este sentido, la negativa argentina a tolerar la construcción de las plantas de celulosa, llevaron a que esta accionara el artículo 60 del capítulo XV del Estatuto del Río Uruguay. Luego de la finalización del fallo de la CIJ y una aparente resolución del mismo debido a esta, las relaciones entre Uruguay y Argentina siguieron marcadas y enfrascadas en torno a la situación concerniente a las papeleras. Cualquier cambio que Uruguay hiciera o avisara de realizar, Argentina esgrimía su ferocidad diplomática con el afán de no cambiar el *statu quo*. Es interesante tomar en consideración el hecho de que:

*“(...) no deja de ser paradójica que otra fuerza política que, como el Peronismo, tuvo en sus orígenes un marcado discurso y accionar imperialista -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 socio, vecino y hermano de sangre, hacia los brazos de Estados Unidos (...)”* (Hummer, Mellado, et al, 2006, p. 234)

Demostrando nuevamente que “las afinidades ideológicas y políticas exhibidas (...) han quedado subsumidas en el marco de lo que los dos grandes gobiernos enfrentados entienden sus intereses nacionales particulares”. Primero a las administraciones de izquierda enfrentándose y luego al líder del Frente Amplio, solicitando hipotética ayuda militar a George Bush. Es de suma importancia recalcar, el deterioro y mala relación entre los presidentes Vázquez y Kirchner, factor analizado previamente en el trabajo. Juan José Arteaga Sáenz de Zumarán, expresidente de la Comisión Organizadora de la XVI Cumbre Iberoamericana, en la cual Néstor y Cristina se acercaron a Juan Carlos I para que medie en el

conflicto, propone que Néstor se sintió traicionado por Tabaré, postulando la mala relación entre los presidentes como factor fundamental en el desarrollo de la escalada conflictual. Sugiere que Kirchner creía que un gobierno de izquierda en el Uruguay iba a hacer lo contrario a Jorge Batlle. Luego al ser consultado acerca de la posible cruzada política del gobierno argentino, matiza en el siguiente aspecto. Al inicio no fue una cruzada política, pero luego sí. Es en la cumbre de gobernadores que el conflicto es planteado como una causa nacional. La idea de Néstor era acumular capital político y apoyo para sus planes futuros. Por lo tanto, luego de que suceden los hechos en Gualaguaychú, es que el gobierno argentino hace una causa nacional del tema de las celulósicas.

Como fue desarrollado a lo largo del estudio, las relaciones entre los gobiernos argentinos sucesivos al conflicto de las papeleras, a excepción del de Mauricio Macri (Presidencia Uruguay, 2015), estuvieron marcados por una suerte de *revival* con respecto a la situación de las plantas. Verbigracia, las cartas enviadas durante la administración de Cristina Fernández con el afán e intencionalidad de conminar al gobierno uruguayo a la hora de mejorar la matriz y cuantificación productiva de sus fábricas. Desde un análisis realista, podemos apreciar una continuación de las presiones mediante la narrativa construida durante los años del conflicto y del juicio en la ciudad de La Haya. Asimismo, a partir de la interpretación del análisis histórico realizado a lo largo del estudio, una continuación de la presión y postura cuasi-ideológica, o realista, de la fallida subyugación al Uruguay por parte de Buenos Aires. Tales como la teoría de la costa seca, etcétera.

Asimismo, podemos destacar desde una perspectiva constructivista, como fue estipulado, la continuación de la retórica construida a lo largo del conflicto en sí *per se* en los siguientes gobiernos argentinos de Cristina Fernández y Alberto Fernández. Dándole identidad a la Argentina en contraposición a un enemigo común exterior.

Es importante recalcar la inoperancia deliberada por parte del gobierno de la República Federativa del Brasil durante el conflicto, involucrado en el diferendo entre Uruguay y Argentina de manera cuasi-directa a través del Mercosur. Esta ausencia del Brasil, demuestra la conocida y famosa existencia de, en palabras de Sergio Abreu, la “vieja trenza” argentino-brasileña (Abreu, 2013). Este concepto de vieja trenza, sugiere que las potencias geopolíticas de la región, son conscientes de que un problema entre ellas es grande, mientras que un problema de una de ellas con otro país de menor poder relativo, significa un conflicto de menor envergadura. Por ese motivo, el Brasil no se inmiscuyó en el diferendo pese a estar

involucrado indirectamente en el mismo de dos formas. La primera, por ser una de los tres países junto con Uruguay y Argentina que comparten el Río Uruguay. La segunda, por ser miembro del Mercosur.

Esto demuestra otra arista de la expresión geopolítica argentina. Pese a que el conflicto entre Uruguay y Argentina enfrentó a gobiernos con proximidades ideológicas fuertes, estimamos importante recalcar el hecho de la coincidencia temporal del gobierno de Lula da Silva. Dado que en ese sentido, la proximidad político-ideológica entre los gobiernos de estas potencias, puede haber dado un mejor contexto para el respeto de la histórica trenza (aunque esta esté basada en la primacía del realismo geopolítico). Tomando en consideración los actuales enfrentamientos entre los gobiernos de Alberto Fernández y Jair Messias Bolsonaro y teniendo presente la suerte de apoyos directos e indirectos que la administración de este último ha tenido para con el Uruguay durante la presidencia de Luis Alberto Lacalle Pou. Verbigracia, los acuerdos sobre aranceles de zonas francas y declaraciones en favor del gobierno del país oriental.

En ese sentido, haciendo un análisis actual de las relaciones entre Uruguay y Argentina, denotamos una continuación del hostil afán de control sobre la nación uruguaya a través del Mercosur y de declaraciones presidenciales poco felices.

Podemos apreciar que a partir del conflicto del presente estudio, las relaciones bilaterales entre los dos países quedaron afectadas y marcadas negativamente. Si bien estas sufrieron altibajos y oscilaciones propias de la naturaleza regional cambiante del contexto político sudamericano, como también de situaciones como la acaecida con las empresas Motociclo y Metzen y Sena, las papeleras fueron un antes y un después.

A día de hoy, más allá de la continuación de la tensión en el gobierno de Cristina Fernández, mediante la recreación de la antaño guerra de puertos, y el actual gobierno de Alberto Fernández, podemos notar un resquebrajamiento en la relación bilateral. Si bien, como fue estipulado, el macrismo fue una suerte de isla o nueva administración con una intencionalidad más constructiva, a día de hoy la Argentina y el Uruguay chocan constantemente en el seno del Mercosur. Uruguay pretende una mayor liberalización o una mayor apertura del bloque, Argentina se opone y apuesta por un proteccionismo y conservadurismo económico. El presidente uruguayo declara que Uruguay necesita abrirse al mundo, diciendo que “el Mercosur no puede ser un lastre”, Alberto Fernández se ensaña con

la expresión al darse por aludido y afirmar que su país no era lastre de nadie y que si a alguien no le gustaba, “que se tomen otro barco” (Todo Noticias, 2021). Uruguay quiere iniciar negociaciones bilaterales con otros países, Argentina se hace escuchar con sus observaciones, especialmente con la famosa negociación del acuerdo de libre comercio (ALC) con la República Popular China.

Estas negociaciones fueron incipientes durante el segundo mandato de Tabaré Vázquez, visitando al Estado asiático firmando un acuerdo de cooperación estratégica entre los países, lo que se dio como un entendimiento antesala para el posible ulterior ALC (Uruguay Presidencia, 2016). El cual desde su anuncio, tuvo siempre una férrea oposición argentina. Una suerte de continuación beligerante entre CFK y el antiguo adversario geopolítico de su difunto esposo primero, continuada durante el actual mandato de Fernández.

En lo que respecta a las oposiciones y enfrentamientos verbales más recientes, se puede apreciar la prepotencia del gobierno argentino y su lógica realista de bloque y anhelo de control y dominación en lo que consideran su esfera de influencia. De qué otra manera pueden analizarse enfrentamientos que no coadyuvan a un estable relacionamiento o el querer impedir decisiones económicas de desarrollo a un socio comercial con un mercado más pequeño en relación a la Argentina. Tomando las declaraciones de Lacalle Pou, se necesita la voluntad política para liberalizar el Mercosur. Los enfrentamientos y declaraciones argentinas, parafraseando a Fernández, ayudan poco y le hacen un flaco favor a la unidad y el consenso deseados para ello.

## 6. Conclusiones

Diversas posturas afirman que el diferendo acaecido a raíz de las plantas de celulosa marcó un antes y un después en las relaciones bilaterales entre los países; complicando las ya flacas aptitudes de funcionamiento del Mercosur, al ser el primer conflicto de tal envergadura en su seno. En palabras de Zlata Drnas de Clément y Waldemar Hummer, el conflicto de las plantas de celulosa, “ha hecho que no sólo las relaciones bilaterales se han vuelto tensas sino también las de MERCOSUR y ALADI” (Hummer, Mellado, *et al*, 2006, p. 103). En ese mismo sentido, asimismo apuntan las interpretaciones expuestas de las acciones llevadas a cabo por los gobiernos luego del conflicto.

Por lo tanto, en lo que respecta a la forma en que el conflicto afectó las relaciones entre Uruguay y Argentina, podemos concluir que a pesar de que a lo largo de la historia las relaciones diplomático-políticas entre los países sufrieron altibajos, la situación de las plantas de celulosa fue una suerte de evento inaudito en la historia reciente de las naciones. Esto puede observarse principalmente por la atracción y fragor internacional que el mismo propició, acabando por dilucidarse en La Haya. Un diferendo entre dos naciones socias que terminó con una sentencia que nada cambió en lo referente a la ubicación y construcción de las plantas, más que darle una especie de estocada final al diferendo.

Pero luego de acabado este largo y mediático juicio, las relaciones sobre todo entre los presidentes Vázquez y Kirchner y posteriores administraciones, siguió siendo lamentable. Con *revivals* de guerra de puertos, amenazas de recurrir a La Haya nuevamente si se aumentaban los volúmenes de producción de las plantas, acusaciones cruzadas y mediáticos desacuerdos bilaterales en el seno del Mercosur. Podría estipularse, como afirma Arteaga Sáenz de Zumarán, que quedaron heridas sin subsanar hasta el día de hoy. Haciendo la salvedad del oasis macrista, quien levantó prohibición de transbordos en Uruguay del último gobierno kirchnerista, la vuelta del kirchnerismo al poder, trajo consigo grandes bloqueos y malas señales para las administraciones uruguayas.

Por lo tanto, haciendo un breve recuento de las consecuencias que el conflicto trajo podemos destacar como las más sustanciales a las siguientes: cortes de puentes, la neo guerra de puertos, las acusaciones a la banca uruguaya por parte de Argentina ante el Banco Mundial y la OCDE, y las obstaculizaciones al turismo argentino en el Uruguay.

Un ejemplo claro de la lamentable y tensa relación entre los presidentes Vázquez y Kirchner, que *per se* se transfiere a las administraciones, es el veto que este último aplicó sobre la candidatura del último al cargo de Secretario General de la Unasur. Si la mala relación entre ellos fomentó la creación del conflicto en sí mismo, su empeoramiento y continuación, es consecuencia y parte del círculo vicioso negativo de causa y efecto.

Entre las secuelas observadas por el conflicto hay ejemplos como el retiro de la inversión española de ENCE. La cual en el juego y bajo la presión geopolítica y judicial argentina, optó por cambiar sus objetivos en el Uruguay. Esta misma enemistad también es visible en la política portuaria hostil enfocada en el perjudicamiento indirecto de los puertos uruguayos por parte de CFK. Asimismo, las denuncias de Argentina primeramente ante el Banco Mundial para prevenir los flujos monetarios que facilitaban la inversión de las plantas en el Uruguay y luego ante la OCDE para denunciar a Botnia por “incumplir las guías del organismo multilateral para compañías multinacionales” (El Observador, 2011), realizada por el Centro de Derechos Humanos y Ambiente de Argentina.

En síntesis, basándonos en la información recabada a lo largo del estudio, podemos concluir que la primera hipótesis: “la desavenencia por las plantas de celulosa, generó un punto de inflexión negativo en las relaciones histórico-diplomáticas entre los dos países, impactando en el relacionamiento bilateral y en el seno del Mercosur”, se cumple. Si bien el conflicto fue a raíz de las inversiones y sus supuestos efectos irreversibles sobre las aguas compartidas, con el correr del tiempo y tras pasar el fallo de la CIJ, la agresión y tensión de los gobiernos argentinos, sumaron otros elementos que marcan el cambio vehemente luego del conflicto para con Uruguay, sumando acciones y nuevas situaciones de tensión entre las administraciones.

Asimismo, en lo que concierne a la segunda hipótesis, la cual estipula que el conflicto en cuestión, fue utilizado por el gobierno argentino como una cruzada política para explotar políticamente a los piqueteros y mejorar su imagen doméstica, podemos establecer que se cumple. Aunque *a prima facie*, podemos denotar que en un principio, el conflicto nació en Gualeguaychú. Las protestas nacieron de parte del activismo medioambientalista de esa ciudad. El gobierno y sus aliados provinciales, hicieron de la discordia y magnitud protestante, una causa nacional que derivó en la escala conflictual que posteriormente se generó.

Igualmente, la mala relación entre los presidentes y la frustración económica y geopolítica generada por la inversión en la ribera occidental, desataron una reacción feroz por parte de las autoridades argentinas. “Nada de esto hubiera pasado, si el proyecto de Botnia, se hubiera concretado en la Provincia de Entre Ríos, como estuvo por ser” (González Lapeyre, p. 8). Transformando el abanderamiento del gobierno argentino, en una cruzada política, cuyo interés nacional era que Uruguay relocalizara las plantas. No obstante, tomando en cuenta todas las estratagemas y accionares tomados por parte de la administración argentina, podemos interpretar también que el objetivo era someter al Uruguay política y económicamente, para hacerle pagar el precio de desarrollar la inversión celulósica.

Este conflicto, provocó heridas a ambos márgenes del río difíciles de olvidar. Por un lado, podríamos decir que los gobiernos de tipo kirchnerista hasta hoy, quedaron marcados por no haber logrado sus objetivos para Uruguay. Por el otro, es difícil que el sistema político uruguayo y la sociedad en su conjunto olvide las consecuencias que las políticas argentinas pensadas para dañar al Uruguay han provocado. Tales como los bloqueos de puentes, obstáculos al turismo, políticas portuarias, situaciones bancarias, entre otros factores.

Recapitulando sobre las consecuencias que el conflicto propició hasta nuestros días, destacamos, los cortes de puentes, el retiro de ENCE, las denuncias ante el Banco Mundial y la OCDE, las trabas al turismo y el deterioro sostenido y paralizante que afecta al Mercosur. Siendo este instrumento de integración regional, víctima de las decisiones geopolíticas realistas que van en contra de su *raison d'être*.

# Bibliografía

- Acosta, M. (Productor). (2021, 16 de diciembre). Estallido 2001: A 20 años del 20 de diciembre | Documental exclusivo de A Dos Voces [Documental]. Todo Noticias. Accedido el 30 de abril, 2022, desde: [https://www.youtube.com/watch?v=dDGXyFxTR1k&ab\\_channel=TodoNoticias](https://www.youtube.com/watch?v=dDGXyFxTR1k&ab_channel=TodoNoticias);
- Addy, M. (1989). Gravámenes al Comercio Exterior. Colección JVS, 11, 2da edición;
- Anton, D. K. (2010). Case Concerning Pulp Mills on the River Uruguay (Argentina v Uruguay) (Judgment) [2010] ICJ Rep (20 April 2010). Australian International Law, Journal 213. Accedido el 2 de mayo, 2022, desde: [http://www.austlii.edu.au/cgi-bin/viewdoc/au/journals/AUIntLawJl/2010/13.html?context=1;query=pulp%20mills%20on%20the%20uruguay%20river;mask\\_path=](http://www.austlii.edu.au/cgi-bin/viewdoc/au/journals/AUIntLawJl/2010/13.html?context=1;query=pulp%20mills%20on%20the%20uruguay%20river;mask_path=);
- Arbuet-Vignali, H. (2008). Papeleras en la región. ¿Qué hacemos con los riesgos?. Carlos Alvarez.
- Arocena Olivera, E. (1984). Evolución y Apogeo de la Diplomacia Uruguaya: 1828-1948. División Imprenta del Palacio Legislativo;
- Artagaveytia, P. A. (2013, 2 de diciembre). Mercosur: transporte de carga marítima. Marval O'Farrell Mairal. Accedido el 7 de agosto, 2022, desde: <https://www.marval.com/publicacion/mercosur-transporte-de-carga-maritima-11754>;
- Bafico, H. (Expositor). (2015, 12 de junio). Impactos de la devaluación de la moneda en Brasil [Conferencia]. Montevideo, Uruguay: Universidad ORT Uruguay. Accedido el 30 de abril, 2022, desde: <https://facs.ort.edu.uy/30028/36/impactos-de-la-devaluacion-de-la-moneda>;
- Batlle, J. (2002, 4 de junio). Disculpas públicas a Eduardo Duhalde [Discurso]. Argentina, Buenos Aires. Accedido el 2 de julio, 2022, desde: [https://www.youtube.com/watch?v=9smoeA1f1BA&ab\\_channel=ArchivoDiChiaraCanal2](https://www.youtube.com/watch?v=9smoeA1f1BA&ab_channel=ArchivoDiChiaraCanal2);

- Bertoni, L. (Enero-Abril, 2008) La solución de controversias en el Mercosur. *Cadernos de Estudos Latino-Americanos*, 4, 39-62. Accedido el 2 de mayo, 2021. Disponible en: <https://bdigital.ufp.pt/bitstream/10284/3117/3/39-62.pdf>;
- Bou Franch, V. (2006). Los procedimientos para la solución de controversias en el Mercosur. *Agenda internacional*, Año XII, 23, 261-294. Accedido el 4 de mayo, 2021. Disponible en: <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/agendainternacional/article/view/8317/8621>;
- Burchill, S., Linklater, A., Devetak, R., Donnelly, J., Nardin, T., Paterson, M., Reus-Smit, C., & True, J. (2005). *Theories of International Relations* (ed.). Palgrave Macmillan.;
- Castillo, L. (2021, 14 de diciembre). El helicóptero que trasladó a De la Rúa, la imagen que sintetizó el derrumbe de la Convertibilidad. *Télam Digital*. Accedido el 29 de abril, 2022, desde: <https://www.telam.com.ar/notas/202112/577661-helicoptero-de-la-rua-derrumbe-convertibilidad.html>;
- Clarín (2005, 24 de diciembre). Celebraciones: protesta sobre la principal vía que une Argentina y Uruguay. *Papeleras: un corte de ruta perjudicó a los viajeros*. Clarín. Accedido el 4 de mayo, 2022, desde: [https://www.clarin.com/ediciones-anteriores/papeleras-corte-ruta-perjudico-viajeros\\_0\\_r1wf0DIyAte.html](https://www.clarin.com/ediciones-anteriores/papeleras-corte-ruta-perjudico-viajeros_0_r1wf0DIyAte.html);
- Clarín (2013, 3 de octubre). Conflicto con Uruguay. Macri calificó el conflicto con Uruguay como un “fracaso de la política exterior del Gobierno”. Clarín. Accedido el 7 de agosto, 2022, desde: [https://www.clarin.com/politica/macri-conflicto-uruguay-exterior-gobierno\\_0\\_Bk\\_Z9tXjPXe.html](https://www.clarin.com/politica/macri-conflicto-uruguay-exterior-gobierno_0_Bk_Z9tXjPXe.html);
- Clarín (2020, 1 de julio). Grandes patrimonios: Uruguay flexibiliza desde hoy los requisitos para obtener la residencia, con los argentinos en la mira. Clarín. Accedido el 9 de agosto, 2022, desde: [https://www.clarin.com/mundo/uruguay-flexibiliza-hoy-requisitos-obtener-residencia-argentinos-mira\\_0\\_ovawjeBoE.html](https://www.clarin.com/mundo/uruguay-flexibiliza-hoy-requisitos-obtener-residencia-argentinos-mira_0_ovawjeBoE.html);
- Connolly, M. & de Melo, J. (1994). The effects of protectionism on a small country. *World Bank Regional and Sectoral Studies*.;

- Constitución de la Nación Argentina. Artículo 35. 1 de mayo de 1853, reformada en 1994. Accedido el 26 de junio, 2022, desde: <https://www.casarosada.gob.ar/images/stories/constitucion-nacional-argentina.pdf>;
- Convención Preliminar de paz, celebrada entre el gobierno de las Provincias Unidas del Río de la Plata, y Su Majestad el Emperador del Brasil. Artículo 10. 27 de agosto de 1828. Accedido el 30 de mayo, 2022, desde: [https://tratados.cancilleria.gob.ar/tratado\\_archivo.php?tratados\\_id=kqOqm5U=&tipo=kg==&id=lp2p&caso=pdf](https://tratados.cancilleria.gob.ar/tratado_archivo.php?tratados_id=kqOqm5U=&tipo=kg==&id=lp2p&caso=pdf);
- Convenio Argentino-Urugayo de Cooperación Económica [CAUCE]. 24 de agosto de 1974. Accedido el 14 de junio, 2022, desde: <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/3653079.HTML#protocolo>;
- Cote, S. (2011). *Protesting pulp: Argentina battles pulp mills on the River Uruguay*. *Law and Business Review of the Americas*, 17(4), 733-760.;
- de Herrera, L. A. (1912). *El Uruguay Internacional*. República Oriental del Uruguay Cámara de Representantes, reimpresso mayo 1988;
- Delisante, V. (2011). *Política y Derecho en el Mercosur. Sistema de solución de controversias*. *Studia Politicae*, 23, 31-49;
- Deluca, S. (2012, junio). *El dilema de esperar el cambio o usar las herramientas existentes*. *Revista Aportes para la Integración Latinoamericana*, Año XVIII, 26(1), 1-20. Accedido el 4 de mayo, 2021, desde: <https://revistas.unlp.edu.ar/aportes/article/view/3437/3608>;
- Duhalde, E. (2002, 1 de enero). *Discurso de asunción presidencial de Eduardo Duhalde ante la Asamblea Legislativa [Discurso]*. Argentina, Buenos Aires. Accedido el 1 de junio, 2022, desde: [https://www.youtube.com/watch?v=TcgIKER\\_E4U&ab\\_channel=ArchivoPrisma](https://www.youtube.com/watch?v=TcgIKER_E4U&ab_channel=ArchivoPrisma);
- *El Observador* (2011, 11 de abril). *Organización argentina denuncia a Botnia ante la OCDE*. *El Observador*. Accedida el 14 de agosto, 2022, desde: <https://www.elobservador.com.uy/nota/organizacion-argentina-denuncio-a-botnia-ante-la-ocde-20114111930>;

- El Observador (2013, 15 de octubre). Argentina oficializó amenaza: si Uruguay no da marcha atrás, vuelve a La Haya. El Observador. Accedido el 15 de mayo, 2022, desde: <https://www.elobservador.com.uy/nota/argentina-oficializo-amenaza-si-uruguay-no-da-marcha-atras-vuelve-a-la-haya--2013101515330>;

- El Observador (2019, 22 de febrero). Guerra de puertos: Argentina afirma que ya le quitó más de la mitad de los tránsitos a Uruguay. El Observador. Accedido el 8 de agosto, 2022, desde:

<https://www.elobservador.com.uy/nota/guerra-de-puertos-argentina-afirma-que-ya-quito-mas-de-la-mitad-de-transitos-a-uruguay-2019221183741>;

- El Observador (2020, 19 de noviembre). Lacalle Pou se reunió con Alberto Fernández en Anchorena. El Observador. Accedido el 9 de agosto, 2022, desde: <https://www.elobservador.com.uy/nota/lacalle-pou-se-reune-con-alberto-fernandez-en-anchorena-2020111913158>;

- El Observador (2021, 18 de marzo). Jerarca K busca reeditar conflicto portuario y acusó a Montevideo de “blanqueo de plata”. El Observador. Accedido el 9 de agosto, 2022, desde: <https://www.elobservador.com.uy/nota/jerarca-k-busca-reeditar-conflicto-portuario-y-acuso-a-montevideo-de-blanqueo-de-plata--202131721360>;

- El País (2001, 30 de julio). El Senado argentino aprueba la ley de déficit cero. EL PAÍS. Accedido el 30 de abril, 2022, desde: [https://elpais.com/economia/2001/07/30/actualidad/996478374\\_850215.html](https://elpais.com/economia/2001/07/30/actualidad/996478374_850215.html);

- El País (2001, 31 de julio). La Ley de Déficit Cero impone drásticos recortes en el gasto público en Argentina. EL PAÍS. Accedido el 30 de abril, 2022, desde: [https://elpais.com/diario/2001/07/31/internacional/996530402\\_850215.html](https://elpais.com/diario/2001/07/31/internacional/996530402_850215.html);

- El País (2006, 8 de enero). Paz en la "guerra de puertos". El País Uruguay. Accedido el 8 de agosto, 2022, desde: <https://www.elpais.com.uy/informacion/paz-guerra-puertos.html>;

- El País (2016, 7 de enero). Macri derogó prohibición de hacer transbordos en puertos uruguayos. El País Uruguay. Accedido el 7 de agosto, 2022, desde: <https://www.elpais.com.uy/informacion/macri-derogo-prohibicion-transbordos-puertos-uruguayos.html>;

- El País (2019, 14 de noviembre). Alberto Fernández: "Estoy obligado a llevarme bien con el que resulte presidente". El País Uruguay. Accedido el 9 de agosto, 2022, desde: <https://www.elpais.com.uy/informacion/politica/alberto-fernandez-llego-uruguay-reune-vazquez-almorzara-martinez.html>;
- El País (2022, 15 de julio). La reflexión de la excanciller de Macri a Nin Novoa sobre un posible TLC Uruguay - China. El País. Accedido el 22 de agosto, 2022, desde: <https://www.elpais.com.uy/informacion/politica/reflexion-excanciller-macri-nin-novoa-posible-tlc-uruguay-china.html>;
- Emén Ycaza, A. (2017). El Mercosur: del éxito coyuntural a la realidad estructural. Revista Caribeña de Ciencias Sociales, marzo 2017. Accedido el 20 de marzo, 2022, desde: <https://www.eumed.net/rev/caribe/2017/03/mercosur.html>;
- Espectador (2005, 1 de junio). Quedó instalada la comisión técnica mixta para las plantas de celulosa. ESPECTADOR.COM. Accedido el 3 de mayo, 2022, desde: <http://historico.espectador.com/economia/43733/quedo-instalada-la-comision-tecnica-mixta-para-las-plantas-de-celulosa>;
- Espectador (2013, 3 de octubre). Almagro: "Decisión no viola soberanía ambiental argentina". ESPECTADOR.COM. Accedido el 25 de mayo, 2022, desde: <http://historico.espectador.com/politica/275235/almagro-decision-no-viola-soberania-ambiental-argentina#1>;
- Estatuto del Río Uruguay. Noviembre de 1973. Accedido el 25 de mayo, 2022, desde: <http://www.online.com.uy/plantas/doc/estatuto.htm>;
- Europa Press (2006, 5 de enero). Uruguay.- El 60% de los uruguayos respalda la instauración de dos plantas de celulosa en la frontera con Argentina. Europa Press. Accedido el 3 de mayo, 2022, desde: <https://www.europapress.es/internacional/noticia-uruguay-60-uruguayos-respalda-instauracion-dos-plantas-celulosa-frontera-argentina-20060105174300.html>;
- Finnemore, M., & Sikkink, K. (2001). TAKING STOCK: The Constructivist Research Program in International Relations and Comparative Politics. *Annual Review of Political Science*, 4(1), 391–416. <https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.4.1.391>;

- Galli, E. (2013, 5 de noviembre). Transbordos: una declaración de guerra al puerto de Montevideo. La Nación. Accedido el 3 de agosto, 2022, desde:<https://www.lanacion.com.ar/economia/comercio-externo/transbordos-una-declaracion-de-guerra-al-puerto-de-montevideo-nid1635376/>;
- Gobierno de la República Argentina. (2020, October 15). Denominación. Argentina.gob.ar. Accedido el 28 de junio, 2022, desde: [https://www.argentina.gob.ar/pais/territorio/denominacion#:~:text=%22Las%20denominaciones%20adoptadas%20sucesivamente%20desde,provincias%2C%20emple%C3%A1ndose%20las%20palabras%20%22Naci%C3%B3n](https://www.argentina.gob.ar/pais/territorio/denominacion#:~:text=%22Las%20denominaciones%20adoptadas%20sucesivamente%20desde,provincias%2C%20emple%C3%A1ndose%20las%20palabras%20%22Naci%C3%B3n;);
- González Lapeyre, E. (2007). La cuestión de las plantas de pasta de celulosa: breve análisis para no entendidos. Ediciones Cruz del Sur;
- Graña, F. (2009). Gobernanza, diálogo social y conflicto. El discurso de los actores colectivos involucrados en la instalación de la fábrica de pasta de celulosa Botnia S.A. en Fray Bentos, Uruguay. Universidad de la República (Uruguay), Facultad de Ciencias Sociales. Accedido el 23 de mayo, 2022, desde: [https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/bitstream/20.500.12008/8016/1/TD\\_Gra%2b%2c%20a6aFrancois.pdf](https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/bitstream/20.500.12008/8016/1/TD_Gra%2b%2c%20a6aFrancois.pdf);
- Griffiths, M., Roach, S. C., & Solomon, M. S. (2009). Fifty Key Thinkers in International Relations (2da edición). Routledge;
- Halloran, K. (2010). ¿Es la Corte Internacional de Justicia el Foro Correcto para las Disputas de Contaminación Fluvial Transfronterizas?. Sustainable Development Law & Policy of the American University Washington College of Law, 10(4), 45-46. Accedido el 4 de mayo, 2021, desde: <http://eds.a.ebscohost.com.proxy.timbo.org.uy:2048/eds/pdfviewer/pdfviewer?vid=3&sid=a095275a-b469-42b6-a99f-9c634b3d487a%40sdc-v-sessmgr02>;
- Hernandez Beloqui, J. I. (2013, marzo). El conflicto de las papeleras entre Argentina y Uruguay. entre Argentina y Uruguay. ¿Resolución o transformación?. Instituto Catalá Internacional. Accedido el 4 de mayo, 2021, desde: [http://www.icip.cat/wp-content/uploads/2020/11/2013.3.el\\_conflicto\\_de\\_las\\_papeleras.pdf](http://www.icip.cat/wp-content/uploads/2020/11/2013.3.el_conflicto_de_las_papeleras.pdf);
- Hooft, E. D. (2018). El conflicto de las Papeleras y el MERCOSUR: la demanda de Argentina contra el Uruguay ante la CIJ. La probable sentencia final. Relaciones

Internacionales, Vol. 17, no. 34, pp. 107 - 120. Accedido el 4 de mayo, 2021, desde: <https://doaj.org/article/32bd6f6fc1474a6ebbc14a29de38c67>;

- Hummer, W., Mellado, N. B., *et al* (2006). Cooperación y conflicto en el Mercosur. Lerner.

- IPS Agencia de Noticias. (1997, 6 de septiembre). Mercosur: Solución de Conflictos a Ritmo de Bicicleta. IPS Agencia de Noticias. el Accedido 28 de julio, 2022, desde: <https://ipsnoticias.net/1997/09/mercosur-solucion-de-conflictos-a-ritmo-de-bicicleta/>;

- Jackson, R., & Sorensen, G. (2006). Social constructivism. En *Introduction to International Relations: Theories and Approaches* (3ra edición, pp. 161–177). Oxford University Press. [https://e-edu.nbu.bg/pluginfile.php/147644/mod\\_resource/content/0/jackson\\_sorensen\\_Intro\\_in\\_IR\\_chap06.pdf](https://e-edu.nbu.bg/pluginfile.php/147644/mod_resource/content/0/jackson_sorensen_Intro_in_IR_chap06.pdf);

- Kirchner, N. (2003, 25 de mayo). Discurso de asunción presidencial de Néstor Kirchner ante la Asamblea Legislativa [Discurso]. Argentina, Buenos Aires. Accedido el 3 de julio, 2022, desde: [https://www.youtube.com/watch?v=SJ85il5O0Zs&ab\\_channel=CasaRosada-Rep%C3%BAblicaArgentina.](https://www.youtube.com/watch?v=SJ85il5O0Zs&ab_channel=CasaRosada-Rep%C3%BAblicaArgentina.);

- La Diaria (2020, 13 de febrero). Alberto Fernández no vendrá a la asunción presidencial de Luis Lacalle Pou. La Diaria. Accedido el 9 de agosto, 2022, desde: <https://ladiaria.com.uy/articulo/2020/2/alberto-fernandez-no-vendra-a-la-asuncion-presidencial-de-luis-lacalle-pou/>;

- La Nación (2006, 31 de enero). Fracaso un acuerdo en la comisión binacional. LA NACIÓN. Accedido el 5 de mayo, 2022, desde: <https://www.lanacion.com.ar/politica/fracaso-un-acuerdo-en-la-comision-binacional-nid776697/>;

- La Nación (2009, 18 de marzo). Tabaré Vázquez ratificó el veto a Kirchner en la Unasur. LA NACIÓN. Accedido el 5 de mayo, 2022, desde: <https://www.lanacion.com.ar/el-mundo/tabare-vazquez-ratifico-el-veto-a-kirchner-en-la-una-sur-nid1109788/>;

- La Nación (2012, 31 de agosto). El recargo del 15% alcanzará a los pagos con tarjeta de débito y a las compras por Internet. LA NACIÓN. Accedido el 2 de agosto, 2022, desde:

<https://www.lanacion.com.ar/economia/dolar/mas-controles-de-la-afip-los-recargos-alcanzar-an-al-pago-con-tarjeta-de-debito-y-a-compras-p-nid1504292/>;

- La Nación (2016, 25 de octubre). Batlle y su polémica frase: "Los argentinos son una manga de ladrones, del primero hasta el último". LA NACIÓN. Accedido el 2 de julio, 2022, desde: <https://www.lanacion.com.ar/el-mundo/battle-y-su-polemica-frase-los-argentinos-son-una-manga-de-ladrones-del-primero-hasta-el-ultimo-nid1950207/>;

- La Nación (2021, 1 de abril). ¿Otro foco de conflicto? Disputa con Uruguay por el dragado del puerto de Montevideo. LA NACIÓN. Accedido el 9 de agosto, 2022, desde: <https://www.lanacion.com.ar/el-mundo/otro-foco-de-conflicto-disputa-con-uruguay-por-el-dragado-del-puerto-de-montevideo-nid01042021/>;

- Landau, E. (2014). Argentina – Uruguay: Guerra mediática por las papeleras. Centro Internacional de Estudios Superiores de Comunicación para América Latina (CIESPAL). Accedido el 4 de mayo de 2021. Disponible en: <https://doaj.org/article/7f426037c43e4124930515cac3940a29>;

- Laudo del Tribunal Arbitral “Ad Hoc” de Mercosur constituido para entender de la controversia presentada por la República Oriental del Uruguay a la República Argentina sobre “omisión del Estado argentino en adoptar medidas apropiadas para prevenir y/o hacer cesar los impedimentos a la libre circulación derivados de los cortes en territorio argentino de vías de acceso a los puentes internacionales Gral. San Martín y Gral. Artigas que unen la República Argentina con la República Oriental del Uruguay”, (Tribunal Arbitral “Ad Hoc” del Mercosur, 21 de junio, 2006). Accedido el 2 de mayo, 2021. Disponible en: [https://www.tprmercosur.org/es/docum/laudos/Laudo\\_arb\\_omision\\_estado\\_arg.pdf](https://www.tprmercosur.org/es/docum/laudos/Laudo_arb_omision_estado_arg.pdf);

- Laudo del Tribunal Permanente de Revisión constituido en plenario para entender el recurso de revisión presentado por la República Argentina contra la decisión del tribunal arbitral Ad Hoc de fecha 21 de junio de 2006, constituido este para entender la controversia promovida por la República Oriental del Uruguay contra la República Argentina sobre: “Impedimentos a la libre circulación derivado de los cortes en territorio argentino de vías de acceso a los puentes internacionales Gral. San Martín y Gral. Artigas”, (Tribunal Permanente de Revisión del Mercosur, 6 de julio, 2006). Accedido el 3 de mayo, 2021. Disponible en: [https://www.tprmercosur.org/es/docum/laudos/Laudo\\_02\\_2006\\_es.pdf](https://www.tprmercosur.org/es/docum/laudos/Laudo_02_2006_es.pdf);

- Lazić, D. (2017). International Court of Justice: Pulp Mills on the River Uruguay (Argentina v. Uruguay). *International Legal Materials*, 49, 1118-1180. Accedido el 4 de mayo, 2021, desde: <https://www.cambridge.org/core/journals/international-legal-materials/article/abs/international-court-of-justice-pulp-mills-on-the-river-uruguay-argentina-v-uruguay/9E91F3E6CF756649D66AEDA4117ABDF1>;
- Lee, M. K. (2006). The Uruguay paper pulp mill dispute: highlighting the growing importance of NGOs and public protest in the enforcement of international environmental law. *Sustainable Development Law & Policy*, 7(1), 71-73;
- Magariños, G. (1991, junio). Uruguay en el Mercosur. Fundación de Cultura Universitaria;
- Maiztegui Casas. L. R. (2008a). Orientales: Una historia política del Uruguay. Tomo 3: De 1938 a 1971. Planeta;
- Maiztegui Casas. L. R. (2008b). Orientales: Una historia política del Uruguay. Tomo 4: De 1972 a 1985. La dictadura (1973-1985) Planeta;
- Maiztegui Casas. L. R. (2008c). Orientales: Una historia política del Uruguay. Tomo 5: De 1985 a 2005. La democracia restaurada. Planeta;
- Martínez, M. (2014, 28 de marzo). Uruguay y Argentina se disputan los puertos del Río de la Plata. *El País*. Accedido el 7 de agosto, 2022, desde: [https://elpais.com/internacional/2014/03/28/actualidad/1396021898\\_923501.html](https://elpais.com/internacional/2014/03/28/actualidad/1396021898_923501.html);
- Merlinsky, M. (2008, 16 de enero). Nuevos repertorios de acción colectiva y conflicto ambiental: una cronología del conflicto por la instalación de las plantas de celulosa en el Río Uruguay. *Nuevo Mundo Mundos Nuevos*. Accedido el 5 de mayo, desde: <https://journals.openedition.org/nuevomundo/16412?gathStatIcon=true&lang=pt>;
- Müller, G. (2020, 14 de agosto). Algunas consideraciones sobre el Canal Magdalena. *Bolsa de Comercio de Rosario*. Accedido el 10 de agosto, 2022, desde: <https://www.bcr.com.ar/es/mercados/investigacion-y-desarrollo/informativo-semanal/noticias-informativo-semanal/algunas-5>;
- Onuf, N. (1989). *World of Our Making: Rules and Rule in Social Theory and International Relations*. Routledge, reprint 2013.

- Palermo, V. & Lavega, M. (2014). Papeleras: las castañas siguen en el fuego. *Iberoamericana - América Latina*, Vol. 7, no. 27, pp. 179 - 184. Accedido el 4 de mayo, 2021, desde: <https://doaj.org/article/e92631506ed04c14b71ab5efbb453340>;
- Pérez, M. (2006, 31 de enero). Fracaso de la comisión bilateral con Uruguay abre paso a La Haya. *Cronista*. Accedido el 5 de mayo, desde: <https://www.cronista.com/impresa-general/Fracaso-de-la-comision-bilateral-con-Uruguay-a-bre-paso-a-La-Haya-20060131-0016.html>;
- Posner, E. A., & de Figueiredo, M. F. P. (2005). Is the International Court of Justice Biased? *The Journal of Legal Studies*, 34(2), 599–630. <https://doi.org/10.1086/430765>
- Prokopiw, M. (2007). La papelera Botnia, una industria en disyuntiva. El conflicto entre Uruguay y Argentina, un análisis de los contenidos de un mes de publicaciones de El País digital y LaNacion.com. Accedido el 24 de mayo, 2022, desde: <https://racimo.usal.edu.ar/3820/1/P%C3%A1ginas%20desde500023667-La%20papelera%20Botnia,%20una%20industria%20en%20disyuntiva.pdf>;
- Pulp Mills on the River Uruguay (Argentina v. Uruguay), 113 (Corte Internacional de Justicia, 13 de julio, 2006). Accedido el 3 de mayo, 2022, desde: <https://www.icj-cij.org/public/files/case-related/135/135-20060713-ORD-02-00-EN.pdf>;
- Pulp Mills on the River Uruguay (Argentina v. Uruguay), 14 (Corte Internacional de Justicia, 20 de abril, 2010). Accedido el 3 de mayo, 2022, desde: <https://www.icj-cij.org/public/files/case-related/135/135-20100420-JUD-01-00-EN.pdf>;
- Punte, R. A. (2019). Sobre las denominaciones de la República Argentina en relación con el utilizado en la Declaración de la Independencia y en documentos posteriores. *Forum*, 8, 53-64. Accedido el 28 de junio, 2022, desde: <https://repositorio.uca.edu.ar/bitstream/123456789/10002/1/sobre-denominaciones-republica-argentina.pdf>;
- Rebossio, A. (2010, 10 de junio). Gualguaychú levanta el bloqueo con Uruguay. *El País*. Accedido el 1 de agosto, 2022, desde: [https://elpais.com/internacional/2010/06/18/actualidad/1276812001\\_850215.html](https://elpais.com/internacional/2010/06/18/actualidad/1276812001_850215.html);

- Ribeiro, Ana. (2009). *Los tiempos de Artigas. Guerra al godo*. Montevideo, Uruguay: Planeta.
- Rivas Molina, F. (2016, 24 de octubre). Mauricio Macri y Tabaré Vázquez apuntan hacia la suspensión definitiva de Venezuela en el Mercosur. *El País*. Accedido el 8 de agosto, 2022, desde: [https://elpais.com/internacional/2016/10/24/argentina/1477338499\\_776974.html](https://elpais.com/internacional/2016/10/24/argentina/1477338499_776974.html);
- Rodríguez, J. (Noviembre, 2007). La responsabilidad internacional del Estado: el caso de las plantas de celulosa y los bloqueos en el río Uruguay. *International Law: Revista Colombiana de Derecho Internacional*, 10, 43-74. Accedido 4 de mayo, 2021. Disponible en: <https://repository.javeriana.edu.co/handle/10554/25809>;
- Rodríguez Aycáguer, A. M. (2015). El conflicto entre Uruguay y Argentina por la jurisdicción del río de la plata (1907-1910). *Política Exterior, Imágenes Mutuas y Sentimiento Nacional. Claves. Revista De Historia*, 1, 139–178. <https://doi.org/https://ojs.fhce.edu.uy/index.php/claves/article/download/455/394/1205>;
- Rodríguez Zamora, R. (2019). Asunto “Papeleras” por el río Uruguay: Un caso político al interior de la Corte Internacional de Justicia (Examen crítico del uso del derecho por parte de países y organismos). Universidad de Chile. Accedido 4 de mayo, 2021. Disponible en: <http://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/170315/Asunto-papeleras-por-el-rio-Uruguay-un-caso-politico-al-interior-de-la-corte-internacional.pdf?sequence=1>;
- Rojas, M. (2001). *Historia de la Crisis Argentina*. Timbro/SFN. Accedido el 20 de junio, 2022, desde: [https://www.cadal.org/libros/pdf/Historia\\_de\\_la\\_Crisis\\_Argentina.pdf](https://www.cadal.org/libros/pdf/Historia_de_la_Crisis_Argentina.pdf);
- Ruggie, J. G. (2002). *Constructing the World Polity*. Taylor & Francis;
- Saco, V. (2010). El caso de las plantas de celulosa sobre el río Uruguay. Sentencia de la Corte Internacional de Justicia de 20 de abril de 2010 (Argentina contra Uruguay). *Agenda Internacional*, Año XVII, 28, 281-304. Accedido 3 de mayo, 2021. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/6302479.pdf>;
- Serrani, M & Demirdjian, L (2010). El uso de los medios como estrategia política: el caso de las papeleras. Accedido el 07 de agosto, 2022, desde: <https://www.lanacion.com.ar/politica/fracaso-un-acuerdo-en-la-comision-binacional-nid776697/>;

- Sierra, F. (2016, 12 de noviembre). Crisis con Argentina: Cuando el Río se partió. El Observador. Accedido el 2 de mayo, 2022, desde: <https://www.elobservador.com.uy/nota/crisis-con-argentina-cuando-el-rio-se-partio-2016112500>;
- Todo Noticias (2021, 26 de marzo). TENSION EN LA CUMBRE DEL MERCOSUR | Fuerte cruce entre Alberto Fernández y Luis Lacalle Pou [Material Audiovisual]. Todo Noticias. Accedido el 11 de agosto, 2022, desde: [https://www.youtube.com/watch?v=1HoKCdA8fJk&ab\\_channel=TodoNoticias](https://www.youtube.com/watch?v=1HoKCdA8fJk&ab_channel=TodoNoticias);
- Tratado de Límites entre la República Oriental del Uruguay y la República Argentina en el Uruguay [Tratado de límites en el Río Uruguay]. 7 de abril de 1961. Accedido el 3 de julio, 2022, desde: [https://dirme.armada.mil.uy/ContenidosPDFs/Prena/Delea/tratado\\_rio\\_uruguay.pdf](https://dirme.armada.mil.uy/ContenidosPDFs/Prena/Delea/tratado_rio_uruguay.pdf);
- Uruguay Presidencia (2015, 10 de diciembre). Vázquez: Con Macri deseo tener excelentes relaciones como la tienen ambos pueblos. Uruguay Presidencia. Accedido el 12 de agosto, 2022, desde: <https://www.gub.uy/presidencia/comunicacion/audios/breves/vazquez-macri-deseo-tener-excelentes-relaciones-tienen-ambos-pueblos>;
- Uruguay Presidencia (2016, 18 de octubre). Presidentes Tabaré Vázquez y Xi Jinping acordaron avanzar rápidamente en un tratado de libre comercio Uruguay-China. Uruguay Presidencia. Accedido el 11 de agosto, 2022, desde: [http://www.sice.oas.org/TPD/URU\\_CHN/URU\\_CHN\\_FTA\\_announcement\\_s.pdf](http://www.sice.oas.org/TPD/URU_CHN/URU_CHN_FTA_announcement_s.pdf);
- Uruguay Presidencia (2019, 10 de noviembre). Presidente Vázquez y el electo Lacalle Pou viajaron juntos a asunción de Alberto Fernández como mandatario de Argentina. Uruguay Presidencia. Accedido el 8 de agosto, 2022, desde: <https://www.gub.uy/presidencia/comunicacion/noticias/presidente-vazquez-electo-lacalle-pou-viajaron-juntos-asuncion-alberto>;
- Wendt, A. (1992). Anarchy is what States Make of it: The Social Construction of Power Politics. *International Organization*, 46(2), 391-425. Accedido el 16 de julio, 2021, desde: <http://www.jstor.org/stable/2706858>;

- Wendt, A. (1994). Collective Identity Formation and the International State. *American Political Science Review*, 88(2), 384–396. <https://doi.org/10.2307/2944711>;

- Wendt, A. (1999). *Social Theory of International Politics*. Cambridge University Press.