

UNIVERSIDAD NACIONAL DE CUYO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

**CARRERA DE LICENCIATURA EN CIENCIA POLÍTICA Y
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

TRABAJO: Tesina

**TÍTULO: Conflicto político-jurídico por la instalación de plantas
celulósicas en un río sometido a régimen internacional**

Alumna: Patricia Gabriela Santander Figueroa

N° Registro: 8597

Director de tesis: Lic. Osvaldo Antonelli

Mendoza, Mayo de 2007

INTRODUCCIÓN

Desde el año 2002 un problema fue tomando cada día mayor notoriedad. Se trataba de un conflicto entre dos países hermanos, Argentina y Uruguay por la utilización de un río internacional. La autorización para instalar dos plantas de celulosa en Fray Bentos a orillas del río Uruguay, recurso que comparten estos Estados, desató la controversia.

Diversas instancias de negociación tuvieron lugar, sin embargo no se pudo dar una respuesta satisfactoria ya que una nueva variable se puso en juego, la ambiental. El debate comenzó a centrarse no sólo en los aspectos político y jurídico sino que un persistente reclamo por parte del pueblo argentino lindante de Gualeguaychú se estableció definitivamente: la probabilidad de contaminación del recurso y las consecuencias que ésta acarrearía. Los vecinos adoptaron una modalidad inaudita: el corte de una ruta internacional en la región del MERCOSUR.

El conflicto tomó varios sentidos, jurídicamente se destina a la Corte Internacional de Justicia de La Haya donde se discute la aplicación del Tratado del Río Uruguay; un Tribunal Ad-Hoc del MERCOSUR resuelve sobre la libre circulación de bienes y personas interrumpida esporádicamente entre ambos países. La negociación política y diplomática se inicia, se detiene, se reinicia, se deteriora. Uruguay argumenta progreso y desarrollo, Argentina mayor protección ambiental. ¿Verdades a medias, objetivos encontrados?

Partiendo del planteamiento de distintos enfoques y teorías que abordan la problemática de los conflictos internacionales por recursos naturales, el desarrollo del presente trabajo buscará determinar las características de la controversia, sus actores y la situación actual de las pasteras en la región, describir la naturaleza de los tratados y acuerdos entre Argentina y Uruguay sobre el río compartido así como las instancias de negociación política, plantear las

posturas de los estados en el conflicto y su materialización ante la Corte Internacional de Justicia y el MERCOSUR, para finalmente considerar la solución adecuada.

Para facilitar la comprensión del presente trabajo, se han incluido las páginas finales de siglas, glosario e informe ejecutivo.

Es cierto que la actualidad de un problema muchas veces puede distorsionar la mirada científica objetiva, pero al mismo tiempo se torna imprescindible el análisis de la realidad inmediata para posibilitar la aparición de ideas, planteamientos e investigaciones que acompañen la toma de decisiones. Es por eso que el análisis de un caso concreto como la instalación de plantas celulósicas en el río Uruguay permitirá considerar otros principios y comportamientos más generales tales como el aprovechamiento responsable y coordinado de recursos naturales compartidos entre dos o más estados, también posibilitará avanzar en el estudio de tratados bilaterales, visualizar posibles soluciones a este tipo de diferendos y considerar aspectos importantes para el fortalecimiento regional. Es dable destacar que debido a la vigencia del conflicto en cuestión, cada aporte resulta de trascendental importancia para el entendimiento de la política exterior argentina.

La política es un ámbito complejo, que requiere cada vez más diligencia, responsabilidad y compromiso. Es indispensable que el estudio científico brinde herramientas rápidas y confiables para comprender y mantener en funcionamiento el engranaje nacional e internacional.

Y es preciso aportar y persistir en la búsqueda de acuerdos y entendimientos que posibiliten efectivamente la convivencia pacífica entre estados teniendo en cuenta las nuevas necesidades globales.

“La vanidad es un estímulo para el Gobierno, tan bueno como peligroso el orgullo”.
(Montesquieu, Del espíritu de las leyes, p. 214)

CAPÍTULO 1: ENFOQUES Y TEORÍAS DEL CONFLICTO

INTERNACIONAL

Este capítulo inicial pretende desarrollar las teorías que sirven de sustento al análisis del conflicto por las pasteras en el río Uruguay. En primer término la teoría de la Interdependencia surgida en la década del 60 será el enfoque escogido para determinar los cambios acaecidos en la ciencia de las relaciones internacionales. Luego de revisar los momentos principales en la evolución de la materia se considerará la trascendencia y progreso del Derecho Internacional, el cual ha dado lugar a la aparición del más reciente Derecho Ambiental Internacional como una de sus derivaciones. Finalmente se esbozarán elementos característicos de la teoría de la Negociación Internacional.

1.1. Evolución de las Relaciones Internacionales

Los conflictos entre Estados datan de tiempos lejanos. Distintos intereses movilizaron y dividieron el poder en cada época que atravesó la humanidad, incluso hasta alcanzar el fatídico límite de las guerras mundiales. En la actualidad se presencian nuevos cambios, nuevos problemas. El estudio de la sociedad internacional ha ido evolucionando en torno a las transformaciones de dicha realidad.

Siguiendo el esquema planteado por Del Arenal¹, las relaciones internacionales surgen

¹ **Del Arenal**, Celestino, Introducción a las relaciones internacionales, Madrid, Ed. Tecnos, 1990.

como una ciencia concreta en el período de entreguerras, a partir de dos cambios marcados en el ámbito global:

- el paso de una sociedad internacional a una sociedad mundial caracterizada por universalización, globalización, interdependencia, complejización, crisis del Estado-nación, multiplicación de actores, y
- el paso del conflicto a una mayor cooperación.

“Este gran proceso de cambio, que está todavía abierto y cuyo final es incierto, es traducción de la intensificación de dos dinámicas nuevas, que rompen con las viejas dinámicas que han caracterizado tradicionalmente el comportamiento estatal en las relaciones internacionales. Nos referimos, por un lado, al progreso del multilateralismo frente al bilateralismo y, por otro, al crecimiento de la importancia de la llamada tradicionalmente *low politics*, que hace referencia a las cuestiones económicas y científico-técnicas, frente a la también denominada tradicionalmente *high politics*, que se refiere a las cuestiones políticas y estratégicas. Los cambios provocados se expresan, a su vez, en las relaciones Este-Oeste y Norte-Sur, así como en el progreso en la solución pacífica de los conflictos internacionales “.²

Es decir que los focos tradicionales de análisis en el área, guerra, paz, poder, Estado han ido cediendo posiciones frente a nuevas problemáticas tales como el desarrollo-subdesarrollo, la pobreza, la ecología, el terrorismo,...

Aproximadamente a partir de los años 60 podría hablarse de debate paradigmático en esta ciencia. Desde el paradigma dominante surgido en el siglo XVII, tradicional o realista-estatocéntrico, nuevos enfoques han intentado responder a los cambios ocurridos en la sociedad internacional.

En lo específicamente conceptual, diversos términos pueden utilizarse para distinguir a esta disciplina. El presente estudio se referirá a las relaciones internacionales (parafraseando a Del Arenal) como el conjunto de relaciones sociales de carácter político, económico, cultural,

² Del Arenal, op.cit., pág. 17

humanitario, religioso, etc., que configuran la sociedad internacional. Otras expresiones válidas en un sentido más específico serían relaciones interestatales, intergubernamentales, interculturales, transnacionales.

Podría decirse que el estudio de los fenómenos internacionales data del siglo XVI cuando el derecho internacional hacía su aparición. Casi paralelamente la historia diplomática (surgida como historia de los tratados) y la diplomacia propiamente dicha se desarrollarían, pasando esta última, ya entrado el siglo XX, a configurarse sólo como un medio de ejecución de la política exterior de los Estados a través de la negociación pacífica.

“En definitiva, la incapacidad de las disciplinas tradicionales para dar cuenta adecuadamente de las transformaciones y de la propia sociedad internacional, en unos casos, y la perspectiva parcial o sectorial de las mismas respecto de la sociedad internacional, en otros, unido al desarrollo de la ciencia política y de la sociología, que tratan de dar respuesta a los nuevos problemas en el seno de las sociedades estatales, irán haciendo patente la necesidad de una nueva disciplina que aborde globalmente la problemática internacional”.³

Pero es en la década del 30 cuando el debate entre realistas e idealistas manifestará el surgimiento concreto de la disciplina. Hoy puede afirmarse la existencia de tres paradigmas en el campo de las relaciones internacionales:

- a) Paradigma tradicional, realista o estatocéntrico. El mismo está caracterizado por el hecho de que el Estado y los estadistas son los actores fundamentales, el poder y la seguridad nacional los temas centrales, y existe una clara separación entre la política interna y la internacional.
- b) Paradigma de la Interdependencia o de la Sociedad Mundial: centrado en la cooperación, la aparición de nuevos actores y la conjunción de la esfera interna e internacional.
- c) Paradigma de la Dependencia: enfatiza la desigualdad y dominación del sistema capitalista, lo que desemboca en nuevas consideraciones del conflicto internacional.

³ Del Arenal, *ibídem*, pág. 61.

Es importante destacar que cada uno de estos paradigmas contiene enfoques y dimensiones que pueden dar respuestas incluso complementarias a la actual complejidad de la realidad internacional.

1.2. Teoría de la Interdependencia

La primera formulación del paradigma de la Interdependencia corresponde a Kaiser. Este define a la sociedad transnacional “como un sistema de interacciones en un área específica, entre dos actores sociales pertenecientes a sistemas nacionales diferentes. En el interior de cada sistema nacional las interacciones son decididas por élites no gubernamentales y perseguidas directamente por las fuerzas sociales, económicas y políticas de las sociedades que toman parte”⁴, y a la política transnacional “como los procesos políticos entre los gobiernos nacionales (y las organizaciones internacionales) que han sido puestos en marcha por la interacción en el interior de una sociedad transnacional”⁵.

Sin embargo serán Keohane y Nye quienes desarrollarán el intento más ambicioso para el desarrollo de la teoría. Considerando sus lineamientos Del Arenal define a la Política Mundial como todas las interacciones políticas entre actores significativos en un sistema mundial en el que un actor significativo es cualquier organización o individuo autónomo que controla recursos substanciales y participa en relaciones políticas con otros actores a través de las fronteras estatales. Tal actor no necesita ser un Estado⁶.

Keohane y Nye enuncian una serie de características concretas sobre las relaciones transnacionales:

⁴ **Kaiser**, Kart, *Transnationale Politik: Zu einer Theorie der multinationalen Politik. Politische Vierteljahresschrift*, pág. 232 y 233. Citado en **Del Arenal**, op.cit., pág. 315.

⁵ **Kaiser**, Kart, ibídem, pág. 235.

⁶ **Del Arenal**, op.cit., pág. 318.

- la promoción de actitudes de cambio en las personas partícipes,
- el pluralismo internacional o grupos de interés en estructuras transnacionales,
- la dependencia e interdependencia entre gobiernos,
- los nuevos instrumentos de influencia utilizados por los gobiernos,
- los nuevos actores internacionales no gubernamentales autónomos o cuasi autónomos que pueden determinar las políticas estatales.

No sólo existirían ya interacciones transnacionales e interestatales sino también transgubernamentales (entre subunidades estatales a través de las fronteras) configurando un entramado de relaciones diversas y más complejas. “Las teorías del equilibrio de poder y de la seguridad nacional resultan muy pobres para el análisis de los problemas de la interdependencia económica o ecológica”⁷. Y agregan, “no estamos sugiriendo que los conflictos internacionales desaparecen cuando prevalece la interdependencia. Por el contrario, los conflictos pueden adquirir nuevas formas e incluso pueden incrementarse. Pero las aproximaciones tradicionales para la comprensión de los conflictos en la política mundial no explican con suficiente claridad el conflicto de la interdependencia”⁸.

Cuando se hace referencia a los costos en las relaciones interdependientes, estos siempre aparecen ya que existe una disminución de la autonomía. Es muy claro el concepto de que mayor interdependencia no implica necesariamente cooperación ilimitada. “Como lo sabe cualquier padre con hijos pequeños, hacer un pastel más grande no es suficiente para terminar con las disputas sobre el tamaño de las porciones”⁹. Es decir que siempre se pueden observar asimetrías en las relaciones internacionales como fuentes de influencia.

Cuando se habla del poder no se hace referencia al tradicional poder militar sino al control sobre los recursos o al potencial para afectar los resultados. Dos variables aparecen en torno al poder: sensibilidad y vulnerabilidad. La sensibilidad denota los grados de respuesta dentro de

⁷ **Keohane**, Robert y **Nye**, Joseph, Poder e interdependencia. La política mundial en transición, Buenos Aires, GEL, 1988, pág. 21.

⁸ **Keohane** y **Nye**, op.cit., pág. 22.

⁹ **Keohane** y **Nye**, ibídem, pág. 24.

una estructura política, es decir interacciones dentro de un marco de políticas. La vulnerabilidad, en cambio tiene en cuenta la disponibilidad relativa y el costo de alternativas que los actores deben encarar. La vulnerabilidad es particularmente importante en las relaciones de interdependencia ya que focaliza a los definidores de las reglas del juego.

Keohane y Nye sintetizan los tres tipos de interdependencia asimétrica en la **Tabla 1**. La columna Nivel de predominio indica que los recursos de poder proporcionados por la interdependencia militar predominan sobre aquellos provenientes de la vulnerabilidad no militar, la que, a su vez, predomina sobre los proporcionados por las asimetrías en sensibilidad. El ejercicio de formas de poder más dominantes implica mayores costos. Así, en relación al costo, no existen garantías de que los medios militares sean más eficaces que los económicos para lograr un propósito dado. Sin embargo, es de esperar que en la medida en que los intereses en juego se tornen más importantes, los actores tenderán a emplear recursos de poder que se ubicarán más alto en los niveles de predominio y de costo.

Tabla 1

<i>Fuente de Interdependencia</i>	<i>Nivel de predominio</i>	<i>Nivel de costo</i>	<i>Uso contemporáneo</i>
Militar (costo del empleo de la fuerza militar)	1	1	Usada en situaciones extremas o contra adversarios débiles cuando los costos pueden ser escasos.
Vulnerabilidad no militar (costo de la prosecución de políticas alternativas)	2	2	Usada cuando las limitaciones normativas son bajas y las normas internacionales no se consideran obligatorias
Sensibilidad no militar (costo del cambio en el marco de las políticas existentes)	3	3	Un recurso de poder en el corto plazo o cuando las limitaciones normativas son altas y las normas internacionales obligatorias.

Fuente: Keohane y Nye, Poder e interdependencia. La política mundial en transición, Buenos Aires, GEL, 1988.

Las tres características centrales de la teoría plantean que:

- 1) canales múltiples conectan las sociedades, a través de relaciones interestatales, transgubernamentales y transnacionales, con la participación de diversas

organizaciones no directamente controladas por gobiernos, reforzadas por las comunicaciones transnacionales y el desarrollo de regulaciones ambientales y controles tecnológicos,

- 2) la agenda de las relaciones interestatales se encuentra constituida por múltiples temas sin jerarquía rígida. Henry Kissinger lo definía en 1975 como “los progresos en el manejo de la agenda tradicional ya no son suficientes. Ha surgido una gama de cuestiones nueva y sin precedentes. Los problemas energéticos, de los recursos, del medio ambiente, de la población, del empleo del espacio y de los mares se equiparan ahora con cuestiones de seguridad militar, ideológicas y de rivalidad territorial, las que tradicionalmente habían conformado la agenda diplomática”¹⁰,
- 3) la fuerza militar no es usada dentro de regiones sino más bien contra gobiernos fuera de ellas. El empleo de la fuerza contra un Estado significa romper una cada vez más amplia variedad de relaciones con el mismo.

En cuanto a las relaciones transnacionales y transgubernamentales, bien expresan Keohane y Nye: “Cuanto más cercana se encuentre una situación de la interdependencia compleja, más probable será que los resultados de la negociación política se vean afectados por las relaciones transnacionales”. Y agregan, “El Estado debe probar su capacidad para ser multifacético y aún esquizofrénico. Los intereses nacionales habrán de ser definidos en forma diferente ante problemas diferentes, en ocasiones diferentes y por diferentes unidades gubernamentales. Los Estados que se hallen mejor colocados para mantener su coherencia estarán en mejores condiciones de manipular la interdependencia desigual que los Estados fragmentados, los que a primera vista parecen tener más recursos en un área de cuestiones”¹¹.

1.3. Derecho Internacional

¹⁰ **Kissinger**, Henry A., *A New National Partnership*, Department of State Bulletin, 17 de febrero 1975, pág. 199.

¹¹ **Keohane** y **Nye**, op. cit., pág. 52 a 54.

Otro de los aportes ineludibles para focalizar en el presente estudio es el del derecho internacional. Debido a su configuración en los siglos XVI y XVII puede considerarse la más antigua de las disciplinas internacionales. De origen europeo, el aporte americano en la materia se remonta a la Primera Guerra Mundial. Nacido bajo la influencia de la teología católica, aunque también recibió contribuciones de la protestante.

Por lo general la idea hobbesiana del estado de naturaleza entre Estados y la de una comunidad internacional formada a través de un pacto social guiará el espíritu de los iusnaturalistas. Pero así como otras ciencias el derecho internacional ha debido ir adaptándose, aunque lentamente, a las nuevas realidades sociales, económicas y políticas. “Por lo tanto la ciencia jurídica no debe limitarse a la dimensión analítica -norma-, sino que es preciso que se extienda también a la axiología –valores- y a la sociología –la realidad-. Este doble ajuste es necesario en todas las ramas del derecho”¹².

Sin embargo la relación existente entre derecho y política es más debatida. La política exterior (que mira los objetivos nacionales) puede ser distinta para diversos Estados. Es entonces cuando hace su aparición la política internacional acuñada en el derecho como definidora del bien común. Debido a las controversias que los dos ámbitos pueden hacer surgir es tan precisa una integración de política y derecho para no perder de vista los fines comunes permitiendo a cada Estado proteger sus intereses mediante normas adecuadas de derecho internacional.

1.3.1. El conflicto internacional

El conflicto internacional, según Moreno Quintana¹³ es aquel que surge cuando un Estado

¹² **Halacjczuk**, Bohdan; **Moya Domínguez**, María Teresa, Derecho Internacional Público, Buenos Aires, Ediar, 1972, pág. 14.

¹³ **Moreno Quintana**, Lucio, Tratado de Derecho Internacional, Buenos Aires, Editorial Sudamericana, 1963, págs. 311 a 313.

u otra persona calificada por el derecho internacional, pretende que otro u otra asuman una actitud distinta a la observada en determinada circunstancia. Fruto de un principio de oposición de intereses subsistente, aún en la relación entre Estados, el conflicto internacional se configura por la manifestación de pretensiones diferentes cuando no contrarias. Su objeto ha de ser circunscrito para que sea susceptible de decisión por una jurisdicción internacional.

Parafraseando a Quintana, los conflictos se originan en virtud de causas variadas por lo que revisten caracteres diversos. Puede hablarse entonces de controversias jurídicas cuando las partes fundan sus exigencias en normas de derecho internacional, resultando de un acto ilícito en tal orden de relaciones. Los conflictos políticos derivan en cambio de ofensas hechas al honor o a la dignidad de un Estado, o de medidas de discriminación económica, por lo que no son de naturaleza apropiada para el juzgamiento de un tribunal de derecho. En la práctica, es bastante difícil separar con claridad el aspecto político del jurídico, ya que se hallan en la mayoría de los casos íntimamente asociados.

Los conflictos internacionales pueden clasificarse también en:

- Jurídicos, referidos a la interpretación o aplicación de una norma de derecho internacional positivo, y
- No-jurídicos, si no existe norma o si se niega su validez y se busca la modificación del derecho existente.

1.3.2. Solución de controversias

Hay diversos medios de solución pacífica para los litigios internacionales. El artículo 33 de la Carta de Naciones Unidas impone la obligación de recurrir a la solución pacífica de conflictos, dejando a los Estados miembros la libertad de escoger el método para hacerlo.

Los medios de solución se dividen en:

- no-jurisdiccionales, políticos o diplomáticos (como las negociaciones, o con

intervención de un tercero –buenos oficios, mediación, investigación o encuesta, conciliación-) y,

- jurisdiccionales: arbitraje y arreglo judicial.

“El arreglo pacífico tiene dos características. La primera es que se trata de una obligación general, impuesta por el derecho internacional moderno, por la cual los Estados deben arreglar sus controversias por medios pacíficos y según algunos autores que dicha obligación procede de una norma de derecho imperativo, *jus cogens*. La segunda es que los Estados conservan una amplia libertad en la elección del medio que emplearán para solucionar sus diferencias”.¹⁴

Los procedimientos diplomáticos se especifican como:

- Negociación: el método más utilizado. Las ventajas que ofrece provienen de la relación directa y exclusiva entre las partes, así como la ductilidad y la discreción. Posibilita asimismo alcanzar rápidamente entendimientos duraderos. Los principales inconvenientes provienen de las asimetrías en importancia política y económica de los Estados, dependiendo su eficacia de un relativo equilibrio entre las fuerzas políticas en pugna.
- Buenos oficios: un tercero (Estado, personalidad internacional o representante de un organismo internacional) lleva a los querellantes al acuerdo, poniéndolos en contacto sin proponer soluciones. Se intenta superar la ruptura de las relaciones diplomáticas.
- Investigación o encuesta (determinación de hechos): investigadores intentan aclarar los hechos sin pronunciarse sobre los efectos jurídicos. Los Estados interesados deducen las conclusiones libremente.
- Mediación: actuación de un tercero para obtener un arreglo entre dos estados en litigio, sugiriendo una solución no obligatoria. De carácter facultativo, se puede declinar el ofrecimiento de mediación.
- Conciliación: autoriza la determinación de los hechos en controversia y se elabora una propuesta por una Comisión de Conciliación. Sus decisiones son facultativas, es

¹⁴ **Barboza**, Julio, Derecho Internacional Público, Buenos Aires, Zavalia Ediciones, 1999, pág. 255.

decir no obligatorias.

Los procedimientos jurisdiccionales son aquellos que utilizan voluntariamente un órgano jurisdiccional (árbitro o juez) cuyos laudos y/o fallos son de cumplimiento obligatorio.

- Arbitraje: tribunal *ad hoc*, con competencia determinada. Inicialmente desempeñado por los jefes de Estado pasó a ser materia de juristas especializados nombrados por las partes, designando un árbitro cada uno y árbitros “neutrales” elegidos de común acuerdo. La Corte Permanente de Arbitraje, por otro lado, con sede en La Haya está constituida por una lista de juristas (cuatro por cada Estado signatario) entre los que se elige la formación del tribunal. La base del arbitraje es el consentimiento a través de un acuerdo previo para someter los litigios a este tipo de procedimiento. El laudo arbitral es obligatorio, definitivo (salvo raras excepciones: exceso de poder, nuevo hecho que cambia una situación) y no ejecutorio (librado a la buena fe de los Estados). En caso de incumplimiento se ejercen los mecanismos de responsabilidad internacional.
- Arreglo judicial: las partes someten el conflicto a un órgano judicial permanente formado por jueces independientes, constituido en forma institucionalizada. Entre 1922 y 1939 un Tribunal Permanente de Justicia Internacional se creó por el Pacto de la Sociedad de las Naciones y fue antecedente de la Corte Internacional de Justicia creada al constituirse la ONU (Organización de Naciones Unidas). Se encuentra integrada por quince jueces elegidos por la Asamblea General y el Consejo de Seguridad. Cuando las partes en juicio carecen de jueces de su nacionalidad, pueden designar un juez *ad hoc*. Su jurisdicción es voluntaria y sus sentencias son obligatorias. Si una parte no cumpliera las obligaciones del fallo la otra puede recurrir al Consejo de Seguridad. El consentimiento puede ser otorgado con anterioridad o posterioridad al surgimiento del hecho litigioso.

1.3.3. Los ríos internacionales

El conflicto entre los Estados se visualiza claramente con respecto a temas tales como el uso de recursos compartidos. Es el caso específico de los ríos internacionales. Los ríos internacionales podrían definirse como los cursos de agua que en su parte naturalmente navegable separan o atraviesan territorios de distintos Estados. Pueden ser contiguos o fronterizos (si separan dos Estados), y sucesivos (los que atraviesan sucesivamente dos o más Estados). También pueden reunir ambos caracteres.

Haciendo referencia al tema concreto de la utilización del agua de los ríos existen en el derecho internacional tres tendencias:

- Teoría territorial (primera cronológicamente, rechazada con el paso del tiempo): reconoce a cada Estado un derecho sin tener en consideración a los demás Estados.
- Teoría de la integridad: implica para cada modificación del curso natural del río el consentimiento de los Estados interesados, considerando la cuenca o integración orgánica del río.
- Teoría de la solidaridad (más reciente): impone la obligación de negociaciones previo a emprender modificaciones que dañen a los demás Estados.

El ejercicio de la soberanía en los ríos comprende las aguas, el lecho, el subsuelo y el espacio aéreo correspondiente y comporta derechos como el de jurisdicción con su accesorio derecho de policía (legislar y hacer cumplir disposiciones) y el derecho de uso (navegación, explotación, utilización de aguas, lecho y subsuelo).

Una de las características del agua es la fluir, lo que ocasiona que distintos Estados pueden encontrarse afectados por un mismo curso de agua. “La interdependencia de los ribereños determina que la soberanía de cada uno de ellos respecto al recurso agua que fluye en su propio territorio sea necesariamente limitada en la medida en que los derechos de los otros se interponen”¹⁵.

Este tipo de ríos, instrumento vital del comercio internacional, por ser medios de

¹⁵ **Barboza**, op. cit., pág. 430.

comunicación, deben ser sometidos a un régimen jurídico especial de internacionalización. Es decir que no es el derecho internacional general el que los rige sino que se encuentran sometidos a tratados particulares. Este es el caso del río Uruguay.

1.3.4. Tratados

Suele llamarse tratados a los acuerdos de voluntades entre sujetos del derecho internacional, destinados a crear, modificar o extinguir obligaciones internacionales. El derecho de los tratados era consuetudinario hasta la Convención de Viena de 1969, la cual restringió su concepto a los acuerdos internacionales *por escrito y entre Estados*. Los tratados pueden clasificarse de formas variadas. Básicamente son bilaterales o multilaterales, tratados-leyes (normativos) o tratados-contratos, tratados en sentido estricto o acuerdos en forma simplificada.

Cuando un tratado es violado, los derechos que un Estado posee en su carácter de persona del derecho internacional son lesionados, afectando la integridad moral del Estado y el deber de respeto mutuo. Los Estados pueden así violar el derecho internacional por actos u omisiones propios. Es importante destacar que al ser los Estados en conflicto entidades jurídicas iguales, ninguno se somete a la jurisdicción del otro. Cuando los Estados violan normas internacionales incurren en responsabilidad internacional.

1.3.5. La responsabilidad internacional

Parafraseando a Halacjuk¹⁶, la responsabilidad internacional es una relación entre dos sujetos del derecho internacional, Estados, en la cual el perjudicado reclama reparación. El daño puede ser un agravio directo como la violación de su soberanía territorial u ofensa, como

¹⁶ Halacjuk, op. cit., pág. 328

una infracción referida a la violación de un tratado. La reparación ante el daño no es de carácter punitivo sino compensatorio: satisfacciones de orden moral (excusas, sanciones a funcionarios), reestablecimiento de cosas a su estado primitivo (derogación de una ley o decreto), indemnización pecuniaria (la forma más frecuente).

1.4. Derecho Ambiental Internacional

El conflicto por la instalación de plantas de celulosa en el río Uruguay no sólo puede ser abordado considerando la relación política entre los Estados, sino que complementariamente es fundamental analizar su dimensión ambiental y ecológica. Ha sido este último aspecto el punto de partida para las protestas populares y la ulterior evolución de la controversia por lo que se vuelve preciso indagar sobre esta nueva materia presente en el ámbito del derecho.

El derecho ambiental internacional no es nuevo. Para Julio Barboza¹⁷, el derecho ambiental se rastrea hasta la mitad del siglo XIX y se desarrolla en los siguientes períodos:

1. Protección de los recursos individuales: cuestiones sobre la protección de recursos utilizados por la industria pesquera, compartidos o fuera de la jurisdicción de los Estados se instrumenta en tratados y culmina con la creación de la ONU en 1945. Los recursos son tratados individualmente, sin considerar su relación con el medio en el que se encuentran inmersos.
2. Protección del medio ambiente: la ONU y sus organismos defienden el medio ambiente global. Existe preocupación por las actividades “ultrapeligrosas” (nuclear, espacial, transporte de petróleo). En 1972 la Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente de Estocolmo marca un hito fundamental. Su Plan de Acción posibilitó la creación del PNUMA (Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente).
3. El medio ambiente en relación con el desarrollo humano: adopción de múltiples

¹⁷ Barboza, op. cit., págs. 460-465.

documentos regionales y globales (Carta Mundial de la Naturaleza, Nuestro Futuro Común) hasta el logro de la Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, con documentos trascendentales (Declaración de Río, agenda 21).

4. Protección sistémica del ambiente humano: es en la actualidad cuando la característica debería ser la integración de las preocupaciones ambientales, como tema de derecho y política internacional, a todas las actividades humanas. Los instrumentos más recientes son, entre otros, el Protocolo de Kyoto (1997) y la Convención sobre el derecho de los usos de los cursos de agua para fines distintos a la navegación (1997) y la Convención sobre el acceso a la información y la participación del público en el proceso de toma de decisiones y el acceso a la justicia en temas medioambientales (1998).

Según lo expresa Estrada Oyuela¹⁸ el derecho ambiental internacional reciente se ha generado a través del siguiente proceso: primero, la regulación de una materia se inicia con una resolución de un organismo internacional (muchas veces de la ONU) fundada en un informe técnico; luego viene la declaración de carácter principista, programático en un órgano de nivel superior como una Conferencia General o la Asamblea General de Naciones Unidas; finalmente surge la codificación, a través de un acuerdo marco que establece normas generales y habilita compromisos y decisiones posteriores.

Pese al inminente avance en la materia no se percibe aún una conciencia clara en los Estados que prioricen la obligatoriedad de no contaminar. El uso cada vez mayor entre diversos autores de las siglas con significado en inglés NIMB, por “*not in my backyard*” (no en mi patio de atrás) y OSOM por “*out of sight, out of mind*” (fuera de la vista, fuera de la conciencia) refleja esta tendencia. La ausencia de costumbre en estas nuevas áreas no invalida la existencia de un “derecho blando” (*soft law*) ambiental. Aunque básicamente se trata de principios para orientar la conducta de los Estados y su sustento sea más político que jurídico, es indudable que no podrán ser ignorados en las conductas futuras.

¹⁸ Estrada Oyuela, Raúl; Zeballos de Sisto, María Cristina, Digestos de derecho internacional. Evolución reciente del derecho ambiental, Buenos Aires, A-Z editora S.A., 1993, pág.4.

Los principales principios del derecho ambiental internacional son:

- Responsabilidad por daño ambiental: “Los Estados deben cooperar para continuar desarrollando el derecho internacional en lo que se refiere a la responsabilidad y a la indemnización a las víctimas de la contaminación y otros daños ambientales, que las actividades realizadas dentro de la jurisdicción o bajo el control de tales Estados causen a zonas fuera de su jurisdicción”. (Principio 22 de la Declaración de Estocolmo)
- Responsabilidad común pero diferenciada: tiene en cuenta las divergencias entre los países con respecto a los daños ambientales y a su posibilidad de enmendarlos.
- Principio de precaución: surgido en la década del 70 en Alemania. Se opone a la demora de medidas concretas por ausencia de certeza científica absoluta sobre ciertos fenómenos. Su herramienta es la autorización administrativa, mediante la que se permite o no el ejercicio de actividades potencialmente contaminantes, evaluados los riesgos y los estándares aceptables a cumplir. “Con el fin de proteger el ambiente, los estados deberán aplicar ampliamente el criterio de precaución conforme a sus capacidades. Cuando haya peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergarse la adopción de medidas eficaces de los costos para impedir la degradación del medio ambiente”. (Principio 15 de la Declaración de Río) Como plantean O’Riordan y Jordan¹⁹ se pueden identificar una serie de elementos clave en torno a este principio: proactividad (política de prevención de riesgos), costo-efectividad de las acciones, resguardo de los espacios ecológicos vitales, legitimación del valor intrínseco de los ecosistemas, inversión de la carga de la prueba (el proponente debe demostrar la inocuidad de la propuesta para hacer frente a potenciales perjuicios), planificación en una meso-escala temporal (contemplando horizontes temporales de entre 25 y 100 años), recomposición de los pasivos ecológicos (necesidad de sanear los costos por la imprudencia pretérita). Es evidente que el principio precautorio requiere una fuerte

¹⁹ O’Riordan, Tim, Jordan, Andrew, *The Precautionary Principle in Contemporary Environmental Politics, Environmental Values*, Vol. 4, Número 3, Cambridge, 1995. Citado en Walsh, Juan Rodrigo, *Ambiente, derecho y sustentabilidad*, Buenos Aires, La Ley S.A., 2000, pág. 48.

dosis de legitimidad política y social para funcionar. “Adoptar decisiones en función de este principio, muy frecuentemente exigirá sacrificios del bienestar actual de la ciudadanía, a cambio de beneficios futuros, de difícil justificación, si no existe una fuerte legitimidad de la comunidad científica que avale tales medidas precautorias”²⁰.

- Principio contaminador-pagador: referido a los costos de prevención y también a la indemnización por daños causados. Al sujeto contaminador se le imputan los costos que insuman las medidas llevadas a cabo para revertir los efectos perniciosos del daño ambiental provocado. “Las autoridades nacionales deberían procurar fomentar la internacionalización de los costos ambientales y el uso de instrumentos económicos, teniendo en cuenta el criterio de que el que contamina debe, en principio cargar con los costos de la contaminación, teniendo debidamente en cuenta el interés público y sin distorsionar el comercio ni las inversiones internacionales” (Principio 16 de la Declaración de Río)
- Corrección en la fuente: producido el daño sobre los bienes naturales sólo se consideran satisfechos los intereses comunitarios vulnerados con la restauración de las condiciones existentes al tiempo anterior a la contaminación.
- Internalización del costo ambiental: aún no consagrado en instrumentos vinculantes referido a las externalidades económicas que postergan para generaciones futuras los costos. Se propone que el uso consuntivo de algunos recursos naturales no renovables internalice los costos incluyéndolos en el precio del producto o servicio que consume el recurso.
- Principio 21 o de Prevención: “De conformidad con la Carta de las Naciones Unidas y con los principios del derecho internacional, los Estados tienen el derecho soberano de explotar sus propios recursos en aplicación de su propia política ambiental, y la obligación de asegurar que las actividades que se llevan a cabo dentro de su jurisdicción o bajo su control no perjudiquen al medio de otros Estados o de zonas situadas fuera de toda jurisdicción nacional”. (Principio 21 de la Declaración de Estocolmo) Contiene dos parámetros definidos: el ámbito de libertad interno basado en la soberanía territorial, y el límite a esa libertad al no perjudicar el medio ambiente

²⁰ Walsh, *ibídem*, pág. 50.

de otros Estados por actividades realizadas en su jurisdicción. Los principios ambientales se encuentran plasmados en acuerdos-marco, con orientaciones generales y previsiones para su posterior desarrollo a través de conferencias de las partes o protocolos adicionales a aprobar por los gobiernos de los Estados firmantes.

- Obligación de EIA (Evaluación de Impacto Ambiental): donde van a realizarse actividades de riesgo.
- Cooperación internacional: coordinación de políticas y actividades a través de cuerpos conjuntos.
- Derecho de participación del Estado sobre cuyo territorio recae un riesgo de daño ambiental en la prevención del daño y en la minimización del riesgo. Surge también la obligación de notificación al Estado afectado, la de intercambio de información y la obligación de consultarlo sobre medidas preventivas.
- Participación del público en la adopción de decisiones.
- No transferencia del daño de uno a otro lugar o de un sector del medio ambiente a otro.

Aunque terminológicamente impreciso aún, puede considerarse al ambiente como un conjunto de elementos naturales, artificiales o creados por el hombre (físicos, químicos y biológicos), que posibilitan la existencia, transformación y desarrollo de organismos vivos.

“El ambiente, conjunto interrelacionado de componentes de la naturaleza y de la cultura, está integrado por una serie de factores básicos, dados los unos por Dios y creados, los demás, por el hombre, componentes todos que condicionan el desenvolvimiento de la existencia individual y colectiva. Como escenario y soporte de la vida humana, en escala continental y planetaria, todo lo relativo al ambiente viene a comprender una diversidad de cuestiones que superan ampliamente el marco de lo nacional, realidades que exigen, sin lugar a dudas, la búsqueda de soluciones comunitarias a los problemas medioambientales. Entre sus desafíos, la comunidad debe hacer frente a las crecientes demandas de una mejor calidad ambiental”²¹.

²¹ **Dromi**, Roberto; **Ekmekdjian**, Miguel; **Rivera**, Julio, Derecho Comunitario. Régimen del MERCOSUR, Buenos Aires, Ediciones Ciudad Argentina, 1995, pág. 521.

Todo ambiente goza de una determinada calidad. Cuando ese umbral o límite relativo, determinado por parámetros científicos, ha sido superado por diversas alteraciones puede decirse que el ambiente se encuentra contaminado. Es frente a esta realidad que aparece el tema del desarrollo sustentable. Se plantea entonces el crecimiento económico en armonía con la naturaleza, utilizando racionalmente los componentes de la biodiversidad para lograr la satisfacción de las necesidades de las generaciones actuales y futuras. Desarrollo compatible con medio ambiente.

La Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo, presidida por la doctora Gro Harlem Brundtland- Primer Ministro de Noruega- produjo en 1987 un informe final conocido como “Nuestro Futuro Común”. El informe Brundtland define al desarrollo sustentable como aquel que “satisface las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer las suyas”. Se tiene así muy presente la equidad intergeneracional.

La política ambiental es la encargada de vincular al medio ambiente con la expansión económica. Utiliza para cumplir sus objetivos instrumentos preventivos (para mantener condiciones ambientales vigentes) y correctivos (para verificar y castigar hechos dañosos). Entre los primeros se encuentran inventarios ecológicos, establecimiento de normas mínimas de calidad, evaluación del impacto ambiental sobre ciertos proyectos, obras o actividades, recomendación de las mejores tecnologías disponibles o tecnologías limpias, etc. Los instrumentos correctivos son el etiquetaje ecológico, la auditoría ecológica, etc. Estos instrumentos son expresión de profundos cambios. Como expresa Walsh²², “la sustentabilidad es la clave de un paradigma axiológico emergente, que viene a determinar los lineamientos de una gran parte de las políticas públicas futuras, al igual que los marcos jurídicos dentro de los cuales éstos se desenvolverán. En la visión de este contexto, marcado por la emergencia de nuevos valores y actitudes culturales, la sustentabilidad trasciende el campo de lo exclusivamente ambiental”.

²² Walsh, op. cit., pág. 4.

Y cada día más el rol de la actividad económica privada cobra incidencia. Gran parte de las decisiones que hace 40 años eran exclusivas de los organismos internacionales y de mecanismos de cooperación internacional hoy son abarcadas por este sector. “El mercado donde sea posible y el Estado donde sea necesario”, frase del Canciller alemán Adenauer, sería la indicada para describir la situación actual.

Continuando con el planteamiento de Walsh, dos aspectos conforman la sustentabilidad. El primero, referido a lo física o materialmente posible, y el otro de tipo axiológico, asociado a una concepción ética de la realidad entre el hombre y la naturaleza. Es decir “no sólo es sustentable aquello que resulta factible, desde lo material o físico, de mantenerse en el tiempo, sino aquello, que además, resulte viable desde una óptica ética”²³.

Desde este punto de vista, lo sustentable no sólo tendría en cuenta los intereses de las generaciones futuras sino también sería justo en cuanto a las estructuras sociales actuales, no sería perjudicial al medio ambiente, ni a otros habitantes de otras comunidades o países.

Los fundamentos éticos en cuanto a la protección del ambiente se bifurcan en dos posturas:

- Antropocéntrica: la preservación de la naturaleza deriva de su valor por su relación con el hombre, único con entidad moral,
- Ecocéntrica: sostiene el valor intrínseco de la naturaleza y sus componentes individuales. Da importancia al sistema ecológico y sus interrelaciones con el sistema humano.

Estas nuevas ideas han ido dando forma, en opinión de Hernán López²⁴ al “derecho de la sustentabilidad” cuyo origen es el actual derecho ambiental. Plantea el autor que a diferencia de éste último, el nuevo derecho no sólo propicia el uso de regulaciones como medios para el

²³ Walsh, op. cit.,pág. 39.

²⁴ Abogado y procurador, con especialización jurídica en Derecho de los Recursos Naturales de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires y Master de Derecho Ambiental de la *Pace University School of Law, New York, USA*.

logro de sus objetivos, sino que incluye otros instrumentos como incentivos económicos y acuerdos voluntarios destinados a facilitar la prevención y aliviar la carga que representan en muchos casos las normas ambientales.

Según el PNUMA, el derecho ambiental ha evolucionado considerablemente, llegando a representar una nueva modalidad de regulación de la relación del hombre con su entorno. En este contexto, las regiones intentan reforzar sus instituciones y normas buscando la integración de la política ambiental. Otros importantes factores, como la globalización, también afectan al sector ambiental, ya que “la contaminación no se detiene ante las fronteras nacionales”²⁵.

Desde mediados del siglo XIX, fueron adoptándose acuerdos ambientales multilaterales (MEAs). Los más importantes han sido:

- Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano (Estocolmo, 1972): adopta la Declaración sobre el Medio ambiente Humano. Fue el primer encuentro internacional que trata las cuestiones ambientales como un sistema interrelacionado. Los gobiernos acuerdan “ejercer los esfuerzos comunes necesarios para la preservación y mejoramiento del medio ambiente humano, para beneficio de toda la gente y su posteridad”²⁶.
- Carta Mundial de la Naturaleza de la Asamblea General de la ONU en 1982.
- Nuestro Futuro Común: informe de la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo en 1987, presidido por Gro Harlem Brundtland (primera ministro de Noruega). Aparición del término “desarrollo sustentable”.
- Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo de 1992 en Río de Janeiro: se utiliza la concepción de sistema, incluyente de cuestiones ambientales,

²⁵ Dowdeswell, Elizabeth y Charnovitz, Steve, *Globalization, Trade and Interdependence*, pág. 91, citado en Walsh, op. cit., pág. 414. Los autores sostienen que “en los años recientes, los países han elegido en forma creciente unirse voluntariamente en un mundo de libre comercio, cooperación económica y relativamente fronteras abiertas. Sin embargo, agregan, los países no han elegido unirse a un ambiente libre”.

²⁶ **Declaración de Estocolmo**, Preámbulo, Párrafo 7. Adoptada el 16 de junio de 1972.

sociales y económicas. Es la etapa del desarrollo sustentable que a partir de entonces regula mediante de acuerdos distintas actividades. Pueden enunciarse al respecto la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático (Nueva York, 1992), La Convención de Naciones Unidas sobre la Diversidad Biológica (Río de Janeiro, 1992), el Protocolo de Cartagena de Bioseguridad (Canadá, 2000), la Convención de Naciones Unidas de lucha contra la desertificación (París, 1994). A partir de este punto variados documentos hacen su aparición, tales como: la Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (UNCLOS 1982, en vigor en 1994), la Convención sobre el acceso a la información, participación pública en procesos de toma de decisiones y el acceso a la justicia en problemas ambientales (Dinamarca, 1998), la Convención sobre Contaminación Atmosférica Transfronteriza de largo alcance (Ginebra, 1979).

Las transformaciones y avances acaecidos en materia ambiental abren un universo de nuevos conflictos y posibles soluciones. El doctor Rodrigo Walsh²⁷ considera que en el esquema de esta transformación, desde la visión de lo ambiental hacia el paradigma de la sustentabilidad, confluyen dos grandes factores determinantes. Por una parte, la conformación de un nuevo plexo axiológico, en el cual el cuidado del medio ambiente y la naturaleza cobran una gravitación desconocida en otros tiempos. Esta nueva perspectiva ética constituye el punto de partida para una relación diferente entre el hombre y su entorno. Pero considera también que los cambios políticos y económicos recientes constituyen un segundo factor determinante en la aparición del paradigma de la sustentabilidad.

1.5. Teoría de la Negociación Internacional

Recordando lo antes mencionado sobre el derecho internacional, la solución de conflictos

²⁷ Walsh, op. cit., págs. 485 a 486.

entre estados puede llevarse a cabo a través de: negociación directa entre las partes, buenos oficios, investigación, mediación, conciliación o arbitraje. No obstante, para los teóricos de la negociación, la preocupación principal no está en los métodos que ofrece el derecho internacional sino en el proceso de negociación.

Tomando como referencia la teoría de Dallanegra Pedraza²⁸, puede considerarse que la negociación tiene que ver en realidad con factores psicológicos y con la prudencia. Esto debido a que cuando uno negocia, lo que hace es *negociar confianza*. Es decir, espera que el otro crea que lo que da no lo pierde y no significa una ventaja mayor para el otro.

El autor define al conflicto, siguiendo a Kenneth Boulding como “una situación de competencia en la que las partes están conscientes de la incompatibilidad de futuras posiciones potenciales, y en la que cada una desea ocupar una posición que es incompatible con los deseos de la otra”. Frente a esta situación sólo puede hallarse una salida en el momento en que las partes comprenden que ninguno de los dos tiene suficiente poder para doblegar definitivamente al otro.

Se pueden determinar cinco fases en un conflicto:

1. el conflicto latente,
2. la iniciación del conflicto,
3. la búsqueda de equilibrio de poder entre las partes,
4. el equilibrio del poder, y

²⁸ Doctor en Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario. Profesor universitario orientado al área de la Teoría de las Relaciones Internacionales desde la perspectiva de los países “Sur”, y a la Política Exterior. Investigador científico del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) de Argentina. **Dallanegra Pedraza**, Luis, Negociación Internacional, Montevideo, Uruguay, publicado en “Geosur”, Vol. XX, N° 223/224, Nov-Dic de 1998. Ver en Página Web:

<http://www.geocities.com/luisdallanegra/Negoite/negoite1.htm?200616>

(visitada el 16 de septiembre de 2006).

5. la ruptura del equilibrio entre las partes.

La mediación debe orientarse a encontrar un equilibrio de poderes entre las partes, de una manera no coercitiva, hasta alcanzar un convenio. A este proceso se lo denomina homeostasis o búsqueda del equilibrio. Es un proceso dinámico en el que cada situación de desequilibrio pone en funcionamiento mecanismos correctores.

El proceso de negociación en el marco internacional es similar al de negociación entre particulares, distinto del proceso entre el gobierno y los sectores demandantes del mismo.

La negociación, como *mecanismo de viabilización de transacciones y solución de conflictos* tiene un costo medido por una serie de factores:

- Horas hombre de las personas que van a componer el equipo negociador
- Horas hombre de personal de apoyo
- Horas hombre (honorarios) de consultores
- Horas hombre (honorarios) de intervinientes: facilitador, formulador de reglas, mediador, árbitro
- Gastos de traslado
- Gastos de comunicación
- Gastos de asesoría legal

El costo total del proceso debe ser proporcional a la magnitud de la operación que se está negociando.

Los actores intervinientes en apoyo a una negociación pueden asumir diferentes roles y funciones y se pueden clasificar en:

- Facilitador o broker: su función básica es crear las condiciones para que las partes se junten y acepten negociar. Es factible que a veces las partes decidan negociar para impresionar favorablemente a terceros (opinión pública) pero no hay un interés genuino en que la negociación progrese. Es probable que en estas circunstancias las partes se sienten a negociar pero empleen tácticas dilatorias.

- Normador: define las reglas y procedimientos bajo las cuales las negociaciones serían conducidas. La falta de una definición de las reglas del juego de una manera precisa puede significar un impasse futuro, cuando las partes interpreten las reglas de una manera diferente. Un cambio en las reglas del juego durante el proceso es un típico instrumento de solución de impasses ya que, por ejemplo, la introducción de nuevos temas, la incorporación de un tercero, la sustitución de negociadores, puede aliviar una situación circular negativa.
- Árbitro: este participante es de común acuerdo entre las partes y sus funciones y facultades son claramente definidas, teniendo capacidad de fallo normativo, de las propuestas que recibe de las partes, debiendo ser aceptado obligatoriamente por las partes. Su decisión se materializa en forma de laudo.
- Mediador: colabora imparcial y personalmente para la búsqueda de un acuerdo. Su papel puede manifestarse explicando, clarificando e interpretando las posiciones expresadas por las partes, efectuando resúmenes del proceso alcanzado, redactando borradores, integrando ideas. Interviene por solicitud y aceptación de las partes.

Hay varios aspectos importantes a tener en cuenta, toda vez que surge un conflicto que trata de resolverse:

- La forma que se resolverá o dirimirá el conflicto: negociación directa, a través de un mediador, de un árbitro, en el marco bilateral o multilateral (un organismo internacional), haciendo uso de documentos oficiales o a través de “no documentos” - *non papers*- (escritos de membrete que no comprometen lo dicho).
- La posición que defiende cada parte. Muchas veces se trata de posturas irreductibles, que no coinciden en cuanto a las pretensiones.
- Los intereses de las partes en conflicto. Es lo que cada parte privilegia. Puede haber coincidencia en cuanto a los intereses que se sustentan pero disidencia en cuanto a la forma en que estos deben ser alcanzados.
- La simetría/asimetría –dada por la diferencia de capacidad- entre las partes en conflicto. La simetría no sólo se mide por la capacidad que tienen o el poder de las partes entre sí, sino también considerando a los aliados de cada una de las partes y al tipo de recurso de que cada parte dispone en esa ocasión, la acción de *lobby* frente

a gobiernos o en organismos internacionales.

- Resulta importante armar una agenda de negociación, frente a una diversidad de temas no resueltos.
- La imagen de racionalidad de la demanda, así como de los negociadores que llevan a cabo la demanda.
- Flexibilidad para lograr el objetivo central. Es más importante ceder en buena cantidad de aspectos secundarios con el objeto de lograr el principal, que sostener una posición irreductible y perder todo. Además es importante el procedimiento que se utiliza.

Todo proceso de negociación internacional debe tener en consideración, según Dallanegra Pedraza, diversos aspectos de referencia dentro de un marco internacional de negociación:

- El medio internacional en el que se da: unipolar, bipolar o multipolar
- El proyecto de país en el corto, mediano y largo plazo, atendiendo a las características del funcionamiento del sistema mundial en el que está inserto.
- La forma en que se va a actuar en el medio internacional, en función del proyecto de país. Puede ser a través de la realización de alianzas horizontales con el objeto de maximizar la capacidad de desempeño o a través de la vía individual.

Algunos de los factores a tener en cuenta en todo conflicto son los intereses. Estos deben ser debidamente identificados, explicados, cuantificados y priorizados. En estrecha relación se ubica el proceso de identificación de transacciones, referido a los temas que cada parte está dispuesta a ceder para solucionar el conflicto. Otro criterio a considerar son los estilos de negociación: cooperativos o integrativos, en casos de negociación de procesos integrativos o de alianzas; y competitivos o distributivos en casos de resolución de conflictos.

Los resultados en una negociación se vinculan a:

- Análisis clásico o enfoque basado en las posiciones: juego suma cero (gana/pierde). Negociación como actividad competitiva.
- Enfoque basado en los principios o méritos: negociación como actividad cooperativa (suma no cero- gana/gana o gana/no pierde), donde las partes en conflicto buscan

conjuntamente una solución mutuamente satisfactoria. Considera los intereses de las partes, no las posiciones. Los criterios de evaluación del método de negociación se definen de la siguiente manera: produce un acuerdo sensato, atiende a los intereses legítimos de las partes, resuelve imparcialmente intereses conflictivos, es duradero, atiende a los intereses generales de la comunidad., es eficiente, mejora o no perjudica la relación interpersonal. La esencia de este enfoque se basa en : separar a las personas del problema, concentrarse en los intereses y no en las posiciones, crear una variedad de opciones o posibilidades antes de decidir qué hacer, procurar que el resultado sea juzgado sobre la base de patrones objetivos. Es muy importante destacar que gran número de conflictos se producen por problemas de percepción.

- Análisis basado en el tipo de pensamiento o proyecto predominante: considera que el pensamiento basado en la discusión/choque /análisis clásico) es inadecuado. Propone tres caminos básicos para resolver conflictos: luchar/litigar, negociar/regatear, proyectar una salida. El pensamiento triangular presenta como figura clave integrante del proyecto a la tercera parte, la cual impediría que la interacción se viera anulada por la mutua contradicción.
- La Diplomacia Vía Dos (Estrategias de paz no gubernamentales o vínculos de actores no gubernamentales con los niveles no gubernamentales de las partes en conflicto): en los primeros años involucraba profesionales del nuevo campo de la solución de conflictos para idear soluciones imaginativas para conflictos internacionales que trabajaban simultáneamente a la diplomacia vía uno (diplomacia oficial de gobierno a gobierno). Ya en 1991 se acuñó la frase “diplomacia de vías múltiples” que abarca nueve vías diferentes y en conjunto forman un sistema para establecer la paz a nivel internacional. Este sistema incluye a funcionarios especializados en solución de conflictos en la vía uno (el gobierno), la vía dos (no gubernamental) y reconoce además la influencia de otras siete vías: empresas, ciudadanos privados, investigación y educación, activismo, religión, filantropía y medios de información.

CAPÍTULO 2: LOS PROTAGONISTAS Y LOS HECHOS

2.1. Río Uruguay

La supervivencia del hombre en el planeta depende de la disponibilidad de agua dulce. Esta es relativamente menor al volumen de agua del planeta que se renueva anualmente en el ciclo hidrológico y que a su vez presenta una calidad adecuada para los principales usos que el ser humano hace de ella.

Según datos de la Organización para la Agricultura y la Alimentación (FAO), el consumo de agua promedio, a nivel global, actualmente es de alrededor de 800 m³ por persona por año. Para una población de 6.000 millones, y de acuerdo con las cifras de oferta estimada de agua, eso significaría que el agua sería suficiente. Pero debido a que la precipitación se distribuye irregularmente (desde 120.000 m³ per cápita en Canadá hasta 70 m³ per cápita en Malta), la disponibilidad de agua se transforma en un factor crítico para el desarrollo de las sociedades. A esto se agrega el hecho de que los recursos de agua dulce se ven severamente afectados por las actividades humanas. Alrededor de 450 km³ de aguas servidas (aguas de desecho doméstico e industrias) ingresan a los ríos de todo el mundo, siendo necesarios unos 6.000 km³ de agua para transportar esas sustancias y diluirlas, lo que constituye casi las dos terceras partes del total de agua que escurre a nivel global.

Los problemas de calidad del agua se han intensificado con el tiempo, en respuesta al crecimiento y la mayor concentración de las poblaciones y sus centros industriales. A menudo, los problemas surgidos han sido considerados consecuencias inevitables del desarrollo de las comunidades y aun aceptados como evidencias de progreso. Sin embargo, recién cuando se reconoció que a causa de tales descargas descontroladas de aguas residuales podían producirse serios problemas sobre la salud humana, se inició el control de la contaminación del agua.

La falta de agua dulce suficiente y en cantidad adecuada compite con el cambio climático, entre los problemas más graves a nivel global. Y si las predicciones que estiman un aumento de 50% en el uso del agua en los próximos 30 años se cumplen, la situación explicada empeorará. Solamente podrá evitarse una crisis global si se adoptan cambios esenciales en la gestión del líquido elemento por parte de las sociedades.

Un importante avance en la gestión del recurso hídrico ha sido el que considera la administración por cuencas. Se denomina cuenca a un área de la superficie terrestre drenada por un único sistema fluvial. Sus límites están formados por las divisorias de aguas que la separan de zonas adyacentes pertenecientes a otras cuencas fluviales. El tamaño y forma de una cuenca viene determinado generalmente por las condiciones geológicas del terreno. El patrón y densidad de las corrientes y ríos que drenan este territorio no sólo dependen de su estructura geológica, sino también del relieve de la superficie terrestre, el clima, el tipo de suelo, la vegetación y, cada vez en mayor medida, de las repercusiones de la acción humana en el medio ambiente de la cuenca.

Durante la mayor parte de la historia de la Humanidad, las cuencas han sido controladas casi exclusivamente con el fin de incrementar su utilidad económica y reducir las amenazas más peligrosas para los habitantes de la zona: las sequías y las inundaciones. El objetivo principal ha sido la mejora del drenaje de la tierra y el control del caudal fluvial para garantizar un suministro de agua suficiente para el riego y la industria, aumentar la extensión de suelo apto para el cultivo y reducir los riesgos que plantean los desbordamientos de los

ríos. El hombre también ha utilizado las vías fluviales para deshacerse de desperdicios domésticos y residuos industriales.

Las naciones occidentales comenzaron a exportar esta concepción de la gestión de cuencas a los países en vías de desarrollo durante las décadas de 1950 y 1960. A pesar de las buenas intenciones y los beneficios derivados de muchos proyectos, no tardó en hacerse patente la existencia de problemas de base en la transferencia de la gestión de los recursos de las cuencas hidrográficas. Por ejemplo, las economías débiles podían quedar agotadas por los grandes costes de funcionamiento y mantenimiento de estas construcciones, y la devolución de los créditos recibidos para financiarlas también podía ocasionar dificultades tanto para el prestamista como para el prestatario. Asimismo, los diseños complejos de muchas de estas obras, unidos a la carencia de conocimientos de ingeniería y tecnología en muchas de estas naciones, han provocado la dependencia de asistencia técnica del extranjero. Por último, muchos proyectos han tenido repercusiones medioambientales, sanitarias, sociales y culturales inaceptables, que no habían sido previstas por los ingenieros de recursos de aguas que los llevaron a la práctica.

El Río Uruguay es un curso de agua internacional y su cuenca hidrográfica se encuentra formando parte de los territorios de Argentina, Brasil y Uruguay abarcando un área total de aproximadamente 339.000 km². Concorre a la formación del Plata, junto con el Paraná. Su nombre proviene del guaraní (de urugua = caracol; y río: río de los caracoles. Según otros autores, de uru = pájaro; ua = cueva, y río: río de los pájaros o río que nace en la cueva que habitan los pájaros). Tiene sus orígenes en la Sierra do Mar (Brasil), siendo su longitud de 1.800 km. hasta su desembocadura en el Río de la Plata. Su curso transcurre un 32% aproximadamente por territorio brasilero, un 38% forma límite entre Argentina y Brasil y un 30% forma límite entre Argentina y Uruguay, tramo éste último bajo administración de la Comisión Administradora del Río Uruguay (C.A.R.U.). Este río constituye un importante recurso hídrico cuyo potencial de desarrollo está aún en una etapa incipiente.

La C.A.R.U. es un organismo internacional creado por las Repúblicas Argentina y Oriental del Uruguay como concreción de la voluntad de ambas en institucionalizar un sistema de

administración global del río en el tramo del mismo que comparten. Las diferentes maneras en que puede ser utilizado el río (navegación, pesca, lecho y subsuelo, etc.) necesitan ser reguladas jurídicamente. La C.A.R.U. tiene la facultad de preparar y dictar una serie de reglamentaciones tendientes a lograr las garantías y el ordenamiento señalado precedentemente. Ese conjunto de normas es conocido como “Digesto sobre usos del río Uruguay”. Está integrada por diez delegados, cinco por cada país parte. La presidencia y vicepresidencia es ejercida por períodos anuales y en forma alternada por los presidentes de la delegación de cada país.

2.2. Los protagonistas

Para lograr una comprensión acabada del conflicto se hace necesario conocer a sus principales actores. Son estos los que han ido configurando las controversias debido a intereses antagónicos y los que deberán asimismo hallar una solución.

2.2.1. Provincia de Entre Ríos, República Argentina

Entre Ríos, provincia de la República Argentina. Limita al norte con la provincia de Corrientes; al oeste, separada por el río Paraná, con la de Santa Fe; al sur con la de Buenos Aires y al este, el límite internacional trazado en el río Uruguay, la separa de la República Oriental del Uruguay. (Ver figura 1) Cuenta con una superficie de 78.781 km² y con una población (2001) de 1.158.147 habitantes. La densidad demográfica asciende a unos 15 hab/km² y la población urbana es del 82%.

Al igual que otras provincias pampeanas, la producción de cereales y carnes constituyen una parte importante de su economía. La actividad agrícola engloba los cultivos de maíz, trigo, lino, arroz, cítricos, sorgo y girasol. La ganadería, especialmente vacuna, adquiere gran

importancia. También se crían ovinos y porcinos. Tiene gran desarrollo la producción avícola de pollos y huevos que abastece el área metropolitana de Buenos Aires. Las condiciones climáticas y edafológicas permitieron la repoblación forestal con especies de madera blanda como el eucalipto.

Las industrias están relacionadas con su producción primaria: frigoríficos, industria láctea, fábricas de alimentos balanceados para aves, molinos arroceros, fábricas de jugos naturales y concentrados de cítricos y aserraderos. La parte más dinámica de su territorio se localiza en la franja ribereña del río Uruguay: allí se encuentran las ciudades de mayor peso económico y se concentra parte de sus industrias. La costa uruguaya cuenta con un triple enlace al estar recorrida, de norte a sur y en forma paralela, por una carretera, una vía férrea y una vía fluvial, que comunican las localidades de Concordia, Colón, Concepción del Uruguay y Gualeguaychú.

Los tres pasos internacionales que la vinculan con el Uruguay son: el de Concordia-Salto a través del Puente carretero y ferroviario de la Represa Hidroeléctrica Salto Grande, uniendo las localidades de Concordia, (República Argentina, 156.000 habitantes) y Salto, (República Oriental del Uruguay, 108.487 habitantes); el Paso Colón-Paysandú, que a través del Puente Internacional “Gral. José Gervasio Artigas” une a las ciudades de Colón (RA, 52.487 habitantes) y Paysandú (ROU, 112.700 habitantes); y el Paso Unzué-Fray Bentos, a través del Puente Internacional “Gral. San Martín”, uniendo a las ciudades de Gualeguaychú (RA, con 66.000 habitantes) y Fray Bentos, Departamento de Río Negro (ROU, con 21.000 habitantes).

En el oeste se halla su capital, Paraná, frente a una barranca pronunciada que contrasta con las tierras bajas inundables santafesinas que la enfrentan; se vincula a la ciudad de Santa Fe mediante el túnel subfluvial. La provincia se ha convertido en un lugar de intenso tránsito, en la ruta paralela al río Uruguay, desde la constitución del MERCOSUR (Mercado Común del Sur).

2.2.2. Departamento de Río Negro, República Oriental del Uruguay

Río Negro, departamento de Uruguay, en el oeste del país. Limita al norte con el de Paysandú, al este con los de Tacuarembó y Durazno, al sur con éste y con los de Soriano y Flores y al oeste con la República Argentina, mediante el río Uruguay. (Ver **Figura 1**) Ocupa el extremo meridional de la cuesta basáltica de Haedo y una pequeña porción de la llanura litoral. Es un espacio llano, surcado por tres cuchillas de disposición noreste-suroeste (Haedo, Ombú y Navarro o Averías). Entre estas pequeñas elevaciones descienden los arroyos afluentes al río Negro (Arroyo Coladeras, Don Esteban y Grande) que marcan la frontera departamental por el sur. El clima es cálido y húmedo (17 °C y 1.100 mm anuales), si bien las elevadas temperaturas y la aridez edáfica hacen aparecer un bosque de tipo xerófilo. La pradera herbácea es la formación vegetal de la mayor parte del territorio, sobre la que se desarrolla una actividad ganadera, con mayor especialización en la ganadería ovina. La agricultura se localiza más hacia el oeste, hacia la llanura litoral, y se dedica a cereales, vid y girasol y otras oleaginosas.

La explotación forestal se hace en dos sentidos, por un lado lo que se obtiene de los bosques galería, y por otro las maderas duras de bosques más xerófilos (quebracho, ñandubay, tala). La industria se basa en la transformación de estos productos, por lo que es en general agroalimentaria y textil (lanas, cueros y curtidos). Llegaron a tener fama mundial las carnes de su industria frigorífica (Liebig's, luego Anglo). La población se concentra en la zona sur occidental, en torno a su capital Fray Bentos, y su área de influencia. La naturaleza de puerto fluvial de dicha localidad tuvo mucho que ver con la mayor ocupación de este sector del territorio departamental. Superficie, 9.282 km²; población (1996), 51.713 habitantes.

Figura 1: Río Uruguay. Límite fronterizo (Entre Ríos) Argentina – Uruguay (Río Negro)



2.2.3. Las Empresas

ENCE: como se presenta a través de su página web²⁹, es una empresa forestal ibérica y

²⁹ ENCE, ver Página Web: <http://www.ence.es/main.html> (visitada en agosto de 2006).

americana transformadora integral de maderas. Dentro del macrosector europeo de las industrias basadas en el bosque, ENCE desarrolla sus actividades bajo parámetros de sostenibilidad medioambiental y máxima cualificación ecológica de sus productos. Es también, el primer propietario europeo de bosques maderables de eucalipto y líder en Europa y segundo suministrador mundial de celulosa de eucalipto.

El Grupo ENCE declara afrontar un importante proyecto empresarial fundamentado en la integración de distintos Sistemas de Gestión sobre los que basa la actividad diaria: calidad, medioambiente, gestión forestal sostenible y cadena de custodia y prevención de riesgos laborales, a través de los cuales el grupo se compromete con la sociedad y los trabajadores.

Los principios de política ambiental propuestos por la empresa se refieren a certificaciones obtenidas:

- PEFC (*Programme for the Endorsement of Forest Certification*). En el año 2004 obtienen certificados de gestión forestal sostenible según los estándares internacionales del FSC (*Forest Stewardship Council*). Se agrega un Plan de Gestión para el aprovechamiento racional de bienes y servicios de los montes productivos, ecológicos y sociales.
- Certificación de Gestión de la Cadena de Custodia FSC en 2004, sumada a la Cadena de custodia PEFC en 2005.

La división Forestal de la empresa se ocupa de plantaciones, empresas madereras, aserraderos, embalajes, etc. En Uruguay sus plantaciones (que ya llevan más de quince años) le han permitido exportar madera desde 1995.

En Fray Bentos y sus alrededores, después de varios años de estudio y evaluación, en 1997 Eufores (del Grupo ENCE) adquirió el predio de la estancia M^oBopicuá, y en 1999 creó la Terminal Logística M^oBopicuá S.A. (TLM), la que quedó operativa a partir de 2003. Este es un complejo de transporte compuesto por un puerto y una carretera unida al sistema vial

nacional por las rutas 2 y 24, y a través del puente Fray Bentos-Puerto Unzué, al sistema carretero argentino.

Botnia³⁰: la empresa de procesamiento forestal Oy Metsä-Botnia Ab, comercialmente conocida como Botnia, fundada en 1973, produce diversos tipos de pasta blanqueada de alta calidad. Es propiedad de Metsäliitto, cooperativa de propietarios de bosques finlandeses y de las papeleras M-Real Oyj y UPM-Kymmene Oyj. Sus fábricas de pasta se encuentran en Joutseno, Kaskinen, Kemi, Rauma y Äänekoski. Sus principales productos son: pastas blanqueadas de coníferas, abedul y álamo temblón.

La empresa informa en su presentación web que se encuentra a la vanguardia en tecnologías, procesos y procedimientos que producen el mínimo impacto sobre el medio ambiente. Considera al nivel de protección medioambiental de todas sus plantas como uno de los mejores del mundo.

Botnia remarca que su enfoque activo, abierto y preventivo en las comunicaciones sobre temas medioambientales es parte integral de una gestión responsable. Los grupos de interés más importantes desde el punto de vista medioambiental son los vecinos de las fábricas y sus cercanías, su propio personal, sus clientes y las autoridades del sector.

Las certificaciones con que cuenta la empresa son: PEFC, ISO 9002, ISO 14001, SMS 1003-1 (gestión del origen de la madera), HACCP (análisis de riesgos y puntos críticos de control), RECS (sistema de certificación de energía renovable).

Para concretar la inversión de la empresa en Uruguay, Botnia ha establecido una empresa denominada Botnia S.A., además de la Compañía Forestal Oriental S.A. (FOSA) especializada en cultivo de eucalyptus. FOSA es propietaria de 100.000 hectáreas de terreno. Las plantaciones producen actualmente más de un millón de metros cúbicos de madera. El objetivo es que más de la mitad de las necesidades programadas de materia prima maderera de la fábrica sean satisfechas por FOSA, y el resto se compraría a forestadores particulares. El

³⁰ **Botnia**, ver Página Web: <http://www.metsabotnia.com> (visitada en noviembre de 2006).

producto que planea extraerse de la planta es un millón de toneladas de pulpa de eucalyptus blanqueada al año, a través del proceso ECF (*Elemental Chlorine Free*) con una inversión de 1000 millones de dólares americanos.

La planta “Orion”, ubicada a 4 kilómetros de Fray Bentos posee puerto propio y zona franca, tiene planificado el comienzo de su producción para inicios de 2008. Al igual que ENCE estima permanecer allí unos 40 años. La empresa está empleando más de 1200 obreros para la construcción de la planta y estima necesitar durante su funcionamiento de 300.

Las razones planteadas para la elección de Uruguay son: la subsidiaria FOSA es una de los más grandes propietarios de bosques en Uruguay y un pionero en cultivo de eucalipto; el gobierno uruguayo está dispuesto favorablemente hacia la inversión; las plantaciones han sido establecidas en el país desde la década de los 80 con soporte del Estado; es un país estable políticamente; la propiedad de la tierra es clara y la legislación bien desarrollada; existe un buen estándar de educación básica, alto nivel de educación universitaria y buena seguridad social básica.

La financiación del proyecto en Uruguay será en mayor parte (alrededor del 60%) del Grupo Botnia S.A. (Botnia 82.1 %, UPM 12.4%, Metsäliitto 5.5%). El resto (40%) será provisto a través del crédito externo.

Metsä-Botnia planea la generación de electricidad ambientalmente amigable a partir de biomasa en la planta energética que será parte de su planta de celulosa. El proyecto de generación eléctrica se implementará bajo el Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL) del Protocolo de Kyoto de la Convención Marco de Naciones Unidas para el Cambio Climático. El propósito es reducir emisiones de gases con efecto invernadero, contribuyendo al desarrollo sostenible del país anfitrión (Uruguay).

Las fábricas monitorean regularmente los efectos medioambientales de sus operaciones. Continuamente se miden las emisiones a la atmósfera, se monitorean minuciosamente los niveles de descarga a las aguas y se elevan informes regulares a las autoridades. El control de

las emisiones al aire, así como el tratamiento biológico de los efluentes permite que no existan riesgos significativos para el medio ambiente, explica la empresa.

2.2.4. Las Organizaciones No Gubernamentales (ONGs)

Asambleas Ciudadanas Ambientales: La Asamblea Ciudadana Ambiental de Gualeguaychú³¹ es una ONG creada por vecinos de Gualeguaychú, Entre Ríos, para organizar una oposición a la construcción de un polo industrial productor de pasta de celulosa en la ciudad uruguaya de Fray Bentos. La Asamblea argumenta que dichas industrias producirán un efecto negativo en el medio ambiente, que se trasladaría al turismo, motor de la economía de la zona.

La Asamblea se creó luego de la marcha del 30 de abril de 2005, sin embargo fue a finales de ese año cuando se convirtió en ONG. Durante ese año, abocó en informar a la ciudad de Gualeguaychú sobre el gran problema que creen que podrían llegar a traer las pasteras. A causa de la indiferencia por parte de los gobiernos de Argentina y Uruguay, los asambleístas decidieron, luego de probar otros medios de protesta, cortar la ruta internacional n° 136 que une las localidades vecinas de Fray Bentos (Uruguay) y Gualeguaychú (Argentina). La Asamblea cuenta hoy con un amplio respaldo de los vecinos del lugar. (Ver figura 2)

De la misma manera, grupos de vecinos se han movilizado en otras zonas de la provincia de Entre Ríos. Así, lo demuestra la existencia de la Asamblea Popular Ambiental Colón³², ubicada en la ruta 135 de acceso al puente internacional Colón-Paysandú, y la Asamblea de Concordia de la ruta A015 en el ingreso al puente sobre la represa Salto Grande. (Ver **Figura 2**).

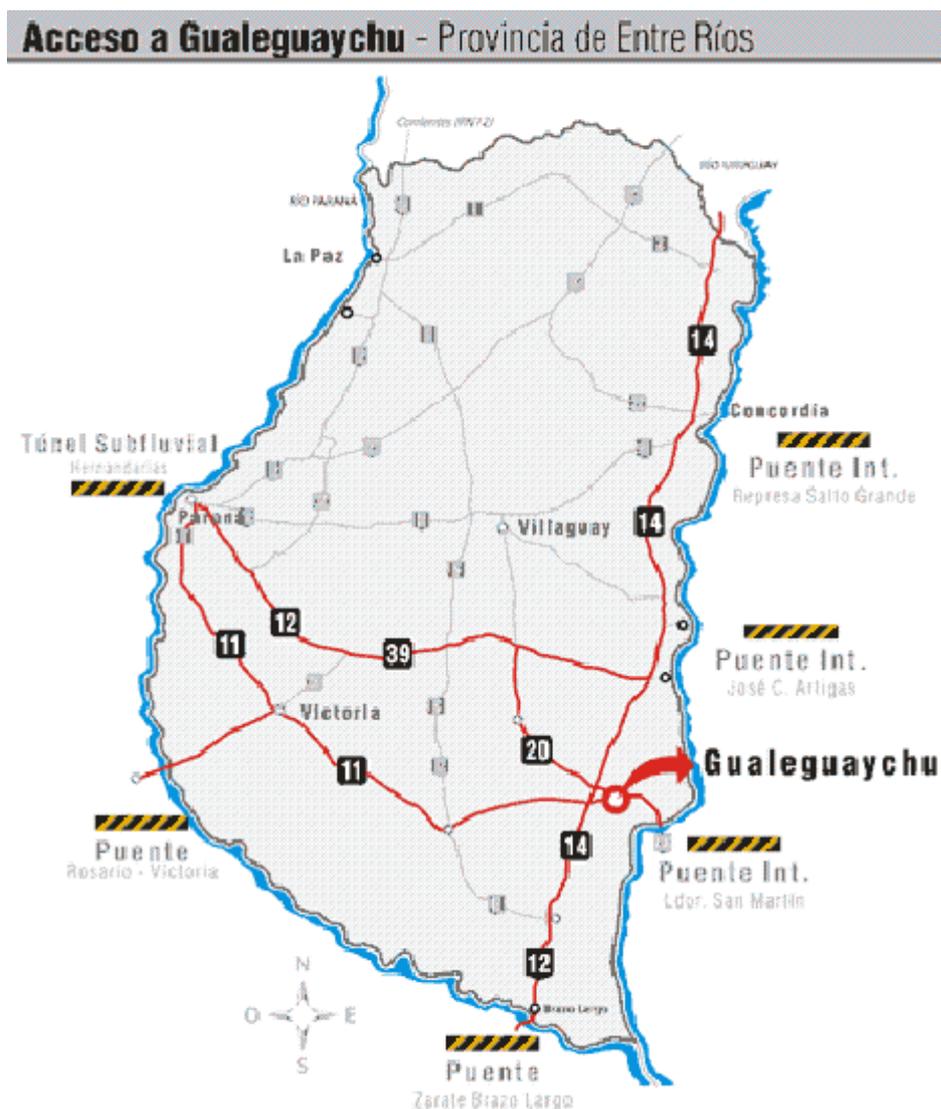
³¹ Asamblea Ciudadana Ambiental de Gualeguaychú, ver Página Web:

<http://www.noalapapelera.com.ar> (visitada en febrero de 2007).

³² Asamblea Popular Ambiental Colón Ruta 135, Página Web: <http://www.asambleacolon.com.ar/>

(visitada en febrero de 2007).

Figura 2: Rutas de acceso a puentes internacionales Argentina-Uruguay



Fuente: Turismo Entre Ríos.com. Portal turístico provincial. Página Web: <http://www.turismoentrieros.com>

Greenpeace³³: es una ONG ecologista internacional, económica y políticamente independiente, cuyo objetivo es proteger y defender el medio ambiente, interviniendo en diferentes puntos del planeta donde se cometen atentados contra la naturaleza. Cuenta con 4,5 millones de socios en 158 países. Creada por un grupo de activistas estadounidenses en 1971,

³³ Greenpeace, Página Web: <http://www.greenpeace.org/> (visitada en enero de 2007).

desde entonces ha abierto delegaciones y oficinas en todo el mundo. Además de su trabajo promoviendo campañas, cuenta también con instituciones benéficas que invierten en investigación científica y realiza un trabajo educativo sobre cuestiones medioambientales.

Greenpeace lucha contra los abusos medioambientales a través de la acción directa no violenta. Los activistas atraen la atención pública hacia este tipo de abusos mediante intervenciones arriesgadas; en el pasado, entraron en zonas de pruebas nucleares, taparon tuberías de emanaciones tóxicas, se colocaron ellos mismos entre la ballena y el arpón, y en botes neumáticos trataron de impedir el lanzamiento al mar de bidones de residuos tóxicos. Mediante tales acciones han obstaculizado las pruebas nucleares subterráneas, cerrado un emplazamiento de ensayos atómicos estadounidense, influido en la Unión Europea para prohibir la importación de pieles de foca, promovido la prohibición de la caza comercial de ballenas, y colaborado en la eliminación del vertido de residuos tóxicos y radiactivos al mar. También han trabajado para impedir la explotación de los recursos minerales de la Antártida.

Actualmente esta organización se preocupa por la atmósfera (calentamiento global), la protección de la biodiversidad de los bosques y océanos (intentando frenar el progresivo deterioro del río Amazonas, protegiendo a especies tales como las ballenas y los delfines), así como de los problemas derivados de la contaminación tóxica por emanaciones y de la energía nuclear.

La primera oficina de Greenpeace abierta en un país en vías de desarrollo, Greenpeace Argentina, tuvo que afrontar nuevos retos. La oficina central de Buenos Aires se inauguró oficialmente el 1 de abril de 1987, aunque había empezado a trabajar en febrero de 1986, cuando un grupo de voluntarios iniciaron los trámites burocráticos para registrar Greenpeace como fundación sin fines de lucro. Se eligió el problema de los residuos tóxicos como motivo central. El director de la campaña antinuclear estableció como objetivo bloquear la construcción del depósito nuclear de Gastre, en la provincia de Chubut. Hoy Greenpeace en Argentina ha logrado no sólo estos objetivos sino que también tiene una larga trayectoria en el marco de la defensa del medio ambiente.

2.3. Los hechos

El conflicto por la instalación de plantas de celulosa a orillas del río Uruguay encuentra su antecedente más remoto en la promoción del régimen forestal efectuada por la República Oriental del Uruguay. En el año 1987 se sanciona la ley de Bosques con el consiguiente crecimiento forestal (esencialmente de la especie eucaliptos).

Año 2002

- Julio

La empresa ENCE presentó el Estudio de Impacto Ambiental para la implantación y operación del proyecto CMB, con una producción aproximada de 400.000 toneladas/año de pulpa de celulosa.

- Noviembre

La CARU solicitó a la Dirección Nacional de Medio Ambiente de Uruguay (DINAMA) el Estudio de Impacto Ambiental para la instalación de su planta.

Año 2003

- Septiembre

La Declaración de Gualeguaychú, firmada en este mes, estableció una marcada oposición de la comunidad al proyecto. Los hechos acaecidos durante el citado año provocaron la reacción de los residentes de Gualeguaychú, zona argentina. A partir de los primeros informes de asociaciones ecologistas de la zona, un grupo de vecinos autoconvocados realizó una primera reunión en el Club Sirio-Libanés para tratar el tema de las mal denominadas “papeleras”, y un mes después realizaron la primera movilización pública.

- Octubre

ENCE obtuvo del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente

(en adelante, MVOTMA) del Uruguay, mediante Resolución Ministerial N° 342/2003, la Autorización Previa para la construcción.

La delegación argentina en plenario extraordinario de la CARU cuestionó la Autorización Ambiental Previa. La falta de consenso entre ambos países paralizó las reuniones ordinarias del organismo hasta Mayo de 2004.

Botnia presentó la comunicación de su proyecto para la implantación y operación de una terminal portuaria y de una planta para la fabricación de aproximadamente 1.000.000 tn/año de pulpa de celulosa.

- Noviembre

El Ministerio de Relaciones Exteriores de Uruguay envió a la Embajada Argentina en Montevideo la documentación relacionada con el Proyecto ENCE, que fuera presentada por la empresa ante el gobierno uruguayo al solicitar la autorización ambiental. La delegación argentina ante la CARU recibió la documentación de su Cancillería junto con la instrucción de solicitar su consideración por parte de la CARU (nota N° 106/2004, de fecha 24 de febrero de 2004). Esta presentación no logró consenso ante la negativa uruguaya de que la CARU iniciase la consideración del tema.

Año 2004

- Febrero

Se conoce el informe que la delegación argentina encomendó a sus asesores técnicos en materia de contaminación y calidad de aguas, dependientes del Servicio de Hidrografía Naval y del Instituto Nacional del Agua. Se consideró que “la actividad a desarrollar presenta considerable impacto ambiental y se prevé, además de otras emisiones, la liberación al medio de productos tóxicos como compuestos organoclorados contenidos en los efluentes (valorados como AOX o halogenuros orgánicos absorbibles). También se recomendó el uso de la tecnología TCF (totalmente libre de cloro) en vez de ECF y que la CARU adoptara mecanismos de control para un adecuado seguimiento del emprendimiento.

- Marzo

El canciller argentino Rafael Bielsa y el canciller uruguayo Didier Operti (gobierno del ex presidente Battle) se pronunciaron respecto del curso de acción que se le daría al tema. El Acta 01/04 de la CARU de Mayo de 2004 deja constancia el entendimiento alcanzado³⁴.

A su vez, el Presidente argentino Néstor Kirchner en la Memoria Anual del Estado de la Nación de 2004 presentada al Congreso de la Nación hace referencia al acuerdo bilateral firmado en el mes de marzo entre Argentina y Uruguay³⁵.

- Abril

El Canciller Bielsa hizo mención ante la Cámara de Diputados del acuerdo suscripto con Uruguay, expresando la relevancia para la Argentina de recibir información del Uruguay y poder monitorear la construcción de las obras.

- Mayo

Por acta extraordinaria de las delegaciones de ambos países en la CARU se aprueban actividades de monitoreo para la prevención y evaluación de efectos, sobre la base de la acción coordinada de los municipios y la CARU en el marco del Plan de Protección Ambiental del Río Uruguay. (Ver págs. 59-60)

- Noviembre

Se finaliza la elaboración preliminar del Plan de Monitoreo de la Calidad Ambiental del Río Uruguay, acordándose dar paso a los Programas de Calidad de Agua y Control de Contaminación (PROCON), instalándose nuevas estaciones de monitoreo en las zonas de las obras de ENCE y Botnia.

³⁴ **MRREE**, Informe sobre la instalación de dos plantas de celulosa en el Río Uruguay, Montevideo, 23 de febrero de 2006, pág. 4. Ver en Página Web: <http://www.mrree.gub.uy/mrree/AsuntosPolíticos/Planta%20Celu/informe.htm> (visitada en noviembre de 2006)

³⁵ **Memoria Anual del Estado de la Nación**, 2004, cap. 4.5.4. y 4.5.16., ver Página Web: <http://www.jgm.gov.ar/Paginas/MemoriaDetallada04/Anexos2004MinRelaciExteriores.pdf> (visitada en noviembre de 2006).

Año 2005

- Febrero

El MVOTMA, mediante Resolución Ministerial N° 63/2005, otorgó la autorización ambiental previa a Botnia para su planta de producción de pasta de celulosa blanqueada y la terminal portuaria.

- Marzo

Botnia informó a través de dos conferencias de prensa (Montevideo y Fray Bentos) la pre-aprobación de la inversión de U\$S 1.200.000 para su emprendimiento en Uruguay con financiamiento del Banco Mundial (por medio de la Corporación Financiera Internacional, en adelante CFI). Por otro lado, ENCE presentó ante el mismo organismo en julio de 2005, los requisitos necesarios para el financiamiento de su proyecto.

Una delegación oficial de la Municipalidad de Gualeguaychú viaja a Buenos Aires para mantener una audiencia en la Cancillería Argentina con el entonces vicecanciller Jorge Taiana. Los entrerrianos expresaron su total rechazo a la radicación de las industrias pasteras, a la vez que remarcaron las dudas sobre la eficacia de los supuestos controles que funcionarían luego de su puesta en marcha. También criticaron a la CARU por la actitud pasiva y los informes elaborados.

- Abril

Se decide la creación de la ONG Asamblea Ciudadana Ambiental de Gualeguaychú. Ese mismo día más de 30.000 argentinos y uruguayos cortaron el puente internacional que une Fray Bentos con Entre Ríos para reclamar que se frene los proyectos por sus efectos contaminantes. Comienza así una larga serie de protestas, movilizaciones y cortes de ruta que se extienden durante el resto del año.

- Mayo

Los Presidentes Kirchner y Vázquez se reunieron en Buenos Aires y acordaron la creación de una Comisión Mixta o “Grupo Técnico de Alto Nivel Argentino-Uruguayo” (GTAN),

integrado por funcionarios de las cancillerías nacionales, apoyados por la Universidad de la República y la Universidad Nacional del Litoral, disponiendo de un plazo para el Primer Informe de Avances con vencimiento a fin del mes de enero de 2006. Sus efectos no serían vinculantes.

- Junio

El embajador argentino en Washington, José Bordón, presentó una nota al presidente del Banco Mundial (BM) y al vicepresidente ejecutivo de la CFI, manifestando sus reservas respecto al financiamiento internacional de plantas cuyo impacto ambiental no ha sido cabalmente evaluado. La CFI informó que no aprobaría los préstamos hasta tanto se realizaran las Evaluaciones de Impacto Ambiental (EIAs) correspondientes.

El gobierno uruguayo comunicó la suspensión de la primera reunión del GTAN agendada el día 5 de julio. Igualmente las mismas comenzaron un mes después.

- Julio

La ONG ambientalista Greenpeace instó al gobierno argentino a rechazar la instalación de las plantas de celulosa.

- Agosto

El gobierno argentino solicitó la cesación de todas las obras relativas al proyecto hasta obtener los resultados de las deliberaciones del GTAN.

- Septiembre

El presidente Tabaré Vázquez cuestionó duramente al gobernador Jorge Busti, al recordar que en Entre Ríos se había firmado un decreto en 1991 a través del cual el gobernador promovía las inversiones de pasteras en esa zona.

Busti presenta una denuncia ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en contra de la República Oriental del Uruguay por violaciones a la Convención Americana de Derechos Humanos, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Además solicitaron se adopten medidas cautelares. La presentación contó con la

adhesión de la Asamblea Ambiental Ciudadana de Gualeguaychú, el Movimiento por la Vida, el Trabajo y un Desarrollo sustentable (Uruguay), el Grupo Ecológico de Young (Uruguay), la Asociación de Maestros de Río Negro (Uruguay) y 39.633 firmas de ciudadanos.

El presidente Néstor Kirchner envió una carta al BM en respaldo a las gestiones que se realizan en Washington contra la instalación de las plantas en Fray Bentos.

Con la presencia de más de 3.000 niños se llevó adelante la manifestación denominada marcha del “Grito Blanco” contra el proyecto, en el marco del día Internacional de los Derechos del Niño. El defensor general del Poder Judicial de Entre Ríos, Arsenio Mendoza, solicitó medidas urgentes y concretas al Juzgado de Familia, Civil y Penal de Menores. Fue a los fines de “proteger el derecho a la salud y a la vida de todas las personas menores de 18 años de edad, residentes en Gualeguaychú”.

- Octubre

Llega a Gualeguaychú una comitiva del BM para observar la situación en relación al proyecto.

El juez Domingo Vassalo dictó una medida cautelar y preventiva para proteger la salud de los menores que habitan Gualeguaychú y que, a su criterio, están expuestos por la posible instalación de las plantas mencionadas.

El gobernador de Entre Ríos consideró que a lo mejor existía algún incentivo para que Uruguay aceptara la instalación de las pasteras y que ese motivo obligó la decisión del gobierno. La insinuación de pago ilegal, que es como se interpretaron los dichos del mandatario provincial, sumió en una grave crisis a las relaciones bilaterales.

Tabaré Vázquez decide llamar a consultas a su embajador en Buenos Aires, luego de considerar un agravio las declaraciones del gobernador Busti. También el canciller Rafael Bielsa llamó a consulta al embajador en Montevideo.

- Diciembre

El gobierno argentino envía notas de protesta al gobierno uruguayo, que fueron rechazadas el mismo mes.

Año 2006

Durante los meses de enero y febrero se llega a un bloqueo total de la ruta nacional 136 de acceso al puente internacional Puerto Unzué-Fray Bentos, que asimismo se extendió a la ruta 135, correspondiente al puente internacional más cercano que une Colón (Argentina) con Paysandú (Uruguay).

- Enero

Se conoce que la empresa forestal sueco-finlandesa Stora Enso está negociando con el gobierno de Uruguay la instalación de un nuevo emprendimiento para procesar pasta de celulosa en el centro del país.

Respuesta uruguaya resaltando la preocupación por los cortes de ruta en los puentes internacionales, impidiendo la libre circulación de bienes y personas.

15 miembros de Greenpeace desembarcan en el puerto de Botnia en Fray Bentos. Son arrestados y luego liberados.

El gobernador de Entre Ríos presentó una denuncia penal en la Justicia Federal de Concepción del Uruguay contra nueve ejecutivos de las empresas Botnia y ENCE bajo el cargo de contaminación ambiental en grado de tentativa. El expediente, remitido a la Corte Suprema de Justicia de la Nación, la cual se declara incompetente en el asunto. El juez de primera instancia decide rechazar la medida precautoria solicitada por considerar que resulta una cuestión aduanera de competencia del Poder Ejecutivo Nacional. El presidente Kirchner intenta minimizar la controversia asegurando que se trata de una “cuestión ambiental”. El mismo día, activistas de Greenpeace bloquean por un día el paso de un camión de Botnia en Colón colocándose como “cepos humanos”.

Finaliza el plazo del GTAN y se elabora el informe de la Comisión Argentina. Se aprueba por unanimidad en ambas cámaras de la Legislatura entrerriana una resolución por la cual se solicita al gobierno nacional que Argentina presente una demanda por la construcción de las plantas en Fray Bentos ante la Corte Internacional de Justicia.

- Febrero

Notificación uruguaya al canciller argentino planteando la voluntad de elevar la

controversia por la libre circulación como violación a la normativa del MERCOSUR ante el Tribunal Permanente de Revisión, solicitando el inicio de negociaciones directas.

El Congreso de la Nación Argentina le dio su apoyo a la decisión del Poder Ejecutivo de llevar el caso ante la CIJ.

Tabaré Vázquez solicitó los buenos oficios al Secretario General de Estados Americanos, José Miguel Insulza, para que Argentina levante su decisión de seguir con el corte de puentes internacionales.

- Marzo

El presidente Néstor Kirchner en el discurso de apertura del 124° período de sesiones ordinarias del Congreso de la Nación pide a Uruguay que se suspenda la instalación de las pasteras por 90 días.

En Chile, ambos presidentes acordaron de palabra exhortar a las empresas la detención por 90 días de las plantas, y solicitaron a los ambientalistas levantar sus protestas.

Ante las críticas internas, el presidente uruguayo sale a aclarar que no hay aún un acuerdo con su par argentino. Además dice que hasta que no se levante el corte de ruta no negociará.

Los asambleístas deciden levantar provisoriamente el corte de rutas.

Botnia informa que suspenderá los trabajos de instalación de su fábrica durante un período máximo de 90 días.

ENCE decide también detener la construcción.

- Abril

Los asambleístas de Gualeguaychú retoman los cortes de ruta luego del fracaso de las negociaciones por la suspensión de las obras en Botnia.

El BM elaboró un informe favorable al proyecto. El mismo día, el Canciller Reinaldo Gargano recibe el apoyo de los partidos de la oposición para llevar adelante los reclamos ante el MERCOSUR.

- Mayo

El canciller Jorge Taiana anuncia que Argentina presentó en la sede de la CIJ una demanda contra el Uruguay por la construcción de dos plantas industriales de producción de pasta

celulosa sobre el Río Uruguay.

Se levantan los cortes de ruta.

Organizado por Greenpeace, la reina del carnaval de Gualeguaychú irrumpe durante la Cumbre de Presidentes en Viena con un cartel que reza: “No a las papeleras contaminantes”.

- Julio

La CIJ rechaza el pedido argentino de frenar la construcción de las plantas de celulosa como medida precautoria.

EL MVOTMA avala la construcción de una tercera pastera que verterá sus efluentes en el Río Negro.

- Septiembre

El Tribunal del MERCOSUR dio a conocer su fallo, sosteniendo que el gobierno argentino no actuó con las debidas diligencias para terminar con los cortes de puentes, pero desestimando a la vez la pretensión uruguaya de adoptar una determinación sobre conductas a futuro.

ENCE anuncia la relocalización de su planta en Punta Pereyra, donde comienza el Río de la Plata, en el marco de un acuerdo concertado con Argentina.

- Octubre

El informe preparado por la consultora Ecometrix Incorporated, a pedido del BM descarta que las pasteras puedan afectar la calidad del agua y el aire de la zona.

El presidente Kirchner responsabilizó en un comunicado oficial a los assembleístas por las consecuencias jurídicas que puedan traer los cortes de ruta.

También envió una carta a las autoridades del BM en la que denuncia que en el informe de la consultora Ecometrix trabajó un ingeniero vinculado a Botnia, Ismael Piedra Cueva, artífice de la EIA que la empresa presentó al Uruguay al pedirle habilitación para instalarse en Fray Bentos.

El BM le pidió a una nueva consultora, Hatfield, que evalúe el informe de Ecometrix.

En Colón los assembleístas fueron identificados y fotografiados como lo dispuso una orden judicial.

- Noviembre

El Rey de España promueve la participación de un facilitador para mediar en el conflicto.

Los bloqueos en las rutas son ya por tiempo indeterminado.

EL BM aprueba el otorgamiento de un préstamo por U\$S 170 millones para la construcción de la planta en Fray Bentos.

Año 2007

- Enero

Comienza la ronda de reuniones del facilitador español, Yáñez Barnuevo, con los gobiernos argentino y uruguayo.

Los tres puentes internacionales que unen Argentina y Uruguay, en Gualeguaychú, Colón y Concordia, permanecen cortados.

La Corte de la Haya rechaza los reclamos de Uruguay por los cortes de ruta.

Los ambientalistas de Gualeguaychú ratificaron en una carta a Kirchner que la relocalización de Botnia "es la única alternativa" que aceptan para levantar los bloqueos.

- Febrero

Siete ambientalistas de Gualeguaychú viajan a Montevideo. Allí fueron expulsados a empujones de la Plaza Independencia por manifestantes uruguayos.

- Abril

La "Declaración de Madrid"³⁶ deja constancia del primer diálogo directo concretado entre las representaciones argentina y uruguaya, en el marco de la labor de buenos oficios para la facilitación de la negociación auspiciada por S.M. el Rey de España, en la que ambas partes expresan su voluntad de empeñarse en resolver de manera amistosa las diferencias en torno al conflicto. Se proyecta la realización de reuniones posteriores entre ambas delegaciones.

³⁶ **Declaración de Madrid**, ver en Página Web:

<http://www.clarin.com/diario/2007/04/20/um/m-01403710.htm> (visitada el 22 de abril de 2007).

2.4. La producción de celulosa y sus impactos

Es importante en este punto repasar algunos conceptos, tales como el anteriormente citado de la cuenca hidrográfica. Los rasgos físicos y los procesos complejos que en ella se verifican pueden simplificarse mediante el concepto de sistema: "...una entidad integrada o conjunto holístico de componentes relacionados entre sí, los cuales conforman una estructura coherente, armónica, discreta, separada de su entorno por una frontera o límite de intercambio de permeabilidad variable, dentro de la cual operan las funciones propias o definidas del sistema..."³⁷

Como bien lo explica Vich³⁸, los sistemas hidrológicos son, de hecho, ecosistemas naturales, ya que en sus funciones y estructura interactúan con los factores inorgánicos del paisaje y de la atmósfera, un conjunto de componentes de origen orgánico y comunidades biológicas que conforman la parte viviente del sistema. Este conjunto de interacciones pueden ser enfocadas bajo los principios de acción y reacción. Acción, se refiere a cualquier intervención, modificación, alteración o perturbación significativa ejercida sobre uno o varios de los componentes estructurales o funcionales del sistema, cuya presencia introduce un cambio en el conjunto. Reacción, cada acción da lugar, genera o propicia una respuesta – mediata o inmediata- proporcional al cambio introducido, es decir una acción nueva refleja una reacción que puede ser tanto más intensa que aquella que la provocó, la cual va a influir no sólo en el componente perturbado exclusivamente, sino en todos aquellos otros conectados a aquél, dado el carácter sistémico de la cuenca.

Teniendo en cuenta lo dicho es trascendental comprender el significado de la contaminación de este valioso recurso. El agua en la naturaleza contiene sustancias químicas

³⁷ **Ferrer Veliz**, Heriberto, Cuencas. Aproximación al análisis de los sistemas hidrográficos, Barquisimeto, Venezuela, Fondo Ed. Cosmos, 1985.

³⁸ **Vich**, Alberto Ismael, Aguas continentales. Formas y procesos, Mendoza, Universidad Nacional de Cuyo, 1996, pág. II/1-6.

(orgánicas e inorgánicas) en disolución o en suspensión en cantidades variables. Algunas han sido incorporadas mediante procesos naturales; otras, han sido añadidas por el hombre. La contaminación del agua se refiere a sustancias que son indeseables o peligrosas para el hombre y su medio ambiente. En este sentido, la mayoría de los agentes contaminadores que se hallan en los ríos, lagos y océanos proceden de las propias actividades humanas.

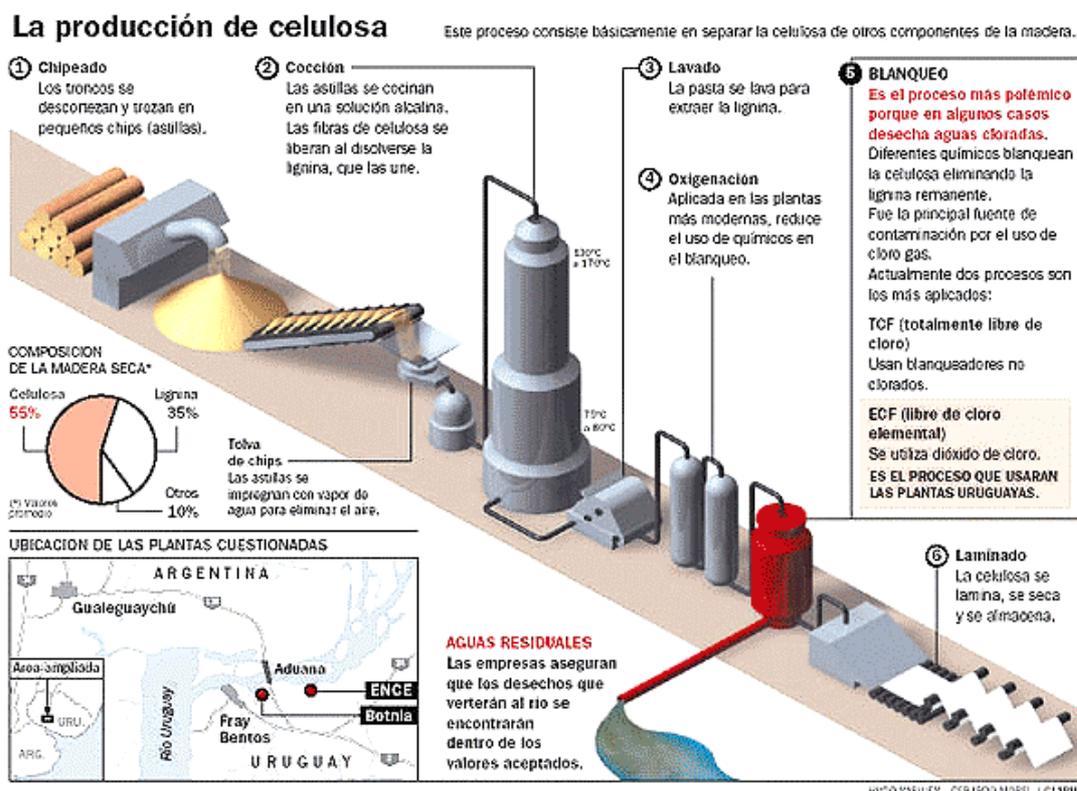
Contaminar significa alterar nocivamente la pureza o las condiciones normales de una cosa o un medio por agentes químicos o físicos. También puede definirse como la presencia de materiales en el agua que interfieren de forma importante con uno o más usos benéficos de la misma. Esto relaciona a la contaminación con problemas de calidad de agua específicos en el cauce o curso que la conduce. Si una descarga de aguas residuales verdaderamente interfiere con algún uso benéfico que de otra forma sería saludable, podremos afirmar que ese curso de agua está contaminado. Pero si la descarga no crea un problema de calidad del agua, no constituiría una contaminación.

El efecto de un constituyente del agua sobre el uso que desee hacerse de ella dependerá en buena medida de su concentración. Si la sustancia se encuentra suficientemente diluida, posiblemente no presentará problemas en el uso del agua para cierto propósito. Sin embargo, al aumentar la concentración de un constituyente, la calidad del agua puede verse impactada adversamente para algunos usos benéficos e incluso transformarse en inservible para cualquier uso deseable.

Diversos elementos se constituyen como potenciales contaminantes del recurso: agentes infecciosos y tóxicos (ej.: bacterias, plomo); sustancias que demandan oxígeno; sustancias químicas orgánicas persistentes (pesticidas); nutrientes de plantas (fósforo, carbono); minerales y otras sustancias (cloro); materia suspendida; sustancias radiactivas; calor.

Una vez conocidos los principales elementos generales que pueden afectar el recurso hídrico es primordial comprender en forma particular el proceso de producción de celulosa, origen del conflicto central estudiado. Como se aprecia en la **figura 3** la mayor polémica es la suscitada por los residuos clorados emanados del procedimiento denominado blanqueo.

Figura 3



Fuente: Diario Clarín.

2.4.1. CARU

En el caso específico del río Uruguay, el organismo encargado de mantener un óptimo y racional aprovechamiento es la Comisión Administradora del Río Uruguay (CARU)³⁹. Ésta tiene la facultad de preparar y dictar una serie de reglamentaciones tendientes a la administración del río. Las normas proyectadas por CARU son aprobados por los dos gobiernos –argentino y uruguayo- constituyendo un cuerpo de reglas sobre diferentes materias como el Digesto sobre usos del río Uruguay. En el tema de la contaminación se establecen los estándares de calidad del agua de acuerdo a los usos que se intentan proteger:

³⁹ CARU, ver Página Web: <http://www.caru.org.uy> (visitada en noviembre de 2006).

aguas crudas o brutas destinadas al abastecimiento público; aguas destinadas a actividades de recreación de contacto directo; aguas destinadas a actividades agropecuarias; y aguas para conservación y desarrollo de la vida acuática. Paralelamente al avance del proyecto de Digesto se fueron dando los pasos necesarios para conocer el estado de la calidad de las aguas.

En noviembre de 1987 se comenzó con la Etapa I del “Programa de Calidad de las Aguas y Control de la Contaminación del Río Uruguay”, conocida como PROCON I. Los muestreos duraron hasta 1990. Los resultados más relevantes permitieron determinar que en su cuerpo principal, se puede definir al río como limpio, ya que no se ha detectado presencia de contaminantes por encima de los estándares, en forma sistemática, en ningún punto del mismo. Pero sí se han detectado problemas de contaminación en las zonas costeras del río, provenientes principalmente de efectos locales y que no se transmiten a distancia. En el cuerpo principal, según la Comisión, las pocas violaciones a los estándares se concentran en tres puntos: Bella Unión-Montecaseros, punto de entrada al sistema; Salto-Concordia, punto aguas debajo de la principal concentración urbana en el tramo; y la estación de Fray Bentos que coincide con la descarga del río Gualeguaychú. En adelante (año 1991) se promovió la Etapa II del Programa de contaminación donde se evalúan las áreas sujetas a mayor impacto ambiental por las actividades humanas en función de los estándares y resultados obtenidos, y diseño de planes de acción futura.

Promovido también por la CARU surge en el año 2002 el Plan de Protección Ambiental del Río Uruguay. Conformado por la Comisión y los gobiernos locales de Argentina (Monte Caseros, Chajarí, Federación, Concordia, San José, Concepción del Uruguay, Gualeguaychú) y de Uruguay (Artigas, Salto, Paysandú, Río Negro, Soriano, Colonia). El plan consiste en un relevamiento de las áreas naturales protegidas, difundiendo de esta manera las zonas de importancia ecológica, su ubicación y principales características a fin de que la comunidad pueda reconocerlas y de esta manera crear conciencia de la importancia de preservar el río Uruguay.

Como conclusión del Plan de Protección Ambiental, se considera que las áreas naturales

correspondientes a los gobiernos firmantes forman parte del patrimonio más valioso y sólo tienen entidad y sentido en tanto sean manejados como un sistema y no como unidades aisladas inconexas. Deben pensarse en el contexto del desarrollo sustentable de toda la región del litoral argentino-uruguayo. En este marco, la participación civil es fundamental, lo que se proyecta en la creación de un Comité Asesor Ciudadano. A esto se suma conseguir la información adecuada para la gestión de los recursos naturales a través del Comité Asesor Técnico.

Una de las actividades que se considera contribuiría a fomentar el desarrollo de las áreas naturales protegidas es el ecoturismo. Consiste en viajar a las áreas naturales con el objetivo específico de admirar, disfrutar y estudiar el paisaje, su flora y fauna silvestres, así como cualquier manifestación cultural del pasado y del presente. También tiene un papel importante en la protección de los cursos de agua, ya que permite llegar a espacios mayores (no todos los terrenos deben ser cerrados a la actividad humana), y en consecuencia, tampoco requieren el cese de la actividad comercial o productiva en los espacios que ya se hallen ocupados. Sólo se requiere el uso en forma sustentable y la implementación de prácticas amigables con las áreas protegidas vecinas.

Por otro lado, teniendo en cuenta la implantación de plantas de celulosa, en el marco del Plan de Protección Ambiental del Río Uruguay y según lo acordado por ambas delegaciones en el Acta Extraordinaria del 15 de mayo de 2004, se ha desarrollado el Plan de Monitoreo de la Calidad Ambiental del Río Uruguay en Áreas de Plantas Celulósicas. En este plan se contempla el procesamiento de información histórica y actual (generada continuamente) que permita además de determinar el estado natural del recurso, previo a los emprendimientos, verificar el apartamiento de dichas condiciones naturales por la potencial afectación de los mismos en el cuerpo del agua. Se incorporan formas de trabajo de programas de estudio de monitoreo de efectos ambientales de plantas de pulpa y papel de Canadá.

El plan está basado en una secuencia de monitoreo continuo que permite evaluar tendencias cada tres años de trabajo, pudiéndose lograr una estimación real de largo plazo del impacto de efluentes con resultados de algunas evaluaciones trianuales. Para esto, se

efectuarán evaluaciones, muestreos y se producirán informes de avance anuales del estado actualizado de la situación.

En Uruguay, la Dirección Nacional de Medio Ambiente (DINAMA) es responsable de la formulación, supervisión y evaluación de los planes nacionales de protección del medio ambiente. Pero debido al carácter binacional que presenta la gestión del río Uruguay, la Dirección debe coordinar sus esfuerzos con la CARU mediante este tipo de planes de seguimiento.

2.4.2. Los informes

Desde un principio, las plantas de celulosa plantearon dudas y controversias. En este contexto, los argumentos a favor y en contra han sido diversos. No sería completo el análisis si no se consideraran los datos técnicos proporcionados por los promotores del proyecto.

En junio de 2004 se da a conocer el Estudio del Impacto Socio-económico del Proyecto Planta de Celulosa Botnia S.A. en Uruguay, preparado para Metsä-Botnia por HCG Enviroment. En este documento se esbozan uno de los primeros argumentos favorables al emprendimiento. De acuerdo al informe, los impactos aducidos serán de diferentes clases y muy significantes en la región y en la economía de Uruguay.

- Población y Sociedad: total de población cambiando de emigración a inmigración; cambio en la declinación socio-económica hacia dinamismo socio-económico; mejora en la estructura de edades; mejora y expansión del rango de capacitación vocacional.
- En el sector forestal: la creciente demanda local de madera promueve la reforestación y mejora en la calidad del material genético empleado y manejo forestal, independientemente de incentivos; los recursos forestales existentes, políticas, marco institucional y regulativo incluyendo la certificación, apoya las inversiones en la industria forestal orientada en la exportación; la demanda local creciente permite

incrementar la capacidad y productividad del crecimiento, cosecha y transporte de madera; el consumo local de chips de la industria maderera permite la expansión de la capacidad y mejora en la competitividad internacional del procesado de la madera; mayor y más eficiente uso de la madera de plantaciones forestales; mayor valor agregado y flujos financieros del sector forestal; potencial para procesar y re-exportar madera de países vecinos (Argentina); mejora en el inventario forestal, I&D, programa forestal nacional, de acuerdo con acuerdos forestales internacionales.

- Economía regional: expansión considerable y diversificación, especialmente en Río Negro, y en cierto nivel en Soriano y Paysandú; incremento en la construcción 2005-2006 (planta de celulosa), la cual continuará por 5-10 años en los sectores residenciales, restaurante, hotel, oficinas, servicios sociales y sanitarios, turismo, transporte, etc; potencial para un número de nuevas empresas, nuevas clases de actividades económicas en la región, introducción de nuevas capacidades, incremento de la capacidad vocacional; expansión de las compañías existentes; incremento en el empleo del sector público y privado; mejora en los caminos, energía, telecomunicaciones, puertos y otras infraestructuras; mejoras en los ingresos municipales y balances de presupuestos.
- Economía nacional: inserción de capital privado extranjero contribuyendo al crecimiento económico; mejora en el balance regional de la economía; crecimiento del PBI y PBN; mejora en el balance comercial y de cuentas corrientes; mejora en el balance de divisas e ingresos fiscales; posibilidad para atraer mayores inversiones extranjeras directas.

En 2005 otro estudio importante salía a la luz. En ese momento, las dos empresas (ENCE y Botnia) independientemente y por separado se acercaron a la CFI⁴⁰, el brazo de

⁴⁰ **CFI:** la Corporación Financiera Internacional, el brazo del sector privado del Grupo del Banco Mundial, es el mayor proveedor multilateral de financiación para la empresa privada en países en desarrollo. IFC financia inversiones del sector privado, moviliza capital en mercados financieros

financiamiento del sector privado del Grupo del Banco Mundial (WBG) para obtener asistencia en el financiamiento de los proyectos. Botnia también se acercó a la Agencia Multilateral de Garantía de Inversiones (MIGA)⁴¹, otro miembro del WBG, para obtener garantías por riesgo político para su proyecto Orion. LA CFI y MIGA requieren una EIA para los proyectos que, respectivamente, financian o aseguran, incluyendo requisitos de consulta pública y divulgación de información del proyecto. Mientras se evaluaban estas inversiones la CFI decidió realizar un estudio de los impactos sociales y ambientales acumulativos de los dos proyectos. En agosto de ese mismo año, tras un proceso de licitación, la CFI encomendó el Estudio de Impacto Acumulativo (CIS, *Cumulative Impact Study*). El consultor seleccionado para la tarea fue PCI Americas⁴² en asociación con Malcolm Pirnie⁴³.

Los resultados del CIS consideran que los impactos anticipados de las dos plantas sobre el

internacionales, facilita el comercio, ayuda a sus clientes a mejorar su sostenibilidad social y ambiental, y brinda asistencia técnica y asesoramiento a compañías y gobiernos. Desde su fundación en 1956 hasta el AF06, IFC ha comprometido más de U\$S 56 billones de sus propios fondos para inversiones del sector privado en el mundo en desarrollo y ha movilizado U\$S 25 billones adicionales en sindicaciones para 3.531 compañías en 140 países en desarrollo. Con el apoyo de financiación de donantes, también ha brindado más de U\$S 1 billón en servicios de asistencia técnica y asesoramiento. Ver Página Web: <http://www.ifc.org> (visitada en enero de 2007).

⁴¹ **MIGA**: fue creado en 1988 como un miembro del Grupo del Banco Mundial para promover la inversión directa extranjera hacia economías emergentes para apoyar el crecimiento económico, reducir la pobreza y mejorar la vida de las personas. Además de brindar asistencia técnica para agencias de promoción de la inversión, MIGA cumple este mandato ofreciendo seguros de riesgo político (garantías) a inversores y prestamistas (cubriendo expropiaciones, incumplimientos de contrato, restricciones a la transferencia de divisas y disturbios por guerra o civiles). MIGA también media en disputas por inversiones y proporciona asesoramiento técnico para promover oportunidades de inversión en países en desarrollo. Desde su creación, MIGA ha emitido casi 850 garantías para proyectos en 92 países en desarrollo, totalizando más de U\$S 16 billones en cobertura. La exposición bruta de MIGA está en U\$S 5.2 billones. Ver Página Web: <http://www.miga.org> (visitada en diciembre de 2006).

⁴² **PCI Ameritas**, Página Web: <http://www.pciameritas.com> (visitada en diciembre de 2006).

⁴³ **Pirnie**, Malcolm, ver Página Web: <http://www.pirnie.com> (visitada en enero de 2007).

ambiente estarán limitados al área que rodea cada planta y serán fácilmente manejados para limitar los efectos perjudiciales. Se espera que los impactos acumulativos significantes de los proyectos estén limitados a:

- Afluencia de trabajadores de la construcción: se espera que ambos proyectos requieran 400 o más trabajadores durante el pico de sus períodos de construcción. Como resultado, se producirá un aumento de la demanda de servicios sociales para hacer frente al aumento en la población, particularmente en las áreas de vivienda, salud, seguridad pública, educación, transporte, así como actividades recreativas y culturales. El mayor impacto de esta demanda recaerá en los servicios sociales provistos en la ciudad de Fray Bentos.
- Aumento en el tráfico vial: localizado y negativo; y,
- Beneficios económicos directos e indirectos: por el empleo directo e indirecto, la generación de valor por el procesamiento de la madera y los ingresos tributarios para el gobierno a nivel local, regional y nacional. El impacto económico de los dos proyectos sería equivalente al 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). Los impactos sobre el empleo también serán significativos, representando un aumento equivalente al 1,3% de la fuerza laboral en 2004 durante los tres años de la fase de construcción y menos de 1% durante cada año de operación. Cuando las plantas alcancen su plena capacidad de producción, el flujo comercial positivo generado por la venta de celulosa, menos los flujos comerciales negativos por las menores ventas al exterior de troncos e insumos importados para las plantas de celulosa compensará alrededor del 22% del déficit comercial recurrente de Uruguay. Finalmente, los ingresos del gobierno nacional deberían totalizar el equivalente a aproximadamente el 2% de los ingresos de 2004 durante la fase de construcción y cada año de producción a capacidad plena de las plantas contribuiría algo menos del equivalente al 1% de los ingresos de 2004.

Habiendo tomado en cuenta una amplia gama de perspectivas públicas sobre los

proyectos, el CIS proporciona información sobre aspectos de la construcción y operación que generan mayor inquietud en el público. Los impactos enumerados son:

- **Calidad del aire:** las emisiones serán controladas usando la mejor tecnología disponible dando holgado cumplimiento a las normas aceptadas dentro de la Unión Europea y no se espera que afecten la salud de seres humanos u otras formas de vida. Los niveles de olor estarán bien por debajo de los umbrales de detección en toda la región. Sin embargo, durante el proceso inicial de puesta en marcha existirá un período de 3 a 4 meses en el que podrá ocasionalmente detectarse olor hasta a 10 km de las plantas dependiendo de la dirección y la velocidad del viento. Durante las operaciones de rutina, tanto las interrupciones planificadas como las no planificadas (cortes de energía o fallas mecánicas) también podrían redundar en liberaciones de olor que típicamente serían detectables únicamente en la vecindad de las plantas y con una duración muy breve (menos de 1 hora).
- **Calidad del agua:** los efluentes líquidos de ambas plantas serán tratados según normas internacionales antes de su vertido en el río Uruguay por lo que presentan un muy bajo riesgo para la vida acuática. Los efluentes vertidos serán diluidos hasta límites indetectables a una corta distancia de los puntos de vertido de ambas plantas. En el “peor caso” de un caudal extremadamente bajo en el río, cuando existe la posibilidad de que las dos plumas de efluentes se puedan combinar, se predice que la dilución de ambas en el río será suficiente para que no se esperen impactos adversos sobre la vida acuática.
- **Plantaciones forestales:** casi 172.000 hectáreas o el 2,7% de la superficie total de las tierras en la región occidental de Uruguay están dedicadas actualmente a las plantaciones forestales. Se espera que como resultado del desarrollo de las dos plantas de celulosa se produzca la plantación adicional de 65.000 has. de eucaliptos en el oeste del país. Esta cantidad representa un aumento de aproximadamente el 1% en el área terrestre actualmente dedicada a la silvicultura en la región. El desarrollo de plantaciones adicionales no afectará ningún hábitat natural.
- **Turismo:** está bien establecido en el área de las plantas de celulosa y sus alrededores sobre ambos márgenes de río Uruguay. Se predice que los olores estarán generalmente por debajo de los límites de los umbrales de detección, siendo

detectables en ocasiones infrecuentes y, en esos casos, únicamente en la vecindad inmediata de las plantas. Sólo existirá un leve aumento respecto de los actuales niveles de navegación fluvial como resultado de las operaciones de las dos plantas, ya que las exportaciones de celulosa reemplazarán a las actuales exportaciones de troncos y astillas de madera. Finalmente, el impacto visual se limitará a vistas desde el Puente Internacional San Martín, y será bajo desde los balnearios turísticos establecidos en ambas márgenes del río.

- Mitigación y Manejo: para las compañías, organismos gubernamentales a nivel nacional, regional y local, y otros actores sociales, incluidas las organizaciones de la sociedad civil existe una clara oportunidad de colaboración en el monitoreo y manejo de los impactos de los proyectos de las plantas de celulosa tanto para minimizar cualquiera de los efectos adversos como para maximizar sus beneficios.

En julio de 2006 Ecometrix Incorporated, de Brampton, Canadá, fue contratada para finalizar el CIS. En octubre del mismo año la CFI publicó en su página de Internet el informe de la consultora canadiense y luego, inexplicablemente lo retiró del sitio, lo que fue motivo de muchas especulaciones en Argentina y Uruguay. El estudio indicaba que ambas empresas estarían utilizando las IPPC-BAT 2001 y BAT Tasmania-AMT 2004 (BAT por *Best Available Techniques* o “Mejores Tecnologías Disponibles”) en la construcción y producción de las pasteras, y que respetarían los requisitos de Canadá, EEUU o Europa para la producción de celulosa con tecnología ECF. Luego de los entredichos antes mencionados (ver pág. 54), el BM recurrió a expertos independientes de la consultora Hatfield para evaluar si el estudio de impacto ambiental favorable a las papeleras, realizado por Ecometrix, cumplía con los requerimientos solicitados por el organismo. Ya en septiembre ENCE había anunciado su relocalización, alejada del emprendimiento de Botnia.

Las principales conclusiones a las que arribó Hatfield fueron:

- El CIS revisado de septiembre de 2006 aborda eficazmente los temas planteados, muestra que las plantas están diseñadas de acuerdo con prácticas modernas y ambientalmente sostenibles, de acuerdo con las BAT, según lo define IPPC y otras agencias regulatorias experimentales en temas de la industria de celulosa. Además, el

proceso de diseño y planificación actual es apropiado para operaciones sostenibles y ambientalmente sanas, sin ningún impacto en la salud de las personas de la zona, a ambos lados del río Uruguay;

- Las plantas probablemente funcionen en el nivel de las cinco principales del mundo, si se operan según las especificaciones de diseño, descargando cantidades menores de contaminantes que la mayoría de las plantas más antiguas y pequeñas de Latinoamérica, Estados Unidos y Canadá.
- Con relación a la mayoría de los sitios para plantas de celulosa y otras industrias de proceso grandes, Fray Bentos no es un sitio ambientalmente sensible. El río Uruguay es un río muy grande según normas mundiales, la meteorología y la topografía local no tiene ningún rasgo que conduzca a elevadas concentraciones de contaminantes del aire, y no hay ninguna zona urbana o industrial en la región que pueda causar altas concentraciones de contaminantes del aire.
- Si sólo se construye la planta de Botnia habría un margen adicional de seguridad en todas las predicciones de impactos ambientales potencialmente adversos, con alguna pérdida en los beneficios e impactos económicos positivos.
- El proyecto de Botnia incluye la instalación de una planta para fabricar clorato de sodio, que también se pondrá a disposición del mercado regional. Esto facilitará grandemente la conversión de las plantas *kraft* de celulosa blanqueada uruguayas y argentinas existentes de los sistemas actuales que usan sólo cloro para blanquear la pulpa hacia el moderno blanqueado ECF.
- Botnia ha expresado su disposición para tratar las aguas servidas domésticas de la ciudad de Fray Bentos en la planta de lodos activados de la planta. Hay una planta de celulosa y papel en Mercedes que no puede instalar un sistema de recuperación para su licor negro dado que la tasa de producción es muy baja. Botnia ha propuesto quemar el licor negro de Mercedes en su caldera de recuperación.
- Las plantas quemarán licor negro y desechos de madera, generando más electricidad que la que requieren. Esto contribuirá alrededor del 5% de las necesidades de Uruguay a la red nacional, también reducirá el consumo de combustibles fósiles, con sus impactos ambientales asociados.

Estos son los principales argumentos a favor de los emprendimientos. Una de las más fervorosas voces de oposición al proyecto ha provenído de la ONG Greenpeace. En su campaña de agosto de 2006 presentó una detallada explicación de su visión sobre los proyectos mencionados en el informe Presente y Futuro de la Industria de Celulosa en la Región⁴⁴. Allí se explica que el crecimiento en el consumo de productos papeleros empuja a una suba incesante en la demanda de pulpa celulosa, por lo que se provoca una fuerte presión hacia la evolución no sustentable del sector.

Tradicionalmente los grandes consumidores de papel eran también los grandes productores de celulosa. Sin embargo, en los últimos 15 años se han ido definiendo regiones claramente consumidoras de papel y pulpa celulosa, por un lado y regiones que se perfilan como grandes productoras de pulpa celulosa, por el otro. A raíz de esta división, ha ido en aumento la porción de producción de celulosa destinada a ser vendida en el mercado. La división entre centros de consumo y de producción ha motivado que la industria de celulosa se radique en aquellas zonas que presentan las mejores condiciones climáticas y económicas. A ello se debe que Asia y América Latina estén creciendo en forma sostenida como regiones propicias para esta expansión industrial. En la actualidad, Sudamérica es la región prioritaria para la expansión de la producción de la llamada “pulpa de mercado” (*market pulp*), que se produce para ser vendida en mercados internacionales. Concebidas a mayor escala que en el hemisferio norte, procuran minimizar costos por medio de grandes explotaciones forestales y de celulosa. La gran escala reduce costos, pero añade riesgos por las grandes extensiones de monocultivos y por concentrar grandes cantidades de efluentes en un mismo sitio.

Según el informe de Greenpeace, se estima que la demanda mundial de pulpa celulosa blanqueada crecerá de 45 millones de toneladas en 2005 a 74 millones en 2020, lo que requerirá ampliar la capacidad de producción de pulpa en 1,9 millones por año hasta esa fecha. América Latina pasará de producir un 9 % de la pulpa del mercado a un 25% en 2010.

Argentina produce por año aproximadamente 750.000 toneladas de celulosa y 1,5 millones

⁴⁴ **Villalonga**, Juan Carlos, Presente y futuro de la industria celulosa en la región: hacia un plan de producción limpia, Buenos Aires, Greenpeace Argentina, 2006.

de toneladas de papel. Hasta hace 20 años, el sector celulósico papelerero estaba sustentado por propietarios de origen nacional. Luego del proceso de apertura que tuvo lugar a comienzos de los '90, los inversores extranjeros hicieron su entrada y han tomado un lugar preponderante. La chilena Arauco, adquirió Alto Paraná –la mayor fábrica de celulosa del país-, también la empresa CPMC en uno de los proyectos en la provincia de Corrientes, y Fanapel, de Uruguay, que toma la propiedad de la mayor planta de celulosa de eucalipto del país: Celulosa Argentina. (Ver **Tabla 2**) Sin embargo, no se verifica aún una ampliación importante de la capacidad productiva de celulosa para antes de 2010. Considerando la llegada de capitales chilenos en los últimos años y el potencial existente es de esperar que hasta el 2010 la actividad se centre en ampliar la superficie de plantaciones y sólo a partir de ese año se procure la radicación de plantas de fabricación.

Tabla 2: Empresas que producen pasta celulosa en Argentina

Empresa	Provincia	Pulpa (ton/año)	Proceso
Papelera Tucumán SA	Tucumán	120.000	Kraft/Hipoclorito
Ledesma	Jujuy	100.000	Kraft/Cloro
Papelera del NOA	Jujuy	40.000	Kraft/TCF
Pastas Cel. Puerto Piray	Misiones	36.000	Sulfito/Cloro
Alto Paraná SA	Misiones	350.000	Kraft/ECF
Papel Misionero SAIFC	Misiones	90.000	Kraft
Celulosa Argentina SA	Santa Fe	145.000	Kraft/Cloro
Papel Prensa SA	Buenos Aires	150.000	Semiq./TCF
Massuh SA	Buenos Aires	50.000	Semiq./TCF
Productos Pulpa Moldeada (PPM)	Río Negro	18.000	Semiq./TCF

Fuente: Villalonga, Juan Carlos, Presente y futuro de la industria celulosa en la región: hacia un plan de producción limpia.

Entre tanto, con un mercado interno menor que el argentino, Uruguay ha avanzado en los últimos años en la expansión de las inversiones en forestación, uno de cuyos resultados directos fue el arribo de empresas de celulosa internacionales. La existencia de una superficie de 820.000 hectáreas forestadas, la llegada de ENCE, con una producción de celulosa

estimada de 500.000 toneladas anuales, Botnia con 1.000.000 de toneladas y Stora Enso planeando producir también 1.000.000 de toneladas no hacen más que comprobar esta tendencia.

De acuerdo al planteo de Greenpeace, deberían buscarse los siguientes cambios: disminución del consumo de papel de los países industrializados en un tercio del nivel actual; incremento de un 5% en la eficiencia de la producción; expansión de la utilización de papel reciclado como fuente de fibra, del 38% actual a un 60%; duplicación del uso de fibras alternativas madereras. Todo esto permitiría una caída considerable del consumo global total de papel y la reducción de los impactos sobre los bosques del mundo, la restricción de la contaminación, el ahorro de energía y agua, y la reducción de la basura a disponer.

Se hace referencia en el informe al documento Una visión común para transformar la industria europea del papel. Es este un enfoque de largo plazo que decenas de ONGs europeas promueven para que Europa, unos de los principales mercados consumidores reduzca su consumo de papel; lo produzca con menor dependencia de fibras vírgenes de árboles; maximice el uso de materiales reciclados; respete los derechos territoriales de las poblaciones locales; genere empleos y tenga impactos beneficiosos, justos y sin generar conflictos. Plantea que todo el papel de Europa se fabrique con fibras vegetales producidas mediante métodos responsables y sostenibles, utilizando energía completamente renovable, con agua igual de limpia antes y después de la producción, y que no produzca desechos ni emisiones peligrosas.

Finalmente se explica el Plan de producción limpia para el sector del papel en Argentina y Uruguay. El Plan propone:

- Eliminación del cloro en el blanqueo (TCF), extensión del proceso de cocción y realización del proceso de delignificación con oxígeno: la pasta puede ser blanqueada con métodos que no emplean cloro (TCF), con blanqueadores a base de oxígeno tipo peróxido de hidrógeno (agua oxigenada), ozono y oxígeno gaseoso;
- Eliminación total de los efluentes de las plantas de pasta y papel: la eliminación del cloro permite comenzar a operar en sistemas Totalmente Libres de Efluentes. al tratar y reciclar los efluentes dentro del proceso es posible reducir la cantidad de agua

empleada y eliminar las descargas tóxicas;

- Aumentar el porcentaje de papel que es reciclado y el contenido de papel reciclado post-consumo en los papeles a la venta: disponer de medidas para que todo el papel descartado por organismos públicos sea reciclado, reducir la demanda de papel blanco, favorecer impositivamente a empresas que opten por fabricar papel de impresión con fibras post-consumo;
- Establecer líneas de crédito blandas para la eliminación de los efluentes de las industrias del sector y la promoción y crecimiento de las empresas de reciclado;
- Exigir la explotación sostenible de los recursos forestales: la utilización de fibra virgen debe provenir de cultivos certificados conforme a los estándares de certificación forestal del *Forest Stewardship Council* (FSC);
- Tanto las plantas industriales como las plantaciones forestales deben estar sujetas a la aprobación de las comunidades que se verán afectadas por tales emprendimientos y deben ser estudiados sus impactos ambientales y socioeconómicos: las plantas en Fray Bentos deben ser reubicadas lejos de centros urbanos y turísticos y deben establecerse criterios de ordenamiento territorial para generar zonas aptas para el desarrollo forestal y para la instalación de industrias de pasta celulosa en la región.

CAPÍTULO 3: BASES DEL CONFLICTO

3.1. Los recursos naturales compartidos

La soberanía de un Estado sobre su territorio y lo que en este se encuentre no es un tema nuevo. Sin embargo, un tanto más controvertido es el considerar los recursos naturales compartidos, es decir aquellos que no reconocen fronteras o que incluso las determinan. La Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados adoptada por la Asamblea General de Naciones Unidas en 1974 (Resolución AG UN 3281) distinguía ya precisamente la situación de los Estados con respecto a su recursos naturales. Así, considera en su artículo 2.1: “Todo Estado tiene y ejerce libremente soberanía plena y permanente, incluso posesión, uso y disposición, sobre toda su riqueza, recursos naturales y actividades económicas”.

Luego, al hacer referencia a los recursos compartidos enuncia la Carta (art. 3): “En la explotación de los recursos naturales compartidos entre dos o más países, cada Estado debe cooperar sobre la base de un sistema de información y consulta previa con el objeto de obtener una óptima utilización de los mismos que no cause daños a los legítimos intereses de los otros”.

Desde el surgimiento del Estado moderno, la concepción de soberanía ha determinado la obligación para los Estados de condicionar su propia libertad de manera de no lesionar los derechos soberanos de otros Estados. Esto ha implicado la necesidad de coordinar acciones en el ámbito internacional.

En lo específicamente atinente a las 263 cuencas hídricas internacionales, aproximadamente 200 tratados regulan su uso y aprovechamiento en nuestros días. Antes enunciado en el capítulo I, los ríos internacionales son aquellos cursos de agua que en su parte naturalmente navegable separan o atraviesan territorios de distintos Estados. Pueden ser contiguos o fronterizos (si separan dos Estados), y sucesivos (los que atraviesan consecutivamente dos o más Estados). También pueden reunir ambos caracteres, como es el caso del río Uruguay, el cual se encuentra sometido a un régimen jurídico especial de internacionalización, los tratados.

3.2. Tratados del Río Uruguay

3.2.1. El Tratado de Límites

A los 7 días del mes de abril de 1961, los gobiernos de la República Oriental del Uruguay y de la República Argentina “animados por el común propósito de estrechar los hondos e inalterables vínculos del afecto y amistad que siempre ha existido entre sus respectivos Pueblos, han resuelto dar solución definitiva al problema de límites subsistentes en el tramo del Río Uruguay que les es fronterizo”⁴⁵.

En este primer tratado se llevó a cabo la delimitación del río, determinando la caracterización definitiva de la frontera entre ambos países (art. 1º a 4º). También reconocieron recíprocamente la más amplia libertad de navegación en ese tramo del río (art. 5º). Se comprometieron acordar el estatuto del uso del río, relativo a la seguridad en la navegación, dragado y balizamiento, relevamientos hidrográficos, y disposiciones para la conservación de los recursos vivos y para evitar la contaminación de las aguas (artículo 7º).

⁴⁵ **Tratado de Límites entre la República Oriental del Uruguay y la República Argentina en el Río Uruguay**, 1961, preámbulo.

Fue entonces el puntapié inicial indispensable para la elaboración de un proyecto binacional de administración de un recurso natural tan importante como es el río Uruguay. A los 26 días del mes de febrero de 1975 haría su aparición el Estatuto del Río Uruguay, en cumplimiento de lo mandado por el citado artículo 7º del Tratado de Límites, con el fin de establecer los mecanismos comunes necesarios para el óptimo y racional aprovechamiento del río. (Ver Anexo 1)

3.2.2. El Estatuto

El Estatuto del Río Uruguay declara, en su artículo 7º, que cualquier obra capaz de afectar la navegación, el régimen del río o la calidad de las aguas debe ser comunicada a la Comisión (creada por el Estatuto) que determinará en un plazo de 30 días si esto puede producir un perjuicio a la otra parte. Luego debe también notificarse a la otra parte, la cual tendrá un plazo de 180 días para expedirse sobre el proyecto (art. 8º). En caso de no existir objeciones o respuesta la parte interesada puede llevar a cabo la obra (art. 9º), que podrá ser inspeccionada por la parte notificada para ver si se ajusta al proyecto (art.10º).

Si se considera que un proyecto puede producir un perjuicio sensible a los ítems antes mencionados, debe ser comunicado mediante la Comisión dentro de los 180 días posteriores a la notificación, haciendo constar los aspectos precisos que ocasionan el perjuicio, las razones técnicas y las modificaciones sugeridas (art.11º). De no lograrse un acuerdo luego de 180 días, a partir de esta comunicación, se recurre a la solución de controversias detallada en el capítulo XV (art.12º). Estas normas se refieren a obras nacionales o binacionales, que las partes proyecten dentro de su jurisdicción, en las áreas de influencia del río (art. 13º), de entidad suficiente para afectar el régimen del mismo o la calidad de sus aguas (art. 29º).

El procedimiento conciliatorio establecido en el capítulo XIV (arts. 58º y 59º) establece que toda controversia con relación al río puede ser sometida a la Comisión, a propuesta de una parte. La Comisión deberá llegar a un acuerdo en 120 días, de no hacerlo debe notificarlo y las partes pueden recurrir a negociaciones directas. De no encontrar solución dentro de los

180 días siguientes a la notificación, es posible recurrir a la Corte Internacional de Justicia. El artículo 60° (capítulo XV) reza específicamente: “Toda controversia cerca de la interpretación o aplicación del Tratado y del Estatuto que no pudiese solucionarse por negociaciones directas, podrá ser sometida, por cualquiera de las partes, a la Corte Internacional de Justicia”.

En cuanto al aprovechamiento de las aguas, cada parte tiene derecho de uso para fines domésticos, sanitarios, industriales y agrícolas, dentro de su jurisdicción (art. 27°), sin afectar el régimen del río o la calidad de las aguas. Por esto, “las partes suministrarán a la Comisión, semestralmente, una relación detallada de los aprovechamientos que emprendan o autoricen en las zonas del río sometidas a sus respectivas jurisdicciones, a los efectos de que ésta controle si las mismas, en su conjunto, producen perjuicio sensible” (art. 28°).

En el capítulo IX (artículos 35° a 39°), donde se hace referencia a la conservación, utilización y explotación de los recursos naturales, las partes se obligan a adoptar medidas para el manejo del suelo y de los bosques, la utilización de las aguas subterráneas y la de los afluentes del río, la pesca, el equilibrio ecológico y control de plagas y otros factores nocivos en el río y sus áreas de influencia.

En lo referente a la contaminación (capítulo X), considerada la introducción directa o indirecta, por el hombre, en el medio acuático, de sustancias o energía de las que resulten efectos nocivos, las partes se obligan a proteger y preservar el medio acuático y prevenir su contaminación, dictando normas y adoptando medidas en relación a los acuerdos internacionales aplicables y a las recomendaciones de los organismos técnicos; no disminuir en sus ordenamientos jurídicos las exigencias técnicas para prevenir la contaminación de las aguas y la severidad de las sanciones para infracciones; e informarse recíprocamente sobre toda norma que prevean dictar con relación a la contaminación de las aguas, con vistas a establecer normas equivalentes en sus respectivos ordenamientos jurídicos (art. 41°).

Los artículos 42° y 43° hacen referencia a la responsabilidad de cada parte por los daños consecuencia de la contaminación, causados por actividades propias o por las realizadas por

personas físicas o jurídicas en sus territorios; la jurisdicción de cada parte respecto de las infracciones cometidas en materia de contaminación; así como el derecho de la otra parte a resarcirse de los daños sufridos por la misma infracción. A tales efectos, las partes deben prestarse mutua cooperación.

Según el artículo 44°, cada parte debe autorizar a la otra a efectuar estudios e investigaciones científicas en su jurisdicción, con aviso previo. La autorización sólo puede denegarse en casos excepcionales y por períodos limitados. También promoverán estudios científicos conjuntos de interés común (art. 45°).

Un avance fundamental alcanzado con este Estatuto ha sido la creación de la Comisión Administradora del Río Uruguay (capítulo XIII, artículos 49° a 57°). Se determina su composición por igual número de delegados por cada parte, con personalidad jurídica, financiada por las partes, con sede en la ciudad de Paysandú, República Oriental del Uruguay, aunque las reuniones pueden realizarse en ambos territorios, con funcionamiento permanente. Las funciones desempeñadas por la Comisión son, entre otras: dictado de normas reglamentarias sobre seguridad en la navegación y uso del canal principal, conservación y preservación de los recursos vivos, prevención de la contaminación, coordinación de la realización conjunta de estudios e investigaciones de carácter científico, etc.

3.3. El enfoque ambiental

El conflicto por las pasteras en el río Uruguay ha puesto en discusión varios aspectos jurídicos relativos al tratado de 1975. Pero no ha sido este el tema excluyente en la controversia, sino que por el contrario nuevos factores se han sumado al debate.

Retomando el enfoque de Keohane y Nye⁴⁶, de las características principales planteadas

⁴⁶ Ver pág. 10-11.

por la teoría de la interdependencia podrían rescatarse en este caso dos de ellas: canales múltiples que conectan las sociedades, a través de relaciones interestatales, transgubernamentales y transnacionales, con la participación de diversas organizaciones no directamente controladas por gobiernos, reforzadas por las comunicaciones transnacionales y el desarrollo de regulaciones ambientales y controles tecnológicos; y la agenda de las relaciones interestatales que se encuentra constituida por múltiples temas sin jerarquía rígida, habiendo surgido una gama de cuestiones nuevas y sin precedentes donde los problemas energéticos, de los recursos, del medio ambiente, de la población, del empleo del espacio y de los mares se equiparan ahora con cuestiones de seguridad militar, ideológicas y de rivalidad territorial, las que tradicionalmente habían conformado la agenda diplomática.

En el caso de las pasteras del río Uruguay se evidencian las particularidades antes enunciadas a través de la existencia de diversos canales, como la CARU, las asambleas ambientales, las regulaciones y controles referentes al río, así como el planteamiento de un problema desde una óptica ambiental, enfatizando el empleo de los recursos naturales en las interacciones entre Estados. Es entonces que empieza a tomar relevancia la *low politics* y el *soft law* ambiental que van configurando poco a poco una nueva y más compleja realidad internacional.

En las relaciones internacionales siempre pueden apreciarse asimetrías, pese al mayor nivel de interrelación. El poder se encuentra relacionado con el control de los recursos o el potencial para afectar los resultados. Siguiendo el esquema planteado por Keohane y Nye⁴⁷, en el caso específico analizado, podría inferirse que los Estados responsables en el conflicto deben desarrollar sus estrategias en un marco de sensibilidad no militar, ya que afrontan cambios de sus acciones en el marco de políticas existentes. En la situación analizada existen altas limitaciones normativas (acuerdos y organismos binacionales) y las normas internacionales aplicables son consideradas obligatorias, ya que el ámbito elegido para dirimir la controversia jurídica (CIJ) tiene una autoridad muy importante. Esto restringe la efectividad de los recursos de poder propios, lo que paralelamente involucra menores costos de las medidas a tomar. Debido a esto la elección de las alternativas radicales tendientes a una

⁴⁷ Ver págs. 9 a 10.

solución se ven claramente restringidas.

Como lo plantea el moderno derecho ambiental, las regiones intentan reforzar sus instituciones y normas buscando la integración de la política ambiental. A pesar de este esfuerzo, muchas decisiones en la materia aparecen contradictorias y poco integrativas.

Existen marcos políticos y jurídicos claros que determinan esta controversia, son las normas internacionales vinculantes para Argentina y Uruguay, o en cuya génesis ambos países participaron activamente o que las empresas constructoras de las plantas deberían satisfacer si llevaran a cabo los emprendimientos en sus propios territorios:

1. Declaración Argentino-Uruguaya sobre el Recurso Agua del 9 de julio de 1971: se establecía el compromiso de utilización de los recursos naturales en forma equitativa y razonable; la prohibición de cualquier forma de contaminación de los ríos internacionales y afluentes y la preservación de las zonas ecológicas; el reconocimiento del principio argentino de consulta previa a los Estados interesados en el caso de que un Estado miembro de la Cuenca del Plata se proponga un aprovechamiento de los recursos hídricos; la obligación, por parte de este mismo Estado miembro, de comunicar a los otros Estados los posibles perjuicios del proyecto; y la utilización de la Comisión Técnica Mixta Argentino-Uruguaya como instancia para al resolución de diferendos bilaterales.
2. Declaración sobre el Medio Ambiente Humano, Estocolmo 1972: plantea que la capacidad del hombre de transformar lo que lo rodea puede llevar a los pueblos al desarrollo o causar daños incalculables. Algunos principios destacables son: aquel que considera que los recursos naturales de la tierra deben preservarse en beneficio de las generaciones presentes y futuras mediante una cuidadosa planificación y ordenación (principio 2º); debe ponerse fin a la descarga de sustancias tóxicas que el medio no pueda neutralizar, para que no causen daños graves e irreparables a los ecosistemas, y debe apoyarse la justa lucha de los pueblos de todos los países contra la contaminación (principio 6º); de acuerdo a los principios del derecho internacional, los Estados tienen el derecho soberano de explotar sus propios recursos en aplicación

de su propia política ambiental y la obligación de asegurar que las actividades que se lleven a cabo dentro de su jurisdicción o bajo su control no perjudiquen al medio de otros Estados (principio 21°).

3. Resolución 2995 (XXVII) de la Asamblea General de Naciones Unidas, Cooperación entre los Estados en el campo del medio ambiente: señala que los Estados deben buscar por medio de una efectiva cooperación bilateral y multilateral o de mecanismos regionales, preservar y mejorar el medio ambiente, evitando causar efectos perjudiciales sensibles en zonas situadas fuera de su jurisdicción nacional, dando conocimiento oficial y público de los datos técnicos relativos a los trabajos que han de ser emprendidos y puedan perjudicar a una zona vecina, los que deberán ser recibidos con el mejor espíritu de buena vecindad sin facultar a ningún Estado a retardar o impedir proyectos de exploración, explotación y desarrollo de recursos naturales.
4. Resolución 3129 (XXVIII) de la Asamblea General de Naciones Unidas, Cooperación en el campo del medio ambiente en materia de recursos naturales compartidos por dos o más Estados: considera que es necesario asegurar una cooperación eficaz entre los países mediante el establecimiento de normas internacionales adecuadas para la conservación y explotación armoniosa de los recursos naturales comunes a dos o más Estados y que la explotación de los mismos debe desarrollarse sobre la base de un sistema de información y de consultas previas en el marco de las relaciones normales que existan entre ellos.
5. Estatuto del Río Uruguay de 1975⁴⁸
6. Principios sobre Recursos Naturales Compartidos, PNUMA 1978: el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) fue creado para promover la cooperación internacional en materia medioambiental, se ocupa del seguimiento constante del entorno, enmarcado en un programa conocido como Vigilancia de la Tierra, así como del análisis de tendencias, la recogida y difusión reinformación, la adopción de políticas que no dañen el medio ambiente y de comprobar la compatibilidad de los proyectos con las prioridades de los países en vías de desarrollo.

⁴⁸ Ver págs. 73 a 75.

7. Digesto sobre el uso y aprovechamiento del Río Uruguay, 1986: donde se establecen parámetros generales con respecto a la navegación, obras, recursos y subsuelo del río.
8. Declaración sobre Medio Ambiente y Desarrollo, Río de Janeiro, 1992: con el objetivo de establecer una alianza mundial nueva y equitativa protegiendo la integridad del sistema ambiental y el desarrollo, propone que los seres humanos tienen derecho a una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza (principio 1°); que los Estados tienen el derecho de aprovechar sus propios recursos y la responsabilidad de velar por que las actividades realizadas dentro de su jurisdicción no causen daños al medio ambiente de otros Estados (principio 2°); que el derecho al desarrollo debe ejercerse en forma tal que responda equitativamente a las necesidades de desarrollo y ambientales de las generaciones presentes y futuras (principio 3°); que el mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación e información de todos los ciudadanos (principio 10°). Además plantea: los Estados deberían cooperar efectivamente para desalentar o evitar la reubicación y la transferencia a otros Estados de cualesquiera actividades y sustancias que causen degradación ambiental grave o se consideren nocivas para la salud humana (principio 14°); los Estados deben aplicar ampliamente el criterio de precaución conforme a sus capacidades (principio 15°); las autoridades nacionales deben procurar fomentar la internalización de los costos ambientales y el uso de instrumentos económicos, sin distorsionar el comercio ni las inversiones internacionales (principio 16°); debe utilizarse como instrumento nacional, la evaluación de impacto ambiental (principio 17°); los Estados deben proporcionar la información pertinente y notificar previamente y en forma oportuna, a los Estado que posiblemente resulten afectados por actividades que puedan tener considerables efectos transfronterizos adversos, y deben celebrar consultas con esos Estados en una fecha temprana y de buena fe (principio 19°).
9. Directrices básicas en materia de política ambiental , MERCOSUR, SGT 6, 1992⁴⁹:

⁴⁹

MERCOSUR, Directrices básicas, Página Web:
<http://www2.medioambiente.gov.ar/mercosur/documentos/directrices.htm> (visitada en diciembre de 2006).

se busca asegurar la armonización de la legislación ambiental entre los Estados Parte del Tratado de Asunción; asegurar condiciones equánimes de competitividad entre los Estados; garantizar la adopción de prácticas no degradantes del medio ambiente en los procesos que utilizan los recursos naturales; asegurar la minimización y/o eliminación de la descarga de poluyentes a partir del desarrollo y adopción de tecnologías apropiadas, limpias y de reciclado, y el tratamiento adecuado de los residuos sólidos, líquidos y gaseosos; afirmar la concertación de acciones dirigidas a 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; estimular la coordinación de criterios ambientales comunes para una negociación e implementación de los actos internacionales de carácter prioritario en el proceso de integración; garantizar que las actividades relacionadas en el desarrollo del turismo entre los Estados consideren los principios y normas que aseguren el equilibrio ambiental.

10. Convención sobre el derecho de los cursos de agua internacionales para usos distintos de la navegación, 1997: se establece que los Estados deben utilizar un curso de agua internacional de manera equitativa y razonable, teniendo en cuenta factores geográficos, hidrológicos, necesidades económicas y sociales de los Estados, la población que depende del curso, los efectos en otros Estados, la conservación, aprovechamiento del agua y costo de las medidas adoptadas, la existencia de alternativas respecto del uso (arts. 5º y 6º); los Estados adoptarán las medidas apropiadas para impedir que se causen daños sensibles a otros Estados del curso de agua (art. 7º); y deben cooperar sobre la base de los principios de la igualdad soberana, la integridad territorial, el provecho mutuo y la buena fe para lograr una utilización óptima y una protección adecuada del recurso (art.8º); también deberá intercambiarse información, consultarse y si es necesario negociar acerca de los posibles efectos de las medidas proyectadas (art. 11º). Los Estados, antes de ejecutar o permitir la ejecución de las medidas proyectadas que puedan causar un efecto perjudicial sensible a otros Estados del curso de agua, deben notificarlos oportunamente, acompañando datos técnicos, incluyendo los resultados de una EIA ;

la respuesta a la notificación no debe exceder el plazo de 6 meses, en el cual el Estado proponente no ejecutará ni permitirá la ejecución de las medidas proyectadas sin el consentimiento de los Estados notificados; en caso de negarse a los proyectos, deberán presentarse las razones documentadas, y de no haber respuesta, podrán continuarse el plan de las obras. En caso de disconformidad con la obra, deben entablarse negociaciones sobre la base del principio de que cada Estado debe de buena fe tener razonablemente en cuenta los derechos e intereses legítimos del otro Estado, y en caso de que el notificado lo solicitare durante este lapso de negociaciones, se detendrán las medidas proyectadas, a menos que se acuerde otra cosa (arts. 12° a 17°). Asimismo, los Estados deben preservar conjuntamente los ecosistemas de los cursos de agua internacionales (art.20°); se prevendrá, reducirá y controlará la contaminación de un curso de agua, es decir, toda alteración nociva de la composición o calidad de las aguas que sea resultado directo o indirecto de un comportamiento humano (art. 21°). Cuando haya graves obstáculos para entablar contactos directos, los Estados interesados cumplirán las obligaciones de cooperación mediante el intercambio de datos e información, la notificación, la comunicación, las consultas y las negociaciones, por cualquier procedimiento indirecto que hayan aceptado (art. 30°).

11. Acuerdo Marco sobre el Medio Ambiente del MERCOSUR, 2001⁵⁰.

12. Convenio de Estocolmo sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes, 2001: se establecen medidas para reducir o eliminar las liberaciones derivadas de la producción y utilización de una gran variedad de productos químicos, y se buscará restringir al mínimo o eliminar, entre otros, los dibenzoparadoxinas y los dibenzofuranos policlorados, el hexaclorobenceno y los bifenilos pliclorados que se forman y se liberan de forma no intencionada a partir de procesos térmicos que comprenden materia orgánica y cloro, como es el caso de la producción de pasta de papel utilizando cloro elemental o productos químicos que producen cloro elemental para el blanqueo; promoviendo el empleo de las mejores técnicas disponibles (la etapa más eficaz y avanzada en el desarrollo de actividades y sus métodos de

⁵⁰ Ver pág. 119.

operación) y las mejores prácticas ambientales (aplicación de la combinación más adecuada de medidas y estrategias de control ambiental).

13.Declaración de la Cumbre de Johannesburgo sobre Desarrollo Sustentable, 2002:

reconoce que la erradicación de la pobreza, la modificación de pautas insostenibles de producción y consumo y la protección y ordenación de la base de recursos naturales para el desarrollo social y económico son objetivos primordiales y requisitos fundamentales de un desarrollo sostenible. Declara la decisión de velar porque la diversidad, fuente de fuerza colectiva, sea utilizada en una alianza constructiva para el cambio y para la consecución del objetivo común de desarrollo sostenible. Para lograrlo, se necesitan instituciones internacionales más eficaces, democráticas y responsables de sus actos.

14.Convenio de la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas sobre la

Contaminación Transfronteriza del Aire, 1979 (España y Finlandia): los Estados de la Comunidad Europea se comprometen a limitar, prevenir y reducir paulatinamente las emisiones de contaminantes atmosféricos y, con ello, a luchar contra la contaminación transfronteriza. Se prevé que los Estados elaboren y apliquen políticas y estrategias adecuadas, en particular sistemas de gestión de calidad del aire, y que emprendan actividades concertadas de investigación y desarrollo.

15.Convención sobre el impacto ambiental en un contexto transfronterizo, 1991 (España

y Finlandia): Se define al impacto transfronterizo como aquel no necesariamente de naturaleza global, dentro de una zona bajo la jurisdicción de una de las partes (Estados) y que haya sido causado por una actividad propuesta cuyo origen físico esté ubicado total o parcialmente dentro de una zona situada bajo la jurisdicción de otra parte. La parte de origen velará por que se realice una evaluación de impacto medioambiental antes de que se adopte una decisión con respecto a la autorización o la ejecución de una de las actividades propuestas susceptibles de causar un impacto transfronterizo de carácter perjudicial y magnitud apreciable en áreas como la fabricación diaria de pulpa papelera y papel igual o superior a 200 toneladas métricas secas. Considera que las partes interesadas deben examinar con especial atención las actividades propuestas que vayan a realizarse cerca de fronteras internacionales o lejos de estas, pero que puedan causar efectos transfronterizos de magnitud

apreciables muy distantes del lugar del emplazamiento de las actividades.

16. Convención sobre la protección y uso de aguas transfronterizas y lagos internacionales, 1992 (España y Finlandia): se define a las aguas transfronterizas como aquellas aguas superficiales o subterráneas que marcan, atraviesan o están situadas en las fronteras entre dos o más Estados. Estos deben velar por una gestión de las aguas transfronterizas racional y respetuosa con el entorno, utilizar esta agua de modo razonable y equitativo y, garantizar la conservación y la recuperación de los ecosistemas. Las medidas se inspiran en los principios de precaución, de que el que contamina paga y de desarrollo sustentable. Se fomenta la cooperación de los Estados ribereños, por medio de acuerdos bilaterales o multilaterales para la aplicación armonizada de políticas, programas y estrategias de protección de las aguas transfronterizas.
17. Convención sobre los aspectos transfronterizos de actividades industriales, 1992 (España y Finlandia): teniendo en cuenta el principio 21 de la Declaración de Estocolmo, según el cual los Estados tienen el derecho a explotar sus propios recursos conforme a su propia política medioambiental y la responsabilidad de garantizar que las actividades no causen daño al medioambiente en otros Estados, y el principio de el que contamina paga, las partes se asegurarán de que al explotador se le obligue a tomar todas las medidas necesarias para que la actividad peligrosa se desarrolle con seguridad y para prevenir los accidentes industriales.
18. Directiva 96/61/CE del Consejo de la Unión Europea, 1997: conocida como Directiva IPPC, somete a autorización las actividades industriales y agrícolas que presentan un elevado potencial de contaminación. Ese permiso sólo puede concederse si se reúne una serie de condiciones medioambientales, de manera que las empresas asuman ellas mismas las labores de prevención y reducción de la contaminación que puedan llegar a causar. Las condiciones son: recurso a las mejores técnicas disponibles; prevención de toda contaminación importante; prevención, reciclado o eliminación menos contaminante posible de los residuos; utilización eficaz de la energía; prevención de los accidentes y limitación de sus consecuencias; adopción de medidas para que, al cesar las actividades, el lugar de la explotación vuelva a quedar en un estado satisfactorio. La solicitud de permiso para la realización de las actividades en

cuestión, deberá ponerse a disposición del público y de los demás Estados interesados. Los resultados de cualesquiera consultas realizadas deberán ser tenidos en consideración por la autoridad competente a la hora de tomar una decisión sobre la solicitud. Los Estados deben prever la posibilidad de que las partes interesadas puedan recurrir las decisiones ante los tribunales.

19. Directiva 2004/35/ del Consejo y del Parlamento Europeo, 2004: se aplica a los daños medioambientales causados por las actividades enumeradas en la Directiva 96/61/CE, entre las que figuran las instalaciones industriales destinadas a la fabricación de pasta de papel a partir de madera o de otras materias fibrosas. Tiene por objeto establecer un marco de responsabilidad medioambiental, basado en el principio de “quien contamina paga”. Se determina que cuando aún no se hayan producido los daños medioambientales pero exista una amenaza inminente de que se produzcan, el operador adoptará, sin demora, las medidas preventivas necesarias. Cuando se hayan producido daños el operador deberá informarlo y adoptar todas las medidas para impedir mayores daños y efectos. Se busca fomentar el desarrollo, por parte de los operadores económicos y financieros, de mercados e instrumentos de garantía financiera. Cuando un daño afecte o pueda afectar a varios Estados, estos deberán colaborar, entre otras cosas, mediante un intercambio adecuado de información, para velar por que se adopten medidas preventivas, y en caso necesario, reparadoras.

Pese a que no todos los documentos citados *ut supra* son vinculantes para los Estados partícipes del conflicto por las plantas de celulosa, varios de ellos sí determinan el accionar de las empresas involucradas en sus respectivos países de origen, por lo que es de suponer que deberían actuar de igual manera si se instalan en otros territorios.

3.4. La negociación del conflicto: GTAN

Retomando la perspectiva de Dallanegra Pedraza⁵¹, un conflicto es aquella situación en

⁵¹ Ver págs. 27 a 28.

que las partes son concientes de sus incompatibilidades y que sólo tiene salida en la medida en que comprenden no tener suficiente poder para doblegar definitivamente al otro.

En el pleito por las pasteras, los actores más involucrados son los Estados nacionales, Argentina y Uruguay, ya que se consideran los principales responsables debido a su poder de decisión. Este poder se torna entonces fundamental para hallar una salida satisfactoria a todas las partes.

Los aspectos generales que deben tenerse en cuenta ante un conflicto, parafraseando a Dallanegra Pedraza, son:

- la forma en que se busca la solución: en este caso el puntapié inicial fue la negociación bilateral por los canales previstos normativamente (Estatuto de 1975), para llegar finalmente a incluir a un organismo internacional (Corte Internacional de Justicia). En los últimos meses la aparición del facilitador español pareciera un signo de buena disposición frente al método negociado, aunque los resultados sólo podrán visualizarse con el transcurso de las reuniones proyectadas;
 - las posiciones: hasta el presente aparecen como irreductibles;
 - los intereses: al menos desde lo discursivo, Uruguay argumenta principios de soberanía y búsqueda de progreso económico; Argentina por otro lado, ha focalizado sus esfuerzos tras la bandera del medio ambiente y la violación de un tratado bilateral por un recurso compartido. En apariencia, los intereses aparentan ser hoy contrapuestos pero tienen mucho en común, ya que tanto Argentina como Uruguay han proclamado apostar al desarrollo sustentable, aunque busquen alcanzarlo de distintas formas;
 - la simetría/asimetría: aunque Argentina aparenta ser un Estado más poderoso económica y territorialmente, se ha buscado dirimir la controversia en ámbitos presumiblemente imparciales en los que cada parte parecería contar con similares recursos y el mismo poder de *lobby*;
 - la racionalidad de la demanda: es cuestionada desde el sector uruguayo y las ONGs la
-

queja por la instalación de un tipo de industria existente en ambos países;

- flexibilidad para el logro del objetivo: ninguno de los actores estatales ha demostrado querer ceder en demasiados aspectos secundarios, lo que provoca una rigidez mayor para lograr el principal.

Los estilos en una negociación pueden ser competitivos o integrativos, en casos de procesos integrativos y de alianzas; o competitivos y distributivos, en los casos de resolución de conflictos. La controversia por las pasteras se asemeja al estilo competitivo o distributivo. Y específicamente, basado en las posiciones, en un juego de suma cero (gana/pierde) donde la ventaja de uno sobre el otro se ha determinado en el establecimiento de posiciones. La solución se ve como un proceso de regateo con concesiones mutuas.

La negociación por la controversia del río Uruguay atravesó una serie de etapas que desembocaron en su deterioro y fracaso.

El 5 de mayo de 2005, los Presidentes Vázquez y Kirchner acordaron la constitución de un Grupo Técnico de Alto Nivel (GTAN), integrado por las Cancillerías, funcionarios nacionales y/o provinciales, con el apoyo de la Universidad de la República (Uruguay) y de la Universidad Nacional del Litoral (Argentina). El 3 de agosto de 2005 se llevó a cabo la primera reunión, luego se mantuvieron 11 más. El primer informe del GTAN debía estar listo para el 31 de enero de 2006, pero a solicitud de Argentina se realizaron dos informes, uno por cada delegación.

Pese a los lazos que siempre unieron a ambos Estados, no han logrado hasta el momento conciliar sus intereses.

3.4.1. El informe uruguayo

En un informe realizado por el MRREE sobre la instalación de dos plantas de celulosa en

el río Uruguay⁵², se lee: “De todo esto resulta la fundamental importancia económica y social que tendrán estas obras. Con ellas mejorará la situación económica general del país, disminuirá el desempleo y se generará una corriente de producción y de exportación sumamente importante para el país. El Gobierno de Uruguay ha encarado la realización de estas obras de importancia fundamental, uniendo el tema económico, social y laboral, al cuidado estricto de los problemas ambientales, de forma tal que de ninguna manera se afecte el sistema ecológico ni la salud de las poblaciones. Ha encarado el desarrollo en relación con el respeto del Medio Ambiente”.

En el informe se explican los procedimientos adoptados por el Estado con respecto a la instalación de las plantas en cuestión. El MVOTMA es el encargado de las autorizaciones para la ejecución de determinadas actividades u obras, a través del régimen de evaluación de impacto ambiental, regulado por ley N° 16.416 de 1994 en Uruguay. El proyecto de las pasteras, calificado como categoría C, con impacto ambiental moderado o significativo, requirió un estudio de impacto ambiental previo y audiencias públicas para su aprobación técnica por la DINAMA. Finalmente, el 9 de octubre de 2003 el MVOTMA otorgó la Autorización Ambiental Previa a ENCE. A nivel internacional la CFI realizó un análisis de impacto acumulativo⁵³.

La autorización otorgada fue cuestionada ese 17 de octubre en una sesión plenaria extraordinaria de la CARU por la delegación argentina. Debido a la falta de consenso fueron suspendidas las reuniones del organismo hasta mayo de 2004. En búsqueda de un entendimiento, se llega a un acuerdo en marzo de 2004. Uruguay argumenta que Argentina aceptó la instalación de las plantas y cita el Acta 01/04 del 15 de mayo: “ 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

⁵² **Ministerio de Relaciones Exteriores de Uruguay**, Informe sobre la instalación de dos plantas de celulosa en el río Uruguay, Página Web:

http://www.mrree.gub.uy/mrree/asuntos_politicos/planta%20celu/informe.htm (visitada en enero de 2007).

⁵³ Ver págs. 61 a 65.

información relativa a la construcción de la Plantas 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”. También se hace referencia a las palabras del Presidente Kirchner en la Memoria Anual del estado de la Nación 2004 ante el Congreso de la Nación: “En marzo de 2004, ambos países firmaron un acuerdo bilateral, poniendo fin a la controversia de una planta de celulosa en Fray Bentos. Este acuerdo respeta, por un lado el carácter nacional uruguayo de la obra, que nunca estuvo puesto en entredicho y , por otro lado, la normativa vigente que regula las aguas del Río Uruguay a través de la CARU. Asimismo, supone una metodología de trabajo para las tres etapas de construcción de la obra: el proyecto, la construcción y la operación”. Y más adelante: “Planta Celulosa M´Bopicuá y Emprendimiento Botnia. De acuerdo a las coincidencias específicas de ambas delegaciones ante la CARU con referencia a la posible instalación de fábricas de pasta de celulosa a la vera del río Uruguay fue diseñado un Plan de Monitoreo de la Calidad Ambiental del Río Uruguay⁵⁴ en áreas de plantas celulósicas, que junto con el Plan de Protección Ambiental del Río Uruguay contribuye a mantener la calidad del recurso hídrico. Asimismo, fueron revisados y actualizados los estándares de Calidad del Agua, restando su incorporación al Digesto de Usos del Río Uruguay⁵⁵”.

Otra prueba del acuerdo son las palabras expresadas por el Ministro de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, Dr. Rafael Bielsa el 14 de abril de 2004 en la reunión de la Comisión de Relaciones Exteriores y Culto de la Cámara de Diputados de la Nación: “Respecto de M´Bopicuá, el acuerdo que suscribimos con Uruguay va a tener tres etapas. Una primera etapa es la que culmina con la aprobación del emprendimiento. Esa etapa tiene un ámbito que es la Comisión del Río Uruguay –la CARU- en la que la Argentina va a recibir toda la información por parte de Uruguay. Como se sabe la Argentina ha presentado dos informes de impacto ambiental y los informes contienen los planes de remediación. La segunda etapa, que es la de construcción, es de cuatro años, respecto de la cual la Argentina

⁵⁴ Ver págs. 59 a 60.

⁵⁵ Ver también, **Memoria Anual del estado de la Nación 2004**, secciones 4.5.4. y 4.5.16., Página Web: <http://www.jgm.gov.ar/Paginas/MemoriaDetallada04/Anexos2004MinRelaciExteriores.pdf> (visitada en noviembre de 2006).

va a tener una posibilidad de monitoreo, que no es un tema trivial, porque el punto está puesto en que existen procesos tecnológicos que permiten reducir al mínimo las consecuencias medioambientales, excepto que las plantas que tienen esa naturaleza son mucho más caras. Entonces, Uruguay, en su carácter de país verde, es el sexto país en protección de medio ambiente a nivel mundial y tiene muy en cuenta estas preocupaciones. Me pareció que era una incumbencia que podemos reclamar de acuerdo con el Tratado del Río Uruguay y la Comisión va a ser la que va a monitorear la construcción. En la etapa de funcionamiento vamos a tener un permanente intercambio a través de mediciones. El tratado es un poco restrictivo porque habla de flujo de agua y no de márgenes, y por ello acordamos en darle una interpretación amplia vinculada con efectos como pueden ser los malos olores, la lluvia ácida o la polución en materia de azufre. Luego de un largo proceso, la Argentina y Uruguay llegaron a ese acuerdo”.

Con respecto al emprendimiento de Botnia, cuya Autorización Ambiental Previa fuera otorgada el 14 de febrero de 2005, el gobierno uruguayo cita como referencia de acuerdo una respuesta oficial de Cancillería argentina a un pedido de informes donde solicitaba información acerca de acuerdos existentes entre Argentina y Uruguay para la instalación de plantas de celulosa recibida por el diputado Juan Carlos Lucio Godoy (Nuevo Espacio Entrerriano)⁵⁶ con fecha 19 de mayo de 2005. En esta expresa que los cancilleres llegaron a un entendimiento verbal el 2 de marzo de 2004 donde acordaron llevar la discusión a la CARU, a la que se encomendó realizar un plan de monitoreo y el gobierno uruguayo se comprometió a remitir información relativa a la construcción de la planta M^Bopicuá (única hasta ese momento); la CARU reanudó sus sesiones, suspendidas por no haber respetado Uruguay el artículo 7º del Estatuto; se redactó un Plan de Monitoreo de la Calidad Ambiental del Río Uruguay en Áreas de Plantas Celulósicas, negociado por asesores técnicos de ambos países (Instituto Nacional de Medio Ambiente, Servicio de Hidrografía Naval, DINAMA; Servicio de Oceanografía, Hidrología y Meteorología de la Armada) y se invitó a asesores de

⁵⁶ **Diputado Juan Carlos Godoy**, Página Web:

<http://www.diputados.ari.org.ar/prensa/gacetillas/2005/02-06-05.htm> (visitada en noviembre de 2006).

la Provincia de Entre Ríos y del Municipio de Gualeguaychú. En noviembre del mismo año, se concluye la elaboración preliminar del Plan de Monitoreo y se acuerda la continuación estricta de los programas de calidad de agua y control de la contaminación (PROCON). Se declara que hasta esa fecha, ambos gobiernos se encuentran avanzando en la conformación de un grupo técnico académico ad honorem de estudio de impacto ambiental integral del área. El 5 de mayo de 2005, los Presidentes Vázquez y Kirchner acordaron la constitución del GTAN.

El informe del MRREE concluye: “La instalación de las plantas de celulosa responde a una política de estado iniciada en el año 1987 con la aprobación de la Ley Forestal. Esta iniciativa de largo aliento no debería verse frustrada por un arrebato emocional de ciertos grupos ambientalistas que no alegan elementos científicos, sino que simplemente alegan una actitud de rechazo que es lesiva para los propios intereses argentinos”. Y añade, “...el MVOTMA consideró que los impactos ambientales que se generan con la instalación de las plantas de Celulosa de M´Bopicuá y de Botnia no hacían inviables los proyectos. El pleno respeto al derecho Ambiental tanto interno como internacional es una preocupación fundamental y directa del Gobierno uruguayo, que va unida a su voluntad de promover el desarrollo productivo del país en beneficio de todos los seres humanos”⁵⁷.

En el Primer Informe de la Delegación Uruguaya sobre el Trabajo del Grupo Técnico Binacional de Alto Nivel para el Estudio de las Plantas de Celulosa (GTAN)⁵⁸ se explica que en las diferentes reuniones se intercambió abundante información relativa a los emprendimientos, al conocimiento científico, al marco normativo y procedimientos administrativos. La Delegación Uruguaya (DU) indica haber desarrollado su accionar siguiendo los criterios de: transparencia en la información, máximo nivel técnico posible en el abordaje de cada tema, disposición para considerar aportes de todo tipo a fin de poder mejorar el futuro desempeño ambiental de los emprendimientos y, absoluto compromiso

⁵⁷ Ver nota al pie 34.

⁵⁸ **GTAN**, Primer Informe de la Delegación Uruguaya, Página Web:

<http://www.presidencia.gub.uy/web/noticias/2006/01/delegacionuruguaya.pdf> (visitada en diciembre de 2006).

político en la prioridad de la defensa del ambiente y del rigor de todos los controles correspondientes con activa participación local. En el Informe, Uruguay explica detalle los temas tratados y los documentos presentados.

Durante las reuniones del GTAN, el tema “emisiones líquidas” fue el que tuvo mayor grado de desarrollo, conformándose una subcomisión a la cual se encomendó elaborar un informe conjunto. En el borrador con lo acordado en este aspecto se determinan las características del cuerpo receptor en el sitio propuesto para la descarga.

Las Evaluaciones de Impacto Ambiental (EIAs) descritas por las empresas ante DINAMA determinan: que el río Uruguay es en su canal principal un “río limpio” en el área de estudio, mostrando los efectos de la capacidad de autolimpieza del río. La excepción es el fósforo, que presente en bahías protegidas y lagunas conectadas al río puede producir floraciones de algas y eutrofización. Las condiciones locales (penetración de luz solar) han impedido mayores problemas. Existen algunos problemas de calidad del agua como sólidos suspendidos (arcilla y limos), concentración de metales pesados, sin impactos en el ambiente. También fueron encontrados zinc y níquel, hierro (que puede colorear las aguas); amoníaco relacionado a efluentes urbanos sin tratar que deben ser monitoreados. Por otro lado, este río es el curso de agua más importante y con mayor diversidad específica de Uruguay, con más de 150 especies y al menos 125 en el área considerada, siendo ésta una zona de reproducción y cría de peces. Las EIAs recomiendan emprender una evaluación de al menos un año de duración manteniendo el área inalterada hasta completar los estudios. Se indica también que debe evitarse la construcción de un puerto, por el impacto sobre la comunidad de peces durante las obras y por el riesgo durante su operación por derrames de combustible, ruidos y movimientos de barcos.

Las características descritas por entidades científicas y gubernamentales (CARU, Universidades, etc.) son consideradas: en general, la concentración de los nutrientes en el área aparece como capaz de sostener tenores razonables de productividad primaria. En el río Uruguay, la zona de mayor abundancia relativa de poblaciones de peces probablemente se ubica en los tramos próximos a la represa de Salto Grande. Las zonas de humedales aptas para

la cría de larvas y juveniles de sábalo y otras especies en el tramo inferior del río se localizan en las islas y principalmente en la margen argentina, con particular desarrollo aguas debajo de la desembocadura del río Gualeguaychú.

Luego de analizar la información arriba citada, las observaciones específicas del subgrupo binacional fueron: se puede caracterizar al área como de aguas de río limpio ya que tiene bajos valores de DQO, DBO, de valores de pH exactamente en la mitad del rango del estándar del Digesto de CARU. Respecto a los nutrientes y en particular al fósforo, se observa que si bien el sistema mantiene el balance de nutrientes, estos se hallan en un nivel de concentración que cualquier variación, sobre todo en época de estío, puede provocar eutrofización, tornándolo en consecuencia, frágil. La eutrofización se ha registrado sucesivamente en el río, recientemente en el verano de 2005. Indica que los tenores de nutrientes deben ser controlados y que una carga en exceso, sobre todo en primavera y verano fácilmente induciría el efecto.

Debería considerarse a los emprendimientos como “nueva fuente”, debiendo aplicarse las medidas más estrictas de control, como lo especifica el Digesto de CARU (punto c, artículo 1º, capítulo 2º, tema E3): “Prevenir toda nueva forma de contaminación y procurar su reducción cuando sean superados los valores de los estándares adoptados para los diferentes usos legítimos de las aguas del Río”. Para preservar la calidad actual debe encargarse a los Municipios el tratamiento y depuración apropiados de los efluentes cloacales volcados al cuerpo receptor.

En el tema “Emisiones gaseosas”, aunque se cree no habrá impacto sobre la zona de Gualeguaychú, se acordó ampliar la modelación matemática presentada por la DU, para contar con un instrumento para valorar la calidad del aire en toda la región. En cuanto al “Proceso de producción”, la DU propuso a la DA mantener una reunión de trabajo conjunta con los técnicos proyectistas de las empresas. Esta propuesta no fue aceptada finalmente.

El informe afirma: “Los aportes recibidos y el intercambio realizado durante estas 12 reuniones ha permitido enriquecer el trabajo de los técnicos uruguayos dedicados al tema.

Ello redundará en un más eficaz trabajo de monitoreo y seguimiento de las plantas, dentro de un marco de autorizaciones ambientales cuya vigencia ha quedado reafirmada”.

En medio de la controversia, el día 29 de mayo de 2006, encabezado por el Presidente Tabaré Vázquez, el Gobierno Nacional en pleno- junto a autoridades nacionales, representantes de los distintos partidos políticos y de organismos sociales- informó a la ciudadanía y al mundo acerca de las acciones adoptadas por Uruguay respecto a la plantas⁵⁹. El ex Director Nacional de Medio Ambiente en el período de gobierno 2000-2005, Andrés Saizar enfatizó que los estudios de impacto ambiental se hicieron correctamente, incluyendo dos etapas de participación de la ciudadanía. La primera, con un informe ambiental resumido para recibir aportes por escrito y, la segunda, la realización de una audiencia pública para recibir en forma directa aportes y comentarios. Realizadas en Fray Bentos, concurren más de 200 personas a cada una, entre las que se contaban vecinos de Gualeguaychú. Por otra parte, por primera vez en las autorizaciones ambientales de las plantas se dispone que las firmas deben integrarse a una Comisión de seguimiento conformada además por las instituciones del Estado y por representantes de la sociedad civil, productores y ONGs ambientalistas, para asegurar el adecuado desempeño ambiental de las empresas.

El Embajador Paolillo argumentó que Uruguay sí informó a las autoridades argentinas de los proyectos y proveyó en varias oportunidades la información requerida, pero no lo hizo a través del procedimiento establecido en el Estatuto del Río Uruguay porque las autoridades de las dos naciones acordaron al más alto nivel otros procedimientos alternativos, en un caso fueron los Ministros de Relaciones Exteriores y, en el otro caso los propios Presidentes. Expresó: “El Grupo Técnico se reunió 11 veces en el transcurso de 6 meses, y el Uruguay proporcionó toda la información disponible, y además produjo información que le pedía Argentina. Argentina no llegó a un acuerdo dentro de este grupo porque Argentina siguió pidiendo informaciones. La información no satisfacía, o no satisfacía tal vez sus propósitos de impedir la construcción de la obra”.

⁵⁹ **Presidencia**, República Oriental del Uruguay, Página Web:

<http://www.presidencia.gub.uy/web/noticias/2006/05/2006052910.htm> (visitada en diciembre de 2006).

El Intendente Municipal de Río Negro, Omar Lafluf dijo: “primero, hay que tener claro que estas empresas y estos proyectos no nos invadieron: vinieron al país, presentaron sus proyectos y le dijeron a las autoridades uruguayas que les exigieran lo que tenían que cumplir; así procedió nuestro país, exigiendo el cumplimiento de las leyes y las ordenanzas del Uruguay”. Y continúa diciéndole a la comunidad internacional: “...somos un país chico que integramos un bloque regional con dos países grandes, a los que nos unen lazos históricos de toda la vida. Siempre pensé en ver un MERCOSUR donde los grandes y los chicos, como una cooperativa, crecemos y nos desarrollamos juntos”.

Las palabras del Ministro de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, Mariano Arana, que finalizan la declaración aclaran que la calidad del agua deberá cumplir con lo que establece la normativa binacional de la CARU y la normativa uruguaya; los gases emitidos se deberán mantener a nivel del suelo, con índices siempre inferiores a los estándares exigidos, y se ubicarán entre 5.000 y 10.000 veces por debajo de los establecidos por la Organización Mundial de la Salud; los ruidos derivados de la operativa industrial deberán cumplir con las muy exigentes normas municipales en vigencia. Y concluye diciendo: “Creemos firmemente que no hay desarrollo productivo ni trabajo duradero si no es a partir de proyectos territorialmente equilibrados y ambientalmente sustentables. Seamos aún más contundentes: ni monocultivos empobrecedores del equilibrio ecológico; ni fundamentalismos empobrecedores de nuestro equilibrio mental”.

3.4.2. Argumentos de Argentina

El 3 de febrero de 2006 es presentado el Informe de la Delegación Argentina al Grupo de Trabajo de Alto Nivel⁶⁰. Se establecen detalladamente los marcos político y jurídico

⁶⁰ GTAN, Informe de la Delegación Argentina, en *Internacional Court of Justice, Application, Liste des annexes*, Página Web: <http://www.icj-cij.org/icjwww/idocket/iau/iauframe.htm> (visitada en diciembre de

internacionales que correspondería considerar en esta controversia⁶¹ y se llegó a las siguientes conclusiones básicas:

- Al autorizar unilateralmente las plantas, Uruguay vulneró las obligaciones asumidas en virtud del derecho internacional general y del Estatuto del Río Uruguay. A su vez, las empresas no cumplieron con los recaudos jurídicamente requeridos en casos de efectos ambientales transfronterizos en sus países de origen.
- En la 4ª reunión del GTAN se informó que el 9 de septiembre se recibió en la Cancillería a la Embajador de Finlandia y a técnicos finlandeses que describieron la situación de la industria del papel y la celulosa en Finlandia. Se indicó que de esta reunión se concluía que de haberse realizado un emprendimiento en una zona en la que Finlandia limitara con otro Estado, Botnia debería haber hecho un estudio de impacto ambiental transfronterizo y consultar a la sociedad civil de ambos lados de la frontera.
- Las EIAs de las empresas y el CIS de la CFI⁶² carecen de explicitación de criterios para la selección de la localización de las plantas, de análisis de alternativas, y de justificación del sitio elegido. Sólo se hacen meras referencias a evaluaciones de sitios, pero destacando solamente los beneficios del lugar ya seleccionado.
- La DU se negó a considerar la propuesta argentina de suspender la construcción de las plantas hasta determinar objetivamente el impacto acumulado transfronterizo.
- El proceso ECF propuesto en los proyectos es intrínsecamente contaminante, por lo que requiere la adopción de medidas en cuanto a efluentes líquidos, emisiones gaseosas y residuos sólidos.

2006).

⁶¹ Ver págs. 77 a 84.

⁶² Ver págs. 61 a 66.

- Las presentaciones de las empresas hablan del uso de las “mejores técnicas disponibles” (BAT) sin mayores precisiones, en lugar de mostrar el diseño del proceso con su aplicación. Las BAT son sólo una guía para el análisis que debe aplicarse, y se encuentran sujetas a todos los factores condicionantes locales, donde se incluyen la naturaleza de los ecosistemas, las cuestiones transfronterizas y otras.
- En el área se concentra más del 90% de la producción pesquera del tramo compartido, y puede sufrir el impacto en la biota acuática de descargas de alta concentración y poca duración de sustancias contaminantes. Algunas de las 125 especies de peces existentes en el tramo final del río Uruguay tienen estatus de “críticamente amenazadas” según los criterios de la Unión Mundial para la Naturaleza (UICN), lo que es reconocido en la EIA de Botnia.
- El monitoreo de gases propuesto por las empresas es insuficiente. Existen errores en datos meteorológicos, distancias y cálculos. Además de la falta de datos meteorológicos precisos para la ciudad de Fray Bentos, la ubicación de la planta en la costa del río que no se sabe cómo va a influir, los errores en las distancias geográficas de la ciudad de Gualeguaychú y el balneario Ñandubaysal, y datos de emisiones atmosféricas a los que se desconoce cómo se llega, se agrega la complejidad de las sustancias olorosas TRS, que hace de los modelos de dispersión utilizados no sean las herramientas adecuadas para la EIA.
- De acuerdo a información brindada por las empresas, no se van a monitorear las dioxinas y furanos, ya que estarían presentes en tan baja concentración que no serían detectables por los análisis químicos. Sin embargo, precisamente es necesario monitorearlos para asegurar que no excedan esos bajos niveles. También se esperan episodios de percepción de olores, principalmente metil mercaptano en el balneario Ñandubaysal y en la ciudad de Gualeguaychú, durante la puesta en marcha de la planta, en las paradas programadas y en las no programadas. No se ha presentado suficiente información sobre el diseño de la planta, los equipos de tratamiento de gases, detalles del plan de monitoreo ambiental, de gestión ambiental, de

continencias, entre otros.

- Es imprecisa la evaluación del tratamiento de residuos sólidos, teniendo en cuenta que los lixiviados de los rellenos son de alta toxicidad y una fuga ocasionaría un daño considerable.

Varios son los aspectos considerados:

- La Demanda Química de Oxígeno (DQO): la cantidad a descargar anualmente, medida en “equivalente de carbono” equivale a 7.900.000 kg de materia orgánica, en su mayor parte acumulable en el ecosistema y con presencia de tóxicos. Los efectos tóxicos crónicos se manifiestan como un aumento de la actividad de la enzima monoxidasa de función mixta y síntomas de alteración de la capacidad reproductiva en peces. Es seguro el daño al río por el aporte de 250.00 kg/año de AOX, ya que se trata de un ecosistema libre de ellos o con valores en mayoría por debajo del límite de detección.
- Nutrientes de fósforo: el daño está asociado al florecimiento algal y de bacterias cianofíticas (algas verde azules) en zonas mansas del río (eutrofización). En el EIA de Botnia se reconoce que habrá aumento de la concentración actual de fósforo en el lugar.
- Sólidos suspendidos totales: de origen biológico, provenientes del escape de la unidad de sedimentación asociada al tratamiento biológico de barros activados. Es destacable la existencia de riesgos biológicos asociados a esta descarga, ya que el sistema de tratamiento carece de una etapa de desinfección. Además, es considerable la sedimentabilidad de estos biosólidos conteniendo tóxicos, en zonas de baja o nula velocidad de flujo del río. Frente el predio de Botnia, la margen argentina es zona de sedimentación, por lo que existiría la posible afectación sobre la costa argentina por deposición progresiva y paulatina de sedimentos finos.
- Temperatura: la diferencia de T° entre las descargas y el río, del orden de 10°C en verano a 20°C en invierno, genera que la pluma sufra una fuerte flotación hacia la superficie por diferencia de densidades. Así, la pluma quedará en superficie mezclándose muy poco con la columna de agua y formándose dos capas definidas,

una superficial más concentrada y una inferior de concentración variable. De esta forma, la extensión del área contaminada se extenderá en el sentido longitudinal y transversal del río más aún de lo previsto.

- Los efectos en la provincia de Entre Ríos son muchos: en la productividad, las actividades industriales y comerciales, el turismo, los valores de los inmuebles, la salud de los habitantes. Además las chimeneas serían notorias desde el balneario argentino Ñandubaysal. En ningún caso se analizan efectos directos/indirectos para la Argentina, ni medidas asociadas. Se deberían haber incorporado medidas concretas de mitigación-compensación-restauración relacionadas con el ruido, la presencia de olores molestos, la afectación de las actividades turísticas, pesquera y agrícola, que incluyan a la Argentina, ya que se encuentra dentro del área de influencia.
- “Teniendo en cuenta el carácter contaminante del proceso llamado kraft; la magnitud y concentración geográfica de los emprendimientos que se consideran; su proximidad con centros urbanos y zonas de producción agrícola ganadera; las características del cuerpo hídrico receptor, que es en general limpio pero contiene cantidades críticas de fósforo y niveles recurrentes ya detectados de eutrofización en verano, lo que lo califica como ecosistema acuático frágil que conserva un grado de calidad que es posible y necesario proteger; y los usos del agua para consumo, uso recreativo y pesca; la delegación argentina con todo fundamento concluye que las propuestas para las plantas de Orion y M Bopicuá no permitirán alcanzar el objetivo de preservar el medio ambiente en el ecosistema del Río Uruguay al más alto nivel de exigencia en el mundo contemporáneo, lo que fuera acordado en la primera reunión del GTAN”.

CAPÍTULO 4: EN BÚSQUEDA DE UNA SOLUCIÓN

La búsqueda de soluciones en un conflicto internacional puede realizarse a través de procedimientos diplomáticos, pero cuando estos fallan o se tornan imposibles, puede recurrirse a los medios jurisdiccionales, el arbitraje o el arreglo judicial.

El caso de las pasteras en el río Uruguay intentó acercarse a una solución negociada. Por diversos motivos y discrepancias constantes, como se reseña en el capítulo precedente, el acuerdo nunca llegó. Por esta razón y debido a las presiones políticas persistentes en ambos Estados, se decidió recurrir voluntariamente a un órgano jurisdiccional cuyos fallos se considerasen obligatorios para las partes.

El día 4 de mayo de 2006 se anuncia que Argentina ha presentado ante la Corte Internacional de Justicia (CIJ) una demanda contra el Uruguay por la construcción de dos plantas industriales de producción de pasta celulosa sobre el Río Uruguay.

4.1. Corte Internacional de Justicia

4.1.1. El procedimiento

El antecedente más representativo de la CIJ fue el Tribunal Permanente de Justicia Internacional, que actuó entre 1922 y 1939, interviniendo en 22 casos y emitiendo 27 opiniones consultivas. Al constituirse la Organización de Naciones Unidas (ONU) se crea la CIJ como un órgano judicial principal permanente. Con sede en La Haya (Países Bajos), es el

único tribunal universal con competencia general existente hasta el presente.

El Estatuto de la CIJ⁶³ forma parte integral de la Carta de Naciones Unidas. Todo miembro de la ONU es *ipso facto* parte en el Estatuto y aún los no miembros pueden serlo, como es el caso de Suiza y Nauru. La Corte está integrada por 15 jueces elegidos por la Asamblea General (AG) y el Consejo de Seguridad (CS) en votaciones independientes. Se los elige por sus méritos y no por su nacionalidad y, se intenta que estén representados los principales sistemas jurídicos del mundo. No puede haber dos magistrados que sean nacionales de un mismo estado. Cumplen 9 años en sus funciones y pueden ser reelegidos. No pueden dedicarse a ninguna otra ocupación mientras dure su mandato.

Por lo común, la Corte celebra sesiones plenarios, pero también pueden constituirse unidades más pequeñas denominadas salas, a pedido de las partes, cuyas decisiones son consideradas como de la Corte en pleno. Se ha constituido además una sala de Asuntos Ambientales. Al decidir las controversias que se le someten, la Corte aplica: las convenciones internacionales que establecen reglas conocidas por los Estados litigantes; la costumbre internacional como prueba de una práctica general aceptada como derecho; los principios generales de derecho reconocidos por las naciones civilizadas y; las decisiones judiciales y la doctrina de los autores más calificados de los distintos países, como medio subsidiario para la determinación de las reglas jurídicas.

La jurisdicción contenciosa de la CIJ es voluntaria y se ejerce exclusivamente entre Estados, aunque la AS y el CS de la ONU se encuentran facultados para solicitarle opiniones consultivas. Tiene jurisdicción en todas las controversias de orden jurídico que versen sobre la interpretación de un tratado; cualquier cuestión de derecho internacional; la existencia de todo hecho que, si fuera establecido, constituiría violación de una obligación internacional; la naturaleza o extensión de la reparación que ha de hacerse por el quebrantamiento de una obligación internacional.

⁶³ CIJ, Estatuto, Página Web: <http://www.un.org/spanish/aboutun/icjstat.htm#C> (visitada en enero de 2007).

El consentimiento para la intervención de la Corte puede ser dado con anterioridad o con posterioridad al surgimiento de un hecho litigioso. El consentimiento previo puede derivarse de: cláusulas opcionales (declaración por un Estado reconociendo como obligatoria, sin convenio especial respecto a otro Estado la jurisdicción de la Corte); un tratado general de solución pacífica o un tratado bilateral sobre solución de controversias; o una cláusula compromisoria, general o particular en un tratado sobre otra materia, que somete las diferencias sobre interpretación o aplicación del propio tratado a la CIJ.

En todos los casos, el procedimiento contencioso va a concluir con la adopción de sentencias obligatorias. “Cada Miembro de la ONU se compromete a cumplir las decisiones de la CIJ en los litigios en que sean partes (artículo 94.1 de la Carta) y si alguna de ellas no cumpliera con las obligaciones que el fallo le imponga, la otra podrá recurrir al CS. El que podrá, si lo considera necesario, hacer recomendaciones o dictar medidas con el objeto de que se lleve a efecto la ejecución del fallo (art. 94.2)”.

Un juicio se incoa por notificación a la Corte del compromiso por una o ambas partes, o mediante una solicitud escrita dirigida al Secretario, quien lo comunica inmediatamente a todos los interesados. Las partes están representadas por agentes, y pueden tener consejeros o abogados. El procedimiento consta de dos fases: una escrita y una oral. La fase escrita, basada en el principio de contradicción, se inicia con la presentación de una memoria y su contestación, pudiendo continuar con réplicas y eventualmente dúplicas. Las partes invocan todos los elementos de hecho y de derecho de los que pretenden valerse. También se sustancia la prueba documental.

De acuerdo a lo citado en el artículo 41º del Estatuto de la CIJ, esta tendrá facultad para indicar, si considera que las circunstancias así lo exigen, las medidas provisionales que deban tomarse para resguardar los derechos de cada una de las partes. Finalizada la parte escrita, a veces los tribunales pueden decidir de oficio medidas de instrucción o solicitar dictámenes periciales. La fase oral se utiliza para que las partes examinen sus argumentos y pruebas, respecto a los que el Tribunal suele hacer preguntas. Salvo excepciones, estos debates son

públicos.

Finalmente viene la fase deliberativa y de dictado de sentencia. El proceso de la adopción es normalmente reservado, dejando a salvo las opiniones particulares de los jueces. La decisión se toma por mayoría, y si ocurre un empate lo resuelve el Presidente. Es importante destacar que el caso puede concluir bien por la decisión final de la Corte, bien por un arreglo amistoso en cualquier momento de éste o por el desistimiento de la parte demandante. Los fallos de la CIJ son siempre obligatorios pero sólo para las partes en litigio. Así se pone fin al pleito, al no haber tribunal de alzada. Sólo se prevé el recurso de interpretación, en caso de desacuerdo sobre el sentido o el alcance del fallo, y el recurso de revisión basado en la aparición de un hecho nuevo de tal importancia que hubiera sido decisivo al momento de dictar el fallo y que fuera desconocido por el Tribunal y la parte que lo alega, siempre que su desconocimiento no se deba a la negligencia.

4.1.2. Reclamo argentino

El artículo 60° del Estatuto del Río Uruguay⁶⁴ establece que toda controversia acerca de la interpretación o aplicación del Tratado y el Estatuto que no se solucione por negociaciones directas puede ser sometida a la CIJ. Así, finalizadas las actividades del GTAN y de acuerdo a la notificación del 14 de diciembre de 2005, Argentina se consideró habilitada para recurrir ante la CIJ, como lo manifestó el Ministro Taiana a la Comisión de Relaciones Internacionales de la Cámara de Diputados de la Nación al solicitar la autorización al Congreso para la presentación ante la Corte, avalada el 23 de febrero de 2006. El 27 de marzo de 2006 Botnia anunció la suspensión de la construcción de las plantas por 90 días. Un encuentro entre los Jefes de Estado argentino y uruguayo para retomar las vías de negociación directa, previsto para ese 29 de marzo en la estancia presidencial de Anchorena (Colonia, Uruguay), fue pospuesto varias veces. Por esta razón, porque Botnia retomó la construcción de la planta, y al reiniciar los assembleístas los cortes de ruta que habían sido

⁶⁴ Ver pág. 74.

liberados días antes, la CIJ parecía ser la única vía de escape.

4.1.2.1. La solicitud principal

El día 4 de mayo de 2006 se registra la solicitud de Argentina ante la CIJ en el caso concerniente a las fábricas de papel en el Río Uruguay (Argentina contra Uruguay)⁶⁵. El Gobierno argentino designa a la Embajadora Susana Myrta Ruiz Cerutti y a los Embajadores Horacio Basabe y Santos Goñi Marengo como agentes y co-agentes en el caso. Inicialmente, se hace referencia al párrafo 1º del artículo 36º del Estatuto de la Corte⁶⁶ y al primer párrafo del artículo 60º del Estatuto del Río Uruguay⁶⁷ para argumentar la competencia de la Corte en el caso.

Se explica que pese a los esfuerzos de la Argentina, la negociación directa interpuesta por diversos canales y plasmada en el trabajo del GTAN no ha prosperado. Se cita al respecto la nota N° 149/2005 del Secretario de Relaciones Exteriores de la Argentina al Embajador de Uruguay del 14 de diciembre de 2005⁶⁸, en la cual el gobierno de la República Argentina

⁶⁵ *Internacional Court of Justice, Application*, Página Web:

<http://www.icj-cij.org/icjwww/idocket/iau/iauframe.htm> (visitada en enero de 2007).

⁶⁶ **Corte Internacional de Justicia**, Estatuto, art. 36º: “Los Estados partes en el presente Estatuto podrán declararen cualquier momento que reconocen como obligatoria *ipso facto* y sin convenio especial, respecto a cualquier otro Estado que acepte la misma obligación, la jurisdicción de la Corte en todas las controversias de orden jurídico que versen sobre *la interpretación de un tratado...*”

⁶⁷ **Estatuto del Río Uruguay**, art. 60º: “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”.

⁶⁸ **Secretaría de Relaciones Exteriores de Argentina**, Nota 149/2005,: “...En consecuencia, el Gobierno de la República Argentina notifica por la presente nota al Gobierno uruguayo que: a) está planteada una controversia acerca de la aplicación e interpretación del Estatuto del Río Uruguay, y b) las negociaciones directas entre los dos Gobiernos, a las que se refiere el artículo 60 del referido Estatuto, están en curso desde el 3 de agosto de 2005 –fecha de la primera reunión del GTAN-, respecto de la controversia

insiste en su requerimiento de que se suspenda la construcción de las plantas, así como los puertos y otras obras conexas a las mismas, a fin de que pueda determinarse adecuadamente su impacto global transfronterizo. Asimismo concluye que no habiendo llegado las partes a un acuerdo, como refiere el artículo 12° del Estatuto del Río Uruguay, se ha habilitado el procedimiento previsto en el capítulo XV del mismo⁶⁹.

En cuanto a la exposición de los hechos, se declara que los artículos 7° a 13° del Estatuto de 1975 establecen las obligaciones para las partes que proyecten realizar obras suficientemente importantes para afectar la navegación, el régimen del río o la calidad de las aguas. En particular, la parte debe informar a la CARU. Sin embargo, el 9 de octubre de 2003, el gobierno uruguayo autorizó de manera unilateral a la sociedad española ENCE la construcción de una fábrica de pasta de papel en Fray Bentos, proyecto denominado Celulosa de M'Bopicuá (CMB). Todo esto sin respetar el procedimiento obligatorio de información y consulta previsto en el Estatuto de 1975. La autorización fue dada el mismo día que el Presidente uruguayo, Jorge Battle, se encontrara con su colega argentino Néstor Kirchner, al cual asegurara no librar autorizaciones sin haber satisfecho previamente las inquietudes argentinas con respecto a los impactos ambientales.

Se aduce también que el 27 de octubre de 2003 el gobierno de Uruguay notificó y remitió al Embajador argentino en Uruguay los siguientes documentos: Autorización Ambiental Previa para la construcción de la planta CMB, el Informe técnico de la División de Impacto Ambiental del MVOTMA, y el Informe Ambiental Resumen presentado por CMB el 22 de julio de 2002. Esos documentos son ampliamente insuficientes, no prestan atención a los impactos transfronterizos, ni tiene en consideración las obligaciones surgidas del Estatuto del Río Uruguay. El mismo día, Argentina hace saber a Uruguay que las autorizaciones no se ajustan al Estatuto binacional al no haber mediado el proceso correspondiente⁷⁰. A partir de

generada por las autorizaciones unilaterales para la construcción de las citadas plantas industriales; y desde el día de la fecha, respecto de la controversia suscitada por la autorización unilateral del puerto – formalizada en el acta de la sesión plenaria de la CARU del 14 de octubre próximo pasado...”

⁶⁹ Ver pág. 73.

⁷⁰ Nota MREU 226/03, del Embajador de Argentina al Ministro de Relaciones Exteriores de Uruguay (27

este hecho, la oposición entre las partes en este punto de derecho no ha cambiado. Pese a las demandas reiteradas del gobierno argentino y la delegación argentina en la CARU, el gobierno uruguayo ha persistido en su negación a seguir los procedimientos antes explicados. Esto paralizó la CARU durante varios meses.

Uruguay agravó el diferendo. En octubre de 2004, la empresa finlandesa Oy Metsa-Botnia AB comunicó a las autoridades uruguayas su proyecto de construcción de una segunda planta a menos de 7 Km. de CMB, denominada Orion. El gobierno uruguayo adoptó el mismo comportamiento que el concerniente al proyecto de ENCE⁷¹. Por lo tanto, el 14 de febrero de 2005 Uruguay autorizó a Botnia a construir la planta Orion, sin haber informado previamente a la CARU ni a Argentina. La autorización fue realizada sólo tres días previos a una reunión de la CARU. De esta manera, los trabajos para la construcción de las plantas CMB y Orion comenzaron durante el segundo mes de 2005.

La situación creada por el comportamiento uruguayo ha suscitado grandes inquietudes en la población ribereña al Uruguay, particularmente en la villa de Gualeguaychú. La zona de

de octubre de 2003): "...Con relación al otorgamiento de dicha autorización, llama la atención que se haya realizado sin haber efectuado ningún tipo de consulta previa con el Gobierno argentino. Esa consulta previa es un requerimiento del principio 19 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y Desarrollo. El gobierno argentino también entiende que no se ha cumplido el compromiso contraído por ambos Gobiernos en el artículo 7 del Estatuto del Río Uruguay, en la medida que el proceso allí estipulado para este tipo de casos no ha tenido lugar...."

⁷¹ **DINAMA**, División Evaluación de Impacto Ambiental, 11 de febrero de 2005: "Con base en el EIA y de la información complementaria presentados y, en la evaluación exhaustiva realizada por este grupo de trabajo, se sugiere otorgar la Autorización Ambiental Previa solicitada para este proyecto. Se sugiere asimismo se imponga una serie de condiciones adicionales a las acciones ya comprometidas a través de los documentos presentados por la empresa: BOTNIA S.A. y BOTNIA Fray Bentos S.A. serán responsables de la adecuada gestión ambiental del proyecto en todas sus etapas (construcción, operación, mantenimiento y abandono) sin perjuicio de quien ejecute las tareas. Se deja expresa constancia que esta autorización comprende exclusivamente a la construcción, puesta en marcha y operación de una planta de producción de celulosa y una terminal portuaria, con sus correspondientes infraestructuras auxiliares, dentro de una zona franca privada..."

impacto directo de las plantas proyectadas puede ser geográficamente delimitada por un triángulo equilátero, cuyo perímetro ronda los 50 Km. y cuya base sería la villa de Gualaguaychú y la de Fray Bentos. Las más de 300.000 personas que habitan al interior de ese triángulo serían particularmente afectadas y vulnerables.

El nuevo gobierno uruguayo sin dudar en empeorar aún más el diferendo autorizó a Botnia el 5 de julio de 2005 a construir un puerto de uso exclusivo sin respetar tampoco los procedimientos previstos en el estatuto de 1975. Pocas semanas después y en la búsqueda de una salida al conflicto, el GTAN tuvo 12 reuniones entre el 3 de agosto de 2005 y el 30 de enero de 2006, sin poder alcanzar un acuerdo. Los negociadores uruguayos no pudieron satisfacer las constantes demandas de información adicional y más precisa solicitada por la parte argentina.

En su discurso a la Asamblea Legislativa del 1 de marzo de 2006, el Presidente Kirchner invitó al Presidente uruguayo Vázquez a reencontrar una solución al conflicto, sobre la base de la suspensión de las obras de construcción de las plantas hasta la realización de un estudio independiente de impacto ambiental⁷². El 11 de marzo de 2006, en Santiago de Chile, los presidentes de ambos países se reunieron por lo que el Presidente Vázquez demandó a ENCE y Botnia suspender la construcción de las plantas. ENCE acepta la suspensión, y Botnia, luego de un regateo, también. El acuerdo previsto y prometido no llegó a concretarse y Botnia retoma sus actividades. El 6 de abril de 2006, el gobierno uruguayo declara terminadas las negociaciones directas con Argentina.

Teniendo en cuenta toda la información disponible, se puede concluir que las citadas plantas atentan contra la preservación del río Uruguay y de su zona de influencia, en los

⁷² **Mensaje del Presidente Kirchner ante la Asamblea Legislativa**, 1 de marzo de 2006: "...Con ese espíritu invito también a mi amigo el presidente Vázquez a suspender las obras por un período de 90 días a los efectos de que durante ese plazo recibamos una opinión autorizada e independiente que nos establezca con claridad los criterios y exigencias que se deban adoptar para asegurar que la calidad de vida de argentinos y uruguayos vecinos del río Uruguay no se vea afectada por la eventual instalación de las plantas..."

aspectos siguientes: la naturaleza y envergadura de las obras, reconocidas por DINAMA como con riesgo de producir un impacto ambiental importante; la localización elegida para ellas; los procesos elegidos, intrínsecamente contaminantes; la amplitud de la producción prevista, 1.500.000 toneladas anuales; la magnitud de los efluentes que se pretenden verter en el río; la proximidad a las aglomeraciones urbanas y de sus zonas de producción agrícola; y la insuficiencia de las medidas previstas para la prevención y reducción de los impactos ambientales. Además, el gobierno uruguayo se encuentra proyectando la autorización para la instalación de una tercera planta en conexión con el mismo río.

Para la Argentina, Uruguay ha violado las obligaciones internacionales siguientes: la obligación de realizar toda las medidas necesarias para la utilización racional y óptima del río Uruguay; la obligación de informar a la CARU y al gobierno argentino sobre la construcción; la obligación de seguir los procedimientos previstos en el capítulo II del Estatuto de 1975; la obligación de no causar daños ambientales transfronterizos; la obligación de no frustrar la utilización del río para fines lícitos.

Por todo lo antedicho, Argentina demanda a la Corte juzgar que:

- Uruguay no ha respetado las obligaciones que se desprenden del Estatuto de 1975 y de las reglas del derecho internacional en cuanto a:
 - prever todas las medidas necesarias para la utilización racional del río Uruguay;
 - la obligación de informar previamente a la CARU y a Argentina;
 - la obligación de respetar los procedimientos previstos en el capítulo II del Estatuto citado;
 - la obligación de prever todas las medidas para preservar el agua, evitar la contaminación, proteger la biodiversidad y los peces y realizar un estudio ambiental completo y objetivo;
 - la obligación de cooperación en materia de prevención de la contaminación y de protección de la biodiversidad;
- Por su comportamiento, Uruguay no ha tenido en cuenta su responsabilidad internacional con Argentina;
- Uruguay debe cesar en su comportamiento ilícito y respetar sus obligaciones;

- Uruguay debe reparar integralmente los perjuicios causados por el no respeto de sus obligaciones.

4.1.2.2. Medida precautoria

El artículo 41° del Estatuto de la CIJ reza: “La Corte tendrá facultad para indicar, si consideran que las circunstancias así lo exigen, las medidas provisionales que deban tomarse para resguardar los derechos de cada una de las partes. Mientras se pronuncia el fallo, se notificarán inmediatamente a las partes y al Consejo de Seguridad las medidas indicadas”.

Teniendo en cuenta este derecho, Argentina añade a su solicitud ante la Corte, otra con la demanda de medidas conservatorias⁷³. Los motivos argumentados son:

- Argentina tiene el derecho de que ninguna obra suficientemente importante para afectar el régimen de río Uruguay, la calidad de sus aguas, el equilibrio ecológico del río y de sus zonas de influencia, sea autorizada sin antes haber sido correctamente informada, sin haber evaluado la información y sin haber tenido el derecho de objeción.
- Pese al no respeto por Uruguay de los procedimientos establecidos en el Estatuto de 1975, la información disponible indica que las plantas causarán un perjuicio sensible a la calidad de las aguas y un impacto transfronterizo a la Argentina.
- La construcción de las pasteras en las condiciones descritas también acarreará un perjuicio social y económico grave en las zonas de influencia del río, afectando a los ribereños y a los recursos.
- La construcción y puesta en marcha eventual de las plantas es susceptible de causar daños al ambiente natural irreversibles afectando a todo el ecosistema del río.

⁷³ **Internacional Court of Justice**, Demande des Mesures Conservatoires, ver Página Web : <http://www.icj-cij.org/icjwww/idocket/iau/iauframe.htm> (visitada en enero de 2007).

Por lo tanto, Argentina considera que las consecuencias de un rechazo a esta demanda provocaría: una agravación significativa y un impacto perjudicial a los planes económicos y sociales, prolongando en la población de Gualeguaychú la incertidumbre sobre sus condiciones de vida, su ambiente, sus actividades profesionales, su economía. También se verá afectado el atractivo turístico de la zona, alentando la emigración; la continuidad en las autorizaciones unilaterales por parte de Uruguay, siendo destacable el anuncio de que la compañía Stora Enso planea la construcción de una tercera planta en el río Negro, afluente del río Uruguay; y provocaría asimismo la tendencia a creer por parte de Uruguay de que no es obligatoria una evaluación global y objetiva de los impactos ambientales.

Sobre la base de las consideraciones precedentes, las medidas provisionales solicitadas son:

- Que Uruguay suspenda inmediatamente todas las autorizaciones para la construcción de las plantas CMB y Orion,
- Que Uruguay coopere de buena fe con Argentina para asegurar la utilización racional y óptima del río, a fin de proteger y preservar el ambiente acuático y de impedir la contaminación,
- Que Uruguay se abstenga de tomar cualquier otra medida unilateral relativa a la construcción de las plantas que no respete el Estatuto de 1975 o el derecho internacional,
- Que Uruguay se abstenga de cualquier medida que pueda agravar este diferendo.

La decisión

La Corte decidió sobre el pedido argentino de medidas provisionales el día 13 de julio de 2006.

Por empezar, definió tener jurisdicción *prima facie* de acuerdo al artículo 60° del Estatuto de 1975 para decidir sobre los méritos y que por lo tanto podría considerar el reclamo por medidas provisionales. La Corte explicó que este poder es sólo para ser ejercitado si existe

una necesidad urgente de prevenir un perjuicio irreparable a los derechos objeto de la disputa.

La CIJ reconoce la preocupación expresada por Argentina de la necesidad de proteger su ambiente natural, y en particular las aguas del río Uruguay. Pero, a su juicio, no hay nada que demuestre que la actual decisión de Uruguay de autorizar las pasteras ocasione una amenaza inminente de daño irreparable al ambiente acuático o a los intereses económicos y sociales de los habitantes del lado argentino del río. Además, Argentina no ha demostrado que la mera suspensión de la construcción de las plantas, hasta el fallo final sobre la cuestión de fondo, sea capaz de revertir o reparar las consecuencias económicas y sociales atribuidas por Argentina a los trabajos de construcción. Es más, la amenaza de contaminación no es inminente ya que no se espera que las plantas sean operacionales hasta agosto de 2007 (Orion) y junio de 2008 (CMB).

La Corte deja en claro, sin embargo, que de proceder con la autorización y construcción de las plantas, Uruguay necesariamente soporta todos los riesgos relacionados con cualquier decisión final que la Corte tome.

Se declara que las partes deben cumplir sus obligaciones bajo la ley internacional y les acentúa implementar de buena fe los procedimientos de consulta y cooperación previstos en el Estatuto de 1975, con la CARU constituyendo el ámbito apropiado al respecto. También alienta a las partes para detener cualquier acción que pueda dificultar la resolución de la presente disputa.

“Por estas razones, la Corte, por catorce votos a uno, encuentra que las circunstancias, como se presentan ahora a la Corte, no son tales que requieran el ejercicio de su poder bajo el artículo 41 del Estatuto para indicar medidas provisionales. A favor: Presidente Higgins; Vice-presidente Al-Khasawneh; Jueces Ranjeva, Koroma, Parra-Aranguren, Buergenthal, Owada, Simma, Abraham, Keith, Sepúlveda-Amor, Bennouna, Skotnikov; Juez *ad hoc* Torres Bernárdez. En contra: Juez *ad hoc* Vinuesa”.

4.1.3. Medidas provisionales para Uruguay

Transcurrida la mayor parte del año 2006, el conflicto no hacía más que agravarse. Pese al anuncio de ENCE sobre su relocalización, la construcción de la pastera Botnia continuaba y la protesta del lado argentino se intensificó.

El 30 de noviembre de 2006, Uruguay presenta ante la CIJ una solicitud para el dictado de medidas provisionales contra Argentina. La principal razón argumentada fue que grupos organizados de ciudadanos argentinos han bloqueado un puente internacional vital sobre el río Uruguay, cortando los viajes comerciales y turísticos entre Argentina y Uruguay.

Se considera en la petición, la responsabilidad internacional de Argentina por los bloqueos. Las acciones y omisiones de Argentina con respecto a los bloqueos no sólo violan sus obligaciones bajo el Tratado de Asunción, sino también sus obligaciones como litigante ante la Corte no actuando de manera de no causar perjuicios irreparables a Uruguay o agravando la presente disputa.

Los bloqueos, condenados por el Tribunal del MERCOSUR fueron sólo levantados cuando Argentina presentó su solicitud ante la CIJ. Argentina esperó que su solicitud de medidas provisionales, especialmente por la inmediata suspensión de los trabajos de construcción de las plantas, lograra los mismos resultados que los pensados por los bloqueos. Pero cuando la petición fue negada por la Corte el 13 de julio, se perdió la esperanza de cerrar las plantas por medios legales, y permitió a sus ciudadanos amenazar y planear nuevos bloqueos para compeler a Uruguay a detener la construcción.

En todas las ocasiones el gobierno argentino permitió que los bloqueos ocurrieran. No tomó acciones para prevenir o aliviar estos bloqueos aunque: fueron anunciados con anticipación y ampliamente publicitados; violaron leyes internas argentinas; el Tribunal del MERCOSUR ya había dictaminado que la “política de tolerancia” y fallas en prevenir los primeros bloqueos violaron sus obligaciones bajo el Tratado de Asunción; en el pasado

Argentina regularmente usó sus poderes para ejecutar las leyes para prevenir o terminar otros bloqueos ilegales de caminos y puentes; Uruguay protestó contra los bloqueos e insistió sobre su prevención; y Argentina está obligada como litigante ante la Corte de no causar perjuicios irreparables a los derechos de Uruguay que están en vigencia o de no agravar la disputa actual.

Las protestas recientes de Uruguay incluyen notas diplomáticas desde octubre de 2006 hasta la fecha de la petición, insistiendo en que Argentina prevenga los cortes de puentes y los bloqueos planeados. Los bloqueos de octubre y noviembre de 2006 siguieron a la publicación por la CFI de un estudio de impacto CIS⁷⁴ producido por sus expertos independientes sobre el impacto ambiental de la planta de Botnia. Los expertos independientes y sus términos de referencia fueron aprobados por Argentina previo a la iniciación del estudio. Su reporte final, publicado el 12 de octubre de 2006, demostró concluyentemente que “ni la construcción de Botnia ni su operación causarían un daño apreciable a Argentina a través de la privación de agua o la contaminación”.

Al mes siguiente, después de que la dirección mayor de la CFI recomendó, basada en el reporte de los expertos, que el financiamiento para la planta Botnia debería ser aprobado por el Consejo Directivo, los argentinos impusieron otro bloqueo (3-5 de noviembre). Tras ese bloqueo, entre el 6 y 10 de noviembre, la Secretaria argentina de Medio Ambiente fue a Washington personalmente para presionar a los miembros del Consejo de no financiar el proyecto, y el Presidente de Argentina escribió al Presidente del Banco Mundial demandándole que el proyecto no fuera aprobado. Esto seguido del bloqueo que comenzara el día 20 de noviembre.

El 21 de noviembre, el Consejo Directivo votó 23-1 para aprobar el financiamiento del proyecto de Botnia. Sólo el miembro directivo argentino disintió. Argentina respondió el mismo día denunciando públicamente al Banco. Las palabras del Ministro de Relaciones Exteriores condenaban al BM por su “decisión cuyos efectos ambientales serán serios para la población ribereña local”. Inmediatamente luego del anuncio la población ribereña resolvió

⁷⁴ Ver págs. 65 a 66.

continuar indefinidamente el bloqueo iniciado el día 20. El 22 de noviembre, el Presidente Kirchner atacó la decisión del BM llamando “lamentable que sigan diciendo que la posición de Argentina está equivocada” y declaró que el gobierno argentino no tomaría ninguna acción para interferir con los bloqueos.

Las consecuencias de una negación a la presente solicitud serían enormes. No hay duda de que las actitudes y bloqueos argentinos agravan la disputa actual entre las partes. El daño económico sufrido por Uruguay a la fecha como resultado de los bloqueos ha sido enorme, y sólo crecerá salvo que sea requerido a Argentina por la Corte que tome todas las medidas legales y razonables para evitar más deterioro a Uruguay. Los bloqueos que han llegado hasta tan lejos ya han subido la tensión entre los dos Estados, y han impedido el diálogo y una solución diplomática a la controversia.

Las medidas específicas requeridas por Uruguay hasta la resolución de la cuestión de fondo son que Argentina:

- Debería dar todos los pasos razonables y apropiados a su disposición para prevenir o terminar la interrupción del tránsito entre Argentina y Uruguay, incluidos los bloqueos de puentes y caminos entre ellos;
- Debería abstenerse de cualquier medida que pueda agravar, extender o hacer más difícil la disputa; y
- Debería abstenerse de cualquier otra medida que pueda causar perjuicio a los derechos de Uruguay en la disputa ante la Corte.

Y agrega, es la preferencia más fuerte de Uruguay que este asunto sea resuelto diplomáticamente y amigablemente entre las dos partes. Lo que Uruguay busca es el acuerdo argentino para terminar los bloqueos actuales y prevenir otros posteriores, y el cumplimiento de ese compromiso.

La decisión

La Corte explica que en las audiencias de diciembre de 2006, Argentina cuestionó la

jurisdicción de la Corte para indicar medidas provisionales reclamadas por Uruguay, basándose en que la petición no tenía relación con el Estatuto del Río Uruguay o con la solicitud de la cuestión de fondo ante la CIJ. Desde su punto de vista, el propósito real de la petición uruguaya era obtener la remoción de los cortes de ruta, y ninguno de los derechos afectados potencialmente por estos cortes (derechos de libre transporte y comercio entre dos Estados) son derechos reglados por el Estatuto de 1975. Argentina argumentó que estos derechos son reglados por el Tratado de Asunción, que establece el Mercado Común del Sur, enfatizando que Uruguay había recurrido a un Tribunal *Ad Hoc* del MERCOSUR en relación al tema y que éste había declinado su petición el 6 de septiembre pasado. Esa decisión es final y constituye *res judicata* con respecto a las partes. Argentina aclaró que el sistema de resolución de controversias del MERCOSUR descarta la posibilidad de peticionar ante otro foro.

Uruguay mantuvo que el bloqueo de caminos y puentes internacionales era una cuestión directamente, íntimamente e indisolublemente relacionada a la materia en cuestión en la Corte y que por lo tanto esta tenía jurisdicción. Y adujo que la decisión del Tribunal del MERCOSUR se refería a otros cortes de ruta, en otro momento y con otros propósitos.

La Corte declaró que cualquier derecho que Uruguay podría tener para continuar la construcción de la planta Botnia en conformidad con las previsiones del Estatuto de 1975, esperando una decisión final por la Corte, efectivamente constituye un derecho reclamado en el presente caso, que puede en principio ser protegido por la indicación de medidas provisionales.

En referencia a los argumentos de las partes, la Corte expresa su punto de vista de que, pese a los bloqueos, la construcción de la planta de Botnia ha progresado significativamente desde el verano de 2006 con dos autorizaciones más otorgadas y que está ahora avanzada y continuado. La Corte declara no estar convencida de que los bloqueos arriesgan irreparablemente los derechos que Uruguay reclama en el caso y agrega no visualizar que de haber riesgo fuese inminente.

En este caso, la Corte no encuentra que exista en el presente un riesgo inminente o un perjuicio irreparable a los derechos de Uruguay en la disputa ante ella, causados por los bloqueos de puentes y caminos lindantes a los dos Estados. Además considera que los bloqueos en sí mismos no justifican la indicación de la segunda medida provisional requerida, en ausencia de condiciones que exijan la primera medida. Por las razones antedichas, no puede indicar la tercera medida provisional pedida por Uruguay tampoco.

Finalmente la CIJ reitera su pedido a las partes hecho en la Orden del 3 de julio de 2006 de cumplir con sus obligaciones bajo la ley internacional, implementar de buena fe los procedimientos de consulta y cooperación previstos en el Estatuto de 1975, con la CARU como su foro, y abstenerse de cualquier medida que pudiera dificultar la resolución de la presente disputa. Enfatiza además que la decisión no afecta la cuestión de fondo, ni el derecho de Uruguay de pedir nuevas medidas provisionales.

El texto completo del párrafo final de la Orden se lee:

“Por estas razones, la Corte por 14 votos a 1, encuentra que las circunstancias, como se presentan ahora a la Corte, no son tales para requerir el ejercicio de sus poderes bajo el artículo 41 para indicar medidas provisionales. A favor: Presidente Higgins; Vice-presidente Al-Khasawneh; Jueces: Ranjeva, Shi, Koroma, Buergenthal, Owada, Simma, Keith, Sepúlveda-Amor, Bennouna, Skotnikov; Juez *ad hoc* Vinuesa.

En contra: Juez *ad hoc* Torres Bernárdez “.

4.2. MERCOSUR

Paralelamente al proceso ante la CIJ, se dirige el pleito al ámbito del MERCOSUR. La protesta proviene del lado uruguayo, que busca a través de este medio dar un fin a los bloqueos y reclamos en los puentes internacionales.

4.2.1. Reglamentación general y solución de controversias

El 26 de marzo de 1991, la República Argentina, la República Federativa de Brasil, la República del Paraguay y la República Oriental del Uruguay, suscriben el Tratado de Asunción, estableciendo que un Mercado Común del Sur (MERCOSUR) debía conformarse para 31 de diciembre de 1994⁷⁵, lo cual se llevó a cabo.

El Tratado de Asunción comienza enfatizando la importancia de la ampliación de las dimensiones de los mercados nacionales, a través de la integración, como condición fundamental para acelerar los procesos de desarrollo con justicia social; y también resalta que ese objetivo debe ser alcanzado mediante el más eficaz aprovechamiento de los recursos disponibles, la preservación del ambiente, el mejoramiento de las interconexiones físicas, la coordinación de las políticas macroeconómicas y la complementación de los diferentes sectores de la economía, con base en los principios de gradualidad, flexibilidad y equilibrio.

En la Cumbre de Presidentes de Ouro Preto, diciembre de 1994, se aprobó un Protocolo Adicional al Tratado de Asunción, el Protocolo de Ouro Preto⁷⁶, por el que se establece la estructura institucional del MERCOSUR y se lo dota de personalidad jurídica internacional.

La estructura orgánica del MERCOSUR queda dispuesta de la siguiente manera: el Consejo del Mercado Común (CMC), el Grupo Mercado Común (GMC), la Comisión de Comercio del MERCOSUR (CCM), la Comisión Parlamentaria Conjunta (CPC), el Foro Consultivo Económico-Social (FCES) y la Secretaría Administrativa del MERCOSUR (SAM). Son órganos con capacidad decisoria, de naturaleza intergubernamental: el CMC, el GMC y la CCM.

⁷⁵ **MERCOSUR**, Tratado de Asunción, Página Web:

<http://www.mercosur.int/msweb/principal/contenido.asp> (visitada en diciembre de 2006).

⁷⁶ **MERCOSUR**, Protocolo de Ouro Preto, ver Página Web: <http://www.rau.edu.uy/mercosur/> (visitada en diciembre de 2006).

El CMC es el órgano superior al que corresponde la conducción política y la toma de decisiones, integrado por los Ministros de Relaciones Exteriores y los Ministros de Economía de los Estados Partes; la presidencia del órgano se ejerce por rotación y por períodos de seis meses. El GMC es el órgano ejecutivo y se encuentra coordinado por los Ministerios de Relaciones Exteriores. El Grupo puede constituir Sub-grupos de Trabajo para el cumplimiento de sus cometidos.

La solución de controversias se llevaba a cabo a través de los procedimientos establecidos en el Protocolo de Brasilia, del 17 diciembre de 1991. Actualmente, el Sistema de Solución de Controversias del MERCOSUR se encuentra regulado en el Protocolo de Olivos, firmado el 18 de febrero de 2002, y vigente desde el 1 de enero de 2004⁷⁷. Por otro lado, existen como etapas paralelas del sistema, los procedimientos de Consultas y reclamaciones, regulados en la directiva CCM N°17/99, y en el Anexo del Protocolo de Ouro Preto y en la Decisión CMC N°18/02, respectivamente. Tales mecanismos son gestionados por la CCM y por el GMC.

Específicamente, el Protocolo de Olivos se aplica a 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 CMC, de las resoluciones del GMC y de las directivas de la CCM (artículo 1°).

El art. 4° del Protocolo establece que los Estados procurarán resolver sus controversias, ante todo, mediante negociaciones directas. De no llegarse a un acuerdo, cualquier Estado parte podrá iniciar directamente y de común acuerdo el proceso ante el GMC o recurrir al procedimiento arbitral ante un Tribunal *Ad Hoc* compuesto de 3 árbitros. De acuerdo a lo estipulado en el capítulo VI, cada estado designa un árbitro titular de una lista previa registrada en la SAM, y un suplente. Los Estados partes en la controversia designan de común acuerdo al tercer árbitro (no nacional de ningún Estado parte), que preside el Tribunal. El

⁷⁷ **MERCOSUR**, Protocolo de Olivos, *ibídem*

mismo podrá dictar medidas provisionales en la medida que existan precisiones fundadas de que el mantenimiento de la situación pueda causar daños graves e irreparables a una de las partes. Puede presentarse recurso de revisión al Tribunal Permanente de Revisión (TPR), contra el laudo arbitral del Tribunal *Ad Hoc*, el cual podrá confirmar, modificar o revocar los fundamentos jurídicos y las decisiones, y cuyo laudo será definitivo e inapelable. Los laudos del Tribunal *Ad Hoc* y del TPR son obligatorios para las partes. Si un Estado no cumpliera total o parcialmente el laudo, la otra parte tendrá la facultad de recurrir al tribunal *Ad Hoc* o al TPR e iniciar la aplicación de medidas compensatorias temporarias, como la suspensión de concesiones u otras obligaciones equivalentes.

4.2.2. Legislación ambiental en la región

4.2.2.1. Marco jurídico

La cuestión ambiental ha sido considerada en el MERCOSUR desde sus inicios. Así lo determina el preámbulo del Tratado de Asunción: “Entendiendo que ese objetivo debe ser alcanzado mediante el más eficaz aprovechamiento de los recursos disponibles, la preservación del medio ambiente,...”

Las principales normas aprobadas sobre el tema ambiental en el MERCOSUR son:

- Directrices Básicas en Materia de Política Ambiental: por Resolución GMC N° 10/94 se busca asegurar la armonización de la legislación ambiental entre los Estados Partes, entendiéndose que no implica el establecimiento de una legislación única, sino que sean considerados los aspectos ambientales implicados y se aseguren condiciones equánimes de competitividad; garantizar la adopción de prácticas no degradantes del medio ambiente en procesos que utilicen recursos naturales; asegurar la adopción del manejo sustentable en el aprovechamiento de los recursos naturales renovables a fin de garantizar su utilización futura; asegurar la minimización o eliminación de los

contaminantes, a partir del uso de tecnologías apropiadas, limpias y reciclables, y del tratamiento adecuado de los residuos sólidos, líquidos y gaseosos; asegurar la concertación de objetivos en la armonización de procedimientos legales e institucionales para la habilitación ambiental y el monitoreo de actividades que puedan generar impactos ambientales en ecosistemas compartidos;

- Acuerdo Marco sobre Medio Ambiente del MERCOSUR⁷⁸: adoptado por Decisión CMC N° 02/01, expresa entre sus principios, que los Estados reafirman su compromiso con los principios enunciados en la Declaración de Río de Janeiro sobre Medio Ambiente y Desarrollo de 1992; que deben orientarse hacia la incorporación del componente ambiental en las políticas sectoriales y en la toma de decisiones en el ámbito del MERCOSUR, para el fortalecimiento de la integración; hacia la promoción de una efectiva participación de la sociedad civil en el tratamiento de las cuestiones ambientales; hacia el fomento de la internalización de los costos ambientales mediante el uso de instrumentos económicos y regulatorios de gestión; debiendo implementar, la adopción de políticas, procesos productivos y servicios no degradantes del medio ambiente, incentivando la investigación científica y el desarrollo de tecnologías limpias, estimulando la armonización de las directrices legales e institucionales, con el objeto de prevenir, controlar y mitigar los impactos ambientales en los Estados Partes, con especial referencia a las áreas fronterizas. Se establece además que las controversias surgidas respecto de la interpretación, aplicación o incumplimiento de las disposiciones del Acuerdo, serán resueltas por medio del Sistema de Solución de Controversias del MERCOSUR.
- Protocolo Adicional al Acuerdo Marco sobre Medio Ambiente del MERCOSUR en materia de cooperación y asistencia ante Emergencias Ambientales: Decisión CMC N° 14/04, reglamenta las acciones de cooperación y asistencia ante emergencias ambientales;

El MERCOSUR también firmó dos acuerdos con terceros países con mención relativa al

⁷⁸ **MERCOSUR**, Acuerdo Marco sobre Medio Ambiente, Página Web:

<http://www.medioambiente.gov.ar/default.asp?IdArticulo=1040> (visitada en diciembre de 2006).

medio ambiente: el Acuerdo Marco Interregional de Cooperación entre la Comunidad Europea y sus Miembros y el Mercado Común del Sur y sus Estados Partes (1995), y el Entendimiento de Cooperación de materia de comercio e inversiones entre Canadá y MERCOSUR (1998).

En este ámbito se han suscripto dos declaraciones:

- Declaración de Canela de los Presidentes del Cono Sur: 22 de febrero de 1992. En ella se lee, “La crisis ambiental amenaza la sobrevivencia en la Tierra. Vivimos en un ecosistema cuyo equilibrio es esencial para toda la humanidad. La protección del ambiente y la conservación racional de los recursos naturales requiere el firme compromiso de todos los Estados del mundo en la realización de una tarea concertada, que asegure a las generaciones futuras la subsistencia de las condiciones que hacen posible la vida en nuestro planeta”. Por lo tanto declara que el desarrollo debe situarse en el centro de las acciones destinadas a revertir el proceso de degradación del medio ambiente, debiendo encarar no sólo los síntomas, sino las causas de los problemas. Se deben acordar fórmulas solidarias que impidan la reiteración de conductas depredatorias, destierren las actitudes egoístas o desaprensivas y aseguren que los proyectos contengan adecuadas evaluaciones de impacto ambiental. También es indispensable para el logro de estos objetivos, la elaboración, desarrollo progresivo y gradual codificación del Derecho Internacional Ambiental.
- Declaración de Taranco: firmada en la I Reunión de Ministros de Medio Ambiente del MERCOSUR, el 21 de junio de 1995. Se entiende necesario que la temática ambiental sea incluida en el más alto nivel de discusión. Se destaca asimismo la importancia de fomentar, en el ámbito del MERCOSUR, la concertación de acciones con miras a la armonización de procedimientos relativos a actividades que puedan generar impactos ambientales en ecosistemas compartidos.

Los foros encargados de trabajar sobre el tema ambiental son⁷⁹:

⁷⁹ **Secretaría del MERCOSUR**, Medio Ambiente en el MERCOSUR (Relevamiento N° 001/06), Ed.

- Sub Grupo de Trabajo (SGT) N° 7: llamado “Política Industrial y Tecnológica”, se desarrolló durante los años 1993 y 1994. Se estableció por la Decisión CMC N° 01/92 y uno de sus mandatos fue armonizar la legislación nacional y provincial sobre medio ambiente;
- Reunión Especializada de Medio Ambiente (REMA): creada por resolución GMC N° 22/92 para analizar las legislaciones relativas a las protecciones vigentes en los Estados Partes y para proponer acciones con el objetivo de proteger el medio ambiente;
- Sub Grupo de Trabajo (SGT) N° 6, “Medio Ambiente”: por Resolución GMC N° 20/95, su objetivo general consiste en formular y proponer estrategias y directrices que garanticen la protección y la integridad del medio ambiente en los Estados, en un contexto de libre comercio y consolidación de la unión aduanera. También debe promover el desarrollo sostenido a partir de las acciones acordadas que garanticen la integración de los Estados Partes en las áreas de medio ambiente y relaciones económico-comerciales; evitar la creación de distorsiones o de nuevas restricciones al comercio; realizar estudios y proponer acciones y prácticas para la prevención de la contaminación y la degradación del medio ambiente y al mejoramiento de la calidad ambiental en el territorio de los Estados; y promover medidas ambientales efectivas y económicamente eficientes.
- Reunión de Ministros de Medio Ambiente del MERCOSUR: creada por Decisión CMC N° 19/03, su finalidad es proponer medidas tendientes a la coordinación de políticas, para promover la gestión ambiental y el desarrollo sostenible de la región, así como las acciones de cooperación y articulación en la materia.

4.2.2.2. La problemática ambiental

En este punto, siguiendo el planteamiento del Doctor Daniel Ryan⁸⁰, en lo concerniente a

Secretaría del MERCOSUR, Montevideo, 2006.

⁸⁰ Abogado, Director Ejecutivo Adjunto de la Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN). En

la cuestión ambiental, el Tratado de Asunción se concibe fundamentalmente en términos comerciales. Sin embargo, son destacables los principios presentes en su preámbulo “mediante el más eficaz aprovechamiento de los recursos disponibles...y la preservación del medio ambiente...”, reconociendo la existencia de otras dimensiones en el proceso de integración.

Pareciera existir la tendencia de que a medida que se profundiza la liberalización comercial, disminuyendo o eliminando las barreras arancelarias, comienzan a aparecer más medidas no arancelarias (restricciones al comercio por razones extra económicas, como la protección de la salud, la calidad del ambiente). Por esto se hacen necesarios criterios y procedimientos para evaluar las medidas de carácter ambiental restrictivas al comercio.

En cuanto a la armonización normativa en materia ambiental, se ha visto hasta ahora limitada a normas puntuales, en su mayoría de carácter técnico. Es destacable que los niveles de protección pueden plantearse como elementos de tensión en el proceso de integración. Es importante tener en cuenta que armonizar es un instrumento de política flexible que debe preservar el derecho de cada país de explotar sus ventajas comparativas, estableciendo simultáneamente coordinación política y normativa para asegurar condiciones equánimes de competitividad.

En relación a las nuevas inversiones en la región, es preocupante que el bajo nivel en la regulación ambiental actúe como incentivo para la localización de empresas. Todo esto considerando que una de las más importantes razones en la creación del MERCOSUR ha sido la atracción de inversiones internacionales. Pero, numerosas investigaciones demuestran que los niveles de protección ambiental no inciden demasiado en las decisiones de radicación de inversiones o industrias.

En el marco del establecimiento de políticas ambientales coordinadas, los Estados partes

Ryan, Daniel, La Problemática Ambiental en el MERCOSUR, Página Web:

<http://www.ictsd.org/dlogue/1998-sept/Ryan.pdf> (visitada en noviembre de 2006).

han estado negociando un protocolo sobre medio ambiente, así lo establece la resolución GMC N° 38/95 que lo implanta como tarea prioritaria para el SGT 6. De esta forma, se comenzó a proyectar de Protocolo Adicional al Tratado de Asunción sobre Medio Ambiente. Este se transformaría en un instrumento constitutivo del orden jurídico del MERCOSUR al compartir la naturaleza jurídica del Tratado de Asunción, como lo establece el artículo 41° del Protocolo de Ouro Preto⁸¹. Pero aún, las perspectivas de las negociaciones para la adopción de este instrumento legal son bastante inciertas, por lo tanto los ámbitos propicios para dirimir conflictos tales como el de las pasteras del río Uruguay no se encuentran aún programados en la región.

Según un informe de la CEPAL⁸² de 1999, la apertura económica en América Latina y el Caribe en los '80 y '90, configuró una estructura exportadora ambientalmente más vulnerable que la existente previamente, con tendencia a la especialización más intensiva en recursos naturales. Por esto se hace necesario integrar en la región una visión común de la sustentabilidad ante las exigencias del comercio.

En referencia a la problemática citada anteriormente, un estudio de FARN⁸³ referido a la armonización de las regulaciones ambientales en el MERCOSUR explica que el tratamiento disímil de la materia ambiental entre los Estados de la región plantea ciertas consideraciones ante proyectos de alcance regional, es decir aquellos cuya implementación involucra dos o más jurisdicciones nacionales (como represas hidroeléctricas en ríos internacionales) o los que su implementación se desarrolla en su totalidad en una jurisdicción nacional pero que tiene incidencia transfronteriza. Las recomendaciones para los Gobiernos ante estos

⁸¹ **Protocolo de Ouro Preto**, art. 41°: "... las fuentes jurídicas del MERCOSUR son: 1)el Tratado de Asunción, sus protocolos y los instrumentos adicionales y complementarios,..."

⁸² **Schaper**, Marianne, Impactos ambientales de los cambios en la estructura exportadora en nueve países de América Latina y el Caribe 1980-1995, Serie Medio Ambiente y Desarrollo, CEPAL, Santiago de Chile, 1999.

⁸³ **FARN**, Hacia regulaciones ambientales armonizadas para las inversiones privadas en grandes proyectos de infraestructura en el MERCOSUR, en Página Web : <http://www.farn.org.ar/docs/p06/publicaciones6.html> (visitada en diciembre de 2006).

emprendimientos de alcance regional son:

- En materia de EIA: adoptar legislación que establezca procedimientos administrativos para las EIAs como instancia de planificación de actividades futuras; armonizar criterios para la clasificación de iniciativas con incidencia ambiental transfronteriza; adoptar elementos de legalidad cuyo umbral mínimo común sea la evaluación inicial o encuadre preliminar de la iniciativa (*screening*), la determinación del alcance geográfico y temporal de la EIA (*scoping*), y las instancias de participación y consulta interinstitucional, interjurisdiccional y pública; establecer un régimen de libre acceso a la información pública contenida en la documentación relacionada a la EIA, adoptar criterios comunes de razonabilidad administrativa, tales como la descripción de posibles impactos al medio ambiente natural y social, identificar costos y beneficios de la iniciativa, análisis de las alternativas y razones de su desestimación, identificación de efectos irreversibles y de conflictos sociales relacionados; por último, adoptar instancias de revisión administrativa y judicial del procedimiento de EIA, otorgando legitimación a los particulares afectados y a cualquier interesado residente o nacional de los países del MERCOSUR;
- En materia de ordenamiento territorial: adoptar sistemas de planificación para el desarrollo y el uso del espacio, articulando los componentes urbanos y rurales, sobre la base de criterios ambientales, armonizar los procedimientos de planificación del uso del suelo en relación a iniciativas multinacionales o binacionales de infraestructura de alcance regional o iniciativas nacionales con incidencia transfronteriza;
- En materia de mecanismos de participación ciudadana: institucionalizar instancias de consulta pública de los afectados por proyectos, un régimen de libre acceso a la información pública relacionada a los mismos, y un régimen de libre acceso a la justicia administrativa y judicial para reclamos;
- En materia de responsabilidad civil por daño ambiental: adoptar criterios comunes mínimos en cuanto a la noción de daño ambiental, de responsabilidad ambiental, de atribución, extensión y exoneración de la responsabilidad en la materia, de valuación de daño ambiental, de indemnización, recomposición o compensación a través de acciones ambientales proactivas; establecer fondos para la compensación de daños

ambientales no previstos sobre los recursos naturales.

Específicamente en relación al tema de regímenes regulatorios en materia de responsabilidad civil por daño ambiental en el MERCOSUR⁸⁴, un estudio comparativo sobre las legislaciones de Argentina, Uruguay, Paraguay y Brasil, realizado por FARN demuestra que:

- En materia de EIA: Paraguay y Uruguay han establecido regímenes de EIA en los '90, consecuentemente la experiencia en su administración es escasa así como los sistemas institucionales para ejecutarlas. Argentina, en contraste, no posee un régimen de EIA a un nivel federal. Prácticamente estos procedimientos son implementados a un nivel subnacional. Esta disparidad plantea consecuencias obvias para la coordinación y armonización de los regímenes de EIA en relación a grande proyectos de infraestructura con implicancias para la integración regional;
- Existe una debilidad en la contemplación de proyectos de gran desarrollo a través de un contexto de planificación, debido a la falta de instrumentos para considerar las implicancias transfronterizas de los mismos;
- En relación a la participación pública en los procedimientos administrativos, la legislación de Brasil, Paraguay y Uruguay contemplan audiencias públicas en las regulaciones de EIA, aunque Brasil es el único que declara la invalidez de los permisos asegurada cuando la audiencia no se lleva a cabo. Todos los países contemplan el derecho a la información ambiental y la regulación de los mecanismos de justicia en la protección ambiental.

4.2.3. Tribunal *Ad Hoc* del MERCOSUR

El día 6 de septiembre de 2006 se emite el laudo del Tribunal *Ad Hoc* del MERCOSUR

⁸⁴ FARN, Estudio Comparativo de los Regímenes Regulatorios en Materia de Responsabilidad Civil por Daño Ambiental en el MERCOSUR, ibídem.

(TAH) 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 los puentes internacionales Gral. San Martín y Gral. Artigas que unen la República Argentina con la República Oriental del Uruguay”⁸⁵.

Como lo dispone el Protocolo de Olivos para la Solución de Controversias en el MERCOSUR, el Tribunal se integró con 3 árbitros: el Dr. Luis Martí Mingarro (España), Dr. José María Gamio (Uruguay), y Dr. Enrique Carlos Barreira (Argentina). La Representación Argentina (en adelante RA), solicitó la suspensión de las actuaciones, objetando la constitución del tribunal ante el Tribunal Permanente de Revisión (TPR). Pero este pedido fue rechazado *in limine*, por lo que el Tribunal *Ad Hoc* desestimó la suspensión y continuó su proceso.

El escrito de presentación de la República Oriental del Uruguay (ROU), detallaba su reclamo argumentando que a partir del 1 de enero de 2000, el MERCOSUR constituye una zona de libre comercio, por lo que cualquier restricción al comercio recíproco es incompatible con los compromisos asumidos, en materias como turismo, transporte (Acuerdo sobre Transporte Internacional Terrestre, normas de Organización Mundial del Comercio). En cuanto a la libre circulación de personas, se han desconocido, con los cortes de ruta compromisos relativos a los Derechos Humanos. El reclamo es hacia el Estado argentino por omitir las medidas adecuadas para evitar los cortes (art. 27º del Reglamento del Protocolo de Olivos⁸⁶). Se cita como referencia el asunto resuelto por el Tribunal de Justicia de las

⁸⁵ **Tribunal Ad Hoc del MERCOSUR**, ver Página Web:

http://www.mercosur.int/msweb/portal%20intermediario/es/controversias/archivos/TPR_Tribunal%20AdHoc_Laudo%20Libre%20Circulacion_ES.pdf (visitada en febrero de 2007).

⁸⁶ **Reglamento del Protocolo de Olivos para la Solución de Controversias en el MERCOSUR**, art. 27º: “El objeto de la controversia estará constituido por los hechos, actos, omisiones o medidas cuestionadas 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

Comunidades Europeas⁸⁷.

La ROU solicita que : el TAH decida que Argentina ha incumplido sus obligaciones derivadas de los artículos 1º y 5º del Tratado de Asunción; 1º, 2º y 10º párrafo 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 que 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.

Para la Representación Argentina el reclamo carece de objeto en virtud de que, a la fecha de la demanda, los cortes de ruta habían cesado. El Gobierno argentino manifestó la disposición de mantener un diálogo bilateral franco y exhaustivo, que los cortes de ruta comenzaron en diciembre de 2005 pero no se tradujeron en perjuicios al comercio bilateral ni al turismo, ya que ambos aumentaron en Uruguay, y al ser los cortes anunciados con antelación posibilitaban la búsqueda de vías alternativas de circulación. Para la República Argentina los hechos determinaron una contraposición entre los derechos de libre expresión del pensamiento, de reunión y de protesta, eligiendo el foro público más eficaz (con rango constitucional), por un lado, y el derecho a la libre circulación de bienes, por otro (las metas del tratado fundacional del MERCOSUR no se encuentran plenamente vigentes).

En cuanto a las restricciones arancelarias y de circulación de servicios, la RA alega que sólo existen compromisos referidos a las medidas gubernamentales. La libre circulación de personas y el derecho al libre tránsito no están aún operativos en el ámbito del MERCOSUR. Argumenta asimismo que los Derechos Humanos pueden justificar una restricción al ejercicio de los derechos consagrados en un tratado de integración (caso Schmidberger⁸⁸). Se expone

ante el TAH”.

⁸⁷ **Comisión c/Francia**, Asunto C-265/95: frente al bloqueo de rutas en Francia dispuesta por particulares, el órgano judicial estableció la responsabilidad de este Estado por la omisión es restablecer la libre circulación.

⁸⁸ **Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas**, Asunto C-112/00: otorga

también que en las provincias argentinas el poder de policía corresponde a las mismas y que el Estado argentino sólo puede ser responsable por el comportamiento de personas actuando bajo su control o dirección, que no es el caso actual. También se contó en Argentina con vías alternativas de acceso y con los Servicios de Aduana y Migración correspondientes.

La RA solicita que el Tribunal resuelva: que la controversia carece de objeto y las solicitudes de Uruguay se fundan en abstracciones; que el derecho de libertad de expresión, ejercido por los ciudadanos argentinos es un derecho humano fundamental, y con jerarquía constitucional; que no cabe legítimamente invocar una restricción a un derecho humano protegido (libertad de expresión) en desmedro de otro derecho que no reviste la misma calidad (libertad de circulación de bienes y servicios); que las manifestaciones intermitentes en las rutas entre el 6 de enero y el 2 de mayo de 2006 fueron muestras de la libre expresión ciudadana y no impidieron totalmente la libre circulación de bienes y servicios; que el Gobierno argentino no ha adoptado medidas que violen los principios de libre circulación, y que ha actuado a nivel nacional, provincial y municipal para disuadir las manifestaciones.

Las conclusiones a las que arribó el TAH fueron: que se descarta que se trate de una cuestión abstracta, ya que pese a que los cortes habían cesado, no se considera abandonada la actitud permisiva de la Parte Reclamada, configurando un *standard* de comportamiento; se pone de manifiesto la comprensión en cuanto al sentimiento de alarma y consecuente protesta de los vecinos de la ribera argentina ante construcciones potencialmente dañinas; pero las manifestaciones fueron perdiendo legitimidad al agredir el derecho de otras personas imposibilitadas de transitar y comerciar, por períodos desproporcionalmente extensos; pese a ser desplegadas por particulares, el Estado no deja de ser responsable al omitir adoptar medidas para prevenir o corregir los actos; la “conducta debida” por la Parte Reclamada surge del compromiso de asegurar y mantener la libre circulación en el ámbito del MERCOSUR, lo que no depende de las posibilidades del derecho interno, según los principios jurídicos

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.

internacionales⁸⁹; la Constitución Argentina y los Tratados Internacionales reconocen que los derechos no son absolutos y que su ejercicio es susceptible de limitaciones en cuanto afectare los derechos subjetivos de los demás; la restricción al tránsito puede ser tolerada si no implica un sacrificio demasiado grande para otros intereses respetables; se presume, no obstante, de buena fe que no ha habido en el Gobierno argentino intencionalidad discriminatoria para perjudicar el tráfico comercial con Uruguay, el cual pudo haber tenido razones para creer que actuó dentro de la legalidad al tolerar las manifestaciones; sin embargo, los cortes de ruta producidos por la población y la actitud permisiva del Gobierno argentino produjeron innegables inconvenientes tanto al comercio uruguayo como al argentino; aunque cada Estado soberano tiene pleno autogobierno, la contrapartida de ese derecho es la “diligencia debida” en la prevención de los hechos de los particulares sujetos a su jurisdicción; al legitimar los cortes de ruta se despojaría al Tratado de Asunción de una parte esencial de su razón de ser y alentaría la reiteración de los mismos.

Por otro lado, se considera que el Estado federal de la Parte Reclamada responde aún por las acciones u omisiones de los gobiernos provinciales que pudieran implicar incumplimientos de las obligaciones internacionales asumidas por ese país; se recuerda que las normas del MERCOSUR no obligan a una parte incumplidora a reparar el eventual daño causado por su medida ilícita; y frente a la petición de que el TAH determine una conducta futura a la que debería someterse la Parte Reclamada, se entiende improcedente por el inconveniente insuperable de que una obligación así creada vincularía a una sola de las Partes, y no a los restantes miembros del MERCOSUR, lo que atentaría contra el principio de igualdad y reciprocidad del Tratado de Asunción.

Por todas las razones previas enunciadas el TAH decide:

“PRIMERO: Que tiene jurisdicción para entender y resolver sobre el objeto de la controversia planteada.

⁸⁹ **Convención sobre el Derecho de los Tratados de Viena de 1969**: el art. 27° expresa que los Estados no pueden eludir sus compromisos internacionales invocando normas de su derecho interno. Estas reglas constituyen derecho aplicable por los tribunales arbitrales del MERCOSUR, según el art. 34° del Protocolo de Olivos.

SEGUNDO: Que, acogiendo parcialmente la pretensión de la Parte Reclamante, declara que la ausencia de las debidas diligencias que la Parte Reclamada debió haber adoptado para prevenir, ordenar o, en su caso corregir los cortes de las rutas que unen a la República Argentina con la República Oriental del Uruguay, realizados por los vecinos de la ribera argentina del río Uruguay y que han sido reseñados en los parágrafos 90, 91 y 92 de los considerandos de este laudo, no es compatible con el compromiso asumido por los Estados Partes en el tratado fundacional del MERCOSUR, de garantizar la libre circulación de bienes y servicios entre los territorios de sus respectivos países.

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

CONCLUSIÓN

El análisis del conflicto por la instalación de las pasteras en el río Uruguay es complejo por la diversidad de variables involucradas, además de tener aún un desenlace incierto. Sin embargo, pueden esbozarse algunas conclusiones a partir del estudio realizado:

- Es un conflicto tanto jurídico como político.
- Desde el punto de vista jurídico, la controversia se sustenta en los tratados y acuerdos firmados por los dos Estados en cuestión, Argentina y Uruguay, lo que hace necesario que se determine su correcta interpretación y aplicación.
- Políticamente, se enmarca en un ámbito regional de integración específico, el MERCOSUR, que se encuentra cuestionado; involucra a ciudadanos y su protesta; y ha puesto en discusión los factores que determinan la toma de decisiones.
- Una nueva variable adquirió en el conflicto una importancia inusitada, la ambiental. Esta ha sido el estandarte de los nuevos actores, asambleístas y ONGs, y ha repercutido en las decisiones, en las negociaciones interestatales, en los reclamos y seguramente en la resolución del diferendo.
- El Estatuto del Río Uruguay impone obligaciones claras frente a proyectos con

impacto transfronterizo como el de las plantas celulósicas, las cuales no han sido respetadas por Uruguay completamente. El ámbito elegido para dirimir este aspecto del problema, la Corte Internacional de Justicia, es un medio legítimo para lograr una solución jurídica, ya que no existe en la actualidad un organismo regional más inmediato con jurisdicción y poder suficiente para arbitrar en este tipo de controversias.

- El Tribunal Ad Hoc del MERCOSUR, pese a considerar ampliamente el tema de los bloqueos en puentes internacionales y reseñar argumentos hacia el Estado argentino, no ha logrado brindar una resolución definitiva al diferendo. Esto ha dejado al descubierto la situación institucional del organismo regional, que no se encuentra actualmente en condición de dar soluciones adecuadas no sólo a los nuevos problemas medioambientales sino incluso a decisiones específicas requeridas en el campo del libre comercio y circulación de bienes y servicios. Estas debilidades exigen la evolución y consolidación del proyecto de integración ratificado en el Tratado de Asunción. Un mundo más complejo, cambiante, globalizado, vulnerable, apunta al fortalecimiento de los vínculos regionales para lograr beneficios conjuntos, acorde a las necesidades de interdependencia global y para conseguir solucionar nuevos conflictos que serán determinantes en el futuro.
- Las negociaciones entre Argentina y Uruguay no han conseguido hasta el momento concretar un resultado satisfactorio principalmente por la rigidez en las posiciones de las partes. Aunque este sería el medio ideal para alcanzar una solución, dadas las presentes circunstancias, que tenga en cuenta todos los intereses y actores en juego. No obstante ello, la gestión del facilitador español, al cierre de este trabajo, abre una nueva esperanza de solución, que queda al margen del objetivo del mismo.
- Una posible solución, aunque involucraría un costo elevado para la empresa Botnia, sería permitir la instalación de la planta exigiendo el uso de la tecnología actual menos contaminante –consignada en las BAT aceptadas por la Unión Europea- TCF (Totalmente Libre de Cloro), sumado al establecimiento de un estudio de impacto

ambiental binacional, previo al inicio de las operaciones y de un monitoreo conjunto estricto sobre su funcionamiento, promoviendo la implementación de mecanismos de información pública y participación ciudadana. Esto permitiría la concreción del proyecto –requerimiento uruguayo- y posibilitaría un entendimiento más lógico con los ciudadanos argentinos afectados.

- El presente estudio intenta considerar un tipo de problema sumamente actual y que probablemente trascienda en el futuro: los conflictos entre Estados por la utilización de recursos naturales compartidos en la búsqueda del desarrollo sustentable. Se ha buscado visualizarlo no de una manera restringida, porque se requiere una visión más amplia y abarcativa en un mundo más complejo. Así se han considerado el aspecto jurídico, político e incluso el ambiental.
- Sería importante continuar el seguimiento del caso en cuestión y verificar en el tiempo su modo de resolución, tomándolo como ejemplo de aciertos y errores para hacer frente a futuras decisiones.
- Podría profundizarse cada variable en futuros estudios a fin de lograr un conocimiento más específico que permita el fortalecimiento y armonización en el ámbito regional de los instrumentos orientados tanto al desarrollo como al medio ambiente y de los sistemas de resolución de conflictos entre Estados, para su aplicación efectiva.

“Las comunidades siempre enfrentarán peligros naturales, pero los desastres de hoy son frecuentemente generados por, o por lo menos exacerbados por, las actividades humanas. A un nivel más dramático, las actividades humanas están cambiando el balance natural de la tierra, interfiriendo como nunca antes con la atmósfera, los océanos, los casquetes de hielo polar, la cubierta forestal y los pilares naturales que hacen de nuestro mundo un hogar habitable. Pero nosotros estamos poniéndonos también en un camino peligroso de maneras visibles. La miseria y la presión demográfica han dejado más gente que nunca antes vivir en llanuras inundadas o en áreas propensas a derrumbes. Un pobre planeamiento del uso del suelo, una mala administración ambiental y una falta de mecanismos regulatorios

incrementan el riesgo y agravan los efectos de los desastres”.

Kofi Annan (Water Hazard Risks. A priority for integrated water resource management⁹⁰).

ANEXO

Estatuto del Río Uruguay

El gobierno de la República Argentina y el gobierno de la República Oriental del Uruguay animados del espíritu fraterno que inspira el Tratado del Río de la Plata y su Frente Marítimo, suscripto en Montevideo el 19 de noviembre de 1973, han convenido lo siguiente:

CAPITULO I

Propósitos y definiciones

Artículo 1º — Las partes acuerdan el presente estatuto, en cumplimiento de lo dispuesto en el art. 7º del Tratado de Límites en el Río Uruguay de 7 de abril de 1961, con el fin de establecer los mecanismos comunes necesarios para el óptimo y racional aprovechamiento del Río Uruguay, y en estricta observancia de los derechos y obligaciones emergentes de los tratados y demás compromisos internacionales vigentes para cualquiera de las partes.

Art. 2º — A los efectos de este estatuto se entiende por:

- a) Partes: La República Argentina y la República Oriental del Uruguay.
- b) Tratado: El Tratado de Límites entre la República Argentina y la República

⁹⁰ **Kofi Annan**, *Water Hazard Risks. A priority for integrated water resource management*, en Página Web http://www.un.org/waterforlifedecade/un_water_policy_brief_1_disaster.pdf (visitada en enero de 2007).

Oriental del Uruguay en el Río Uruguay, suscripto en Montevideo el 7 de abril de 1961.

c) Río: El Río Uruguay en el tramo señalado en el art. 1º del tratado.

d) Estatuto: El presente instrumento jurídico.

e) Comisión: La Comisión Administradora del Río Uruguay que se crea por el estatuto.

f) Protocolo: El Protocolo sobre demarcación y caracterización de la línea de frontera argentino-uruguaya en el Río Uruguay, suscripto en Buenos Aires el 16 de octubre de 1968.

CAPITULO II

Navegación y obras

Art. 3º — Las partes se prestarán la ayuda necesaria a fin de otorgar a la navegación las mayores facilidades y seguridad posibles.

Art. 4º — Las partes acordarán las normas reglamentarias sobre seguridad de la navegación en el río y uso del canal principal.

Art. 5º — La Comisión adjudicará a las partes previo planeamiento en común, la realización del dragado, el balizamiento y las obras de conservación de los tramos del canal principal que fije periódicamente, en función del uso del mismo y de la disponibilidad de medios técnicos.

Art. 6º — A los fines expresados en el art. 5º, cada parte autoriza a que, en su jurisdicción, los servicios competentes de la obra efectúen las tareas respectivas, previa notificación a través de la Comisión.

Art. 7º — La parte que proyecte la construcción de nuevos canales, la modificación o alteración significativa de los ya existentes o la realización de cualesquiera otras obras de entidad suficiente para afectar la navegación, el régimen del río o la calidad de sus

aguas, deberá comunicarlo a la Comisión, la cual determinará sumariamente, y en un plazo máximo de treinta días, si el proyecto puede producir perjuicio sensible a la otra parte.

Si así se resolviere o no se llegare a una decisión al respecto, la parte interesada deberá notificar el proyecto a la otra parte a través de la misma Comisión.

En la notificación deberán figurar los aspectos esenciales de la obra y, si fuere el caso, el modo de su operación y los demás datos técnicos que permitan a la parte notificada hacer una evaluación del efecto probable que la obra ocasionará a la navegación, al régimen del río o a la calidad de sus aguas.

Art. 8º — La parte notificada dispondrá de un plazo de ciento ochenta días para expedirse sobre el proyecto, a partir del día en que su delegación ante la Comisión haya recibido la notificación.

En el caso de que la documentación mencionada en el art. 7º fuere incompleta, la parte notificada dispondrá de treinta días para hacérselo saber a la parte que proyecte realizar la obra, por intermedio de la Comisión.

El plazo de ciento ochenta días precedentemente señalado comenzará a correr a parte del día en que la delegación de la parte notificada haya recibido la documentación completa.

Este plazo podrá ser prorrogado prudencialmente por la Comisión si la complejidad del proyecto así lo requiere.

Art. 9º — Si la parte notificada no opusiere objeciones o no contestare dentro del plazo establecido en el art. 8º, la otra parte podrá realizar o autorizar la realización de la obra proyectada.

Art. 10º — La parte notificada tendrá derecho a inspeccionar las obras que se estén ejecutando para comprobar si se ajustan al proyecto presentado.

Art. 11° — Si la parte notificada llegare a la conclusión de que la ejecución de la obra o el programa de operación puede producir perjuicio sensible a la navegación, al régimen del río o a la calidad de sus aguas, lo comunicará a la otra parte por intermedio de la Comisión dentro del plazo de ciento ochenta días fijado en el art. 8°.

La comunicación deberá precisar cuáles aspectos de la obra o del programa de operación podrán causar perjuicio sensible a la navegación, al régimen del río, o a la calidad de sus aguas, las razones técnicas que permitan llegar a esa conclusión y las modificaciones que sugiera al proyecto o programa de operación.

Art. 12° — Si las partes no llegaren a un acuerdo, dentro de los ciento ochenta días contados a partir de la comunicación a que se refiere el art. 11, se observará el procedimiento indicado en el capítulo XV.

Art. 13° — Las normas establecidas en los arts. 7° a 12 se aplicarán a todas las obras a que se refiere el art. 7°, sean nacionales o binacionales, que cualquiera de las partes proyecte realizar, dentro de su jurisdicción, en el río Uruguay fuera del tramo definido como río y en las respectivas áreas de influencia de ambos tramos.

CAPITULO III

Practicaje

Art. 14° — La profesión de práctico en el río sólo será ejercida por los profesionales habilitados por las autoridades de cualquiera de las partes.

Art. 15° — Todo buque que zarpe de puerto argentino o uruguayo tomará práctico, cuando deba hacerlo, de la nacionalidad del puerto de zarpada.

El buque que provenga del puerto de un tercer Estado tomará práctico, cuando deba hacerlo, de la nacionalidad del puerto de destino.

El contacto que el buque tenga, fuera de puerto, con las autoridades de cualquiera de las partes, no modificará el criterio inicialmente seguido para determinar la nacionalidad

del práctico.

En los demás casos, el práctico deberá ser, indistintamente, argentino o uruguayo.

Art. 16° — Terminadas sus tareas, los prácticos argentinos y uruguayos podrán desembarcar libremente en los puertos de una u otra parte a los que arriben los buques en los que cumplieron su cometido.

Las partes brindarán a los mencionados prácticos las máximas facilidades para el mejor cumplimiento de su función.

CAPITULO IV

Facilidades portuarias, alijos y complementos de carga

Art. 17° — Las partes se comprometen a realizar los estudios y adoptar las medidas necesarias con vistas a dar la mayor eficacia posible a sus servicios portuarios, de modo de brindar las mejores condiciones de rendimiento y seguridad, y ampliar las facilidades que mutuamente se otorgan en sus respectivos puertos.

Art. 18° — Las tareas de alijo y complemento de carga se realizarán, exclusivamente, en la zona que en cada caso fije dentro de su respectiva jurisdicción la autoridad competente de acuerdo con las necesidades técnicas y de seguridad, especialmente en materia de cargas contaminantes o peligrosas.

CAPITULO V

Salvaguardia de la vida humana

Art. 19° — Cada parte tendrá a su cargo la dirección de las operaciones de búsqueda y rescate dentro de su jurisdicción.

Art. 20° — Sin perjuicio de lo dispuesto en el art. 19 la autoridad que inicie una operación de búsqueda y rescate lo comunicará a la autoridad competente de la otra parte.

Art. 21° — Cuando la magnitud de la operación lo aconseje, la autoridad de la parte que lo necesite podrá solicitar a la de la otra el concurso de medios, reteniendo cada una de las partes el control de las operaciones que se realicen dentro de su jurisdicción.

Art. 22° — Cuando por cualquier causa la autoridad de una de las partes no pudiere iniciar o continuar una operación de búsqueda y rescate, solicitará a la de la otra que asuma la responsabilidad de la dirección y ejecución de la misma, facilitándole toda la colaboración posible.

Art. 23° — Las unidades de superficie o aéreas de ambas partes que se hallen efectuando operaciones de búsqueda y rescate podrán entrar o salir de cualquiera de los respectivos territorios, sin cumplir las formalidades exigidas normalmente.

CAPITULO VI

Salvamento

Art. 24° — El salvamento de buques será realizado por las autoridades o las empresas de la parte en cuya jurisdicción haya ocurrido el siniestro, sin perjuicio de lo que establecen los artículos siguientes.

Art. 25° — El salvamento de un buque en el canal principal será realizado por las autoridades o las empresas de la parte en cuya jurisdicción haya ocurrido el siniestro, de conformidad con los criterios establecidos en el art. 48.

Art. 26° — Cuando las autoridades o las empresas de la parte a la que corresponde el salvamento desistan de efectuarlo, el mismo podrá ser realizado por las autoridades o las empresas de la otra parte.

El desistimiento a que se refiere el párrafo anterior no será demorado más allá de lo necesario y será notificado de inmediato a la otra parte a través de la Comisión.

CAPITULO VII

Aprovechamiento de las aguas

Art. 27° — El derecho de cada parte de aprovechar las aguas del río, dentro de su jurisdicción para fines domésticos, sanitarios, industriales y agrícolas, se ejercerá sin perjuicio de la aplicación del procedimiento previsto en los arts. 7° a 12 cuando el aprovechamiento sea de entidad suficiente para afectar el régimen del río o la calidad de sus aguas.

Art. 28° — Las partes suministrarán a la Comisión, semestralmente, una relación detallada de los aprovechamientos que emprendan o autoricen en las zonas del río sometidas a sus respectivas jurisdicciones, a los efectos de que ésta controle si las mismas, en su conjunto, producen perjuicio sensible.

Art. 29° — Lo dispuesto en el art. 13 se aplicará a todo aprovechamiento que sea de entidad suficiente para afectar el régimen del río o la calidad de sus aguas.

CAPITULO VIII

Recursos del lecho y del subsuelo

Art. 30° — Cada parte podrá explorar y explotar los recursos del lecho y del subsuelo del río en la zona del mismo sometida a su jurisdicción, sin causar perjuicio sensible a la otra parte.

Art. 31° — Las instalaciones u otras obras necesarias para la exploración o explotación de los recursos del lecho y del subsuelo no podrán interferir la navegación en el canal principal.

Art. 32° — El yacimiento o depósito que se extienda a uno y otro lado del límite establecido en el art. 1° del tratado, será explotado de forma tal que la distribución de los volúmenes del recurso que se extraiga de dicho yacimiento o depósito sea proporcional al volumen del mismo que se encuentre respectivamente a cada lado de dicho límite.

Cada parte realizará la exploración y explotación de los yacimientos o depósitos que se hallen en esas condiciones sin causar perjuicio sensible a la otra parte y de acuerdo

con las exigencias de un aprovechamiento integral y racional del recurso, ajustado al criterio establecido en el párrafo anterior.

Art. 33° — En las concesiones para extraer arena, canto rodado o piedra del lecho o del subsuelo del río, la parte otorgante deberá establecer, entre otras, las condiciones siguientes:

a) Que los residuos provenientes del lavado y clasificación de los materiales extraídos sólo sean descargados en los lugares que la Comisión indique como vaciaderos.

b) Que no pueden efectuarse extracciones a distancias menores que las que indique la Comisión con relación a los canales de navegación y a otros sectores del río.

Art. 34° — Serán aplicables, en lo pertinente, las normas establecidas en los arts. 7° a 12 cuando la exploración y explotación de los recursos del lecho y del subsuelo tengan entidad suficiente para afectar el régimen del río o la calidad de sus aguas.

CAPITULO IX

Conservación, utilización y explotación de otros recursos naturales

Art. 35° — Las partes se obligan a adoptar las medidas necesarias a fin de que el manejo del suelo y de los bosques, la utilización de las aguas subterráneas y la de los afluentes del río, no causen una alteración que perjudique sensiblemente el régimen del mismo o la calidad de sus aguas.

Art. 36° — Las partes coordinarán, por intermedio de la Comisión, las medidas adecuadas a fin de evitar la alteración del equilibrio ecológico y controlar plagas y otros factores nocivos en el río y sus áreas de influencia.

Art. 37° — Las partes acordarán las normas que regularán las actividades de pesca en el río en relación con la conservación y preservación de los recursos vivos.

Art. 38° — Cuando la intensidad de la pesca lo haga necesario, las partes acordarán

los volúmenes máximos de capturar por especies, como asimismo los ajustes periódicos correspondientes. Dichos volúmenes de captura serán distribuidos por igual entre las partes.

Art. 39º — Las partes intercambiarán regularmente, por intermedio de la Comisión, la información pertinente sobre esfuerzo de pesca y captura por especie.

CAPITULO X

Contaminación

Art. 40º — A los efectos del presente estatuto se entiende por contaminación la introducción directa o indirecta, por el hombre, en el medio acuático, de sustancias o energía de las que resulten efectos nocivos.

Art. 41º — Sin perjuicio de las funciones asignadas a la Comisión en la materia, las partes se obligan a:

a) Proteger y preservar el medio acuático y, en particular, prevenir su contaminación, dictando las normas y adoptando las medidas apropiadas, de conformidad con los convenios internacionales aplicables y con adecuación, en lo pertinente, a las pautas y recomendaciones de los organismos técnicos internacionales;

b) No disminuir en sus respectivos ordenamientos jurídicos:

1. Las exigencias técnicas en vigor para prevenir la contaminación de las aguas, y

2. La severidad de las sanciones establecidas para los casos de infracción.

c) Informarse recíprocamente sobre toda norma que prevean dictar con relación a la contaminación de las aguas, con vistas a establecer normas equivalentes en sus respectivos ordenamientos jurídicos.

Art. 42º — Cada parte será responsable, frente a la otra, por los daños inferidos como consecuencia de la contaminación causada por sus propias actividades o por las

que en su territorio realicen personas físicas o jurídicas.

Art. 43° — La jurisdicción de cada parte respecto de toda infracción cometida en materia de contaminación, se ejercerá sin perjuicio de los derechos de la otra parte a resarcirse de los daños que haya sufrido, a su vez, como consecuencia de la misma infracción.

A esos efectos, las partes se prestarán mutua cooperación.

CAPITULO XI

Investigación

Art. 44° — Cada parte autorizará a la otra a efectuar estudios e investigaciones de carácter científico en su respectiva jurisdicción, siempre que le haya dado aviso previo a través de la Comisión con la adecuada antelación e indicado las características de los estudios e investigaciones a realizarse y las áreas y plazos en que se efectuarán.

Esta autorización sólo podrá ser denegada en circunstancias excepcionales y por períodos limitados.

La parte autorizante tiene derecho a participar en todas las fases de esos estudios e investigaciones y a conocer y disponer de sus resultados.

Art. 45° — Las partes promoverán la realización de estudios conjuntos de carácter científico de interés común.

CAPITULO XII

Competencias

Art. 46° — El derecho de policía en el río será ejercido por cada parte dentro de su jurisdicción.

Sin perjuicio de ello, la autoridad de una parte que verifique que se está cometiendo

un ilícito en la jurisdicción de la otra, podrá apresar al infractor debiéndolo poner a disposición de la autoridad de esta última, con las excepciones previstas en el art. 48.

Asimismo, la autoridad de cada parte podrá perseguir a los buques que habiendo cometido una infracción en su propia jurisdicción, hayan ingresado en la jurisdicción de la otra parte.

En los casos previstos en los párrafos segundo y tercero, el ejercicio del derecho de policía en jurisdicción de la otra parte deberá ser comunicado de inmediato a ésta, y bajo ninguna circunstancia podrá hacerse efectivo más allá de una distancia de la costa de la misma, que será determinada por la Comisión para cada uno de los tramos.

Las partes coordinarán la acción a que se refiere el presente artículo.

Art. 47° — Las partes ejercerán coordinadamente la vigilancia adecuada a los fines de prevenir la comisión de delitos e infracciones en la zona comprendida entre las líneas definidas en los párrafos a y b, apartado II, inc. B) del art. 1° del tratado.

Art. 48° — Los buques que naveguen por el canal principal se considerarán situados en la jurisdicción de una u otra parte conforme a los siguientes criterios:

- a) En la jurisdicción de cada parte, los buques de su bandera.
- b) En la jurisdicción de la República Oriental del Uruguay, los buques de terceras banderas que naveguen aguas arriba, y en la de la República Argentina, los que lo hagan aguas abajo, sin perjuicio de lo establecido en los incs. c) y e).
- c) En la jurisdicción de cada parte, los buques de terceras banderas involucrados en siniestros con buques de bandera de dicha parte.
- d) En la jurisdicción de la parte de la bandera del buque de mayor tonelaje cuando en un siniestro se hallen involucrados buques de banderas de las dos partes, salvo que uno de ellos sea un buque de guerra, en cuyo caso se considerarán en la jurisdicción de la bandera de este último.

e) En la jurisdicción de la parte que corresponda según el criterio del inc. b), aplicable en función del buque de mayor tonelaje, cuando en un siniestro se hallen involucrados exclusivamente buques de terceras banderas.

f) En los casos no previstos la Comisión decidirá.

Este artículo no será aplicable a los casos en que estén involucrados buques de guerra, sin perjuicio de lo dispuesto en el inc. d).

CAPITULO XIII

Comisión Administradora

Art. 49° — Las partes crean una Comisión Administradora del Río Uruguay, compuesta de igual número de delegados por cada una de ellas.

Art. 50° — La Comisión gozará de personalidad jurídica para el cumplimiento de su cometido.

Las partes le asignarán los recursos necesarios y todos los elementos y facilidades indispensables para su funcionamiento.

Art. 51° — La Comisión tendrá su sede en la ciudad de Paysandú, República Oriental del Uruguay pero podrá reunirse en los territorios de ambas partes.

Art. 52° — La Comisión podrá constituir los órganos subsidiarios que estime necesarios.

Funcionará en forma permanente y tendrá su correspondiente secretaría.

Art. 53° — Las partes acordarán por medio de canje de notas, el estatuto de la Comisión. Esta dictará su reglamento interno.

Art. 54° — La Comisión celebrará oportunamente, con ambas partes, los acuerdos conducentes a precisar los privilegios e inmunidades de los miembros y personal de la

misma, reconocidos por la práctica internacional.

Art. 55° — Para la adopción de las decisiones de la Comisión cada delegación tendrá su voto.

Art. 56° — La Comisión desempeñará las siguientes funciones:

a) Dictar, entre otras, las normas reglamentarias sobre:

1. Seguridad de la navegación en el río y uso del canal principal;
2. Conservación y preservación de los recursos vivos;
3. Practicaje;
4. Prevención de la contaminación;
5. Tendido de tuberías y cables subfluviales o aéreos.

b) Coordinar la realización conjunta de estudios e investigaciones de carácter científico, especialmente los relativos al levantamiento integral del río.

c) Establecer, cuando corresponda, los volúmenes máximos de pesca por especies y ajustarlos periódicamente.

d) Coordinar entre las autoridades competentes de las partes la acción en materia de prevención y represión de ilícitos.

e) Coordinar la adopción de planes, manuales, terminología y sistemas de comunicación comunes en materia de búsqueda y rescate.

f) Establecer el procedimiento a seguir y la información a suministrar en los casos en que las unidades de una parte, que participen en operaciones de búsqueda y rescate, ingresen al territorio de la otra o salgan de él.

g) Determinar las formalidades a cumplir en los casos en que deba ser introducido

transitoriamente, en territorio de la otra parte, material para la ejecución de operaciones de búsqueda y rescate.

h) Coordinar las ayudas a la navegación, balizamiento y dragado.

i) Establecer el régimen jurídico-administrativo de las obras e instalaciones binacionales que se realicen y ejercer la administración de las mismas.

j) Publicar y actualizar la Carta Oficial del Río, con su taza de límites, en coordinación con la Comisión creada por el protocolo.

k) Transmitir en forma expedita, a las partes, las comunicaciones, consultas, informaciones y notificaciones que se efectúen de conformidad con el estatuto.

l) Cumplir las otras funciones que le han sido asignadas por el estatuto y aquellas que las partes convengan en otorgarle por medio de canje de notas u otras formas de acuerdo.

Art. 57° — La Comisión informará periódicamente a los gobiernos de las partes sobre el desarrollo de sus actividades.

CAPITULO XIV

Procedimiento conciliatorio

Art. 58° — Toda controversia que se suscitare entre las partes con relación al río será considerada por la Comisión, a propuesta de cualquiera de ellas.

Art. 59° — Si en el término de ciento veinte días la Comisión no lograre llegar a un acuerdo, lo notificará a ambas partes, las que procurarán solucionar la cuestión por negociaciones directas.

CAPITULO XV

Solución Judicial de Controversias

Art. 60° — 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 arts. 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 art. 59.

CAPITULO XVI

Disposiciones transitorias

Art. 61° — Lo dispuesto en el art. 56, inc. i), se aplicará a las obras binacionales actualmente en ejecución una vez que se encuentren concluidas y cuando así lo convengan las partes por medio de canje de notas u otras formas de acuerdo.

Art. 62° — La Comisión se constituirá dentro de los sesenta días siguientes al canje de los instrumentos de ratificación del estatuto.

CAPITULO XVII

Ratificación y entrada en vigor

Art. 63° — El presente estatuto será ratificado de acuerdo con los procedimientos previstos en los respectivos ordenamientos jurídicos de las partes y entrará en vigor por el canje de instrumentos de ratificación que se realizará en la ciudad de Buenos Aires.

Hecho en la ciudad de Salto, República Oriental del Uruguay, a los veintiséis días del mes de febrero del año mil novecientos setenta y cinco, en dos ejemplares originales de un mismo tenor, igualmente válidos.

Por el gobierno de la República Argentina: Alberto Juan Vignes, ministro de Relaciones Exteriores y Culto.

Por el Gobierno de la República del Uruguay: Juan Carlos Blanco, ministro de Relaciones Exteriores.

INFORME EJECUTIVO

Conflicto político-jurídico por la instalación de plantas celulósicas en un río sometido a régimen internacional

Problema: instalación de plantas de celulosa en río Uruguay (recurso compartido entre Argentina y Uruguay) y probable impacto ambiental transfronterizo.

Protagonistas: Empresas (ENCE: planta M'Botpicuá –Reubicada-; Botnia: planta Orion, producción 1 millón ton. pasta celulosa anuales); ONGs ambientalistas (Asambleas ciudadanas argentinas: de Gualeguaychú, Colón y Concordia, bloquean puentes internacionales por protesta desde 2005); Greenpeace -participación activa-).

Hechos:

2003: Autorización Previa para construcción de ENCE; paralización de reuniones en Comisión Administradora del Río Uruguay (CARU)

2004: Acuerdo entre Argentina y Uruguay para monitoreo (CARU)

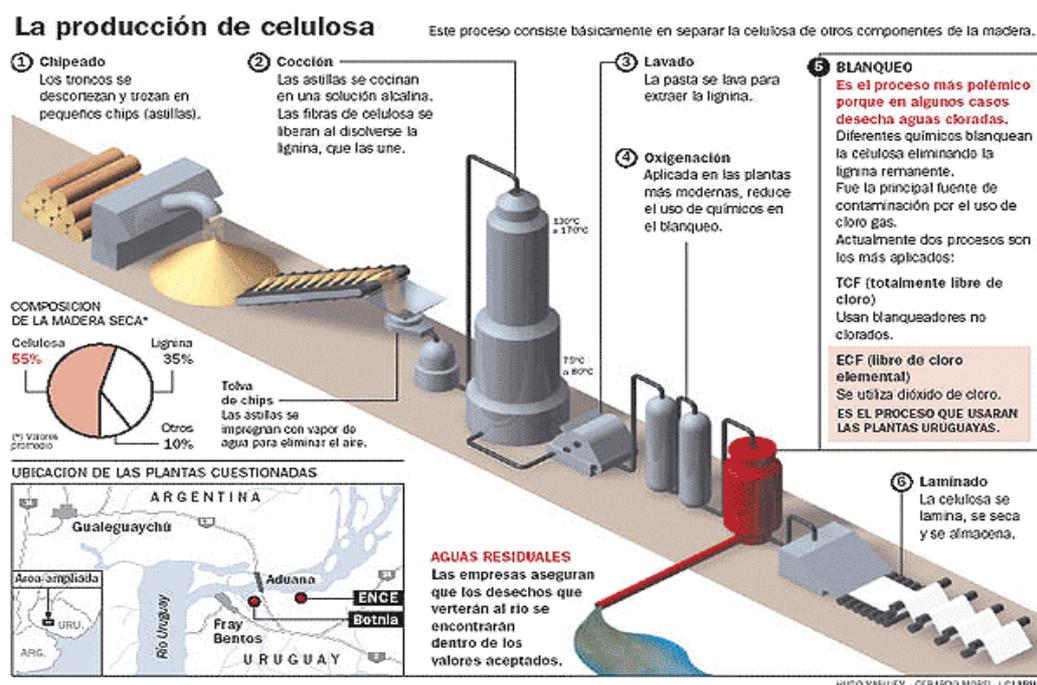
2005: Autorización ambiental previa a Botnia; surgimiento de ONGs y cortes de ruta; negociación binacional a través del GTAN

2006: Presentación argentina ante la CIJ; se analiza construcción de tercera pastera; fallo del Tribunal Ad Hoc del MERCOSUR; rechazo en CIJ a pedido argentino de medidas provisionales para detener construcción de obras; relocalización de ENCE; estudio final de impacto del Banco Mundial (BM) prevé que no habrá contaminación; otorgamiento de

préstamo a Botnia por el BM

2007: CIJ rechaza tomar medidas contra bloqueos de puentes (solicitud uruguaya); Reuniones de presidentes con facilitador español.

Producción de celulosa:



Informes de impacto ambiental:

Botnia: prevé crecimiento económico, dinamismo socio-económico, exportación y reforestación.

Corporación Financiera Internacional (CFI): Estudio CSI (el impacto será limitado al área que rodea la planta); Estudio Hatfield -2006- (las plantas están diseñadas según las Mejores Tecnologías Disponibles, para operación sostenible y ambientalmente sana, sin impacto en la salud).

Greenpeace: por crecimiento de demanda de pulpa celulosa existe presión hacia evolución no sustentable del sector, principalmente en Asia y América Latina. Propone Plan de producción limpia.

Estatuto del Río Uruguay (1975): Art. 7º: obligación de informar a CARU (Comisión Administradora del Río Uruguay) por obras que afecten las aguas; art. 60º: habilita solución

controversias ante CIJ.

Negociación del diferendo: Las posiciones aparecen como irreductibles hasta el momento.

GTAN: Grupo Técnico de Alto Nivel (Mayo 2005- Enero 2006)

Informe de Uruguay: concluye que el tema ha sido siempre tratado con transparencia y compromiso político en la defensa del ambiente. Sólo se enfatiza la necesidad de monitoreo y seguimiento de las plantas.

Informe de Argentina: Uruguay no cumplió sus obligaciones internacionales; las EIAs no son completas; el proceso es contaminante; habrá impacto en la biota acuática (en un ecosistema acuático frágil); no hay suficiente información sobre tratamiento de residuos; no se preservará el medio ambiente al más alto nivel de exigencia actual.

Corte Internacional de Justicia:

Solicitud argentina (Mayo 2006): Uruguay no ha respetado el Estatuto de 1975; no ha tenido en cuenta su responsabilidad internacional; y debe reparar los perjuicios causados.

Medida precautoria requerida por Argentina (Mayo 2006): Uruguay debe suspender la construcción de las plantas. El pedido fue rechazado.

Solicitud uruguaya de medidas provisionales (Noviembre 2006): Argentina debe tomar medidas en relación a los bloqueos de puentes y caminos. El pedido fue rechazado.

MERCOSUR:

Solución controversias: establecida en Protocolo de Olivos (2002). El ámbito regional no cuenta aún con normas y procedimientos relacionados a la problemática ambiental.

Tribunal *Ad Hoc*: Presentación de Uruguay por omisión del Estado argentino en adoptar medidas para prevenir y/o hacer cesar impedimentos a libre circulación en puentes internacionales. El fallo establece: que la ausencia de las debidas diligencias por parte de Argentina no es compatible con los compromisos asumidos en el MERCOSUR; pero que no es procedente que el Tribunal adopte determinaciones sobre conductas futuras al respecto.

Conclusiones:

- El conflicto jurídico se dirime en un ámbito legítimo (CIJ), debido a la carencia de un organismo regional establecido en la materia.
- El problema de los bloqueos a puentes internacionales no ha encontrado solución efectiva en el MERCOSUR.

- La negociación bilateral sería el medio indicado para solucionar el diferendo porque consideraría más abarcativamente todos los factores y actores en cuestión.

GLOSARIO

Capítulo 1

Ad hoc: con competencia determinada.

Desarrollo sustentable: crecimiento económico en armonía con la naturaleza, utilizando racionalmente los componentes de la biodiversidad para logra la satisfacción de las necesidades de las generaciones actuales y futuras.

Interdependencia: paradigma llamado también de la Sociedad Mundial, centrado en la cooperación, la aparición de nuevos actores y la conjunción de la esfera interna e internacional.

Ius cogens: normas de derecho imperativo, en contraposición a las de derecho dispositivo. De acuerdo con la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, son aquellas normas aceptadas y reconocidas por la comunidad internacional de Estados en su conjunto como norma que no admite acuerdo en contrario.

Ríos internacionales: cursos de agua que en su parte naturalmente navegable separan o atraviesan territorios de distintos Estados.

Tratados: acuerdos internacionales por escrito y entre Estados.

Capítulo 2

Blanqueo: proceso de eliminación del color natural de fibras textiles, hilos y tejidos, pasta de madera, papel y otros productos, como alimentos, mediante tratamiento químico o

exposición al sol, el calor o el agua. La celulosa es blanqueada con diferentes químicos y se elimina la lignina remanente, utilizando cloro gas; dióxido de cloro (sistema ECF); o blanqueadores no clorados (sistema TCF).

Contaminar: alterar nocivamente la pureza o las condiciones normales de una cosa o un medio por agentes químicos o físicos.

Cuenca: área de la superficie terrestre drenada por un único sistema fluvial.

Impacto ambiental: término que define el efecto que produce una determinada acción humana sobre el medio ambiente. El término se utiliza en dos campos diferenciados, aunque relacionados entre sí: el ámbito científico-técnico y el jurídico-administrativo. El primero ha dado lugar al desarrollo de metodologías para la identificación y la valoración de los impactos ambientales, incluidas en el proceso que se conoce como Evaluación de Impacto Ambiental (EIA); el segundo ha producido toda una serie de normas y leyes que garantizan que un determinado proyecto pueda ser modificado o rechazado debido a sus consecuencias ambientales.

Organizaciones No Gubernamentales (ONGs): organizaciones integradas por asociaciones, fundaciones e instituciones privadas; fruto de la iniciativa privada o mixta, con exclusión de todo acuerdo intergubernamental; constituidas de manera duradera, espontánea y libre por personas privadas o públicas, físicas o jurídicas de distintas nacionalidades, que expresando una solidaridad transnacional, persiguen sin espíritu de lucro un objetivo de interés internacional y han sido creadas de conformidad con el derecho internacional de un Estado.

Capítulo 3

Eutrofización: enriquecimiento de lagos, embalses, ríos y mares litorales por nutrientes vegetales, antes escasos, con el consiguiente aumento de la masa de vida vegetal acuática. Este aumento debido a las actividades humanas empieza a describirse como eutrofización antropogénica. El aporte de fósforo disuelto a los lagos y ríos se ve muy aumentado por la eliminación de aguas residuales industriales y domésticas, salvo cuando se adoptan medidas para eliminarlo del vertido final. Con el enturbiamiento del agua a consecuencia de la presencia de nutrientes en suspensión aumenta la producción de fitoplancton; las mayores

tasas de descomposición bacteriana extraen de las aguas profundas el oxígeno disuelto a un ritmo mayor que el de reposición a partir de la atmósfera, de modo que el agua se vuelve menos habitable para los peces. Los lagos son menos atractivos y el agua embalsada exige tratamientos de potabilización más costosos. Otra consecuencia potencial de la eutrofización es el aumento de la producción de cianobacterias tóxicas.

Lobby: grupo de presión política y económica que, en virtud de los intereses de sus miembros, pretende influir en el poder legislativo, ejecutivo e incluso judicial de un Estado, pero sin participar formalmente en sus instituciones. El término deriva de la manera en que tales grupos provocaban el encuentro con los miembros de las cámaras legislativas en el vestíbulo (en inglés, *lobby*) de las mismas.

Low politics: hace referencia a las cuestiones económicas y científico-técnicas, frente a la también denominada tradicionalmente *high politics*, que se refiere a las cuestiones políticas y estratégicas.

Mejores Prácticas Ambientales: aplicación de la combinación más adecuada de medidas y estrategias de control ambiental.

Mejores Técnicas Disponibles: la etapa más eficaz y avanzada en el desarrollo de actividades y sus métodos de operación.

soft law: “derecho blando”, básicamente se trata de principios para orientar la conducta de los Estados, ya que su sustento es aún más político que jurídico.

ut supra: en ciertos documentos para referirse a una fecha, cláusula o frase escrita más arriba, y evitar su repetición.

Capítulo 4

in limine: del latín “en el umbral”, es una proposición hecha antes del inicio de un juicio requiriendo al juez resuelva sobre que cierta evidencia pueda o no ser introducida ante el jurado. Esto es hecho en la sala del juez, fuera de las audiencias. Usualmente es usado para resguardar al jurado de evidencia posiblemente inadmisibles y perjudicial.

ipso facto: por el hecho mismo, inmediatamente, en el acto.

MERCOSUR: o Mercado Común del Sur, organización regional del espacio sudamericano constituida en virtud del Tratado de Asunción. Este fue firmado el 26 de

marzo de 1991 por los entonces presidentes de Argentina (Carlos Saúl Menem), Brasil (Fernando Collor de Mello), Paraguay (Andrés Rodríguez) y Uruguay (Luis Alberto Lacalle). El principal objetivo establecido en el Tratado de Asunción era lograr la progresiva eliminación de barreras arancelarias entre los Estados miembros, con el fin de constituir un mercado único. En la actualidad los países del MERCOSUR gozan de libertad aduanera y comercial, y tienen un arancel externo común.

prima facie: a primera vista.

res iudicata: cosa juzgada, medio de defensa que el demandado esgrime frente a la demanda, fundado en una sentencia anterior que impide el pronunciamiento sobre el fondo en el proceso en curso y con el que pretende lograr una absolución.

Responsabilidad Internacional: institución que impone al Estado que ha realizado un acto ilícito, en perjuicio de otro, la obligación de reparar el daño causado.

SIGLAS

AAP: Autorización Ambiental Previa

AG: Asamblea General (Naciones Unidas)

AOX: Halógenos Orgánicos Absorbibles (medición válida de materia orgánica clorada)

BAT: *Best Available Techniques* (Mejores Tecnologías Disponibles)

BM: Banco Mundial

CARU: Comisión Administradora del Río Uruguay

CCM: Comisión de Comercio del MERCOSUR

CE: Consejo de la Unión Europea

CFI: Corporación Financiera Internacional (IFC)

CIJ: Corte Internacional de Justicia

CIS: *Cumulative Impact Study* (Estudio de Impacto Acumulativo)

CMB: Celulosa M^oBopicuá

CMC: Consejo del Mercado Común

CPC: Comisión Parlamentaria Conjunta

CS: Consejo de Seguridad (Naciones Unidas)

DA: Delegación Argentina

DBO: Demanda Bioquímica de Oxígeno

DINAMA: Dirección Nacional de Medio Ambiente (Uruguay)

DQO: Demanda Química de Oxígeno

DU: Delegación Uruguaya

ECF: *Elemental Chlorine Free* (Libre de Cloro Elemental)

EIA: Evaluación de Impacto Ambiental

FCES: Foro Consultivo Económico-Social

FOSA: Compañía Forestal Oriental S.A

FSC: *Forest Stewardship Council* (Consejo de Gerencia Forestal)

GMC: Grupo Mercado Común

GTAN: Grupo Técnico de Alto Nivel Argentino-Uruguayo

HACCP: Análisis de Riesgos y Puntos Críticos de Control

IPPC: Directiva 96/61/CE relativa a la prevención y al control integrado de la contaminación

ISO: *International Standards Organization* (Organización Internacional de Normalización)

MDL: Mecanismo de Desarrollo Limpio

MERCOSUR: Mercado Común del Sur

MIGA: Agencia Multilateral de Garantía de Inversiones

MRREE: Ministerio de Relaciones Exteriores (Uruguay)

MVOTMA: Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (Uruguay)

ONG: Organización No Gubernamental

ONU: Organización de Naciones Unidas

PEFC: *Programme for the Endorsement of Forest Certification* (Programa para la Aprobación de la Certificación Forestal)

pH: del francés *pouvoir hydrogène*, (poder del hidrógeno). Término que indica la concentración de iones hidrógeno en una disolución. Se trata de una medida de la acidez de la disolución.

PNUMA: Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente

PROCON: Programa de Calidad de las Aguas y Control de la Contaminación del Río Uruguay

RA: Representación Argentina

RECS: Sistema de Certificación de Energía Renovable

ROU: República Oriental del Uruguay

- SAM:** Secretaría Administrativa del MERCOSUR
- SGT:** Sub Grupo de Trabajo
- SMS:** gestión del origen de la madera
- TAH:** Tribunal *Ad Hoc* (MERCOSUR)
- TCF:** *Totally Chlorine Free* (Totalmente Libre de Cloro)
- TPR:** Tribunal Permanente de Revisión
- TRS:** compuestos de azufre reducido (gases olorosos)
- UICN:** Unión Mundial para la Naturaleza
- UN:** *United Nations* (Naciones Unidas)
- WBG:** *World Bank Group* (Grupo del Banco Mundial)

REFERENCIA BIBLIOGRÁFICA

Antonelli, Osvaldo, Papeleras y derecho internacional, Diario UNO, Mendoza, 9 de abril de 2006, Lectores y opinión, pág. 16.

Barboza, Julio, Derecho Internacional Público, Buenos Aires, Zavalia Editorial, 1999.

Bobbio, Norberto; **Matteucci**, Nicola; **Pasquino**, Gianfranco, Diccionario de Política, México, Siglo Veintiuno Editores S.A., 2002.

Coria, Silvia; **Devia** Leila; **Gaudino**, Erica, Integración, desarrollo sustentable y medio ambiente, Buenos Aires, Ediciones Ciudad Argentina, 1997.

Del Arenal, Celestino, Introducción a las relaciones internacionales, Madrid, Editorial Tecnos, 1990.

Dromi, Roberto; **Ekmekdjian**, Miguel; **Rivera**, Julio, Derecho comunitario. Régimen del MERCOSUR, Buenos Aires, Ediciones Ciudad Argentina, 1995.

Estrada Oyuela, Raúl; **Zeballos de Sisto**, María Cristina, Digestos de derecho internacional. Evolución reciente del derecho ambiental, Buenos Aires, A-Z editora S.A., 1993.

Halajczuk, Bohdan; **Moya Domínguez**, María Teresa, Derecho Internacional Público, Buenos Aires, editorial Ediar, 1972.

Keohane, Robert; **Nye** Joseph, Poder e interdependencia. La política mundial en transición, Buenos Aires, GEL, 1988.

Moreno Quintana, Lucio, Tratado de Derecho Internacional, Editorial Sudamericana, Buenos Aires, 1963.

Podestá Costa, Derecho Internacional Público, Buenos Aires, Tipográfica Editora Argentina, 1960.

Secretaría del MERCOSUR, Medio Ambiente en el MERCOSUR, Montevideo, Uruguay, Ed. Secretaría del MERCOSUR, 2006.

Verdross, Alfred, Derecho Internacional Público, Madrid, Aguilar S.A. de Ediciones, 1967.

Vich, Alberto Ismael Juan, Aguas continentales, formas y procesos, Mendoza, U.N.C., 1996.

Villalonga, Juan Carlos, Presente y futuro de la industria celulosa en la región: hacia un plan de producción limpia, -1ª ed.-, Buenos Aires, Greenpeace Argentina, 2006.

Walsh, Juan Rodrigo, Ambiente, derecho y sustentabilidad, Buenos Aires, La Ley S.A., 2000.

Balbo, Gabriel, Política industrial versus política medioambiental. Una cuestión de prioridades difíciles de establecer. La cuestión de las “papeleras” sobre el Río Uruguay, en <http://www.iri.edu.ar>

Colegio de Licenciados en Relaciones Internacionales del Uruguay, Informe sobre el

conflicto argentino-uruguayo por las plantas procesadoras de pasta celulosa, en www.colrriiu.com/documentos/Informe%20Conflicto%20Arg%20-%20Uru.pdf

Congreso de la Nación Argentina, Memoria Anual del Estado de la Nación 2004, en <http://www.jgm.gov.ar/Paginas/MemoriaDetallada04/Anexos2004MinRelacExteriores.pdf>

Corte Internacional de Justicia, Asunto relativo a las plantas de celulosa en el río Uruguay (Argentina contra Uruguay), en <http://www.icj-cij.org/icjwww/idocket/iau/iauframe.htm>

Drnas de Clément, Zlata, El diferendo de las celulósicas de Fray Bentos a la luz del derecho internacional, en <http://www.acader.unc.edu.ar>

Drnas de Clément, Zlata, Los recursos naturales compartidos entre Estados y el derecho internacional, en <http://www.acader.unc.edu.ar>

FARN, Hacia Regulaciones Ambientales Armonizadas para las Inversiones Privadas en Grandes Proyectos de Infraestructura en el MERCOSUR, en <http://www.farn.org.ar/docs/p06/publicaciones6.html>

FARN, La Ley. Suplemento de Derecho Ambiental, Buenos Aires, Año XIII, n° 1, jun. 2006, en http://209.85.165.104/search?q=cache:tCF03FiBPn0J:www.farn.org.ar/arch/sup_deramb_jun_06_1.pdf+farn+la+ley+suplemento+de+derecho+internacional+a%C3%B1o+XIII+n%C2%BA+1&hl=es&ct=clnk&cd=1&gl=ar

FARN, Las Plantas de Celulosa en el Río Uruguay. El Análisis de la Normativa para una Posible Resolución del Conflicto, en <http://www.farn.org.ar/proyconj/papeleras/index.html>

Hatfield Consultants Ltd., Estudio de Impacto Acumulativo final para las plantas de celulosa de Uruguay. Evaluación del panel experto, en [http://www.ifc.org/ifcext/lac.nsf/AttachmentsByTitle/Uruguay_ExpertsReport_Sep06_Spanish/\\$FILE/Uruguay_ExpertsReport_Sep06_Spanish.pdf](http://www.ifc.org/ifcext/lac.nsf/AttachmentsByTitle/Uruguay_ExpertsReport_Sep06_Spanish/$FILE/Uruguay_ExpertsReport_Sep06_Spanish.pdf)

HCG Enviroment, Estudio del Impacto Socio-económico del Proyecto Planta de Celulosa Botnia S.A. en Uruguay. Resumen Ejecutivo, en

<http://www.botnia.com/es/default.asp?path=284,1530,526>

Ministerio de Relaciones Exteriores de Uruguay, Informe sobre la instalación de dos plantas de celulosa en el río Uruguay, en http://www.mrree.gub.uy/mrree/asuntos_politicos/planta%20celu/informe.htm

Presidencia de Uruguay, 1^{er} Informe de la Delegación Uruguaya sobre el Trabajo del Grupo Técnico Binacional de Alto Nivel para el Estudio de las Plantas de Celulosa, en http://www.presidencia.gub.uy/_web/noticias/2006/01/delegacionuruguaya.pdf

Ryan, Daniel, La Problemática Ambiental en el MERCOSUR, en <http://www.ictsd.org/dlogue/1998-sept/Ryan.pdf>

Agencia de Noticias APF Digital, <http://www.apfdigital.com.ar>

Agencia de Noticias Red Acción, <http://www.anred.org>

Asamblea Ciudadana de Gualeguaychú, <http://www.noalapapelera.com.ar>

Banco Mundial, <http://www.bancomundial.org>

BBC News, <http://news.bbc.co.uk/>

Biblioteca Encarta, Microsoft Encarta®2006 [DVD]. Microsoft Corporation, 2005.

Bloque de Diputados Nacionales del ARI, <http://www.diputados.ari.org.ar/>

Botnia, <http://www.metsabotnia.com/es>

CARU, <http://www.caru.org.uy>

Comisión Económica para Europa de Naciones Unidas, <http://www.unece.org>

Corporación Financiera Internacional, <http://www.ifc.org>

Corte Internacional de Justicia, <http://www.icj-cij.org>

Desarrollo Sostenible, <http://www.dsostenible.com.ar>

Diario Clarín, <http://www.clarin.com>

Diario Digital abc1, <http://www.abc1digital.com.ar>

Diario El Ciudadano, <http://www.elciudadano.net>

Diario El País, <http://www.elpais.com.uy/>

Diario La Nación, <http://www.lanacion.com.ar>

Diario Los Andes, <http://www.losandes.com.ar/>

Diario Página 12, <http://www.pagina12.com.ar>

Diario UNO de Mendoza, <http://www.diariouno.net.ar/>

Diputado Juan Carlos Godoy, <http://www.diputadogodoy.com>

ENCE, <http://www.ence.es>

Fundación Proteger, <http://www.proteger.org.ar>

Informe Uruguay, <http://www.uruguayinforme.com>

Instituto de Relaciones Internacionales de Universidad Nacional de la Plata,
<http://www.iri.edu.ar>

MERCOSUR ABC, <http://www.mercosurabc.com.ar>

Ministerio de Relaciones Exteriores de Uruguay, <http://www.mrree.gub.uy/>

Nuevo Digital Internacional, <http://www.nuevodigital.com>

OIKOS Red Ambiental, <http://www.oikosredambiental.org.ar>

Organización de Naciones Unidas, <http://www.un.org>

Portal Informativo sobre el Mercado Común del Sur,
<http://www.merco-sur.net>

Presidencia de Uruguay, <http://www.presidencia.gub.uy/>

Red Académica Uruguay del MERCOSUR, <http://www.rau.edu.uy/mercosur>

Revista Argentina Forestal, <http://www.argentinaforestal.com>

Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable, <http://www2.medioambiente.gov.ar>

Secretaría Parlamentaria, <http://www.diputados.gov.ar/>

Sistema de Información Ambiental de Galicia, <http://www.siam-cma.org>

Sistema de Información Ambiental MERCOSUR, <http://www.mercosur.int>

Turismo Entre Ríos. com. Portal turístico provincial,
<http://www.turismoentrerios.com>

ÍNDICE

	Página
INTRODUCCIÓN.....	2
CAPÍTULO 1: ENFOQUES Y TEORÍAS DEL CONFLICTO INTERNACIONAL.....	4
1.1. Evolución de las Relaciones Internacionales.....	4
1.2. Teoría de la Interdependencia.....	7
1.3. Derecho Internacional.....	11
1.3.1. El conflicto internacional.....	12
1.3.2. Solución de controversias.....	13
1.3.3. Los ríos internacionales.....	15
1.3.4. Tratados.....	17
1.3.5. La responsabilidad internacional.....	17
1.4. Derecho Ambiental Internacional.....	18
1.5. Teoría de la Negociación Internacional.....	26
CAPÍTULO 2: LOS PROTAGONISTAS Y LOS HECHOS.....	32

2.1. Río Uruguay.....	32
2.2. Los protagonistas.....	35
2.2.1. Provincia de Entre Ríos, República Argentina.....	35
2.2.2. Departamento de Río Negro, República Oriental del Uruguay....	36
2.2.3. Las Empresas.....	38
2.2.4. Las Organizaciones No Gubernamentales (ONGs).....	41
2.3. Los hechos.....	45
2.4. La producción de celulosa y sus impactos.....	55
2.4.1. CARU.....	57
2.4.2. Los informes.....	60
CAPÍTULO 3: BASES DEL CONFLICTO.....	71
3.1. Los recursos naturales compartidos.....	71
3.2. Tratados del Río Uruguay.....	72
3.2.1. El Tratado de Límites.....	72
3.2.2. El Estatuto.....	73
3.3. El enfoque ambiental.....	75
3.4. La negociación del conflicto: GTAN.....	84
3.4.1. El informe uruguayo.....	86
3.4.2. Argumentos de Argentina.....	94
CAPÍTULO 4: EN BÚSQUEDA DE UNA SOLUCIÓN.....	99
4.1. Corte Internacional de Justicia.....	99
4.1.1. El procedimiento.....	99
4.1.2. Reclamo argentino.....	102

4.1.2.1. La solicitud principal.....	103
4.1.2.2. Medida precautoria.....	108
4.1.3. Medidas provisionales para Uruguay.....	110
4.2. MERCOSUR.....	115
4.2.1. Reglamentación general y solución de controversias.....	115
4.2.2. Legislación ambiental en la región.....	118
4.2.2.1. Marco jurídico.....	118
4.2.2.2. La problemática ambiental.....	121
4.2.3. Tribunal <i>Ad Hoc</i> del MERCOSUR	125
CONCLUSIÓN.....	131
ANEXOS.....	134
INFORME EJECUTIVO.....	149
GLOSARIO.....	152
SIGLAS.....	156
BIBLIOGRAFÍA.....	159
ÍNDICE.....	165

