

## PLANTAS DE CELULOSA SOBRE EL RÍO URUGUAY: ANÁLISIS DE LA CONTROVERSIA INTERNACIONAL ENTRE ARGENTINA Y URUGUAY

MARÍA LUJÁN GARCÍA AMBROSI<sup>1</sup> Y YANINA FRANCO LÁBAQUE<sup>2</sup>

**Coordinación:** Daniel Pavón Piscitello / Gabriel Eugenio Andrés

**Sumario:** 1. Introducción. 2. Tipo de emprendimiento industrial que representan las Plantas de Celulosa. 2.1. "Celulosa de M'Bopecuá" perteneciente al grupo ENCE. 2.2. ORION perteneciente a Oy Metsä-Botnia Ab. 3. Algunos antecedentes relevantes sobre la controversia. 4. Conflicto ambiental. 4.1. Alegatos a favor de las Plantas de Celulosa y de la posición de Uruguay. 4.2 Alegatos en contra de las Plantas de Celulosa y a favor de la posición Argentina. 5. Normativa vinculada a los recursos naturales compartidos, incluido el Río Uruguay. 5.1. Tratados Internacionales y Convenios Multilaterales de Medio Ambiente. 5.2 Instrumentos Regionales del Mercado Común del Sur (MERCOSUR). 5.3. Instrumentos locales. 5.4. Instrumentos hemisféricos (soft law). 6. Alternativas de solución del conflicto. 6.1. Sistema establecido en el Estatuto del Río Uruguay. a) Mecanismo de información y consultas previas. b) Procedimiento conciliatorio. c) Acceso a la Corte Internacional de Justicia (CIJ). Procedimiento ante la CIJ por parte de Argentina. Solicitud de medida cautelar. Denegación de la Medida provisional. 7. Otros ámbitos internacionales de solución de controversias. 7.1. ¿Es el MERCOSUR competente? 8. Conflicto económico. 8.1. Objeto de la controversia. Alternativas de solución de diferendos dentro de MERCOSUR. 8.2. Alegaciones de los distintos actores. a) Argumentos de la República Oriental del Uruguay. b) Réplica de la República Argentina. c) Resolución del Tribunal Arbitral Ad Hoc de MERCOSUR. 9. Conclusión

---

<sup>1</sup> Adscripta, Cátedra de Derecho Internacional Público, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Universidad Católica de Córdoba.

<sup>2</sup> Ayudante Alumna, Cátedra de Derecho Internacional Público, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Universidad Católica de Córdoba.

## 1. Introducción

El Río Uruguay es un curso de agua internacional, cuya cuenca hidrográfica comprende los territorios de Argentina, Brasil y Uruguay abarcando un área total de aproximadamente 339.000 Km<sup>2</sup>. Su curso transcurre un 30% en forma de límite entre Argentina y Uruguay, tramo éste último bajo administración de la Comisión Administradora del Río Uruguay (CARU). Este río constituye el más importante recurso hídrico de la región, cuyo potencial de desarrollo está aún en una etapa incipiente. El mantenimiento del mismo en condiciones tales que pueda servir a las generaciones actuales y futuras es un deber que han asumido los Estados que lo comparten, quienes delegaron en la CARU su administración, dotándola de las herramientas legales necesarias para tales fines. En este marco, la controversia suscitada entre la República Argentina y la República Oriental del Uruguay por la instalación de las Plantas de Celulosa Botnia y ENCE, pone a prueba los mecanismos de solución de controversias, como así también la conciencia de la necesidad de preservar el medio ambiente como derecho humano fundamental y requisito indispensable para la existencia de la vida misma.

Cabe destacar que Argentina y Uruguay comparten mucho más que un río en común. Ambos Estados poseen una enorme comunión histórica, geográfica y un sentimiento de hermandad, como pocos países en el mundo tienen. Por eso, la instalación de estas dos pasteras, en cercanías de un Río fundamental que los une, ha generado posiciones encontradas, lo cual, sumado a los reclamos de los ambientalistas y las consecuencias económicas, diversifican el conflicto y lo hacen más difícil de solucionar. Las Plantas de Celulosa de las empresas "Celulosa de M' Bopicuá", perteneciente al grupo ENCE, y "Orión", perteneciente a Oy Metsä-Botnia Ab (en adelante ENCE y Botnia) fueron proyectadas para emplazarse sobre las márgenes orientales del Río Uruguay, las mismas se comenzaron a levantarse a muy pocos kilómetros río arriba de dos importantes poblaciones: Gualeguaychú en Argentina y Fray Bentos en Uruguay, las que están habitadas por más de 300.000 habitantes. A finales de 2006, la empresa ENCE decidió cambiar la ubicación del proyecto, trasladándolo a la localidad, río arriba, de Puerto Pereyra, en el departamento uruguayo de Colonia, trasladando geográficamente, el problema de la contaminación.

Pretendemos brindar un panorama general sobre un problema actual que influye no solo en las relaciones diplomáticas entre los Estados en

cuestión, sino que afecta la vida diaria tanto de argentinos como uruguayos. Para lograr este objetivo primero veremos la magnitud de los emprendimientos que dan origen al conflicto y sus antecedentes, para luego diferenciar dos fases: la ambiental y la económica. Finalmente, aparece como consecuencia necesaria explicar los procedimientos jurídicos de solución pacífica de controversias, haciendo hincapié en lo dispuesto por el Estatuto del Río Uruguay y las actuaciones ante la Corte Internacional de Justicia y ante MERCOSUR.

## 2. Tipo de emprendimiento industrial que representan las Plantas de Celulosa

### 2.1. "Celulosa de M' Bopicuá" perteneciente al grupo ENCE

Una de las dos fábricas que proyectó instalarse sobre las márgenes del Río Uruguay fue ENCE, una empresa transnacional española, que en la actualidad, es la principal propietaria europea de los bosques maderables de eucalipto, líder en Europa y segunda suministradora mundial de celulosa de eucalipto. La Terminal industrial se comenzó a construir en un área estratégica, sobre el Río Uruguay, 12 kilómetros río arriba de la ciudad de Fray Bentos, sobre un canal secundario, a la altura del kilómetro 108 del Río Uruguay, al sur de la Isla Caballos y del paso Ñandubayzal.

Esta planta se ideó para elaborar unas 500.000 toneladas de pasta celulósica al año, proyectando para unos cuarenta años su actividad empresarial en el lugar. Este emprendimiento, una vez terminado implicará una inversión de aproximadamente, unos 660 millones de dólares<sup>3</sup>.

En Agosto del año 2002 la empresa comunicó el proyecto para la instalación de su planta al gobierno Uruguayo. Previamente, la misma había adquirido el predio donde se comenzó a levantar la terminal Logística M' Bopicuá S.A, la que quedó inaugurada y comenzó a ser operativa

<sup>3</sup> Fuente: [www.clarin.com.ar](http://www.clarin.com.ar), "Papeleras: ENCE prevé que su planta en Uruguay recién comience a funcionar en 2010" (24/10/2006)

en noviembre de 2003, y a principios de 2006 comenzó a plantearse la posibilidad de una relocalización de la obra, la que finalmente se concretó a finales del mismo año.

Según informe del Ministerio de Relaciones Exteriores de Uruguay, el 9 de octubre de 2003, el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente le otorgó a ENCE la Autorización Ambiental Previa para el proyecto de construcción de la planta M' Bopicuá S.A., con la condición de presentación por parte de la empresa del plan ejecutivo, el estudio del impacto ambiental de la obra y un plan de gestión ambiental, para ser aprobados por la Dirección Nacional de Medio Ambiente (DINAMA), con carácter previo al comienzo de la obra.

## 2.2. *ORION perteneciente a Oy Metsä-Botnia Ab*<sup>4</sup>

Botnia es la otra empresa protagonista de la controversia. Tiene origen finlandés y es la segunda productora de celulosa en Europa. Estima producir en su planta "Orión", situada a 4 Kilómetros de la ciudad de Fray Bentos, 1.000.000 de toneladas de pasta celulosa al año. Cuando entre en funcionamiento extraerá un promedio de 86 millones de metros cúbicos de agua por día del Río Uruguay, cifra que equivale al consumo mensual de la totalidad de los habitantes de la ciudad de Fray Bentos<sup>5</sup>.

A comienzos de 2003, la empresa Botnia S.A. comunicó el proyecto para la instalación de una planta de celulosa en el departamento Uruguayo de Río Negro, elevando su comunicación a la DINAMA y logrando su autorización definitiva el 15 de febrero de 2005.

<sup>4</sup> La sociedad Metsä-Botnia fue constituida en el año 1973 para construir una fábrica de papel en Kaskinem. Actualmente los propietarios de Botnia son M-rcal Oyj (39%), UPMKymmene Oyj (47%) y la Cooperativa Metsäliitto (14%).

<sup>5</sup> Cálculo realizado por el porcentaje comparativo con las cifras disponibles de Botnia.

## 1. Algunos antecedentes relevantes sobre la controversia.

Uno de los antecedentes más lejanos, pero no por ello menos importante, se remonta al año 1987 cuando Uruguay sanciona la denominada "Ley de Bosques"<sup>6</sup>, dando así comienzo a un importante crecimiento forestal (fundamentalmente bosques de eucaliptos). Esta ley buscó promover las plantaciones, brindando para ello subsidios, exoneraciones impositivas y créditos blandos. Así es como la zona en cuestión se convirtió en un gran atractivo para la inversión de empresas extranjeras.

A mediados de 2002, ENCE, la primera de las empresas protagonistas del conflicto, presentó formalmente un proyecto de instalación de su fábrica junto con un Estudio de Impacto Ambiental, estudio recibido oportunamente por el Gobierno Uruguayo. A fines de ese mismo año, Argentina tomó conocimiento informal de la posibilidad de instalación de la planta papelerera, por lo cual solicitó a la CARU, que le brindara información sobre la iniciativa, así como también que suministrara una Evaluación de Impacto Ambiental completa. Así es como este organismo de ejecución del Estatuto del Río Uruguay, solicitó a la DINAMA un Estudio de Impacto Ambiental sobre la instalación de la planta antedicha, para su correspondiente análisis por parte de la Comisión.

El 17 de octubre de 2003, el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente del Uruguay otorgó, la Autorización Ambiental Previa al Proyecto ENCE. Al darse a conocer la mencionada autorización, sin que hubiera habido instancia alguna de participación conjunta entre Argentina y Uruguay en el seno de la CARU, la Delegación Argentina ante la misma, dejó asentada su especial y particular preocupación ante el incumplimiento del Gobierno Uruguayo del art. 7 del Estatuto del Río Uruguay, en el cual se establece que el Estado que proyecte la realización de cualquier obra que afecte el régimen del Río o la calidad de sus aguas, deberá comunicárselo a la CARU a los fines de armonizar los pasos a seguir.

Asimismo, la delegación Argentina encomendó a sus asesores técnicos en materia de contaminación y calidad de aguas, dependientes del

<sup>6</sup> Ley 15.939, aprobada el 15 de Diciembre de 1997.

Servicio de Hidrografía Naval y del Instituto Nacional del Agua, la evaluación del material disponible, considerando, el informe de los asesores, asumiendo que la actividad a desarrollar presentaría un considerable impacto ambiental. La tecnología de producción de pulpa de papel prevista en el diseño de las plantas de celulosa es la denominada ECF (Libre de Cloro Elemental), método que no es de los más avanzados en materia de producción de celulosa ni de los más amigables con el ambiente, porque a pesar de estar libre de cloro, no lo está de otras sustancias tóxicas como los compuestos organoclorados contenidos en los efluentes<sup>7</sup>, que serían vertidos en aguas del río Uruguay.

En mayo de 2004, por acta extraordinaria de las delegaciones de ambos países en la CARU, se aprobaron actividades de monitoreo para la prevención y evaluación de efectos, sobre la base de la acción coordinada de los municipios de ambos países y de la CARU, en el marco del Plan de Protección Ambiental del Río Uruguay. Un equipo técnico trabajó durante meses en la elaboración del plan de monitoreo, el que fue aprobado finalmente en noviembre de 2004.

En febrero de 2005, el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente del Uruguay otorgó la autorización ambiental previa a Botnia, la otra empresa en cuestión para su instalación lo cual endureció aún más las posiciones encontradas entre los dos Estados.

A esta altura, con el conflicto ambiental como protagonista de las primeras planas de los diarios de ambos países, los presidentes de Argentina y Uruguay acuerdan la creación de una Comisión Mixta o "Grupo Técnico de Alto Nivel Argentino - Uruguayo" (GTAN). El objetivo de este grupo de trabajo se focalizó en la realización de estudios, intercambio de información y seguimiento de las consecuencias que, producirían el funcionamiento de las Plantas de Celulosa en construcción. Dicho acuerdo estableció, expresamente, que sus efectos no serían vinculantes.

En el mes de septiembre de 2005, el Gobernador de la Provincia de Entre Ríos, (Argentina), presentó una denuncia ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), en contra de Uruguay por haber incurrido en numerosas y reiteradas violaciones a la Conven-

<sup>7</sup> BARRY, R.; CHORLEY, R., "Atmósfera, tiempo y clima". 7ª edición. Editorial Omega SA. 1999, Barcelona, España.

ción Americana de Derechos Humanos, a la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y al Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Asimismo, solicitando en sus disposiciones relativas al cuidado y preservación del medio ambiente, se adopten medidas cautelares tendientes a la suspensión provisoria de las obras. Dicha presentación contó con la adhesión de distintas organizaciones ambientales tanto argentinas como uruguayas. El principal argumento de la presentación, fue la autorización que el Estado uruguayo realizó para la instalación de ambas plantas "sin el debido control ambiental, lo que ocasiona un probado riesgo de vida para unos 300.000 personas que habitan la ribera argentino-uruguaya"<sup>8</sup>. Al mismo tiempo, se advirtió que el proceso químico denominado "ECF" o el sulfato que se utilizaría para la producción de la pasta de celulosa "es altamente perjudicial y violatorio de los derechos a la vida, la salud y el ambiente de las personas".

A lo largo del 2005 comenzó lo que podríamos llamar la fase económica del conflicto, una sucesión de ocasionales cortes de ruta sobre el puente San Martín que une Argentina y Uruguay. Dichos cortes se fueron haciendo cada vez más frecuentes y más populares en territorio argentino, hasta llegar al bloqueo total de la ruta provincial 136 de acceso al mencionado puente internacional, el que se extendió a la ruta provincial 135, correspondiente al puente internacional más cercano que une Colón con Paysandú, lo cual dificultó el comercio binacional y regional, afectando especialmente la economía uruguaya, la cual encuentra uno de sus principales sustentos en el comercio con Argentina, pero también la economía argentina y el comercio de la región.

En la cumbre del conflicto el Gobierno de la Provincia de Entre Ríos, a través de su fiscal de Estado, vuelve a recurrir a los Tribunales, esta vez a los nacionales, promoviendo una denuncia penal ante el Juzgado Federal con asiento en la ciudad entrerriana de Concepción del Uruguay por la instalación de las plantas, invocando el delito de contaminación en grado de tentativa<sup>9</sup>, contra integrantes de los directorios de las empresas Botnia

<sup>8</sup> Fuente: [www.lanacion.com.ar](http://www.lanacion.com.ar) "Papeleras, en medio del PJ", (03/09/05).

<sup>9</sup> Artículo 55 Ley 24.051: "Será reprimido con las mismas penas establecidas en el artículo 200 del Código Penal, el que, utilizando los residuos a que se refiere la presente

y ENCE<sup>10</sup>. En el marco de este proceso, la empresa ENCE compareció formalmente, en octubre de 2006, reconociendo la jurisdicción de los tribunales argentinos y la competencia de los mismos para investigar y decidir sobre los hechos denunciados.

Asimismo, se pidió autorización judicial para impedir la circulación de material destinado a la construcción de las papeleras en Uruguay, pedido que fue denegado argumentando límites de la competencia judicial para tomar decisiones en este tipo de cuestiones. El juez, a su vez, afirmó que una decisión en tal sentido sería contraria al principio de legalidad, y que como custodio de las libertades públicas debe velar por la vigencia de este caso del derecho de importar y exportar del que son titulares todas las personas.

La sola posibilidad de iniciar esta instancia penal en la justicia nacional significó un paso adelante en orden a lo que debe considerarse comienzo de ejecución de un delito ambiental, y que permitió calificar como una tentativa punible a los proyectos y actos ejecutorios de la instalación de las papeleras, por implicar “un peligro inminente para el río y su medio ambiente y en tal sentido constitutivos de una primera etapa del *iter criminis* que sanciona el art. 55 de la “Ley de Residuos Peligrosos”<sup>11</sup>. Esto importa un avance en cuanto a la calificación del tipo penal, puesto que en otros ilícitos penales, la conducta denunciada podría ser solamente considerada dentro de los “actos preparatorios” del delito, ajenos a la punibilidad<sup>12</sup>.

En febrero de 2006, el Congreso Argentino avaló la posibilidad de una presentación del Gobierno ante la Corte Internacional de La Haya

---

ley, envenenare, adulterare o contaminare de un modo peligroso para la salud, el suelo, el agua, la atmósfera o el ambiente en general.

Si el hecho fuere seguido de la muerte de alguna persona, la pena será de diez (10) a veinticinco (25) años de reclusión o prisión”.

<sup>10</sup> Causa 56.204 caratulada: “Busti, Jorge Pedro y otros s/denuncia art.55 de la Ley 24051 en grado de tentativa”.

<sup>11</sup> Ley 24.051, sancionada en Buenos Aires, el 17 de Diciembre de 1991.

<sup>12</sup> CAFFERATTA NORES, J.: “Papeleras: El proceso penal en Argentina”, Editorial Astrea, 2006, [www.astrea.com.ar](http://www.astrea.com.ar)

(II)), en virtud de la controversia suscitada, y cuya competencia se desprende del artículo 60 del Estatuto del Río Uruguay<sup>13</sup>.

El 11 de marzo de 2006 se anuncia un acuerdo entre ambos Presidentes, reunidos en Santiago de Chile. La declaración sostiene que los mandatarios “solicitaron un gesto simultáneo a las organizaciones ambientalistas y a las empresas constructoras de las Plantas de Celulosa para que respectivamente levanten los cortes de ruta y suspendan las obras por un plazo máximo de 90 días”<sup>14</sup>. Unos días más tarde, Botnia y ENCE informaron que suspenderían los trabajos de instalación de sus fábricas, por un período de 90 días, la iniciativa gubernamental no causó el mismo impacto en los assembleístas entrerrianos que mantuvieron los cortes de ruta. Finalmente la iniciativa no prosperó, en ninguno de las orillas del río Uruguay.

A esta altura de la controversia, gracias a las presiones que recibían de distintos frentes, los directivos de ENCE anunciaron públicamente la posibilidad de relocalización de su proyecto, contemplando como posibles nuevos destinos de la iniciativa empresarial a los departamentos de Soriano y Rocha. Otro de los posibles destinos fue el departamento de Paysandú, al norte de la ciudad de Fray Bentos, Río Negro, lo cual supondría abrir otro serio conflicto con la población entrerriana de Colón como sucede en Gualeguaychú, pero a la fecha no existe confirmación alguna. Lo cierto es que toda iniciativa de relocalización se basa en el precepto básico de que la planta debe estar ubicada a corta distancia de tierras de prioridad forestal, en márgenes de un río caudaloso, con lo cual lejos de solucionar la controversia, la traslada geográficamente.

De esta manera queda planteada la controversia en dos frentes: el frente ambiental, sostenido fundamentalmente por Argentina, y el frente económico, impulsado principalmente por Uruguay.

---

<sup>13</sup> Artículo 60 del “Estatuto del Río Uruguay”: “Toda controversia acerca de la interpretación o aplicación del Tratado y del Estatuto que no pudiere solucionarse por negociaciones directas, podrá ser sometida, por cualquiera de las Partes, a la Corte Internacional de Justicia. En los casos a que se refieren los artículos 58 y 59, cualquiera de las Partes podrá someter toda controversia sobre la interpretación o aplicación del Tratado y del Estatuto a la Corte Internacional de Justicia, cuando dicha controversia no hubiere podido solucionarse dentro de los ciento ochenta días siguientes a la notificación aludida en el artículo 59”.

<sup>14</sup> Fuente: [www.clarin.com/diario/2006/03/26](http://www.clarin.com/diario/2006/03/26)

#### 4. Conflicto ambiental

##### 4.1. Alegatos a favor de las Plantas de Celulosa y de la posición de Uruguay

Se ha argumentado que:

- La instalación de las Plantas de Celulosa constituye una política de Estado en el Uruguay, para lo que no es necesario solicitar autorización, puesto que se estaría afectando una decisión soberana del país.
- Las fábricas de celulosa alimentan un mercado global en permanente expansión, con grandes atractivos económicos y ambientales en Latinoamérica, que pueden significar el despegue económico e industrial de Uruguay.
- Argentina tiene una docena de papeleras que emplean tecnologías iguales o más atrasadas que las que dan origen a la controversia. ENCE y Botnia cuentan con normas ISO 14001, usan tecnologías limpias con grandes ahorros de agua y energía, y una importante reducción de emisiones, vertidos y residuos.
- La radicación sobre las márgenes del río Uruguay en Fray Bentos constituye una buena elección, tanto por el tipo de río (caudal/velocidad del agua), como por la logística de transporte vial y ferroviario.
- Según el Informe de 23 de febrero de 2006 del Ministerio de Relaciones Exteriores del Uruguay<sup>15</sup>, el impacto económico de los dos proyectos representaría alrededor del 3.2 % del PBI de Uruguay en 2004 durante los tres años de la fase total de construcción, y aproximadamente el 2.5 % del PBI de 2004 en cada año de producción a capacidad plena (aproximadamente 40 años para cada planta).
- Ambas empresas aseguran que harán un control exhaustivo de todas sus emisiones (efluentes líquidos y gaseosos) mediante analizadores automáticos, haciendo primar en el proceso la tecnología limpia por sobre las medidas correctoras.
- El Gobierno Uruguayo asegura que: la calidad del agua del río cumplirá con lo que establece tanto la normativa nacional como la

<sup>15</sup> Fuente: [www.mrrec.gub.uy](http://www.mrrec.gub.uy).

binacional, la afectación de la calidad del agua en toda la costa Argentina será indetectable, y la calidad del aire cumplirá con lo que establecen los estándares adoptados.

- El Departamento Medioambiental y Social de la Corporación Financiera Internacional del Grupo Banco Mundial, uno de los cofinanciantes de estos proyectos, en expresiones de Bill Bulmer, Director Adjunto de ese Departamento, señaló que las fábricas cumplen los “requisitos de las mejores prácticas.”<sup>16</sup>
- El Gobierno Argentino dio su consentimiento a la construcción y funcionamiento de las plantas a través de su propio Presidente, cuando en oportunidad de celebrarse la asunción de la presidente chilena Michelle Bachelete, el 11 de marzo de 2006, los mandatarios de Argentina y Uruguay arribaron a un acuerdo estableciendo un derecho/obligación recíproca de monitoreo de las obras.

##### 4.2 Alegatos en contra de las Plantas de Celulosa y a favor de la posición Argentina

Quienes sostienen esta posición afirman que:

- En un primer momento Argentina no reclamó a Uruguay por las papeleras a instalar sobre el río Uruguay ya que, a primera vista, la envergadura de estos emprendimientos no implicaba un peligro significativo para el ambiente. Tal el caso de las papeleras Uruguayas sobre el Río Uruguay, “Fanapel” y “Parner”.
- Fray Bentos no es el lugar adecuado para la radicación de las Plantas de Celulosa ya que a 60 km de esa ciudad se encuentra el embalse de Paso del Palmar, donde comienza la cuenca hídrica del Río Negro.
- Las plantas son de empresas multinacionales que se desplazan desde Europa a países en desarrollo debido a las altas exigencias ambientales europeas, que les requieren tratamiento antitóxico libre totalmente de cloro. Al no ser este un requisito impuesto por el Gobierno Uruguayo,

<sup>16</sup> Fuente: [www.econoticias.org.ar/econoticias/modules.php?name=News&file=article&sid=402-32k](http://www.econoticias.org.ar/econoticias/modules.php?name=News&file=article&sid=402-32k).

la zona aparece como la más conveniente desde el punto de vista geográfico y económico.

- La inversión económica de ENCE y Botnia, no es tan significativa como se supone, puesto que la mayor parte de ella está destinada a pagar maquinaria comprada en Europa y a la producción de pulpa. Por otra parte, estará exenta del pago de impuestos, quedando para Uruguay sólo la inversión local para la construcción de la planta y los 300 puestos de trabajo que empleará cada una de ellas para funcionar (mano de obra barata y no especializada).

- Las empresas verterán residuos ácidos altamente tóxicos que harán que se acumulen residuos de plomo, cadmio, cromo, arsénico. El dióxido de sulfuro posee mal olor, pero además, las dioxinas, furanos y compuestos fenólicos clorados son altamente tóxicos y activos fisiológicamente, aún en dosis extremadamente pequeñas, por lo que no se degradan fácilmente y pueden durar años en el ambiente, acumulándose en los tejidos grasos de los organismos, biomagnificándose. Asimismo, por su persistencia, pueden viajar grandes distancias arrastrados por las corrientes atmosféricas, marinas o de agua dulce, y por la migración a larga distancia de los organismos que los han acumulado, como peces y aves.

- Además de la contaminación del suelo y la atmósfera, con sus consecuentes enfermedades (respiratorias, desórdenes genéticos y del sistema inmunológico, nervioso y reproductor, cánceres, enfermedades cutáneas, alopecia, etc.), se produciría lluvia ácida, impacto sobre la biodiversidad, desaparecerían los balnearios, se afectaría al turismo, a los medios de vida (por ejemplo: los carnavales de Gualeguaychú), habría un daño visual sobre el paisaje, etc.

- Habría depreciación económica de los inmuebles rurales y urbanos. A esto debe adicionarse la estimación monetaria de los costos en materia de salud y eventual limitación de la expectativa de vida, posibles limitaciones comerciales para la colocación de productos alimentarios tradicionales, etc.<sup>17</sup>

- En el área en la que se proyectan las plantas se concentra más del 90 % de la producción pesquera del tramo compartido con Uruguay, que supera las 4.500 toneladas anuales.

<sup>17</sup> Informe Argentino del Grupo Técnico de Alto Nivel (31/02/2006). Fuente: [www.mrecic.gov.ar](http://www.mrecic.gov.ar).

- Los informes del cuerpo técnico argentino de la Comisión Binacional dicen lo contrario de lo que afirman las empresas pasteras: que habrá impactos transfronterizos del lado argentino, sensibles y significativos, violatorios de normas internacionales vigentes.

- La sola circulación de centenares de camiones (580 diarios según estimaciones del Departamento Especial de la Corporación Financiera Internacional), transportando cargas de 40 toneladas o más cada uno, importaría en sí un cambio ambiental sustancial en la zona.

- La forestación-deforestación en zona de colinas produciría el escurrimiento de aguas de lluvias, provocaría inundaciones, causando perjuicios a los ribereños, predominantemente, a los grupos más pobres, no sólo en Argentina, sino también en Uruguay.

- Al autorizar unilateralmente las plantas proyectadas, Uruguay vulneró las obligaciones asumidas en virtud del derecho internacional general y del Estatuto del Río Uruguay de 1975.

- Argentina nunca prestó formal consentimiento a la instalación de las dos pasteras. Las negociaciones bilaterales no fueron lo suficientemente eficaces para llegar a una solución acordada y en definitiva, su instalación.

## 5. Normativa vinculada a los recursos naturales compartidos, incluido el Río Uruguay

Una vez conocidos los antecedentes y los argumentos de cada Estado, se hace necesario distinguir cual es la normativa aplicable en la materia. Si bien no todos los instrumentos que mencionaremos son de aplicación directa y obligatoria, actúan como directrices, algunas más eficaces que otras para conducir a las partes a través de un conflicto internacional que, al parecer, no tendrá pronta solución.

### 5.1. *Tratados Internacionales y Convenios Multilaterales de Medio Ambiente*

En primer lugar cabe mencionar los documentos internacionales de carácter universal; en ellos encontramos una marcada tendencia hacia la

protección de la vida en todas sus dimensiones, y un deber general de proteger al medio ambiente, como un factor indispensable para la vida humana. Entre estos documentos podemos señalar: la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto de Derechos Civiles y políticos, el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas, y la Convención Interamericana de Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica)<sup>18</sup>.

También se encuentra vigente y ha sido firmada por ambos Estados la Declaración de Estocolmo, la que en su considerando 1 detalla los aspectos del medio ambiente humano esenciales para el bienestar del hombre y el goce de los derechos humanos fundamentales, destacando la necesidad de un ambiente sano. Otros documentos, como la "Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (CNUMAD)", afirman el derecho de todo Estado de aprovechar sus propios recursos y la responsabilidad de velar por que las actividades realizadas no causen daños al medio ambiente de otros Estados o zonas fuera de los límites de la jurisdicción nacional.<sup>19</sup>

Sin embargo, existe una norma bilateral internacional específica aplicable a la controversia, el Estatuto del Río Uruguay, el cual fue suscripto en la ciudad Uruguaya de Salto, el día 26 de Febrero de 1975. El objetivo principal que tuvieron en miras ambos países fue dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 7 del Tratado de Límites en el Río Uruguay (1961), el cual disponía que ambos países firmantes debían elaborar un estatuto del uso común del río.<sup>20</sup> A su vez, tuvo el propósito de regular las

<sup>18</sup> REY CARO, E.; DRNAS DE CLEMENT, Z.; FLORES, M.; SALAS, G.; MARCIONI, N.; RODRÍGUEZ, M. Cr.: "Derecho Internacional Ambiental. Nuevas Tendencias", Editorial Marcos Lerner, 1998, Córdoba, Argentina.

<sup>19</sup> DRNAS DE CLEMENT, Z.: "Codificación y comentario de normas internacionales ambientales", Editorial La Ley, 2001, Buenos Aires, Argentina.

<sup>20</sup> Artículo 7 del "Tratado de Límites en el Río Uruguay" (1961): "Las Altas Partes Contratantes acordarán el estatuto del uso del río, el cual contendrá entre otras materias las siguientes:

- a. Reglamentación común y uniforme para la seguridad de la navegación.
- b. Régimen de pilotaje que respete las prácticas actualmente vigentes.
- c. Reglamentación para el mantenimiento del dragado y balizamiento, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 6°.

actividades conjuntas en el Río Uruguay, incluidas la conservación de sus recursos vivos y la prevención la contaminación de sus aguas. El Estatuto también estableció un sistema de información y notificaciones que Uruguay, Argentina y la CARU debieron haber respetado para la instalación de las papeleras. Asimismo, según lo dispuesto por el citado Estatuto, si Argentina no hubiera opuesto objeciones Uruguay podría haber autorizado la realización de la obra y Argentina inspeccionarla; si Argentina hubiera concluido que el proyecto podía producir un perjuicio sensible, y no hubiera acuerdo entre las partes, la controversia debía solucionarse por negociaciones directas y/o someterse ante la Corte Internacional de Justicia.

## 5.2. Instrumentos Regionales del Mercado Común del Sur (MERCOSUR)

Argentina y Uruguay son países miembros del MERCOSUR, constituido por el Tratado de Asunción<sup>21</sup>. En el marco del mismo, se adoptaron diferentes documentos en materia ambiental tales como: "Directrices básicas en materia de política ambiental del Subgrupo de Trabajo N° 6 Medio Ambiente" cuyo objetivo es la "Armonización de procedimientos legales y/o institucionales para la licencia/habilitación ambiental y la realización de los respectivos monitoreos de las actividades que puedan generar impactos ambientales en los ecosistemas compartidos." También encontramos dentro del cuerpo normativo del MERCOSUR al "Acuerdo Marco sobre Medio Ambiente del MERCOSUR", documento que tiene como objetivo fundamental la cooperación entre los Estados miembros para el cumplimiento de los acuerdos internacionales que contemplen materia ambiental de los cuales sean partes. Los Estados firmantes, se

d. Facilidades recíprocas para relevamientos hidrográficos y otros estudios relacionados con el río.

e. Disposiciones para la conservación de los recursos vivos.

f. Disposiciones para evitar la contaminación de las aguas".

<sup>21</sup> "Tratado para la Constitución de un Mercado Común entre la República Argentina, la República Federativa del Brasil, la República del Paraguay y la República Oriental del Uruguay".

comprometieron mediante este Acuerdo a la promoción del medio ambiente y el aprovechamiento más eficaz de los recursos disponibles mediante la coordinación de políticas conjuntas.<sup>22</sup>

### 5.3. Instrumentos locales

Tanto Argentina como Uruguay poseen dentro de su normativa local disposiciones referidas a materia ambiental, entre ellas se destaca en la Argentina el artículo 41 de la Constitución Nacional, el cual consagra como un derecho constitucional fundamental la protección y el cuidado del medio ambiente. También cabe destacar la ley de presupuestos mínimos en materia ambiental, Ley número 25.675.

En Uruguay encontramos en el artículo 47 de su Constitución Nacional, la calificación de interés general que recibe la protección ambiental, y la obligación que tienen todas las personas de abstenerse de realizar cualquier actividad nociva del medio ambiente, al constituir este un bien fundamental.

### 5.4. Instrumentos hemisféricos (soft law)

En principio, el soft law implica normas generales o principios no directamente vinculantes para los Estados que lo adoptan, no obstante tales documentos son reconocidos en cuanto contienen una serie de normas que deben tomarse en consideración. Estos instrumentos operan y se ubican, por lo tanto, en una zona gris entre la ley y la política. Los principales ejemplos de instrumentos no vinculantes son las declaraciones, las recomendaciones y las resoluciones. Dentro de estos instrumentos, encontramos aplicables al conflicto en cuestión la "Declaración de Santa Cruz de la Sierra"<sup>23</sup>, que plantea entre sus postulados la adopción

<sup>22</sup> Artículo 3: "Acuerdo Marco sobre Medio Ambiente de MERCOSUR".

<sup>23</sup> "Cumbre de las Américas sobre Desarrollo Sostenible", Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, 1996.

de políticas y estrategias de cambio de la producción en aras al desarrollo sostenible. También encontramos al "Pacto para el Desarrollo y la Prosperidad: Democracia, Libre Comercio y Desarrollo Sostenible en las Américas"<sup>24</sup> y la "Declaración de Mar del Plata" de Junio de 2004, en la cual se plantea la necesidad de alentar políticas públicas sobre desarrollo sostenido que procuren la reducción de la pobreza e inequidad, la protección del ambiente y la salud pública en el marco de los derechos humanos.

## 6. Alternativas de solución del conflicto

### 6.1. Sistema establecido en el Estatuto del Río Uruguay

Mediante este Instrumento Internacional bilateral, se creó la mencionada CARU, como concreción común de la voluntad de ambos países de institucionalizar un sistema de administración conjunta del Río Uruguay en el tramo del mismo que a ambos comparten. El objetivo fundamental de su constitución responde a la necesidad de contar con un mecanismo eficaz e idóneo para "un óptimo y racional aprovechamiento del Río".<sup>25</sup> La CARU está integrada por diez delegados, cinco por cada Estado Parte. Tanto la Presidencia como la Vicepresidencia son ejercidas en forma alternada por los Presidentes de las delegaciones de cada

---

Artículo 3: "... Adoptaremos políticas y estrategias que alienten cambios en los patrones de producción para el desarrollo sostenible". Artículo 8: «Apoyaremos y promoveremos, como requisito fundamental del desarrollo sostenible, una amplia participación de la sociedad civil en el proceso de toma de decisiones. Artículo 10: "Evaluaremos el impacto ambiental de nuestras políticas, estrategias, programas y proyectos, a nivel nacional o en el marco de acuerdos internacionales, para asegurar que los impactos ambientales adversos puedan ser identificados, prevenidos, minimizados o mitigados".

<sup>24</sup> "Cumbre de las Américas", Miami, Estados Unidos, 1994. En la misma se establece "El progreso social y la prosperidad económica solo se pueden mantener si nuestros pueblos viven en un entorno saludable y nuestros ecosistemas y recursos naturales se utilizan cuidadosamente y de manera responsable... Fomentaremos el bienestar social y la prosperidad económica en formas que tomen plenamente en cuenta el impacto que producimos sobre el medio ambiente".

<sup>25</sup> Artículo I Estatuto del Río Uruguay.

país. Esta Comisión creó una Subcomisión de Medio Ambiente y Uso Sostenible del Agua, con el propósito de llevar adelante la implementación de mecanismos de control y monitoreo, de los posibles efectos ambientales, económicos y sociales que pudieran llegar a producirse.<sup>26</sup>

a) *Mecanismo de información y consultas previas*: en el capítulo II del Estatuto, denominado "Navegación y obras", se encuentra un minucioso articulado referido a mecanismos de información y consultas previas a la realización de una "obra de entidad suficiente para afectar la navegación, el régimen del río o la calidad de sus aguas..."<sup>27</sup>. Las partes, antes de poner en ejecución obras de tal magnitud, deberán comunicarlo a la CARU, la cual deberá determinar de forma sumaria, dentro de los 30 días, si el proyecto tendrá o no perjuicio sensible al país vecino, y en su caso ésta deberá informarle a la parte damnificada. A su vez, la parte notificada dispondrá de un plazo de 180 días para expedirse sobre el proyecto<sup>28</sup>. Si no realiza ninguna objeción, o bien no contesta, la parte informante podrá iniciar la ejecución de la obra<sup>29</sup>, no obstante lo cual tendrá la CARU derecho a inspeccionar las obras que se estén realizando, a los fines de comprobar si se ajustan o no al proyecto presentado.

En este sentido, Uruguay debió haber comunicado oportunamente a la CARU su interés en la instalación de las empresas ENCE y Botnia, y notificado el proyecto a la Argentina junto con los aspectos esenciales de la obra, a fin de que ésta pudiera realizar un apropiado Estudio de Impacto Ambiental.

La República Argentina alega haber recibido, el día 27 de Octubre de 2003, una nota procedente de la Cancillería Uruguaya, que adjunta información técnica sobre el proyecto de instalación de las pasteras ENCE y Botnia. De la misma nota se desprende que Uruguay poseía dicha información técnica desde hacía más de un año sin darla a conocer, violando la normativa del Estatuto del Río Uruguay y negando la posibilidad de

<sup>26</sup> [www.caru.org.uy](http://www.caru.org.uy).

<sup>27</sup> Artículo 7, Estatuto del Río Uruguay.

<sup>28</sup> Artículo 8, Estatuto del Río Uruguay.

<sup>29</sup> Artículo 9, Estatuto del Río Uruguay.

acceder al mecanismo de información y consulta que pudiera haber dirimido hace tiempo este conflicto.

b) *Procedimiento conciliatorio*: el Estatuto dispone en su artículo 58 que: "Toda controversia que se suscitare entre las Partes con relación al Río será considerada por la Comisión, a propuesta de cualquier de ellas". Si fracasa el procedimiento conciliatorio, el Estatuto dispone que se procurará solucionar la cuestión acudiendo a negociaciones directas<sup>30</sup>. A comienzos del año 2004, la Argentina y Uruguay comenzaron a indagar fórmulas que les permitieran encontrar una solución concertada a esta controversia. Como primera medida los Ministros de Relaciones Exteriores de ambos países mantuvieron una reunión en marzo de 2004 y allí acordaron encomendar a la CARU la realización de un plan de monitoreo de la calidad ambiental del Río Uruguay en el área de Plantas de Celulósicas, monitoreo que se realizaría hasta tanto Uruguay presentara su estudio de Impacto Ambiental<sup>31</sup>. La información debida por Uruguay nunca fue recibida por Argentina, pese a las reiteradas reclamaciones efectuadas en oportunidad de desarrollarse la "Cumbre del MERCOSUR" en Puerto Iguazú y de la "Cumbre Iberoamericana de Costa Rica", en Agosto y Noviembre de 2004 respectivamente.

Pese a que estos primeros intentos de negociaciones fracasaron, procuró nuevamente llegar a un acuerdo, acordando la creación del GIAN, en el cual se desarrollarían procedimientos conciliatorios bajo la atenta mirada de los Ministros de Relaciones Exteriores de ambos Estados. Desde un primer momento la delegación Argentina solicitó reiteradamente información sobre ambas plantas proyectadas, a fin de poder determinar de una manera exhaustiva y fidedigna el impacto transfronterizo acumulado que eventualmente tendrían las mismas sobre el ecosistema asociado al Río Uruguay.

<sup>30</sup> Artículo 59, Estatuto del Río Uruguay.

<sup>31</sup> El Informe del Ministerio de Relaciones Exteriores de Uruguay, de fecha 23 de Febrero de 2006, afirma que en Marzo de 2004 se llegó a un acuerdo y a la aceptación, por parte de Argentina, de la instalación de las plantas. Pero la información sobre impacto ambiental recién fue recibida por la República Argentina en Abril de 2006, lo cual demuestra la falta de acuerdo ([www.mrree.gub.uy](http://www.mrree.gub.uy)).

En el transcurso de estas negociaciones, ambos Estados formularon sus informes ante el GTAN, los que evidenciaron las posturas antagónicas de Argentina y Uruguay.

De todo esto se desprende que en torno al conflicto por las Pasteras existe todo un marco jurídico previo al que las partes debieron someterse para autorizar la instalación y puesta en funcionamiento de las dos plantas.

*c) Acceso a la Corte Internacional de Justicia (CIJ):* finalmente, el capítulo XV del Estatuto del Río Uruguay, hace referencia a la "Solución Judicial de Controversias". Allí se dispone que toda controversia acerca de la interpretación o aplicación del Tratado y del Estatuto que no pudiere solucionarse por negociaciones directas, podrá ser sometida, por cualquiera de las partes, a la CIJ.

Argentina sostiene que la controversia con Uruguay por la instalación de las Plantas de Celulosa en Fray Bentos tiene sus fundamentos en divergencias sobre la interpretación del Estatuto del Río Uruguay y que en consecuencia corresponde acudir a la CIJ para lograr dirimirla.

En el mes de diciembre de 2005, el Gobierno Argentino, a través del Ministerio de Relaciones Exteriores presentó una nota en la que dejó constancia formal de que consideraba que existía, entre ambos países una controversia internacional bilateral que tenía como fundamento jurídico el Estatuto del Río Uruguay. En esta nota se evidenció la intención Argentina de encuadrar la cuestión y los procedimientos en el marco del Estatuto del Río Uruguay y, de esta manera, habilitar la instancia judicial en la CIJ para resolver esta controversia. Para fundamentar esta opción Argentina consideró al GTAN como una instancia de negociación directa entre ambos países y que al no haber alcanzado una adecuada composición de derechos al 30 de Enero de 2006, habían transcurrido los 180 días previstos en el artículo 8 del Estatuto para permitir a cualquiera de las partes acudir a la CIJ.

Cabe resaltar, que pese a la decisión de acudir a la CIJ, el Gobierno Argentino no renunció a buscar una solución negociada a la controversia con Uruguay.

*Procedimiento ante la CIJ por parte de Argentina. Solicitud de medida cautelar:*

La Argentina afirma en su demanda «que las Plantas de Celulosa CMB y Orión atentan contra la preservación del medio ambiente del río

Uruguay y de su zona de influencia». Para fundamentar esta conclusión, destaca los siguientes aspectos:

“a) la naturaleza y la envergadura de las obras reconocidas por el Uruguay, según la calificación de la DINAMA, como uno de los proyectos cuya construcción implica el riesgo de producir un impacto negativo importante sobre el medio ambiente;

b) la localización elegida para las plantas;

c) el proceso que será utilizado por CMB y Orión, que es intrínsecamente contaminante;

d) la dimensión de la producción prevista está entre las más grandes en el mundo, y es superior a la de cualquiera de las plantas instaladas en Finlandia o en España;

e) el volumen de los efluentes que estas plantas proyectan verter sobre el río Uruguay;

f) la proximidad de las aglomeraciones urbanas –en particular Gualeguaychú y sus alrededores-, con más de 100.000 habitantes- y de zonas de producción agrícola y ganadera;

g) el hecho de que el 90 % de la producción pesquera en el tramo argentino-uruguayo del río se encuentra dentro de la zona de influencia de la construcción de las plantas, la cual es también una zona de reproducción de poblaciones pesqueras migratorias del río; y;

h) La insuficiencia de las medidas previstas para la prevención y la reducción de los impactos sobre el medio ambiente que pueden producir los efluentes líquidos, las emisiones gaseosas y los residuos sólidos.”<sup>32</sup>

La presentación de la Argentina ante el CIJ, implicó la solicitud de una medida cautelar tendiente a lograr la paralización de las obras en Fray Bentos, hasta tanto se tome una decisión sobre el fondo de la cuestión. De acuerdo al artículo 41 del Estatuto de la Corte, ésta tiene facultad para indicarlas<sup>33</sup>, si considera que las circunstancias que rodean al caso así lo exigen. Nuestro país, advirtió que una “continuación de la construcción de las obras en cuestión, en las condiciones actuales, agravará de

<sup>32</sup> Fuente: [www.portalbioceamico.com/er\\_ambiente\\_ecologia.htm-58k](http://www.portalbioceamico.com/er_ambiente_ecologia.htm-58k).

<sup>33</sup> ACOSTA ESTEVEZ, J. “El Proceso ante el Tribunal Internacional de Justicia”. Editorial M. Bosh SA, 1995, Barcelona, España.

manera significativa su impacto perjudicial sobre el plano económico y social. Asimismo, sumirá a la población de Gualeguaychú y sus alrededores en la incertidumbre respecto de sus condiciones de vida, su medio ambiente, su salud, sus actividades profesionales, su economía, su derecho al esparcimiento en su ámbito de vida inmediato, constituido por el río, entre otras consecuencias perjudiciales<sup>34</sup>, por ello solicitó que la Corte tome las siguientes medidas:

- Suspender todas las autorizaciones para la construcción de las plantas de celulosa de las empresas ENCE y Botnia.
- Tomar todas las medidas necesarias para suspender los trabajos de construcción.
- Uruguay deberá cooperar de buena fe con Argentina con miras al óptimo y racional uso del Río Uruguay en orden a proteger y preservar el ecosistema acuático y prevenir la contaminación.
- Pendiendo la decisión final de la Corte, Uruguay debería abstenerse de cualquier acción unilateral respecto de la construcción de las Plantas de Botnia y ENCE.
- Uruguay debería abstenerse de cualquier otra acción que pueda agravar o extender la disputa objeto de la presentación.<sup>35</sup>

*Denegación de la Medida provisional:* el día 13 de Julio de 2006 la Corte Internacional de Justicia decidió rechazar la demanda Argentina de medidas provisionales.<sup>36</sup> La Corte, se enfrentó a dos posibilidades a la hora de tomar una decisión: apearse a una posición tradicional en materia de responsabilidad y exigir prueba irrefutable de un daño inmediato e irreparable para resolver la suspensión de las obras de construcción de las plantas de celulosa o aplicar el principio de prevención y precaución

<sup>34</sup> Pulp Mills on the River Uruguay (Argentina v. Uruguay) - Order - Request for the indication of Provisional Measures (www.icj-cij.org).

<sup>35</sup> CIJ. Pulp Mills on the River Uruguay (Argentina v. Uruguay) - Request for the indication of provisional measures. Summary of the Order of 13 July 2006.

<sup>36</sup> CIJ. Case concerning Pulp mills on the River Uruguay (Argentina v. Uruguay) Request for the indication of provisions measures. General list N° 135.

consagrado en numerosos documentos internacionales<sup>37</sup>, y hacer lugar a la medida solicitada. La Corte se inclinó por la primera de las opciones, aunque, cabe destacar que el fallo cuenta con algunos puntos a favor de la postura argentina, por ejemplo cuando se afirma que en el futuro Argentina puede volver a solicitar la adopción de medidas provisionales. También cabe mencionar la amplitud de la competencia que se adjudica a la Corte, cuando sostiene que los reclamos argentinos pueden ser tanto de naturaleza ambiental, como económicos y sociales.<sup>38</sup> También resulta muy interesante la definición de ambiente que propone la Corte en su apartado 68 y la advertencia que le hace a Uruguay en relación al incumplimiento de las obligaciones que surgen del Derecho Internacional, en especial, del Estatuto del Río Uruguay. Además, sostiene que Uruguay deberá afrontar los riesgos que sean consecuencia de la decisión sobre el fondo de la cuestión que oportunamente tome la Corte.

## 7. Otros ámbitos internacionales de solución de controversias

### 7.1. ¿Es el MERCOSUR competente?

Numerosas voces se han alzado a favor de una solución de esta controversia en el seno del MERCOSUR. Esta organización internacional ofrece una amplia gama de mecanismos de solución, que a lo largo del tiempo han ido modificándose. Como resultado de ello, en el año 2002 los Estados miembros firmaron el Protocolo de Olivos para la solución de controversias<sup>39</sup>, el que establece como primera medida negociaciones directas, a las que le sigue la opción de la intervención del Grupo de Merca-

<sup>37</sup> Convención de Estocolmo (1972), Declaración de Río (1992), Convención de Miami (1994)

<sup>38</sup> Apartado 73. CIJ. Request for the Indication of Provisional Measures. General List. N° 135.

<sup>39</sup> El "Protocolo de Olivos" entro en vigor a principios de 2004, y tiene como objetivo fundamental garantizar la correcta interpretación, aplicación y cumplimiento de los instrumentos fundamentales del MERCOSUR y su plexo normativo.

do Común y finalmente una etapa arbitral, a la que se suma la posibilidad de plantear un recurso de revisión ante el Tribunal Permanente de Revisión.

En cuanto al ámbito de aplicación el Protocolo de Olivos establece en su artículo primero que: "las controversias que surjan entre los Estados Partes sobre la interpretación, aplicación o incumplimiento del Tratado de Asunción, del Protocolo de Ouro Preto, de los protocolos y acuerdos celebrados en el marco del Tratado de Asunción, de las Decisiones del Consejo del Mercado Común, de las Resoluciones del Grupo Mercado Común y de las Directivas de la Comisión de Comercio del MERCOSUR, serán sometidas a los procedimientos establecidos en el presente Protocolo". De lo cual surge que podría afirmarse la viabilidad de someter ante el MERCOSUR la controversia argentina-uruguaya por la instalación de las Plantas de Celulosa en Fray Bentos, sosteniendo el no cumplimiento de los mandatos de preservación y protección del medio ambiente, como así también de utilización sostenible y sustentable de los recursos protegidos por diferentes instrumentos, como por ejemplo: Tratado de Asunción,<sup>40</sup> en el Protocolo de Ouro Preto y más precisamente en el Acuerdo Marco sobre Medio Ambiente del MERCOSUR<sup>41</sup> y las distintas directrices en materia de política ambiental<sup>42</sup>.

En el Acuerdo Marco de Medio Ambiente<sup>43</sup> se indica la necesidad de la cooperación recíproca que favorezca el desarrollo integral de la

<sup>40</sup> El "Tratado de Asunción" establece en su Preámbulo: "Entendiendo que ese objetivo debe ser alcanzado mediante el más eficaz aprovechamiento de los recursos disponibles, la preservación del medio ambiente, el mejoramiento de las interconexiones físicas, la coordinación de políticas macroeconómicas y la complementación de los diferentes sectores de la economía, con base en los principios de gradualidad, flexibilidad y equilibrio...".

<sup>41</sup> "Acuerdo Marco sobre Medio Ambiente del MERCOSUR" (2001), a través de cual los Estados Partes reafirman su compromiso con los principios enunciados en la Declaración de Río de Janeiro (art.1), promueven la instrumentación de aquellos principios que no hayan sido objeto de tratados internacionales (art.2) y se obligan mutuamente a cooperar en el cumplimiento de los acuerdos internacionales que contemplen materia ambiental de los cuales sean partes (art.5).

<sup>42</sup> "Directrices básicas en materia de política ambiental", elaboradas por el Subgrupo de Trabajo N° 6 (Medio Ambiente) del MERCOSUR (1994).

<sup>43</sup> El Congreso de la República aprobó el Acuerdo Marco sobre Medio Ambiente del MERCOSUR, suscrito en Asunción, Paraguay, el 22 de junio de 2001, por medio de Ley 25.841.

región, específicamente de los recursos naturales y su conservación. Este Acuerdo estipula que en caso de controversias entre los Estados Partes respecto de la aplicación, interpretación o incumplimiento de sus disposiciones éstas serán resueltas por medio del Sistema de Solución de Controversias vigente en el MERCOSUR.

El conflicto encontraría solución a través del marco regulatorio del Acuerdo Marco sobre Medio Ambiente, ya que ambos países han firmado este convenio y se han comprometido a respetar todas las normativas vigentes en el seno del MERCOSUR. No obstante, consideramos que al ser ésta una controversia entre dos Estados, lo mejor sería una resolución mediante negociaciones directas, y de no prosperar las mismas, encauzar el diferendo en el marco del Estatuto del Río Uruguay, norma internacional específicamente creada a los fines de establecer un marco jurídico especial para el Río Uruguay.

## 8. Conflicto económico

### 8.1. Objeto de la controversia

La instalación de las pasteras no solo dio origen a una controversia ambiental, sino también a una económica, ya que Uruguay se vio afectado por los reiterados cortes de rutas internacionales que comunican las ciudades de Gualeguychú y Fray Bentos. Estos cortes fueron, en un primer momento, espontáneamente convocados por ciudadanos argentinos, y que con el transcurso de las semanas y a medida que se fue agudizando la controversia se fueron agrupando en asambleas organizadas. Uruguay vio amenazada su economía debido a la imposibilidad de transitar libremente por estas vías y denunció la violación del texto del artículo 1° del Tratado de Asunción, que garantiza la libre circulación de bienes, servicios y trabajadores dentro de los territorios de los Estados parte, llevando el caso ante los tribunales del MERCOSUR.

### *Alternativas de solución de diferendos dentro de MERCOSUR*

El sistema de solución de controversias dentro del marco de MERCOSUR, está regulado por el "Protocolo de Olivos" para la Solución de Controversias del MERCOSUR.

Para someter una cuestión ante un Tribunal Arbitral Ad Hoc es necesario que, luego de agotada la etapa previa de las negociaciones directas, el Estado damnificado notifique a la Secretaría de MERCOSUR la decisión de recurrir a este medio de solución de controversias. Cada Estado deberá designar un árbitro, mientras que el tercer árbitro será designado por el Director de la Secretaría.

El objeto de la controversia estará constituido por los hechos, actos, omisiones o medidas cuestionados por la parte demandante por considerarlos incompatibles con la normativa MERCOSUR, y sostenidos por la parte demandada, que hayan sido especificados en los respectivos escritos presentados ante el Tribunal Arbitral Ad Hoc.<sup>44</sup>

Los laudos de los Tribunales Arbitrales Ad-Hoc son plausibles de un recurso de revisión a ser decidido por un órgano superior: el Tribunal Permanente de Revisión. También las Partes de común acuerdo pueden plantear la controversia ante el Tribunal Permanente de Revisión, en instancia única.

Así fue como Uruguay, haciendo uso de los derechos conferidos por los Tratados de Integración firmados en el seno de MERCOSUR, el 6 de Septiembre del año 2006, presentó en la ciudad de Montevideo, sede de la Secretaría de MERCOSUR, una demanda contra el Estado Argentino por: "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 General Artigas que unen la República Argentina con la República Oriental del Uruguay". Para entender en esta cuestión, MERCOSUR conformó un Tribunal Arbitral Ad Hoc. Este Tribunal estuvo integrado por los árbitros: Luis Martí Mingarro, de nacionalidad española, José María Gamio, de nacionalidad uruguaya y Enrique Carlos Barreira, de nacionalidad argentina.

<sup>44</sup> Artículo 24. Anexo al "Protocolo de Olivos".

## *2. Alegaciones de los distintos actores*

### *a) Argumentos de la República Oriental del Uruguay*

El día tres de julio de 2006 la representación Uruguaya entrega su reclamo mediante su escrito de presentación, el cual se fundamenta principalmente en los siguientes puntos:

- Los cortes de rutas de acceso a puentes internacionales en territorio argentino que comunican a los estados en conflicto fueron motivados por movimientos ambientalistas argentinos como forma de protesta por la construcción de las papeleras objeto de nuestro estudio.
- Interrupción de circulación de corta duración en el puente que une Concordia (Argentina), con Salto (Uruguay) con un frustrado intento de bloqueo.
- Las autoridades argentinas omitieron tomar las medidas apropiadas para hacer cesar los cortes de ruta pese a que el número de manifestantes era en general reducido<sup>45</sup>. Ni siquiera se promovió la denuncia penal correspondiente.
- Los cortes de ruta ocasionaron, importantes daños económicos, fundamentalmente vinculados a exportación e importación, turismo, transporte terrestre y de mercaderías.
- El Art. 1 del tratado de Asunción constituye y reconoce el derecho a la libre circulación de trabajadores, bienes y servicios.<sup>46</sup>
- Se señala que el MERCOSUR, como así ha sido establecido por el Tratado de Asunción, constituye una Zona de Libre Comercio, lo cual supone la eliminación de barreras artificiales al comercio entre individuos y empresas de diferentes países. De ello resulta que todas las restricciones son incompatibles con los propósitos para los cuales ha sido creada esta unión.

<sup>45</sup> El "Reglamento del Protocolo de Olivos" establece que pueden ser objeto de controversia las omisiones incompatibles con la normativa del MERCOSUR.

<sup>46</sup> Artículo 1 del "Tratado de Asunción": "...Este Mercado Común implica: La libre circulación de bienes, servicios y factores productivos entre los países, a través, entre otros, de la eliminación de los derechos aduaneros y restricciones no arancelarias a la circulación de mercaderías y de cualquier otra medida equivalente..."

- La libre circulación está establecida en el Preámbulo del Protocolo de Montevideo, suscripto el 15 de diciembre de 1997, el cual ha sido ratificado y está vigente en los dos países involucrados en el conflicto.<sup>47</sup>

- Argentina ha violado el Acuerdo sobre Transporte Internacional Terrestre (ATIT) firmado el día 1 de enero de 1990 por Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay, Perú y Uruguay. Este tratado reconoce al transporte internacional terrestre como un servicio de interés público fundamental para la integración de sus respectivos países y en el cual la reciprocidad debe entenderse como el régimen más favorable para optimizar la eficiencia de dicho servicio.

- Se desconocen principios básicos reconocidos por la OMC como “la nación más favorecida”, “la libertad de tránsito” y “acceso a los mercados”.

- La omisión de acción del Estado argentino hace suponer que de producirse nuevamente los cortes en el futuro se reiterará la conducta omisiva en la que ya incurrió.

Sobre la base de estos fundamentos, Uruguay solicita que se tomen las siguientes medidas:

- Se determine que la República Argentina ha incumplido sus obligaciones derivadas del “Tratado de Asunción” en sus artículos 1, 2 y 10, así como también de artículos 2, 3 y 4 del Protocolo de Montevideo sobre Comercio de Servicios.

- En caso de reiterarse los obstáculos a la libre circulación, la República Argentina debe adoptar las medidas necesarias a los fines de prevenir y en su caso hacer cesar tales impedimentos y garantizar de una manera eficaz la libre circulación con Uruguay.

#### *b) Réplica de la República Argentina*

Haciendo uso del derecho que le reconoce el Protocolo de Olivos, la República Argentina hizo su descargo ante el Tribunal Arbitral expresando los siguientes argumentos el 26 de julio de 2006, en la ciudad de Montevideo.

<sup>47</sup> Argentina aprueba el “Protocolo de Montevideo” por medio de Ley 25623, de fecha 17 de Julio de 2002.

- La República Argentina entendió que Uruguay ha innovado y ampliado el objeto de las negociaciones directas que se llevaron a cabo con anterioridad a la presentación en MERCOSUR. En un primer momento las negociaciones versaron sobre “impedimentos a la libre circulación”, y la demanda se refiere a la “omisión del Estado Argentino en adoptar medidas apropiadas para prevenir y/o hacer cesar los impedimentos a la libre circulación”. Por lo tanto, no puede darse por terminada esta instancia de negociaciones directas, puesto que el tema tratado no fue el objeto de la presentación judicial.

- El reclamo carece de objeto ya que a la fecha de la demanda los cortes habían cesado en su totalidad.

- El objeto de controversia se torna abstracto ya que se solicita que de reiterarse esta situación, se tomen medidas, sin indicación de cuales deberían ser éstas; además se estaría violando el derecho de soberanía de un Estado al pretender indicarle cuales deben ser sus políticas de acción dentro de su propio territorio.

- A partir de diciembre de 2005 comenzaron los cortes de ruta aunque estos no produjeron perjuicios desde el punto de vista comercial ni turístico en virtud que ambos rubros aumentaron a favor de Uruguay. Asimismo, recuerda nuestro país que las metas fijadas en el Tratado de Asunción todavía no se encuentran vigentes.

- Los cortes siempre fueron avisados con antelación, lo cual permitía la utilización de vías de circulación alternativas. Los puestos de aduana y migración fueron reforzados, lo que demuestra clara diligencia para atenuar el conflicto.

- El Gobierno argentino entiende que los cortes de ruta son manifestaciones de un legítimo derecho, aunque ello no fue obstáculo para realizar gestiones para que los mismos fueran finalizados.

- Se plantea una contraposición entre los derechos de libre expresión del pensamiento y de reunión, por un lado, y el derecho a la libre circulación de bienes, por otro. En este sentido, Argentina alega que las normas internacionales referidas a Derechos Humanos tienen en nuestro país rango constitucional, en cambio las normas de integración, revisten un rango legal inferior. El derecho de protesta es un derecho humano que se entiende como el medio de exigir el cumplimiento de otros derechos por lo cual la liberación del puente hubiera conformado una represión inaceptable para el sistema jurídico nacional.

- Respecto a la libre circulación de servicios, el "Protocolo de Montevideo" solo establece el deber de abstención de actividades gubernamentales que lo afecten, y nada dice sobre el accionar de los particulares. En lo referente a la libre circulación de personas, la misma constituye un objetivo de MERCOSUR, aunque todavía no tiene vigencia en nuestros territorios.

- Los Derechos Humanos pueden justificar una restricción al ejercicio de derechos consagrados en un tratado de integración.<sup>48</sup>

- En relación a la competencia del poder de policía en este tema, la representación nacional alega que éste corresponde a las provincias<sup>49</sup>; de otra forma se alteraría el sistema federal de nuestro país.

- El Estado Argentino no es responsable por el comportamiento de una o varias personas. Lo sería en cambio si estas actuaran bajo la dirección o el control del Estado (art. 8 del "Proyecto de la Comisión de Derecho Internacional de Naciones Unidas sobre Responsabilidad Internacional").

#### c) Resolución del Tribunal Arbitral Ad Hoc de MERCOSUR

El 6 de Septiembre de 2006, en la ciudad de Montevideo, el Tribunal Arbitral Ad Hoc de MERCOSUR, dictó, finalmente, sentencia definiendo la controversia. Para ello el Tribunal Arbitral estableció, en sus puntos más relevantes, lo siguiente:

- *Reclamo abstracto por carecer de objeto fáctico:* Se resuelve que no ha habido un pronunciamiento expreso de los manifestantes que cortaron las rutas referentes a no realizar nuevos cortes, ni de los gobernantes en relación a las medidas a tomar en caso de que los mismos se produzcan. La parte reclamante, Uruguay, no cuestiona la existencia de una norma lesiva a sus intereses sino una conducta omisiva

<sup>48</sup> Jurisprudencia "Caso Schmidberger", resuelto por el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, en el sentido de otorgar prioridad al derecho a la libre expresión del pensamiento sobre el derecho a la libre circulación de bienes el cual resultó afectado por el corte de una ruta internacional dispuesto por un movimiento ambientalista (Sentencia del TJCE de 12 de junio de 2003, Asunto C-112/00).

<sup>49</sup> Constitución de la Nación Argentina, artículo 121: "Las Provincias conservan todo el poder no delegado por esta Constitución al gobierno federal, y el que expresamente se hayan reservado por pactos especiales al tiempo de su incorporación".

por parte del gobierno argentino incompatible con la normativa de MERCOSUR. En este caso las conductas sucesivas configuran un patrón de conducta que posiblemente se repetirá en un futuro, ello genera una situación de peligro potencial.

- *Incumplimiento por omisión frente a la normativa de MERCOSUR:* MERCOSUR conforma una zona de libre comercio, la libre circulación constituye un objetivo esencial del mismo. A su vez, los cortes de ruta constituyen una restricción objetiva a la libre circulación. Por lo tanto, las medidas denunciadas crearon dificultades significativas en los intercambios recíprocos y en algunos casos los servicios de transporte debieron ser suspendidos. El Tribunal valora como infracción al Tratado de Asunción los hechos permitidos por parte de Argentina. Pese a que la conducta de obstrucción de la vía de comunicación fue desarrollada por particulares, no por el Estado mismo, el Estado puede ser considerado responsable, ya no por hecho ajeno, sino por hecho propio si omite una "conducta debida". En este caso, el gobierno argentino está obligado a prevenir o hacer cesar todos los impedimentos al libre comercio y circulación, esa es la conducta que se espera por ser consustancial con los objetivos de MERCOSUR.

- *Sobre la referencia a los Derechos Humanos:* En este tópico el Tribunal recuerda lo que dispone el art. 27 de la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados, el que establece que un Estado no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento del derecho internacional<sup>50</sup>. Según el Tribunal, la tolerancia a los cortes parece constituir una política firme del gobierno argentino. En caso de conflictos de bienes jurídicos, resulta lógico dar preferencia a los intereses y valores de mayor jerarquía, sin embargo ello no habilita nunca a la "anulación del valor que sea considerado menor". La restricción al tránsito puede ser tolerada siempre y cuando se produzca por cortos periodos y se lleven a cabo todas las medidas de mitigación que disminuyan los efectos negativos por ello se concluye en que ningún derecho es absoluto.

<sup>50</sup> Artículo 27 de la "Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados": "Una parte no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado. Esta norma se entenderá sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 46."

- *Conducta debida ante las circunstancias existentes:* de la prueba acompañada no se desprende que Argentina haya actuado de mala fe promoviendo la actitud de los vecinos de Gualeguaychú. Si bien con los cortes se produjeron innumerables inconvenientes, estos afectaron tanto a Uruguay como a Argentina, por lo tanto el gobierno nacional puede haber tenido razones para creer que se actuó dentro de un marco de tolerancia.

- En definitiva, el tribunal deja en claro que los cortes de rutas producidos por los particulares y la actitud permisiva del Gobierno Argentino, produjeron innegables inconvenientes para los agentes u operadores económicos y afectaron al comercio bilateral, incumpliendo Argentina con el derecho del MERCOSUR.

## 9. Conclusión

Si bien parece que la vía jurisdiccional se opone categóricamente a una salida negociada, ambas estrategias no deben excluirse. La negociación supone tomar una postura firme, como punto de partida, para luego ceder en parte con el objeto de lograr un consenso, lo cual puede acontecer aún cuando se hayan iniciado acciones jurisdiccionales -una vía es independiente de la otra y hay sobrados casos en que se abandonan demandas internacionales por haber arribado los gobiernos a un acuerdo negociado-. Consideramos que éste podría y debería ser el camino a seguir, sobre todo teniendo en cuenta la historia común que une tanto a argentinos como uruguayos. No es posible que países hermanos, que comparten un recurso natural tan importante como el Río Uruguay, adopten posturas ambientales tan distintas en relación al caso. En cada rivera ha levantado hasta el momento estandartes de guerra y no propuestas, y el interés medioambiental ha ido perdiendo paulatinamente peso frente a la confrontación política. Lo expresado hace difícil que una sentencia de la CIJ, en el sentido que sea, pueda dar por concluida esta controversia.

Afirmamos que en materia ambiental es indiscutible la razón de los argumentos argentinos en cuanto condenan la contaminación transfronteriza, ya que los riesgos de que ella se produzca están más cerca de ser efectivos que potenciales. Sin embargo, creemos que las partes no han mostrado ni la diligencia necesaria ni una actitud abierta al

diálogo, que se requiere en todo proceso de negociación. La falta de notificación de los proyectos, las declaraciones de los Jefes de Estado poco prudentes, la ineficacia de los negociadores, la escasez de propuestas concretas, y sobre todo la falta de voluntad conciliadora, muestran que para llegar a una solución será fundamental un cambio de actitud de ambos gobiernos.

En lo que respecta al conflicto económico, resultan válidas algunas de las alegaciones uruguayas en cuanto lo relativo a las dificultades en la circulación y comercio que se han producido como consecuencia de los reiterados cortes de rutas., El Estado Argentino tiene el deber de cumplir con los compromisos internacionales asumidos tanto a nivel bilateral como en el seno de MERCOSUR, y consideramos que la mejor manera para lograrlo es terminar definitivamente con los cortes de ruta, negociando con los assembleístas, puesto que si bien su protesta es legítima, su método de accionar no lo es. Además, estos cortes no solo afectan a la economía uruguaya, sino también a la argentina, y a la de toda la región, y limitan la libertad de circulación garantizada por las normas vigentes de MERCOSUR, que ambos países se comprometieron a respetar.

En definitiva, nadie puede negar a Uruguay su derecho a desarrollarse y a atraer inversiones, pero para ello debe cumplir con los acuerdos binacionales y regionales por los cuales está obligado. Argentina tiene el derecho de oponerse a la contaminación del ecosistema del río. Juntos deberían encontrar la salida al enfrentamiento, sería seguramente la mejor solución a la controversia.