



## El conflicto de las plantas de celulosa sobre el Río Uruguay. Una valoración a la luz del Derecho Fluvial Internacional.

**María Teresa Ponte Iglesias**

### Resumen

El presente trabajo se centra en el análisis del conflicto desde la vertiente del *Derecho Fluvial Internacional*. En tal sentido, es de relevante interés atender al hecho de que nos encontramos ante la construcción de dos plantas de fabricación de pasta de celulosa sobre un *curso de agua internacional*. Desde esta perspectiva, su utilización y aprovechamiento común esta sujeta a un marco jurídico-internacional, constituido por una serie de *principios generales*, en su mayoría de carácter consuetudinario, que caracterizan y limitan el ejercicio de las competencias estatales de los ribereños sobre este espacio. Principios, todos ellos, por lo demás, confirmados por la práctica convencional en la materia, constituyendo el Estatuto del Río Uruguay un ejemplo en este sentido. A la luz de estos principios procedimos a valorar en qué medida ambos Estados ribereños se han ajustado a este marco jurídico, en particular al procedimiento previsto en el citado Estatuto.

**Palabras claves:** Río Uruguay; plantas de celulosa; Derecho Fluvial Internacional; deber de información y consulta previas; contaminación; MERCOSUR.

### Abstract

This paper focuses on the analysis of conflict under *International River Law*. In this respect it is important to note that we face a case in which there are two pulp mill plants under construction on an *international watercourse*. From this perspective, its shared use and development is subject to an international regulation, composed of a series of *general principles*, most of them having customary status. These general principles impose limits to the exercise of power of the riparian States over this space. All these principles are well established in treaty practice in this field, being the Statute of the Uruguay River a good example of these. In the light of these principles we have analysed to what extent the two riparian States have complied with the international regulations, and particularly the procedures prescribed in the above mentioned Statute.

**Keywords:** Uruguay River; pulp mill plants; International River Law; obligation of prior notification; pollution; MERCOSUR

+Este trabajo ha sido realizado en el marco del Proyecto de Investigación "El papel de las Organizaciones Internacionales en el Derecho del Mar. Tendencias revisionistas y consecuencias para España" (2005/PC 152), subvencionado por la Dirección General de Investigación del Ministerio de Educación y Ciencia.



## 1. Introducción

En los orígenes del conflicto desencadenado entre la República Argentina y la República Oriental del Uruguay a comienzos del 2004 por el establecimiento de plantas de celulosa sobre el Río Uruguay “subyace un profundo debate que ambos países han evitado, pero que el movimiento sindical y las fuerzas progresistas de la región han venido destacando desde hace ya varios años. Se trata de la necesidad de debatir las estrategias económicas y la complementariedad productiva entre los países del MERCOSUR en la actividad forestal, de la madera y del papel”, al objeto de determinar hasta qué punto resulta compatible con el desarrollo sostenible de la región, el modelo forestal basado en la dualidad eucalipto-celulosa, que están impulsando todos los países de América del Sur desde hace ya varias décadas<sup>1</sup>.

Esta estrategia de producción forestal, centrada en la plantación de eucaliptos con miras a la producción de celulosa, promovida y fomentada en varias zonas de América de Sur, con el respaldo del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo, ha conducido a que aproximadamente el 40% de los 10 millones de hectáreas de plantaciones de árboles de rápido crecimiento existentes en el mundo corresponda a las plantaciones localizadas en Argentina, Brasil, Chile y Uruguay.

Actualmente, *Argentina* cuenta con un millón de pinos y eucaliptos –concentrados principalmente en las provincias de Corrientes, Entre Ríos y Misiones– con 10 plantas de celulosa y una producción que ronda los 0,8 millones de toneladas. Además, la Ley Nº 25.080 de inversiones para bosques cultivados, de 16 de diciembre de 1998, establece un marco legal que ha fomentado la industrial forestal, permitiendo que esta actividad adquiriera en el país una nueva dinámica, multiplicando por cinco el ritmo de forestación anual con un importante flujo de inversiones en plantas de celulosa y papel, tableros y aserraderos de escala internacional, hasta el punto de que el Presidente De la Rúa incluyó al sector dentro de un listado de actividades que debían lograr un desarrollo estratégico en la Argentina en los años venideros.

Por su parte, *Uruguay* tiene unas 800.000 hectáreas de plantaciones de eucaliptos con la previsión de alcanzar a mediano plazo los 3 millones de hectáreas. La explotación forestal en Uruguay se ha convertido en una cuestión económica de interés creciente, sobre todo, desde el 2 de diciembre de 1987, fecha en la que el Gobierno adoptó la *Ley de forestación con fines industriales*.

Es importante señalar también que en la gestación del conflicto había también una agenda paralela con fines políticos y electorales en la provincia argentina de Entre Ríos, encabezada por su Gobernador, para movilizar a la sociedad local a fin de impedir la construcción de las plantas de celulosa. Circunstancia ésta, que llevó a la población de Gualaguaychú a constituir la denominada “Asamblea Ambiental de Gualaguaychú”, a través de la cual viene desarrollando una acción permanente y masiva de oposición a la instalación de las plantas mediante una serie de acciones y movilizaciones que llevaron al bloqueo de los puentes que unen a Argentina con Uruguay con la evidente omisión del gobierno nacional que perdió el control de la situación. Los cortes han supuesto enormes pérdidas para Uruguay en concepto de transacciones comerciales y de turistas no ingresados.

---

<sup>1</sup> ROBLES, Alberto José y SANGUINETTI, Mariana.: “Conflicto entre Argentina y Uruguay por la instalación de dos plantas de celulosa sobre el río Uruguay”, *Revista del Instituto del Mundo del Trabajo*, 14/02/2006, <http://www.mundodeltrabajo.org.ar>.



En opinión de TORRES, “el error más significativo del Gobierno argentino fue no asumir oportunamente la importancia y proyección local de la controversia y permitir o tolerar que el manejo de una controversia internacional estuviera condicionado por las pautas políticas, indudablemente justificadas, que fijaban los piqueteros y vecinos de Gualeguaychú. El Gobierno nacional perdió el control de la situación y cedió la iniciativa a los pobladores de la ciudad entrerriana<sup>2</sup>.

A partir de este momento, se generó un conflicto diplomático y social entre ambos países, calificado como “la guerra de la celulosa”<sup>3</sup>, con la consiguiente ruptura de las buenas relaciones de vecindad que venían manteniendo. El fracaso de las negociaciones diplomáticas y las reticencias manifestadas por las Partes en cuanto a la eficacia de los órganos del MERCOSUR para encontrar una solución, llevó a Argentina a presentar una demanda ante el *Tribunal Internacional de Justicia* (en adelante TIJ), reclamando por la instalación de las referidas plantas en violación de las disposiciones comunes que regulan la utilización y aprovechamiento del Río Uruguay, y a Uruguay a recurrir primero al *sistema arbitral del MERCOSUR* para plantear la presunta violación por parte de Argentina del derecho de libre circulación en contravención de la normativa MERCOSUR, y más tarde a presentar una solicitud de medidas cautelares contra Argentina ante el TIJ, por las acciones y movilizaciones llevadas a cabo por movimientos organizados de la población de Gualeguaychú, que han provocado el constante bloqueo y corte de las rutas y vías de acceso a los puentes internacionales que cruzan el río con la evidente pasividad del Gobierno argentino.

Examinados someramente los orígenes del conflicto nos centraremos, sobre todo, en su análisis desde la vertiente del *Derecho Fluvial Internacional*. En tal sentido, es de relevante interés atender al hecho de que nos encontramos ante la construcción en territorio uruguayo, cerca de la ciudad de Fray Bentos —fronteriza con la ciudad argentina de Gualeguaychú— de dos plantas de fabricación de pasta de celulosa sobre un *curso de agua internacional*: el Río Uruguay, que en buena parte de su recorrido marca la frontera entre Argentina y Uruguay, conformando así un *espacio transfronterizo* que requiere un tratamiento compartido e integrado, que garantice la utilización óptima y sostenible del río dentro de un espíritu de buena vecindad, cooperación y concertación a nivel central, regional y local en esta zona mercosureña. Desde esta perspectiva, su utilización y aprovechamiento común, como veremos seguidamente, está sujeta a un marco jurídico-internacional, cuyo punto de partida son una serie de *principios generales*, en su mayoría de carácter consuetudinario, que caracterizan y limitan el ejercicio de las competencias estatales de los Estados ribereños en los cursos de agua internacionales.

## **2. Principios básicos para una gestión, ordenación y protección óptima de los cursos de agua internacionales**

La determinación de los principios generales y de las medidas dirigidos a la gestión protección y preservación de los cursos de agua internacionales, no es una cuestión fácil, dado el *acentuado particularismo* que ha venido caracterizando al Derecho Fluvial Internacional. Tanto la doctrina como la jurisprudencia internacionales se han pronunciado con cautela en torno a la existencia de tales principios, en especial por lo que se refiere a la aplicación de los mismos a aspectos concretos como los relativos a

<sup>2</sup> TORRES, Jorge José: “Argentina-Uruguay: Entre la política y el Derecho Internacional”, *Suplemento Tribunales del Diario “La Gaceta”*, del martes 20 de junio de 2006, Tucumán, Argentina.

<sup>3</sup> ROBLES y SANGUINETTI: ob cit.



la *protección del medio ambiente fluvial*. Así, en relación con la contaminación fluvial solo es posible encontrar una observación incidental en la sentencia arbitral dictada en el asunto del Lago Lanoux, el 16 de noviembre de 1957<sup>4</sup>.

En este asunto, el Gobierno español afirmaba que el proyecto francés de desviación de agua del lago estaba en contradicción con el acuerdo internacional suscrito por las partes que salvaguardaba los intereses individuales del Estado de aguas abajo, amenazado por los trabajos del Estado del curso superior. El proyecto francés intentaba reemplazar el agua desviada del lago con agua tomada del río Carol. El Gobierno español no alegó que esta agua podría ser de una calidad distinta a la del agua desviada. El Tribunal afirmó que se hubiera podido sostener que los trabajos en cuestión habían producido una contaminación de las aguas del río Carol, o que las aguas restituidas tenían una composición química o una temperatura, o cualquier otra característica que pudiera haber resultado perjudicial para los intereses españoles. España podía haber pretendido, en tal caso, que se habían conculcado sus derechos. Ni la documentación, ni los debates de este asunto muestran signo alguno de tal pretensión.

Es cierto que la sentencia no sentó ningún principio específico en el ámbito de la contaminación fluvial, pero dejó claro que un Estado no puede invocar un mero cambio en la corriente de un curso de agua internacional, sino que, además, tiene que probar el daño causado por tal cambio. Lo contrario equivaldría al ejercicio de un *derecho de veto* indiscriminado.

En el plano convencional, es de notar que la práctica, a partir de la década de los años 50, registra la adopción de numerosos instrumentos internacionales que contienen disposiciones específicas relativas a la prevención, la reducción y el control de la contaminación fluvial, cuyo denominador común es la obligación de las Partes de no llevar a cabo actividades contaminantes que causen un daño sustancial a otros Estados ribereños, y de tomar todas las medidas necesarias para prevenir el incremento del grado de contaminación existente o cualquier nueva forma de contaminación<sup>5</sup>.

Este acentuado *particularismo* del Derecho Fluvial Internacional explica el esfuerzo realizado por la Comisión de Derecho Internacional (en adelante CDI) para establecer un convenio marco codificador de los principios generales aplicables a la utilización de los ríos internacionales, que ha deparado en la adopción de la "Convención sobre el derecho de los usos de los cursos de agua internacionales para fines distintos de la navegación", aprobada por la Resolución 51/299 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, de 21 de mayo de 1997 --todavía no en vigor--.

La Convención precisa en su art. 1 que se "aplica a los usos de los cursos de agua internacionales y de sus aguas para fines distintos de la navegación y a las medidas de protección, preservación y ordenación relacionadas con los usos de esos cursos de agua...". Su texto recoge un conjunto de principios de carácter lo suficientemente general para ser aplicables a todos los cursos de agua, y respecto de los cuales ya tuvimos la oportunidad de pronunciarnos en otro trabajo y sostener su plena vigencia: el principio de la utilización y participación equitativa y razonable de las aguas, la obligación de no causar daños sensibles, la obligación general de cooperar entre sí para lograr una utilización óptima y una protección adecuada del curso de agua, el deber de información y consulta previas, y la obligación de prevenir, reducir y controlar

<sup>4</sup> El texto íntegro de la sentencia puede verse en NU, *Recueil de Sentences Arbitrales*, vol. XII, 1959.

<sup>5</sup> Sobre el particular ver PONTE IGLESIAS, M.<sup>a</sup> Teresa: *La contaminación fluvial: Cuestiones de responsabilidad internacional*, Santiago de Compostela, Xunta de Galicia, 1989, pp. 151-154.



la contaminación<sup>6</sup>. Principios, todos ellos, por lo demás, confirmados por la práctica convencional en la materia, constituyendo, como veremos, el Estatuto del Río Uruguay de 1975 un ejemplo en este sentido<sup>7</sup>.

Pues bien, en este contexto de utilización de las aguas del Río Uruguay para fines industriales — instalación de plantas de celulosa en una de sus márgenes— y de los posibles efectos de dicha utilización sobre la calidad de sus aguas —riesgo “potencial” de contaminación y consiguiente amenaza para la calidad del Río de La Plata y de toda su cuenca<sup>8</sup>—, es el propósito de este estudio examinar los principios generales anteriormente enunciados y el régimen jurídico del Río Uruguay, para luego apreciar y valorar en qué medida el conflicto de intereses suscitado entre los usuarios del Río se ajusta al marco jurídico analizado.

### 2.1. La utilización y participación equitativa y razonable de las aguas

El principio de la utilización y participación equitativa y razonable de las aguas supone el uso y aprovechamiento de las aguas fluviales internacionales de una manera óptima y sostenible, teniendo en cuenta los intereses de los Estados ribereños, de manera tal que se obtenga el máximo de beneficios con el mínimo posible de inconvenientes, intentando que todos y cada uno de los ribereños participantes satisfagan sus necesidades coordinadamente con las de los demás.

Se trata, en definitiva, de que un mismo curso de agua sea aprovechado de la forma más favorable posible a fin de que todos los Estados del curso de agua sean partícipes de los beneficios en una proporción razonable, dentro de un esquema de desarrollo integrado. Esa participación incluye tanto el *derecho de utilizar el curso de agua* como la *obligación de cooperar* en su protección y aprovechamiento.

La Convención de 1997 recoge este principio en su art. 5, precisando a continuación cuáles son *los factores y las circunstancias pertinentes*, que se han de tener en cuenta para determinar lo que constituye una utilización razonable y equitativa de un curso de agua internacional. En particular, el art. 6 incluye, entre otros, los siguientes: a) los factores geográficos, hidrográficos, hidrológicos, climáticos, ecológicos y otros factores naturales; b) las necesidades económicas y sociales de los Estados ribereños; c) la población que depende del curso de agua; d) los efectos que los usos de las aguas en uno de los Estados produzca en otros Estados ribereños; e) los usos actuales o potenciales del agua; f) la conservación, protección, aprovechamiento y economía en el uso de las aguas y el coste de las medidas adoptadas al efecto.

A la hora de sopesar estos factores y circunstancias, los Estados ribereños los examinarán conjuntamente, y el valor que asignen a cada factor dependerá de su importancia en relación con la de los demás. A tal efecto, los Estados celebrarán consultas con espíritu de cooperación.

Respecto a cómo juega este principio en relación con la preservación del medio acuático fluvial, se advierten ciertas discrepancias doctrinales. Así, mientras GAJA sostiene que cuando se trata de un uso que entraña contaminación, impidiendo todos

<sup>6</sup> *Ibidem* pp. 87-125 y 150-214.

<sup>7</sup> Ver *infra* epígrafe 3. Un “régimen completo e innovador”. El Estatuto del Río Uruguay.

<sup>8</sup> Cabe advertir que la eventual contaminación del Río Uruguay podría afectar al régimen del Río de La Plata y de toda su cuenca regulado, respectivamente, en el Tratado del Río de La Plata y su Frente Marítimo, de 19 de noviembre de 1973, y en el Tratado de la Cuenca del Plata, de 23 de abril de 1969. Ambos instrumentos contienen disposiciones dirigidas a la protección del medio fluvial contra la contaminación. Ello, sin duda, comprometería la responsabilidad internacional de Uruguay en relación con los demás Estados Partes en estos Tratados.



los demás usos a los que se destina el agua de un río internacional en los otros Estados ribereños, tal uso debería ser claramente prohibido conforme al principio de la distribución equitativa<sup>9</sup>. Otros autores, asignan al principio escasa importancia en este terreno<sup>10</sup>.

La “Convención sobre el derecho de los usos de los cursos de agua internacionales para fines distintos de la navegación”, a nuestro juicio, acoge esta relación al indicar que la participación equitativa y razonable incluye la obligación de cooperar en la protección y el aprovechamiento de un curso de agua internacional de conformidad con las disposiciones previstas en la misma. Además, el inciso final del párr. 1 del art. 5 al subrayar que los esfuerzos por lograr un utilización óptima y un disfrute máximo deben ser “compatibles con la protección adecuada” del curso de agua” pone el acento también sobre las medidas adoptadas para luchar contra la contaminación. La protección incluye, tal como se dispone en la Parte IV, la adopción de medidas adecuadas para la prevención, la reducción y el control de la contaminación.

En el asunto de las plantas de celulosa sobre el Río Uruguay, Argentina aparte de poner de manifiesto esta relación, denuncia la presunta violación por Uruguay de la obligación de tomar todas las medidas necesarias para la utilización racional y óptima del río Uruguay, exigiéndole que coopere de buena fe con vistas a asegurar esa utilización, a fin de proteger y preservar el medio acuático y de impedir la contaminación<sup>11</sup>.

## 2. 2. La obligación de no causar daños sensibles

La obligación de no causar daños sensibles constituye otro de los principios generales esenciales en el ámbito de la protección de los cursos de agua internacionales contra la contaminación. Inspirada en la máxima *sic utere tuo ut alienum non laedas*, sirve de base al enunciado de la regla contenida en el principio 21 de la Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el medio humano, adoptada en Estocolmo el 16 de junio de 1972 que afirma la obligación de los Estados “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 o de zonas situadas fuera de toda jurisdicción nacional”.

Tanto la doctrina como la práctica y la jurisprudencia internacionales coinciden en el reconocimiento expreso de esta obligación, y en su trascendencia en el ámbito de la gestión y protección del medio acuático fluvial. Por lo que respecta a la doctrina, ese reconocimiento es, desde hace tiempo, lo suficientemente claro, y así recordamos las palabras de OPPENHEIM cuando afirmaba que el curso de los ríos internacionales está excluido del poder arbitrario de los Estados ribereños, por cuanto es una regla de Derecho Internacional que ningún Estado está autorizado a modificar las condiciones naturales de su propio territorio en perjuicio de las condiciones naturales del territorio del Estado vecino. Por esta razón, le está prohibido no solo detener o alterar el curso

<sup>9</sup> GAJA, Giorgio: “River Pollution in International Law”, *Recueil des Cours*, Colloque, 1973, pp. 371-374. A juicio de PIGRAU SOLÉ, “no debe ser admisible la excepción de uso equitativo para justificar la contaminación de las aguas...”. En la práctica es difícil que “pueda justificarse como uso equitativo y razonable un uso que comporte daños sensibles al medio ambiente” (PIGRAU SOLÉ, Antoni: *Generalidad y particularismo en el derecho de los usos de los cursos de agua internacionales. Reflexiones en torno al proyecto de artículos de la Comisión de Derecho Internacional*, Barcelona, 1994, pp. 81 y 83).

<sup>10</sup> CASTILLO DAUDI, Mireya: “La protección y preservación de los cursos de agua internacionales. El Convenio sobre el derecho de los usos de los cursos de agua internacionales para fines distintos de la navegación de 21 de mayo de 1997”, *Anuario de Derecho Internacional*, XV, 1999, p. 136.

<sup>11</sup> Affaire relative à des usines de pâte à papier sur le fleuve Uruguay (Argentine C. Uruguay), Ordonnance 13 Juillet 2006 (mesures conservatoires), CIJ, *Affaires* (2006), parrrs. 4, 11 y 20 de la Orden.



de un río sino también utilizar sus aguas de forma tal que cause perjuicios al Estado vecino o le impida en su territorio hacer un uso correcto del curso del río<sup>12</sup>.

Ello se refleja igualmente en la práctica internacional que registra un número creciente de tratados relativos al aprovechamiento de cursos de agua internacionales en los que aparece recogida esta obligación<sup>13</sup>.

En el plano jurisprudencial es significativa la ya citada sentencia arbitral dictada en el *asunto del Lago Lanoux*. En ella quedó establecida la idea de que lo esencial no es que un Estado introduzca cambios sustanciales en el régimen de un curso de agua internacional, sino que tales cambios causen un perjuicio considerable más allá de la frontera. A este respecto, manifestó el Tribunal arbitral que “admitiendo que exista un principio que prohíbe al Estado del curso superior alterar las aguas de un río en condiciones tales que se pueda perjudicar gravemente al Estado del curso inferior, tal principio no es aplicable al caso actual ya que... el proyecto francés no altera las aguas del río Carol”<sup>14</sup>.

Nos encontramos, por tanto, ante otro principio de aceptación general regulado en el art. 7 de la “Convención sobre el derecho de los usos de los cursos de agua internacionales para fines distintos de la navegación” en los siguientes términos:

*“1. Los Estados del curso de agua, al utilizar un curso de agua internacional en sus territorios, adoptarán todas las medidas apropiadas, para impedir que se causen daños sensibles a otros Estados del curso de agua. Cuando a pesar de ello se causen daños sensibles a otro Estado del curso de agua, el Estado cuyo uso los cause deberá, a falta de acuerdo con respecto a ese uso, adoptar todas las medidas apropiadas, teniendo debidamente en cuenta lo dispuesto en los artículos 5 y 6 y en consulta con el Estado afectado, para eliminar o mitigar esos daños y, cuando proceda, examinar la cuestión de la indemnización”.*

Ahora bien, este art. 7 no define lo que ha de entenderse por “daños sensibles”. La práctica convencional cuando se refiere a la obligación que analizamos, suele emplear expresiones muy diversas tales como “modificación sensible y duradera”, “obras que podrían sensiblemente modificar”, “cambio sensible del régimen de las aguas”, “medidas susceptibles de ejercer una influencia sensible” o la propia expresión “daño o perjuicio sensible”<sup>15</sup>.

En el comentario al art. 7, la CDI afirma que la expresión “daños sensibles” significa que los efectos perjudiciales se deben poder determinar mediante pruebas objetivas<sup>16</sup>. Ciertamente y con independencia del término empleado, lo que sí resulta claro es la necesidad de establecer *critérios* sobre la base de los cuales se pueda precisar lo que constituye un “daño sensible”, que justifique la oposición de los Estados ribereños susceptibles de ser afectados. El daño o perjuicio, genéricamente considerado, debe

<sup>12</sup> OPPENHEIM, L.: *International Law*, 7ª ed., vol. I, Londres, 1948, pp. 259 y 430.

<sup>13</sup> Sobre esta práctica PONTE IGLESIAS: *La contaminación...*, cit., pp. 90-91.

<sup>14</sup> NU, *Recueil de Sentences Arbitrales*, vol. XII..., cit., pp. 316-317. Esta obligación de no causar daños sensibles ha sido también reconocida por el TPJI en el *asunto de las aguas del Mosa* en los siguientes términos: “cada uno de los Estados tiene la libertad, mientras actúe en su propio territorio de modificarlos, agrandarlos, transformarlos, llenarlos e incluso aumentar su volumen de agua con nuevas aportaciones visto que ello no supone perjuicio para la extracción de agua en el canal de alimentación previsto en la Convención...” (CPJI, Serie A/B, nº 70, p. 23).

<sup>15</sup> PONTE IGLESIAS: *La contaminación...*, cit., p. 96.

<sup>16</sup> “Informe de la Comisión de Derecho Internacional sobre la labor realizada en su cuadragésimo sexto período de sesiones”, *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional* 1994, vol. II, Segunda parte, Naciones Unidas, Nueva York y Ginebra, 1997, p. 163



ser el resultado de la utilización del curso de agua internacional siempre que ésta implique un *cambio* “sensible”, “perjudicial” en el volumen o calidad de las aguas, que afecte a los intereses de otros Estados ribereños. De tal forma que sería posible, al menos en principio, avanzar dos criterios para que el daño pueda ser apreciado y calificado. El primero de ellos apunta a que el daño debe tener cierta importancia, no puede ser presunto ni posible, sino que tiene que ser real. Un daño se considera sensible si resulta incompatible con la utilización equitativa y razonable de las aguas interfiriéndola o impidiéndola. El segundo criterio exige que no se trate de una mera incomodidad pasajera y sin mayor trascendencia derivada del hecho de la vecindad.

A tal efecto, resulta relevante el laudo arbitral dictado el 11 de marzo de 1941 en el *asunto de la Fundición de Trail* en el que se afirma que “con arreglo a los principios del Derecho Internacional..., ningún Estado tiene el derecho de usar o permitir el uso de su territorio en forma que el territorio de otro Estado o las personas o propiedades que allí se encuentren sufran daños por efectos del humo, cuando el asunto tiene serias consecuencias y el daño queda demostrado por pruebas claras y convincentes”<sup>17</sup>.

Es importante añadir que el art. 7 de la Convención de 1997 se refiere a la adopción de *medidas apropiadas* ya para impedir que se causen daños sensibles, ya para eliminar o mitigar esos daños. ¿Qué medidas son éstas? A este respecto, y en relación con la contaminación de los cursos de agua internacionales, me parece apropiada la opinión de CASTILLO DAUDI, cuando entiende que dentro de estas medidas hay que incluir los *principios de precaución* y de *evaluación del impacto ambiental*, enunciados en los principios 15 y 17 respectivamente de la Declaración de Río de 1992<sup>18</sup>.

En el caso en cuestión, *las plantas de celulosa sobre el Río Uruguay*, Argentina subraya reiteradamente “el derecho a que el Uruguay no autorice ni emprenda la construcción de obras susceptibles de causar perjuicios sensibles al río Uruguay”, pues considera que “la puesta en funcionamiento de las plantas de pasta de celulosa CMB y Orion causará indefectiblemente un perjuicio sensible a la calidad de las aguas del río Uruguay y un perjuicio sensible transfronterizo a la Argentina y que este perjuicio resulta de la elección del sitio, de la tecnología seleccionada y de las técnicas previstas para el tratamiento de los efluentes líquidos, de los residuos sólidos y de las emisiones gaseosas, entre otros elementos”<sup>19</sup>. Sin embargo, en su decisión sobre medidas cautelares de julio de 2006, el TIJ, señaló que de momento “las constancias del caso no contienen ningún elemento que pruebe que la decisión de Uruguay de autorizar la construcción de las plantas generaría un riesgo inminente de perjuicio irreparable para el medio acuático del Río Uruguay o para los intereses económicos y sociales de las poblaciones ribereñas establecidas en el margen argentino del río”. Argentina, en opinión del Tribunal, no ha aportado pruebas suficientes al respecto<sup>20</sup>.

<sup>17</sup> NU, *Recueil de Sentences Arbitrales*, vol. III, pp. 1965-1966. Asimismo, en el *asunto Wütemberg y Prusia c. Baden relativo a la infiltración del Danubio*, de 17-18 de junio de 1927, el Tribunal Constitucional Alemán declara que el Estado no debe causar un daño considerable y habla de medidas que tengan una influencia decisiva sobre el curso de agua (Annual Digest of Public International Law Cases, 1927-28: 128).

<sup>18</sup> CASTILLO DAUDI: *ob. cit.*, pp. 139-140.

<sup>19</sup> *Affaire relative à des usines de pâte à papier sur le fleuve Uruguay (Argentine C. Uruguay)*, Ordonnance 13 Juillet 2006..., *cit.*, párrs. 14, 15 y 52..

<sup>20</sup> *Ibidem*, párrs. 73, 74 y 75. Ahora bien, esta afirmación del Tribunal no excluye, como reconoce el propio órgano judicial, la posibilidad de una decisión que disponga el cese de los trabajos o la modificación o desmantelamiento de las obras, si fuera establecido que la construcción de las plantas conlleva un menoscabo de los derechos argentinos (parr. 78 de la Orden).



### **2.3. La obligación general de cooperar. El intercambio regular de datos e información**

El principio de la utilización y participación equitativa y razonable de las aguas y la obligación de no causar daños sensibles se complementan con la obligación general de cooperar.

La exigencia general de cooperar en relación con la preservación del medio ambiente aparece recogida asimismo en la Declaración de Estocolmo de 1972, cuyo principio 24 proclama que "... Es indispensable cooperar, mediante acuerdos multilaterales o bilaterales o por otros medios apropiados para evitar, eliminar o reducir y controlar eficazmente los efectos perjudiciales que las actividades que se realicen en cualquier esfera, puedan tener para el medio, teniendo en cuenta debidamente la soberanía y los intereses de todos los Estados".

La Convención de 1997 enuncia esta obligación en su art. 8, estableciendo que los Estados ribereños cooperarán sobre la base de los principios de la igualdad soberana, la integridad territorial, el provecho mutuo y la buena fe con la finalidad de lograr una utilización óptima y una adecuada protección de un curso de agua internacional. A tal efecto, determinarán las modalidades de cooperación, considerando la posibilidad de establecer las comisiones o los mecanismos conjuntos oportunos en orden a facilitar dicha cooperación.

El contenido de esta obligación general de cooperar para lograr una utilización óptima y una protección adecuada del curso de agua internacional viene determinado por el *deber de intercambio regular de datos e información*. Contenido en el art. 9 de la Convención de 1997, se configura como un principio de particular importancia para la protección eficaz de los cursos de agua internacionales, la preservación de la calidad del agua y la prevención de la contaminación<sup>21</sup>, que implica la obligación de los Estados ribereños de intercambiar, de manera periódica, los datos y la información que sean factibles, así como las previsiones correspondientes en relación con el estado del curso de agua internacional y que afectan principalmente a cuestiones de carácter hidrológico, meteorológico, ecológico y de calidad del agua. Se trata de una información sistemática —distinta del envío especial de información acerca de las medidas proyectadas prevista en la parte III de la Convención— que tiene por objeto garantizar la utilización equitativa y razonable de las aguas, y determinar posibles perjuicios sensibles.

Además, en el suministro de la información y datos, los Estados del curso de agua deben actuar de buena fe y con ánimo de cooperación.

La recopilación, elaboración y difusión de estos datos e información se puede canalizar a través de mecanismos conjuntos o cualquier otra vía que los Estados ribereños estimen oportuna. La técnica comúnmente más empleada es el recurso a las *comisiones internacionales* encargadas de la administración de cursos de agua internacionales. Un ejemplo lo tenemos en el propio Estatuto del Río Uruguay, cuyo art. 28 establece la obligación de las Partes de suministrar, semestralmente, a la Comisión Administradora del Río (en adelante CARU), 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.

---

<sup>21</sup> "Informe de la Comisión de Derecho Internacional sobre la labor realizada en su cuadragésimo sexto...", cit., p. 117, párr. 16.



#### 2.4. El deber de información y consulta previas

Este deber entraña la obligación del Estado ribereño que se proponga emprender una obra o utilización en un curso de agua internacional, susceptible de producir alteraciones o daños sensibles en el medio acuático, de dar conocimiento a los demás Estados ribereños acerca de todos los datos que les permitan determinar si tal obra o utilización les causará efectos perjudiciales.

El art. 11 de la Convención de 1997 establece expresamente la obligación general de los Estados del curso de agua internacional de intercambiar información y consultas y, de ser necesario, negociar sobre los posibles efectos —tanto positivos como negativos— de las medidas proyectadas sobre el Estado de un curso de agua internacional. Esta exigencia de intercambio de información y celebración de consultas previas respecto de todos los efectos posibles de las medidas que se proyecten, elimina el que los Estados ribereños determinen unilateralmente la naturaleza real de dichos efectos<sup>22</sup>.

En sus arts. 12 y 13 respectivamente, la Convención recoge una serie de reglas de procedimiento relativas a las *medidas proyectadas que puedan causar efectos perjudiciales*, cuya finalidad es contribuir a evitar controversias entre los Estados de un curso de agua internacional. Así, el Estado ribereño antes de ejecutar o de permitir la ejecución de medidas susceptibles de causar un efecto perjudicial sensible, lo notificará oportunamente a otros Estados del curso de agua. Dicha notificación deberá ir acompañada de todos los datos técnicos y la información disponibles así como de los resultados de una evaluación de impacto ambiental, disponiendo los Estados afectados, salvo acuerdo en contrario, de un plazo de seis meses —prorrogable por otros seis meses—, a petición de uno cualquiera de los Estados ribereños que resulten especialmente afectados para estudiar y evaluar tales medidas y comunicarle sus conclusiones.

Durante el transcurso del plazo indicado, el Estado notificante, tal como dispone el art. 14, viene obligado a no ejecutar las medidas proyectadas que puedan causar un efecto perjudicial sin el consentimiento de los Estados afectados, y a cooperar, facilitando todos los datos e informaciones adicionales que éstos le requieran.

Por su parte, a tenor del art. 15 de la Convención, los Estados ribereños susceptibles de ser afectados por las medidas proyectadas están obligados a comunicar “lo antes posible” las conclusiones relativas a los efectos de tales medidas a través de la presentación, dentro del plazo fijado de seis meses, de una exposición documentada de las razones en que se basan sus conclusiones.

De no haber respuesta dentro del plazo marcado, el art. 16 dispone que el Estado notificante podrá iniciar la ejecución de las medidas proyectadas con sujeción a dos condiciones. La primera es que la ejecución de tales medidas resulte compatible con las obligaciones que le imponen respectivamente los arts. 5 (utilización y participación equitativas y razonables) y 7 (obligación de no causar daños sensibles) de la Convención. La segunda condición es que los planes se lleven a cabo de acuerdo con lo expresado en la notificación y en cualesquiera otros datos e información suministrados.

Ahora bien, si el Estado o los Estados notificados concluyen que la ejecución de las medidas proyectadas resultan incompatibles con el principio de la utilización y participación equitativas y razonables o con la obligación de no causar daños sensibles, entonces, con base en el principio de buena fe, entablarán consultas y, en

<sup>22</sup> *Ibidem*, p. 118, párrs. 3 y 4.



su caso, negociaciones al objeto de alcanzar una solución equitativa. La solución equitativa puede consistir, por ejemplo, a juicio de la CDI, en la modificación de los planes para eliminar los aspectos potencialmente perjudiciales de las medidas proyectadas, el reajuste de otros usos que realicen cualquiera de los Estados o la concesión por el Estado notificante de una compensación monetaria o de otra índole aceptable para el Estado al que se haya hecho la notificación<sup>23</sup>.

Además, durante las consultas y negociaciones el Estado notificante “se abstendrá de ejecutar o permitir la ejecución de las medidas proyectadas durante un período de seis meses, y a menos que se acuerde otra cosa”, si así lo hubiera solicitado el Estado afectado en el momento en que realice la comunicación.

Cabe indicar, asimismo, que la Convención de 1997 prevé un procedimiento específico aplicable a aquellas situaciones en que un Estado de un curso de agua internacional que tenga razones suficientes para creer que otro Estado está proyectando medidas susceptibles de causarle un efecto perjudicial sensible, no haya recibido notificación alguna al respecto. En tal caso, dicho Estado puede solicitar al Estado que proyecta tales medidas que proceda a realizar la notificación conforme a lo dispuesto en el art. 12 de la Convención. Dicha solicitud deberá acompañarse de una exposición motivada de sus razones. Si el Estado que proyecta las medidas, tras reexaminar su posición, concluye fundadamente que no está obligado a realizar la notificación, lo comunicará al otro Estado. De no haber acuerdo, entonces los Estados iniciarán consultas y negociaciones en la forma indicada en el art. 17 de la Convención, absteniéndose el Estado de ejecutar o permitir la ejecución de las medidas proyectadas durante un plazo de seis meses, salvo que dicha ejecución sea de extrema urgencia para proteger la salud, la seguridad pública u otros intereses igualmente importantes. De concurrir alguna de estas circunstancias, el Estado que proyecte tomar las medidas hará una declaración formal sobre la urgencia de las mismas a los demás Estados del curso de agua internacional y les transmitirá los datos y la información pertinentes tal como prescribe el art. 19 de la Convención.

A la vista de lo expuesto, repárese en la importancia del deber de información y consulta previas en el ámbito de la utilización de los cursos de agua internacionales. El primer paso para la prevención de daños sensibles derivados de determinados usos es la posesión de la necesaria información al respecto. En el asunto de *las plantas de celulosa sobre el Río Uruguay*, Argentina argumenta que Uruguay al autorizar unilateralmente la construcción de las plantas, ha violado los artículos 7 a 13 del Estatuto que prevén, como veremos, un procedimiento obligatorio de información y de consulta previas a través de la CARU<sup>24</sup>. Desearíamos destacar en este punto, sobre el que se volverá más adelante<sup>25</sup>, que Uruguay, pese a entender que su decisión de autorizar la construcción de las citadas plantas no afecta a los derechos e intereses argentinos, no por ello está exento del cumplimiento de la obligación general de notificar dicho proyecto, tal como dispone la Convención de 1997 y el Estatuto de 1975.

## 2. 5. La obligación de prevenir, reducir y controlar la contaminación

<sup>23</sup> *Ibidem*, p. 124, párr. 2.

<sup>24</sup> Affaire relative à des usines de pâte à papier sur le fleuve Uruguay (Argentine C. Uruguay), Ordonnance 13 Juillet 2006..., cit., párrs. 4, 5 y 11 de la Orden.

<sup>25</sup> Ver *infra* epígrafe 5. Algunas cuestiones a debate.



Sentadas las normas y los principios generales de Derecho Fluvial Internacional que rigen la utilización y el aprovechamiento de los cursos de agua internacionales, sobre la base de una evaluación de la práctica internacional y al hilo de la “Convención sobre el derecho de los usos de los cursos de agua internacionales para fines distintos de la navegación” de 1997, el examen se centrará a continuación en la obligación de prevenir, reducir y controlar la contaminación.

Lo primero que constatamos es que la tendencia en materia de protección contra la contaminación de los cursos de agua internacionales se orienta no al establecimiento de prohibiciones absolutas de contaminar, sino a la elaboración y el afianzamiento de pautas tendentes a *prevenir la contaminación* en sí misma, esto es, a evitar nuevas formas de contaminación o a impedir el aumento de la contaminación existente. De ahí que si bien no se pueda hablar de la existencia de una norma de Derecho Internacional general definidora de una obligación absoluta de no contaminar el medio fluvial a cargo del Estado --la enunciación genérica de tal norma en el *positum* jurídico internacional requiere ser precisada a través de progresivos desarrollos del ordenamiento--, sí al menos parece existir, a nuestro juicio, un *deber de prevenir, reducir y controlar la contaminación fluvial* cuando ésta sea susceptible de causar un daño apreciable a los derechos de otros Estados ribereños del curso de agua internacional<sup>26</sup>.

La Convención de 1997, en su Parte IV relativa a la protección, preservación y gestión de los cursos de agua internacionales, consagra este *deber de prevenir, reducir y controlar la contaminación fluvial*. Su art. 21, tras definir la contaminación de un curso de agua internacional, establece en su párr. 2 que “Los Estados del curso de agua prevendrán, reducirán y controlarán, individual o, cuando proceda, conjuntamente, la contaminación de un curso de agua internacional que pueda causar daños sensibles a otros Estados del curso de agua o a su medio ambiente, incluso a la salud o la seguridad humanas, a la utilización de las aguas con cualquier fin útil o a los recursos vivos del curso de agua. Los Estados del curso de agua tomarán disposiciones para armonizar su política a este respecto”.

La obligación de prevenir la contaminación comprende la *obligación de actuar con la debida diligencia* para impedir el riesgo de tales daños. Esta deber aparece como una concreción de la obligación general que tienen los Estados ribereños de proteger y preservar, individual o conjuntamente, los ecosistemas de los cursos de agua internacionales, enunciada en el art. 20 de la Convención.

Además, el citado art. 21 de la Convención dispone en su párr. 3 que los Estados del curso de agua internacional, a petición de uno o de varios, se consultarán con el fin de fijar criterios comunes sobre la calidad de las aguas, elaborar listas de sustancias que deban ser objeto de regulación especial y establecer técnicas para hacer frente a la contaminación.

Es importante destacar también la exigencia contenida en el art. 21 de que los Estados del curso de agua tomen disposiciones para armonizar su política en materia de prevención, reducción y control de la contaminación. Esta armonización permitirá elevar el nivel de conservación, protección y mejora de la calidad del medio ambiente fluvial, la utilización más prudente y racional de los recursos hídricos, el incremento de la cooperación internacional en este ámbito y el fomento de medidas a escala internacional e interno.

<sup>26</sup> PONTE IGLESIAS: *La contaminación...*, cit., pp. 174-188.



Como sabemos en el *asunto de las plantas de celulosa*, Argentina con base en el art. 41 a) del Estatuto del Río Uruguay<sup>27</sup>, solicita del TIJ que decida y juzgue sobre “la obligación de tomar todas las medidas necesarias para preservar el medio acuático e impedir la contaminación y la obligación de proteger la biodiversidad y la pesca, incluyendo la obligación de elaborar un estudio ambiental completo y objetivo”<sup>28</sup>.

### 3. Un “régimen completo e innovador”. El Estatuto del Río Uruguay

El “Estatuto sobre la navegación y utilización de los recursos naturales del Río Uruguay”, de 26 de enero de 1975 --en vigor para ambas partes desde el 18 de septiembre de 1976--, establecido de conformidad con el “Tratado de Límites del Río Uruguay entre la República Oriental del Uruguay y la República Argentina”, de 7 de abril de 1961, ha creado, como recuerda el TIJ, un “régimen completo e innovador” con disposiciones detalladas, previendo una cooperación entre las Partes en caso de actividades que tengan incidencia sobre el medio ambiente fluvial y los mecanismos conjuntos para la utilización y la protección del río<sup>29</sup>.

El “Tratado de Límites del Río Uruguay”, aparte de regular la libertad de navegación en el tramo del río que delimita, establece en su art. 7 que el uso del río se acordará a través de un Estatuto, el cual contendrá, entre otras disposiciones, las relativas a la conservación de los recursos vivos y las destinadas a evitar la contaminación de las aguas.

Dicho Estatuto reconoce en su art. 27 el derecho de cada Parte de aprovechar las aguas del río, dentro de su jurisdicción, para fines domésticos, sanitarios, industriales y agrícolas.

Asimismo, el Estatuto crea la *Comisión Administradora del Río Uruguay* integrada por diez delegados --cinco por cada Estado Parte--, a la que asigna diversas funciones: dictar normas reglamentarias sobre conservación y preservación de los recursos vivos y prevención de la contaminación; coordinar la realización conjunta de estudios e investigaciones de carácter científico, especialmente los relativos al levantamiento integral del Río; establecer el régimen jurídico-administrativo de las obras e instalaciones binacionales que se realicen y ejercer la administración de las mismas; transmitir a las Partes las comunicaciones, consultas, informaciones y notificaciones que se efectúen de conformidad con el Estatuto; y cumplir las demás funciones que le han sido asignadas por el Estatuto y aquellas que las Partes convengan otorgarle por medio de canje de notas u otras formas de acuerdo.

El derecho de cada Parte de aprovechar las aguas del río, dentro de su jurisdicción, para los fines establecidos en el art. 27, se ejercerá sin perjuicio de la aplicación del *procedimiento* previsto en los artículos 7 a 12 cuando tal aprovechamiento sea de cantidad suficiente para afectar el régimen del río o la calidad de sus aguas.

Así, y en particular por lo que se refiere a este procedimiento, el art. 7 establece que:

<sup>27</sup> Argentina manifiesta al respecto que el art. 41 a) del Estatuto impone obligaciones sustantivas, que incluyen la obligación de Uruguay de abstenerse de contaminar el medioambiente y de causar en consecuencia un perjuicio económico, por ejemplo al sector del turismo, otorgándole al menos dos derechos: primero, el derecho a que Uruguay evite la contaminación y, segundo, el derecho de asegurar que tome las medidas adecuadas para proteger y preservar el medio acuático, de acuerdo con los estándares internacionales aplicables. Uruguay no ha respetado ninguna de estas dos obligaciones (*Affaire relative à des usines de pâte à papier sur le fleuve Uruguay (Argentine C. Uruguay)*, Ordonnance 13 Juillet 2006..., cit., párrs 33).

<sup>28</sup> *Ibidem*, párrs. 11 y 20.

<sup>29</sup> *Ibidem*, párr. 81.



María Teresa Ponte Iglesias/ *El conflicto de las plantas de celulosa sobre el Río Uruguay. Una valoración a la luz del Derecho Fluvial Internacional/ 1-26.-*

*“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 resolviera 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”.*

El art. 7 recoge la obligación de *información y consulta previas* a cargo del Estado ribereño que se proponga emprender una obra o utilización en el curso de agua internacional, susceptible de producir alteraciones o daños sensibles a otro Estado ribereño analizada *supra*. Además, en virtud del art. 13 del Estatuto esta obligación se extiende “a todas las obras... 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 en ambos tramos”.

El art. 7 fija un plazo máximo de 30 días para que la CARU, una vez recibida la comunicación del Estado que proyecte realizar la obra, determine si la misma es susceptible de causar un daño sensible a la otra Parte.

Independientemente de la decisión que adopte la CARU, el Estado que proyecte realizar la obra deberá también notificar a la otra Parte por conducto de la propia Comisión. Dicha notificación se acompañará de todos los datos técnicos y la información disponibles que permitan al Estado notificado evaluar los efectos posibles de la obra proyectada.

El desarrollo del *procedimiento de información y consulta previas* ante la CARU se regula en los arts. 8 a 12 del Estatuto. De acuerdo con este procedimiento, la Parte notificada, a partir del día en que su Delegación haya recibido la notificación, tendrá un plazo de ciento ochenta días para pronunciarse sobre el proyecto. Si la documentación aportada por la Parte que proyecte realizar la obra fuera incompleta, la Parte notificada dispondrá de treinta días para hacérselo saber a aquella, por intermedio de la Comisión. En este caso, el plazo de los ciento ochenta días comenzará a correr a partir del día en que la Delegación de la Parte notificada haya recibido la documentación completa. Además, si la complejidad del proyecto lo requiriera, este plazo podrá ser prorrogado por la Comisión.

Si la Parte notificada no contestara dentro del plazo establecido o si manifestara objeciones, la Parte notificante podrá autorizar la realización de la obra proyectada. No obstante, la parte notificada tendrá derecho a inspeccionar la obra que se esté ejecutando a los efectos de comprobar si se ajustan o no al proyecto presentado.

Ahora bien, sí la Parte notificada concluyera que la ejecución de la obra puede producir un perjuicio sensible a la navegación, al régimen del río o a la calidad de sus aguas, lo comunicará, a través de la CARU, a la otra Parte dentro del plazo fijado de los ciento ochenta días, precisando, entre otras cuestiones, cuáles son los aspectos de la obra susceptibles de ocasionar un daño sensible, las razones técnicas que permiten llegar a esa conclusión y las modificaciones que se sugieren al proyecto.



En el caso de que las Partes no se pongan de acuerdo, el Estatuto del Río Uruguay ofrece dos alternativas contempladas en los arts. 58, 59 y 60 respectivamente: el procedimiento conciliatorio que tiene lugar ante la CARU o a través de negociaciones directas entre las Partes y el procedimiento judicial ante el Tribunal Internacional de Justicia.

Además, es importante resaltar que el Estatuto consagra en su art. 41 la obligación de proteger y preservar el medio acuático frente a la contaminación en los siguientes términos:

*“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”.*

El Estatuto establece, asimismo, en su art. 42 una *responsabilidad* recíproca entre las Partes por los daños sufridos como consecuencia de la contaminación causada por sus propias actividades o por las que en su territorio realicen personas físicas o jurídicas. Esta cláusula consagra una obligación primaria de reparación, o lo que es lo mismo una responsabilidad objetiva por daños al medio fluvial, derivados de la actividades emprendidas bajo el control o la jurisdicción de una Parte.

Nos encontramos, por tanto, ante un conjunto de disposiciones articuladas “con el fin de establecer los mecanismos comunes necesarios para el óptimo y racional aprovechamiento del Río Uruguay” (art. 1 del Estatuto). Más aún, frente a opiniones que las tachan de obsoletas<sup>30</sup>, personalmente, creemos que resultan adecuadas para el logro del propósito manifestado en el art. 1 del Estatuto<sup>31</sup>. Y ello tal como por lo demás se exige en la “Convención sobre el derecho de los usos de los cursos de agua internacionales para fines distintos de la navegación”. El Estatuto de 1975, al igual que el Tratado del Río de la Plata y su Frente de Marítimo, concluido entre Argentina y Uruguay el 19 de noviembre de 1973, consagran uno de los procedimientos más perfectos en materia de información y consulta previas, además de contener normas de protección ambiental, consideradas innovadoras en aquel momento.

Examinado el marco jurídico internacional definidor de los derechos y las obligaciones de Argentina y Uruguay en orden a garantizar la utilización, aprovechamiento, conservación y protección del río Uruguay, procede valorar ahora en qué medida

<sup>30</sup> ABREU, Sergio: “Prólogo”, *Chimeneas en Fray Bentos. De un ámbito local a una proyección globalizada* (Heber Arbuét-Vignali y Luis Barrios, dirs.), Montevideo, 2006, p. 7. Opinión compartida por Arbuét-Vignali, Heber: “La guerra de papel. Reflexiones sobre el hecho y las posibilidades de sus Tribunales” (texto disponible en [http://www.webcongress.net/congresos/modulos/rutinas/mostrarinintervención\\_print.ph...](http://www.webcongress.net/congresos/modulos/rutinas/mostrarinintervención_print.ph...), 21/05/2007.

<sup>31</sup> En el mismo sentido se pronuncia PEREYRA, Ana María: “Marco internacional para la instalación de las plantas industriales de fabricación de celulosa en el Uruguay”, *Chimeneas en Fray Bentos...*, cit., p. 144.



ambos Estados ribereños se han ajustado a este marco jurídico, en particular al procedimiento previsto en el Estatuto de 1975.

#### 4. La incapacidad de las Partes para encontrar una solución

El fracaso del procedimiento conciliatorio previsto en el capítulo XIV del Estatuto del Río Uruguay condujo al Gobierno argentino a presentar, en diciembre de 2005, una nota en la que dejaba constancia formal de que, en su opinión, existía una controversia entre ambos países, cuya base jurídica era las divergencias en torno a la interpretación del Estatuto del Río Uruguay<sup>32</sup>. Y cinco meses después, concretamente el 4 de mayo de 2006, Argentina decide plantear una *demanda contra Uruguay* ante el *Tribunal Internacional de Justicia*, fundada en el hecho de que éste había violado las obligaciones que le incumben de acuerdo con el Estatuto de 1975 al autorizar la construcción y la eventual puesta en funcionamiento de dos plantas de celulosa sobre el río Uruguay, con referencia en particular a los efectos perjudiciales que las actividades de las citadas plantas tendrían sobre la *calidad de las aguas* del río y sus zonas de influencia.

Esta demanda sobre el fondo de la cuestión se acompaña de una *solicitud de dictado de medidas cautelares*, cuyo propósito es salvaguardar los derechos que el Estatuto de 1975 confiere a las Partes, en relación con las *obligaciones de naturaleza procesal y sustantiva*. Las obligaciones de naturaleza procesal se corresponden, según Argentina, con su derecho a ser plenamente informada y consultada respecto de toda actividad de construcción que afecta al río, con la posibilidad de poder formular objeciones a un determinado proyecto y, en caso en que la más mínima objeción sea presentada, con la facultad de recurrir al TIJ con miras a una solución efectiva de toda controversia antes de que sea autorizado cualquier proyecto de construcción; además, la comunidad de intereses y la confianza recíproca sobre las cuales está fundado el Estatuto de 1975, imponen a Uruguay la obligación de cooperar de buena fe con Argentina, en cumplimiento del régimen jurídico aplicable al río Uruguay. Por lo que respecta a las obligaciones de naturaleza sustantiva impuestas por el Estatuto a Uruguay, Argentina manifiesta que comprenden primeramente la de no autorizar ninguna construcción hasta tanto no se hayan cumplido las condiciones previstas por el Estatuto y, en segundo lugar, la de no contaminar el medio ambiente y de impedir todo perjuicio económico y social susceptible de producirse, incluyendo las pérdidas en turismo<sup>33</sup>.

En dicha solicitud, Argentina demanda del TIJ la adopción de una serie de medidas a tomar por parte de Uruguay, tales como: 1) suspender, de manera inmediata, tanto las autorizaciones concedidas a las CMB y Orion como los trabajos de construcción de Orion; 2) abstenerse de tomar más medidas unilaterales relativas a la construcción de

<sup>32</sup> La intención de la nota, en palabras de DRNAS DE CLEMENT, era "encuadrar la cuestión y los procedimientos en los términos del Estatuto del Río Uruguay, a fin de habilitar un eventual acceso de la Argentina a la jurisdicción de la Corte Internacional de Justicia para resolver la controversia –acceso que no requiere el consentimiento de Uruguay. Para ello, consideró: a) que el GTAN constituyó la instancia de negociación directa entre ambos países en relación con la cuestión suscitada por el proyecto de construcción de las dos plantas industriales de producción de celulosa; b) que, en defecto de alcanzar ambos países un acuerdo al 30 de enero de 2006, se habría cumplido el plazo de 180 días previsto en el Estatuto a los fines de habilitar a cualquiera de las partes para recurrir a la CIJ" (DRNAS DE CLEMENT, Zlata: "El diferendo de las celulósicas de Fray Bentos a la luz del Derecho Internacional", *Revista de Derecho Ambiental*, Nº 6, pp. 10-53, accesible en <http://www.acader.unc.edu.ar/artdiferendodelascelulosicas.pdf>).

<sup>33</sup> Affaire relative à des usines de pâte à papier sur le fleuve Uruguay (Argentine C. Uruguay), Ordonnance 13 Juillet 2006..., cit., párrs. 64 y 65.



las plantas que no respeten el Estatuto de 1975 y las otras normas de Derecho Internacional necesarias para su interpretación y aplicación, así como cualesquiera otras medidas susceptibles de agravar, extender o hacer más difícil la solución de la controversia, y 3) cooperar de buena fe con Argentina al objeto de garantizar la utilización racional y óptima del río Uruguay para proteger y preservar su medio acuático e impedir la contaminación.

El 13 de julio de 2006, el TIJ rechazó las medidas cautelares solicitadas por Argentina. En su decisión, el Tribunal, tras aplazar para la etapa de fondo del asunto la cuestión de si Uruguay cumplió o no plenamente con las disposiciones del Capítulo II del Estatuto de 1975 al autorizar la construcción de las dos plantas, concluye que no existen fundamentos para dar lugar a las medidas solicitadas por Argentina, afirmando –como ya hemos indicado– que “las circunstancias del caso no son de naturaleza tal que exijan el dictado de una medida cautelar ordenando a Uruguay suspender la autorización de construir las plantas de pasta de celulosa o suspender los trabajos de construcción propiamente dichos”<sup>34</sup>. El Tribunal sostiene que no se observan elementos que prueben “que la decisión del Uruguay de autorizar la construcción de las plantas generaría un riesgo inminente de perjuicio irreparable para el medio acuático del Río Uruguay o para los intereses económicos y sociales de las poblaciones ribereñas establecidas en el margen argentino del río”. Argentina no ha presentado evidencias suficientes que apunten a que la construcción de las plantas implicaría un perjuicio irreparable para el medio ambiente, ni ha probado que la construcción de las plantas representaría un riesgo de perjuicio económico y social irreparable<sup>35</sup>.

Argentina, de momento, en opinión del TIJ, tampoco ha aportado “pruebas que sugieran que la contaminación que eventualmente generaría la puesta en funcionamiento de las plantas sería de naturaleza tal que podría causar un perjuicio irreparable al Río Uruguay; que incumbe a la CARU velar por la calidad de las aguas reglamentando y restringiendo al mínimo el nivel de contaminación; que, en todo caso, el riesgo de contaminación no reviste un carácter inminente teniendo en cuenta que la explotación de las plantas no comenzará antes de agosto de 2007 (para Orion) y junio de 2008 (para CMB)”<sup>36</sup>.

Finalmente, el Tribunal exhorta a las Partes a cumplir con sus obligaciones en virtud del Derecho Internacional, subrayando la necesidad de que Argentina y Uruguay cumplan de buena fe los *procedimientos de consulta y cooperación* previstos en el Estatuto de 1975, teniendo a la CARU como el foro previsto al respecto; y a abstenerse de cualquier acción que pueda hacer más difícil la solución de la presente controversia<sup>37</sup>.

Tres meses después, el 29 de noviembre de 2006, y tras recurrir primero, como ya hemos dejado constancia, al *sistema arbitral del MERCOSUR* para plantear la presunta violación argentina del derecho de libre circulación en contravención de la normativa MERCOSUR<sup>38</sup>, Uruguay, en el marco del procedimiento iniciado por

<sup>34</sup> *Ibidem*, párr. 77 de la Orden.

<sup>35</sup> *Ibidem*, párr. 73 de la Orden.

<sup>36</sup> *Ibidem*, párr. 75 de la Orden.

<sup>37</sup> *Ibidem*, párr. 82 de la Orden.

<sup>38</sup> Véase sobre este asunto PASTORI FILLOL, Alejandro: “La (no) aplicación del Laudo del Tribunal Ad hoc del MERCOSUR sobre libre circulación en la controversia entre Uruguay y Argentina” (disponible en [http://www.webcongress.net/congresos/modulos/rutinas/mostrarinintervención\\_print.ph...](http://www.webcongress.net/congresos/modulos/rutinas/mostrarinintervención_print.ph...), 21/05/2007). DRNAS DE CLEMENT, Zlata: “Un fallo postmoderno (Laudo de 06/09/06 del TAH del MERCOSUR)”, *DeCITA*, vol. 7, Brasil-Argentina, 2007 (accesible en <http://www.acader.unc.edu.ar/artimfallloposmoderno.pdf>). De la misma autora vid. “Cuestiones de hecho y



Argentina, presentaba ante el Tribunal Internacional de Justicia una *solicitud de dictado de medidas cautelares* contra aquella en el asunto que comentamos, invocando a tal efecto los cortes de ruta sobre un puente internacional de “importancia esencial” para la comunicación entre ambos países, llevados a cabo por grupos organizados de ciudadanos argentinos con el objeto de impedir la construcción de las plantas de celulosa en territorio uruguayo, y los daños económicos considerables que éstos suponían. Uruguay pedía al TIJ la indicación de las siguientes medidas: adopción por Argentina de todas las medidas razonables y adecuadas para prevenir o hacer cesar la interrupción de la circulación entre los dos países; que se abstuviese de toda medida susceptible de agravar o extender el conflicto, así como también de cualesquiera otras que puedan afectar los derechos de Uruguay en disputa ante el TIJ.

Recién iniciado el año 2007, el Tribunal rechazó la solicitud uruguaya, concluyendo al respecto que no encuentra que haya al presente un riesgo inminente de perjuicio irreparable a los derechos de Uruguay objeto de la controversia, causados por los bloqueos de los puentes y las rutas que conectan a ambos Estados. Además, el Tribunal reiteró a las Partes la indicación formulada en su Orden de 13 de julio de 2006 acerca de cumplir con sus obligaciones en virtud del Derecho Internacional y con los *procedimientos de consulta y cooperación* contemplados en el Estatuto de 1975, constituyendo la CARU el foro previsto al respecto; y de abstenerse de cualquier acción que pueda hacer más difícil la resolución de la presente controversia<sup>39</sup>.

## 5. Algunas cuestiones a debate

### 5.1. ¿Ha faltado Uruguay a las obligaciones que le incumben?

A la vista de lo hasta aquí expuesto, cabe hacer algunas reflexiones. La primera tiene que ver con el presunto incumplimiento por parte de Uruguay de la *obligación de no causar daños sensibles* y de los *mecanismos de información y consulta previas* contemplados en el Estatuto de 1975. Sobre esta cuestión lo primero que se debe puntualizar, como ya se avanzó, es que dicho Estatuto reconoce en su art. 27 el derecho de cada Parte de aprovechar dentro de su jurisdicción las aguas del río para fines industriales. Este derecho se ejercerá sin perjuicio de la aplicación del procedimiento previsto en los artículos 7 a 12 cuando tal aprovechamiento sea de cantidad suficiente para afectar el régimen del río o la calidad de sus aguas. Las obras proyectadas por ENCE y por la empresa finlandesa Oy Metsä AB (en adelante “Botnia”), constituyen emprendimientos industriales independientemente de que una vez puestas en funcionamiento sean capaces, eventualmente, de afectar a la calidad de las aguas, causando un perjuicio sensible transfronterizo a Argentina.

Pero es que, además, esta eventualidad determina, tal como dispone, según hemos visto, el art. 11 de la Convención de 1997 y el art. 7 del Estatuto de 1975, la obligación general que tienen los Estados del curso de agua internacional de intercambiar información y consultas y, de ser necesario, negociar sobre los posibles efectos —tanto positivos como negativos— de las medidas proyectadas sobre el Estado de un curso de agua internacional. La obligación de dar aviso previo, tal como señaló el Tribunal arbitral en el *asunto del lago Lanoux* no puede depender de la apreciación exclusiva del Estado que se proponía emprender la obra. “La afirmación del Gobierno francés, según la cual los trabajos proyectados no pueden causar ningún perjuicio a

---

de Derecho en la controversia por las celulósicas del Río Uruguay”, *Revista Agenda Internacional*, Instituto de Estudios Internacionales de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2006.

<sup>39</sup> Affaire relative à des usines de pâte à papier sur le fleuve Uruguay (Argentine C. Uruguay), Ordonnance 23 janvier 2007 (mesures conservatoires), CIJ, *Affaires* (2007), párrs. 50 y 53.



los ribereños españoles, no es suficiente, contrariamente a lo que se ha sostenido, para eximir a éste de todas las obligaciones previstas... El Estado expuesto a sufrir los efectos de los trabajos emprendidos por un Estado limítrofe es el único juez de sus intereses, y si este último no ha tomado la iniciativa, no puede desconocerse al otro el derecho de exigir la notificación de los trabajos o concesiones que son objeto de un proyecto<sup>40</sup>. Ahora bien, este deber de notificación no lleva aparejado la necesidad del consentimiento del Estado o de los Estados ribereños afectados del curso de agua. Solamente, en el caso de que existan razones suficientes para creer que las medidas proyectadas pueden causar efectos perjudiciales sensibles para dichos Estados, cabría entonces, como señala el art. 14 de la Convención, la no ejecución de las obras sin el consentimiento de la parte o de las partes afectadas durante el plazo acordado para responder a la notificación. Además, a tenor del art. 7 del Estatuto del Río Uruguay, es la CARU quien determina si un proyecto puede producir un perjuicio sensible a la otra Parte, pudiendo “recabar directamente, de los distintos organismos públicos y privados de ambas partes, las informaciones técnicas necesarias para el cumplimiento de sus cometidos<sup>41</sup>”.

En el asunto de las plantas de celulosa sobre el río Uruguay, la República Argentina tendrá conocimiento oficioso del proyecto de instalación de una planta de fabricación de pasta de celulosa sobre la margen izquierda del río Uruguay a finales de 2002, siendo a partir de entonces cuando su delegación en el seno de la CARU, solicite de ésta, la información pertinente, al no tener constancia de que la República Oriental del Uruguay hubiera comunicado a la Comisión Administradora su intención de permitir la ejecución de un proyecto susceptible, en opinión de Argentina, de producirle un daño sensible por afectar a la calidad de las aguas del río Uruguay. Concretamente, en noviembre de 2002, la CARU solicitó a la Dirección Nacional de Medio Ambiente de Uruguay el estudio de impacto ambiental presentado por ENCE para emprender la construcción de una *planta de fabricación de pasta de celulosa* –denominada Celulosa M'Bopicuá (en adelante “CMB”)–<sup>42</sup>.

El 16 de octubre de 2003, tras la autorización ambiental previa otorgada a ENCE por el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente uruguayo para emprender la construcción de la planta CMB<sup>43</sup>, la delegación argentina en la CARU convocó una reunión extraordinaria exigiendo el cumplimiento del art. 7 del Estatuto del Río Uruguay y la puesta en marcha del procedimiento de información y consulta previas ante la Comisión Administradora. En dicha reunión, celebrada al día siguiente, la delegación argentina cuestionó la autorización dada por el Ministerio uruguayo<sup>44</sup>; y la delegación uruguaya se limitó a señalar que “siendo una obra nacional sobre la que Argentina no tiene autoridad para aprobar o no, solo existe el deber de informar y tomar las medidas necesarias para la protección ambiental”<sup>45</sup>.

Días más tarde, la Cancillería uruguaya envió a la CARU la información sobre la planta de celulosa proyectada presentada por la empresa ENCE. El Ministerio de Relaciones

<sup>40</sup> NU, *Recueil de Sentences Arbitrales*, vol. XII..., cit., p. 314.

<sup>41</sup> Art. 6 del Reglamento de la CARU de 18 de septiembre de 1976.

<sup>42</sup> La compañía española ENCE decidió en diciembre de 2006 reubicar la planta en Paraje Pereyra, cerca de la localidad de Conchillas, en el Departamento de Colonia.

<sup>43</sup> Ese mismo mes de octubre de 2003, la empresa finlandesa Botnia anuncia la instalación de otra planta de fabricación de pulpa de celulosa a 4 kms. de Fray Bentos, con una estimación de producción cifrada en un millón de toneladas al año. Al igual que en el caso anterior, Botnia comunica a la Dirección Nacional de Medio Ambiente el proyecto, obteniendo el 14 de febrero de 2005 la correspondiente autorización previa.

<sup>44</sup> Informe del Ministerio de Relaciones Exteriores de Uruguay de 23 de febrero de 2006, citado por DRNAS DE CLEMENT, Zlata: “El diferendo de las celulósicas...”, cit.

<sup>45</sup> ARBUET-VIGNALI, Heber y BARRIOS, Luis (eds.): *Chimeneas en Fray...*, cit., 17.



Exteriores argentino comunicó que la citada documentación resultaba insuficiente para emitir una opinión técnica fundada sobre las bondades ambientales del proyecto, y nada decía de los compromisos asumidos en el Estatuto del Río Uruguay<sup>46</sup>. Además, trasladó la queja de que Uruguay había autorizado *unilateralmente* a la sociedad española ENCE a emprender la construcción de una planta al margen del mecanismo previsto en el citado Estatuto.

Coherente con el análisis realizado hasta aquí, y en relación con la presunta violación por Uruguay de la obligación de información y consulta previas, y por ende del mecanismo previsto en los artículos 7 a 12 del Estatuto del Río Uruguay, hay que advertir que, en un primer momento, éste eludió la aplicación del mecanismo citado. Es más el derecho de aprovechar las aguas del río, dentro de su jurisdicción, para distintos fines, contemplado en el art. 27 del Estatuto, no le exime de la obligación que, a continuación, le impone el art. 28 de suministrar a la CARU, semestralmente, una relación detallada de los aprovechamientos que emprenda o autorice en las zonas del río sometidas a su jurisdicción, a los efectos de que ésta controle si los mismos, en su conjunto, producen perjuicio sensible. Ahora bien, tampoco podemos desconocer que “el intercambio regular de datos e información... se estipula como un primer paso hacia la cooperación entre los Estados ribereños a fin de garantizar una utilización equitativa y razonable, sin que ello implique un derecho de veto obstaculizador de los aprovechamientos que cada uno de ellos quiera llevar a cabo en sus territorios respectivos”<sup>47</sup>.

Aun a sabiendas de que se pueda argumentar en sentido contrario, es interesante observar que a partir del requerimiento de la delegación argentina ante la CARU, Uruguay procede a enviar la información solicitada. Cuestión distinta es que Argentina la haya considerado suficiente<sup>48</sup>.

En el primer trimestre de 2004, ambos Gobiernos deciden emprender negociaciones, alcanzando en marzo de ese mismo año un principio de acuerdo para poner fin al conflicto, a través del cual el Gobierno uruguayo se comprometía a suministrar toda la información relativa a la construcción de la planta y a encomendar a la CARU la realización de un plan de monitoreo de la calidad de las aguas del río Uruguay. A mediados de mayo, tiene lugar una reunión extraordinaria en la CARU, cuya acta asienta dicho plan de monitoreo acordado por ambas Partes, a llevar a cabo por la Comisión Administradora en el marco del Programa de calidad del agua y control de la contaminación (PROCON) de 1987<sup>49</sup>. Un año después, en marzo de 2005, el Jefe del Gabinete de Ministros de la República Argentina informaba al Congreso de la Nación acerca del acuerdo alcanzado sobre el régimen de monitoreo de las aguas del río Uruguay, subrayando que las plantas de celulosa proyectadas “no tendrían un impacto ambiental sensible del lado argentino, estimándose que el mismo se reduciría a los malos olores que habitualmente se desprende de este tipo de industrias”<sup>50</sup>. El paso

<sup>46</sup> Para MALAMUD, la reticencia uruguaya a informar a los argentinos se debía, en buena medida, a su temor, de que la inversión terminará fuera de su país (MALAMUD, Carlos: “La celulosa divide al Río de la Plata”, Real Instituto Elcano, ARI Nº 33/2006, 6/06/2006, p. 4.

<sup>47</sup> REMIRO BROTÓNS, Antonio/ RIQUELME CORTADO, Rosa/ ORIHUELA CALATAYUD, Esperanza/ DÍEZ-HOCHLEITNER, Javier/ PÉREZ-PRAT DURBÁN, Luis: *Derecho Internacional*, Valencia, 2007, p. 907

<sup>48</sup> Como señaló Uruguay, en su segundo turno de audiencias orales, Argentina no negó haber recibido una cantidad sustancial de información a través de una variedad de mecanismos y canales, y que las medidas tomadas por Uruguay en relación con el suministro de información fueron “completamente apoyadas por las minutas de la CARU” (Affaire relative à des usines de pâte à papier sur le fleuve Uruguay (Argentine C. Uruguay), Ordonnance 13 Juillet 2006..., cit., parr. 53).

<sup>49</sup> ARBUET-VIGNALI, Heber y BARRIOS, Luis (eds.): *Chimeneas en Fray...*, cit., 18.

<sup>50</sup> En <http://www.clarin.com/diario/2006/02/11/elpaís/p-01003.htm>.



siguiente fue la constitución de un *Grupo Técnico Binacional de Alto Nivel* (GTAN) con el objetivo de realizar estudios, intercambio de información y seguimiento de las consecuencias que sobre el ecosistema del compartido río Uruguay tendrá el funcionamiento de las plantas de celulosa proyectadas<sup>51</sup>.

Si, como se ha dicho, Uruguay no tenía voluntad de aplicar el plan de monitoreo acordado en el seno de la CARU, cabe preguntar por qué, como recuerda el TIJ en su decisión de 13 de julio de 2006, Uruguay al concluir el segundo turno de las observaciones orales reiteró expresamente, de una parte, “su intención de cumplir total y completamente con el Estatuto del Río Uruguay de 1975 y su aplicación” y repitió “como una expresión concreta de esa intención [...] su oferta de realizar monitoreos conjuntos y constantes con la República Argentina” considerando las consecuencias ambientales de la futura operación de las plantas”; de otra parte, afirmó “su intención de respetar plenamente el medio ambiente y todos los derechos humanos de los uruguayos y los argentinos, a través de una conducta caracterizada por la transparencia, la buena fe y la voluntad de actuar de forma cooperativa y solidaria” y “reiteró expresamente que las dos plantas operarían respetando los estándares de la Unión Europea para esta industria, que entrarán en vigor para la Unión Europea en 2007”<sup>52</sup>.

## 5.2. ¿Un derecho de veto?

La segunda reflexión apunta al hecho de que aun admitiendo que Uruguay no haya cumplido plenamente las obligaciones impuestas por los arts. 7 y siguientes del Estatuto, lo cierto es que la obligación de información y consulta previas no confiere al Estado notificado (en este caso Argentina), ni un *derecho de veto*, ni el derecho de retardar indebidamente los planes de aprovechamiento del Estado consultado.

En todo caso, si bien Uruguay tiene la obligación de conformidad con el principio de la buena fe de tomar en consideración, de un modo razonable, los diferentes intereses en presencia del otro Estado ribereño, intentando conciliarlos con los suyos propios, ello no implica que se halle obligado a adoptar la propuesta de Argentina. Como indicó el Tribunal arbitral en el *asunto del Lago Lanoux*, el Estado que proyecte ejecutar las obras “no está obligado a asociar en la elaboración de sus proyectos al Estado de aguas abajo”.

En palabras de FERNANDEZ DE CASADEVANTE, el objetivo de la obligación de información y consulta previas “no es obtener un acuerdo entre los Estados afectados relativo al proyecto de actividad de que se trate. Una afirmación en contraria supondría afirmar la existencia de un derecho de veto discrecional a favor del Estado expuesto, que le permitiría paralizar la actuación del Estado de origen en su territorio restringiendo la soberanía. Este derecho de veto y esta obligatoriedad de llegar a un acuerdo no existen en el Derecho Internacional general”<sup>53</sup>,

Como recuerda el Tribunal arbitral en el *asunto del Lago Lanoux* “admitir que en una materia determinada no se puede ejercer ya más competencia que con la condición o por la vía de un acuerdo entre dos Estados, es aportar una restricción esencial a la

<sup>51</sup> Aunque “todo parecía encaminarse correctamente”, como advierte ARBUET-VIGNALI, Heber en “La guerra de papel...”, cit., lo cierto es que tras seis meses de negociaciones y doce reuniones, el GTAN concluyó sus actividades el 30 de enero de 2006 sin haber alcanzado consenso alguno.

<sup>52</sup> Affaire relative à des usines de pâte à papier sur le fleuve Uruguay (Argentine C. Uruguay), Ordonnance 13 Juillet 2006..., cit., párrs. 56 y 83.

<sup>53</sup> FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE ROMANÍ, Carlos: *La protección del medio ambiente en Derecho Internacional, Derecho Comunitario y Derecho español*, Vitoria-Gasteiz, 1991, p. 71.



soberanía de un Estado, y sólo podría ser admitida en presencia de una demostración precisa". De no ser así, cómo se podría explicar el pronunciamiento del TIJ en la Orden de 16 de julio de 2006 cuando sostiene, como ya venimos apuntando, que las constancias del caso no ofrecen elemento alguno que pruebe que la decisión de Uruguay generaría un riesgo inminente de perjuicio irreparable para el medio acuático del río Uruguay o para los intereses económicos y sociales de las poblaciones ribereñas establecidas en el margen argentino del río<sup>54</sup>. Argentina no ha aportado hasta el momento pruebas que sugieran que la contaminación que eventualmente generaría la puesta en funcionamiento de las plantas sería de naturaleza tal que podría causar un perjuicio sensible al río Uruguay; en todo caso, el riesgo de contaminación no reviste un carácter inminente teniendo en cuenta que la explotación de las plantas no comenzará antes de agosto de 2007<sup>55</sup>.

La finalidad de esta obligación de información y consulta previas, como se subrayó, no es paralizar las obras del Estado notificante sino evaluar de antemano las incidencias que las mismas pueden tener sobre el medio ambiente, al objeto de convenir con el Estado consultado los medios y los métodos para evitar los daños sensibles, facilitando de esta manera a los Estados implicados un marco de actuación en orden a adecuar los proyectos de obras o actividades a la realidad de la vecindad que comparten.

No es la primera vez que Argentina cuestiona el cumplimiento del deber de información y consulta previas por parte de sus vecinos en relación con la utilización de cursos de agua internacionales. En este sentido, sobresalen los *asuntos de la construcción de la central hidroeléctrica de Itaipú* y del *llenado de la presa de Isla Solteira* respectivamente<sup>56</sup>.

Por último, cabría añadir que la decisión del TIJ de mantener la autorización, permitiendo la continuación de la construcción de las plantas de celulosa, no libera a Uruguay de su responsabilidad como consecuencia de no tomar todas las medidas necesarias para preservar el medio acuático e impedir la contaminación. No olvidemos que el art. 42 del Estatuto del Río Uruguay consagra, como ya se advirtió, una responsabilidad objetiva por daños al medio fluvial, derivados de las actividades emprendidas bajo el control o la jurisdicción de una de las partes.

### 5.3. Intereses nacionales vs. intereses regionales

Por último, y como tercera reflexión, es preciso tener en cuenta también que aunque, en general, el conflicto se ha planteado en términos ambientales, lo cierto es que los aspectos medioambientales, a nuestro juicio y como ya se ha dejado constancia en otro trabajo<sup>57</sup>, se han relegado, a un segundo plano. Ya no se busca tanto compatibilizar equilibradamente el desarrollo económico con un medio ambiente lo más sano posible, sino que el conflicto se presenta como un *desentendimiento en materia integración* entre ambos países, incapaces de aunar posiciones que atañen a sus intereses fundamentales, en un contexto en el que, como advierte MELLADO, "prima el interés nacional sobre el regional, los intereses domésticos sobre las necesidades de desarrollo de la región..., descubriendo abiertamente la insuficiencia

<sup>54</sup> Affaire relative à des usines de pâte à papier sur le fleuve Uruguay (Argentine C. Uruguay), Ordonnance 13 Juillet 2006..., cit., párrs. 73 a 76.

<sup>55</sup> *Ibidem*, párr. 75.

<sup>56</sup> Véase sobre el tema PONTE IGLESIAS, M<sup>a</sup> Teresa: *La contaminación...*, cit., pp. 119-121.

<sup>57</sup> PONTE IGLESIAS, M<sup>a</sup> Teresa: "El conflicto entre Argentina y la República Oriental del Uruguay por el establecimiento de plantas de celulosas sobre el río Uruguay", *Revista Española de Derecho Internacional*, Nº 2, 2006.



jurídico-institucional del MERCOSUR a la hora de dirimir conflictos de intereses nacionales<sup>58</sup>. El conflicto por las plantas de celulosa compromete de manera grave el futuro del proceso de integración regional, al afectar los sentimientos de pertenencia o de rechazo de los ciudadanos ante dicho proceso, lo que, sin duda, contribuye también a debilitar el bloque regional, agudizando todavía más tanto sus problemas internos como externos y la precaria institucionalidad que le sustenta<sup>59</sup>.

La ruptura de las buenas relaciones de vecindad entre Argentina y Uruguay, no solo ha dañado las relaciones bilaterales sino que, además, ha alcanzado al MERCOSUR, en unos momentos en que este proceso de integración se halla enfrentado a grandes desafíos.<sup>60</sup> Por ello, resulta no solo pertinente sino necesario que Argentina y Uruguay busquen, dentro del MERCOSUR y junto con los demás Estados Partes, la armonización de sus políticas forestales<sup>61</sup> al amparo del “Acuerdo Marco sobre Medio Ambiente del MERCOSUR”, de 21 de junio de 2001 --aprobado por decisión del Consejo Mercado Común Nº 02/01<sup>62</sup>--, cuyo objetivo básico es la *cooperación entre los Estados Parte* para lograr el desarrollo sostenible y la protección del medio ambiente, mediante la articulación de las dimensiones económicas y sociales, con la finalidad de apoyar y promover la ejecución de sus compromisos internacionales en materia ambiental, estimulando la armonización de directrices legales e institucionales y contribuyendo así a una mejor calidad ambiental y a la conservación de los recursos naturales al objeto de prevenir, controlar y mitigar los impactos ambientales en la zona mercosureña, con especial referencia a las áreas fronterizas.

Cualquiera que sea la decisión del TIJ sobre el fondo del asunto, la salida definitiva al conflicto exige inequívocamente la cooperación de las Partes. Compartimos plenamente la opinión de quienes abogan por retomar las negociaciones. En este sentido, es necesario explorar todas las vías posibles. El TIJ en sus pronunciamientos de 2006 y 2007 respectivamente, ha señalado que el foro natural para la resolución del conflicto es la CARU. Pero para ello resulta imprescindible la voluntad política y el diálogo permanente de las Partes.

Personalmente, creemos que los esfuerzos por encontrar una solución negociada deberían también mirar al MERCOSUR. Es más, como sabemos, el “Acuerdo Marco sobre Medio Ambiente del MERCOSUR” exige que las Partes profundizarán en el análisis de los problemas ambientales de la subregión con la participación de los organismos nacionales competentes y de las organizaciones de la sociedad civil, debiendo contribuir para que los foros e instancias del MERCOSUR consideren adecuada y oportunamente los aspectos ambientales pertinentes<sup>63</sup>. Sería una oportunidad única, como manifiestan algunos autores, para instalar definitivamente los temas ambientales como prioritarios en la agenda permanente del proceso de

<sup>58</sup> MELLADO, Noemí.: “Mercosur: Convergencias y divergencias “, disponible en [http://www.webcongress.net/congresos/modulos/rutinas/mostrarintervención\\_print.ph](http://www.webcongress.net/congresos/modulos/rutinas/mostrarintervención_print.ph).

<sup>59</sup> Sobre el particular ver FERNÁNDEZ, Wilson Nerys: “El conflicto argentino-uruguayo por las plantas de celulosa”, en [http://www.webcongress.net/congresos/modulos/rutinas/mostrarintervención\\_print.ph...](http://www.webcongress.net/congresos/modulos/rutinas/mostrarintervención_print.ph...), 21/05/2007.

<sup>60</sup> DRNAS DE CLEMENT, Zlata y HUMMER, Waldemar: “Problemas ambientales en el Río Uruguay. El caso de las pasteras (Argentina v. Uruguay)”, en [http://www.webcongress.net/congresos/modulos/rutinas/mostrarintervención\\_print.ph...](http://www.webcongress.net/congresos/modulos/rutinas/mostrarintervención_print.ph...),

<sup>61</sup> En este sentido, FERRER advierte sobre la necesidad de articular políticas públicas en el MERCOSUR para evitar que problemas como el de las papeleras se conviertan en “oportunidades de desarrollo, empleo y construcción de nuestros países, en el espacio solidario de la región” (FERRER, Aldo: “El laberinto de las papeleras. Imaginemos un escenario distinto”, *Clarín*, 27 de mayo de 2006, Sección Tribuna, Buenos Aires).

<sup>62</sup> En vigor para los Estados Parte desde el 23 de junio de 2004.

<sup>63</sup> Art. 6 f) del Acuerdo Marco.



---

*María Teresa Ponte Iglesias/ El conflicto de las plantas de celulosa sobre el Río Uruguay. Una valoración a la luz del Derecho Fluvial Internacional/ 1-26.-*

integración, trascendiendo de este modo las meras acciones declarativas, que una y otra vez se repiten, en el marco de reuniones políticas o técnicos-políticas<sup>64</sup>.

---

<sup>64</sup> SABSAY, Daniel,/DI PAOLA, M<sup>a</sup> Eugenia/NÁPOLI, Andrés/OLIVER, M<sup>a</sup> Fabiana: "Las plantas de celulosa en el Río Uruguay. El análisis de la normativa para una posible resolución del conflicto", Argentina, marzo 2006 en <http://www.farn.org.ar>



## Bibliografía

ARBUET-VIGNALI, Heber y BARRIOS, Luis (eds.): *Chimeneas en Fray Bentos. De un ámbito local a una proyección globalizada*, Montevideo, 2006.

ABREU, Sergio: "Prólogo", *Chimeneas en Fray Bentos. De un ámbito local a una proyección globalizada* (Heber Arbuét-Vignali y Luis Barrios, eds.), Montevideo, 2006.

Arbuét-Vignali, Heber: La guerra de papel. Reflexiones sobre el hecho y las posibilidades de sus Tribunales", disponible en [http://www.webcongress.net/congresos/modulos/rutinas/mostrarintervención\\_print.ph](http://www.webcongress.net/congresos/modulos/rutinas/mostrarintervención_print.ph) (21/05/2007).

CASTILLO DAUDI, Mireya: "La protección y preservación de los cursos de agua internacionales. El Convenio sobre el Derecho de los usos de los cursos de agua internacionales para fines distintos de la navegación de 21 de mayo de 1997", *Anuario de Derecho Internacional*, XV, 1999.

DRNAS DE CLEMENT, Zlata: "El diferendo de las celulósicas de Fray Bentos a la luz del Derecho Internacional", *Revista de Derecho Ambiental*, Nº 6, pp. 10-53, accesible en <http://www.acader.unc.edu.ar/artdiferendodelascelulosicas.pdf>

----- "Cuestiones de hecho y de Derecho en la controversia por las celulósicas del Río Uruguay", *Revista Agenda Internacional*, Instituto de Estudios Internacionales de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2006.

----- "Un fallo postmoderno (Laudo de 06/09/06 del TAH del MERCOSUR)", *DeCITA*, vol. 7, Brasil-Argentina, 2007 (accesible en <http://www.acader.unc.edu.ar/artimfalloposmoderno.pdf>

DRNAS DE CLEMENT, Zlata y HUMMER, Waldemar: "Problemas ambientales en el Río Uruguay. El caso de las pasteras (Argentina v. Uruguay)", en [http://www.webcongress.net/congresos/modulos/rutinas/mostrarintervención\\_print.ph](http://www.webcongress.net/congresos/modulos/rutinas/mostrarintervención_print.ph) (21/05/2007).

FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE ROMANÍ, Carlos: *La protección del medio ambiente en Derecho Internacional, Derecho Comunitario y Derecho español*, Vitoria-Gasteiz, 1991.

FERNÁNDEZ, Wilson Nerys: "El conflicto argentino-uruguayo por las plantas de celulosa", en [http://www.webcongress.net/congresos/modulos/rutinas/mostrarintervención\\_print.ph...](http://www.webcongress.net/congresos/modulos/rutinas/mostrarintervención_print.ph...) (21/05/2007).

FERRER, Aldo: "El laberinto de las papeleras. Imaginemos un escenario distinto", *Clarín*, 27 de mayo de 2006, Sección Tribuna, Buenos Aires.

GAJA, Giorgio: "River Pollution in International Law", *Recueil des Cours*, Colloque, 1973.

MALAMUD, Carlos: "La celulosa divide al Río de la Plata", Real Instituto Elcano, ARI Nº 33/2006, 6/06/2006.

MELLADO, Noemí.: "Mercosur: Convergencias y divergencias", disponible en [http://www.webcongress.net/congresos/modulos/rutinas/mostrarintervención\\_print.ph](http://www.webcongress.net/congresos/modulos/rutinas/mostrarintervención_print.ph) (21/05/2007).

OPPENHEIM, L.: *International Law*, 7ª ed., vol. I, Londres, 1948.

PASTORI FILLOL, Alejandro: "La (no) aplicación del laudo del Tribunal Ad Hoc del MERCOSUR sobre libre circulación en la controversia entre Uruguay y Argentina" (disponible en [http://www.webcongress.net/congresos/modulos/rutinas/mostrarintervención\\_print.ph](http://www.webcongress.net/congresos/modulos/rutinas/mostrarintervención_print.ph) (21/05/2007).

PEREYRA, Ana María: "Marco internacional para la instalación de las plantas industriales de fabricación de celulosa en el Uruguay", *Chimeneas en Fray Bentos. De*



María Teresa Ponte Iglesias/ *El conflicto de las plantas de celulosa sobre el Río Uruguay. Una valoración a la luz del Derecho Fluvial Internacional/ 1-26.-*

*un ámbito local a una proyección globalizada* (Heber Arbuet-Vignali y Luis Barrios, eds.), Montevideo, 2006.

PIGRAU SOLÉ, Antoni: *Generalidad y Particularismo en el Derecho de los usos de los cursos de agua internacionales. Reflexiones en torno al proyecto de artículos de la Comisión de Derecho Internacional*, Barcelona, 1994.

PONTE IGLESIAS, M.<sup>a</sup> Teresa: *La contaminación fluvial: Cuestiones de responsabilidad internacional*, Santiago de Compostela, Xunta de Galicia, 1989.

----- “El conflicto entre Argentina y la República Oriental del Uruguay por el establecimiento de plantas de celulosas sobre el río Uruguay”, *Revista Española de Derecho Internacional*, Nº 2, 2006.

REMIRO BROTONS, Antonio/ RIQUELME CORTADO, Rosa/ ORIHUELA CALATAYUD, Esperanza/ DÍEZ-HOCHLEITNER, Javier/ PÉREZ-PRAT DURBÁN, Luis: *Derecho Internacional*, Valencia, 2007.

ROBLES, Alberto José y SANGUINETTI, Mariana: “Conflicto entre Argentina y Uruguay por la instalación de dos plantas de celulosa sobre el río Uruguay”, *Revista del Instituto del Mundo del Trabajo*, 14/02/2006, <http://www.mundodeltrabajo.org.ar>.

SABSAY, Daniel,/DI PAOLA, M<sup>a</sup> Eugenia/NÁPOLI, Andrés/OLIVER, M<sup>a</sup> Fabiana: “Las plantas de celulosa en el Río Uruguay. El análisis de la normativa para una posible resolución del conflicto”, Argentina, marzo 2006, en <http://www.farn.org.ar>.

TORRES, Jorge José: “Argentina-Uruguay: Entre la política y el Derecho Internacional”, *Suplemento Tribunales del Diario “La Gaceta”*, del martes 20 de junio de 2006, Tucumán, Argentina.

#### **María Teresa Ponte Iglesias.**

Doctora en Derecho. Catedrática de Derecho Internacional Público de la Universidad de Santiago de Compostela. Diplomada del Centro de Estudios e Investigación de Derecho Internacional y de Relaciones Internacionales de la Academia de Derecho Internacional de La Haya. Titular del Curso Permanente Jean Monnet sobre “Instituciones y Derecho de la Unión Europea”. Autora de diversas monografías y estudios de Derecho Internacional Público en los ámbitos del Derecho de los Cursos de Agua Internacionales, el Derecho Internacional del Medio Ambiente, la Responsabilidad Internacional, el Derecho del Mar, la Organización Internacional, las relaciones de vecindad y cooperación transfronteriza, la protección de los refugiados y desplazados internos, el Derecho Internacional Humanitario, los Derechos de los Pueblos Indígenas, el Derecho Comunitario europeo y el MERCOSUR.

Correo electrónico: [dpponte@usc.es](mailto:dpponte@usc.es)

Recepción del trabajo: 27/8/07

Fecha de aceptación: 7/12/07