

**EL DESENLACE DEL CONFLICTO DE LA CELULOSA:
ARGENTINA vs. URUGUAY**

SUSANA BORRÀS

Prof. colaboradora de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales

Universitat Rovira i Virgili

susana.borras@urv.cat

Recibido: 17 de mayo de 2010 / **Aceptado:** 19 de mayo de 2010

RESUMEN: Después de siete años de disputa, el 20 de abril de 2010, la Corte Internacional de Justicia (CIJ) ha puesto fin a una controversia, que ha enfrentado a Argentina y Uruguay, por la construcción de una fábrica de pasta de celulosa a orillas del Río Uruguay. La CIJ establece que Uruguay violó el Estatuto del Río Uruguay, que hace frontera entre los dos países, al no comunicar a Argentina la instalación de una potente fábrica papelera de capital finlandés. Este fallo desestima, por otra parte, la demanda Argentina, no quedando demostrado que la empresa contamine el río ni cause serios perjuicios a las poblaciones ribereñas, por lo que no exige su reubicación ni su desmantelamiento, como solicitaban los grupos ecologistas de Gualaguaychú, la población argentina más cercana a la papelera. El presente estudio pretende analizar desde un punto de vista crítico el fallo de la CIJ que, aparentemente salomónico, intenta resolver un conflicto político y diplomático entre los dos países, pero que no logra ser satisfactorio para la protección del ecosistema del Río Uruguay, a pesar de la evolución experimentada por el Derecho internacional del medio ambiente en las últimas décadas.

RESUM: Després de set anys de disputa, el 20 d'abril de 2010, la Cort Internacional de Justícia (CIJ) ha posat fi a una controvèrsia, que ha enfrontat a Argentina i Uruguai, per la construcció d'una fàbrica de pasta de cel·lulosa a la vora del Riu Uruguai. La CIJ ha entès que Uruguai va violar l'Estatut del Riu Uruguai, que fa frontera entre els dos països, en no comunicar a Argentina la instal·lació d'una potent fàbrica paperera de capital finlandès. Aquesta decisió desestima, per altra banda, la demanda d'Argentina,

no quedant demostrat que l'empresa contamina el riu ni causi seriosos perjudicis a les poblacions properes al riu, per la qual cosa no exigeix la seva reubicació ni el seu desmantellament, tal i com sol·licitaven els grups ecologistes de Gualeguaychú, la població argentina més propera a la paperera. El present estudi pretén analitzar, des d'un punt de vista crític, la decisió de la CIJ que, aparentment salomónica, intenta resoldre un conflicte polític i diplomàtic entre els dos països, però que no aconsegueix ser satisfactòria per a la protecció de l'ecosistema del Riu Uruguai, malgrat l'evolució experimentada pel Dret internacional del medi ambient en les darreres dècades.

SUMMARY: After seven years of dispute, in April 20, 2010, the International Court of Justice (CIJ) has put end to a controversy, which has faced Argentina and Uruguay, for the construction of a pulp mill factory on the banks of the Uruguay River. The ICJ establishes that Uruguay violated the Statute of the Uruguay River, which does border between both countries, when does not communicate to Argentina the installation of a powerful pulp mill of the Finnish capital. On the other hand, the ICJ scorns the demand of Argentina, because of it is not remaining demonstrated that the company contaminates the river causing serious prejudices to the riverside populations, for what it is required neither its relocation nor its dismantlement, since they were requesting the environmental groups of Gualeguaychú, the Argentine population nearest to the pulp mill. The present study tries to analyze, from a critical point of view, the ICJ decision that, seemingly salomonic, tries to solve a political and diplomatic conflict between both countries, but it is not satisfactory at all for the protection of the ecosystem of the Rio Uruguay, despite of the evolution experienced by the International environmental law in last decades.

PALABRAS CLAVE: Contaminación transfronteriza — solución pacífica de controversias — protección del medio ambiente — principio de prevención — principio de precaución — desarrollo sostenible

PARAULES CLAU: Contaminació transfrontera — solució pacífica de controvèrsies — protecció del medi ambient — principi de prevenció — principi de precaució — desarrollo sostenible

KEYWORDS: Cross-border pollution — peaceful settlement of disputes — environmental protection — prevention principle — precautionary principle — sustainable development

Sumario: I. Introducción. II. Los antecedentes del conflicto de las plantas de celulosa. III. Los aspectos jurídicos de la controversia a la luz del derecho internacional. IV. la solución de la controversia jurídica. 1. Las actuaciones en el Sistema de Resolución de Controversias del Mercosur. 2. Las actuaciones en la Corte Internacional de Justicia. 2.1. La demanda de Argentina. 2.2. La decisión sobre las medidas provisionales solicitadas por Argentina; 2.3. La decisión sobre las medidas cautelares solicitadas por Uruguay; 2.4. La sentencia de la CIJ: ¿un fallo salomónico? A. La vulneración de las obligaciones procesales. B. La ausencia de vulneración de las obligaciones de fondo. C. El fallo relativo a las alegaciones de las Partes. 2.5. La opiniones separadas y disidentes. V. Conclusiones. Referencias bibliográficas.

I. INTRODUCCIÓN

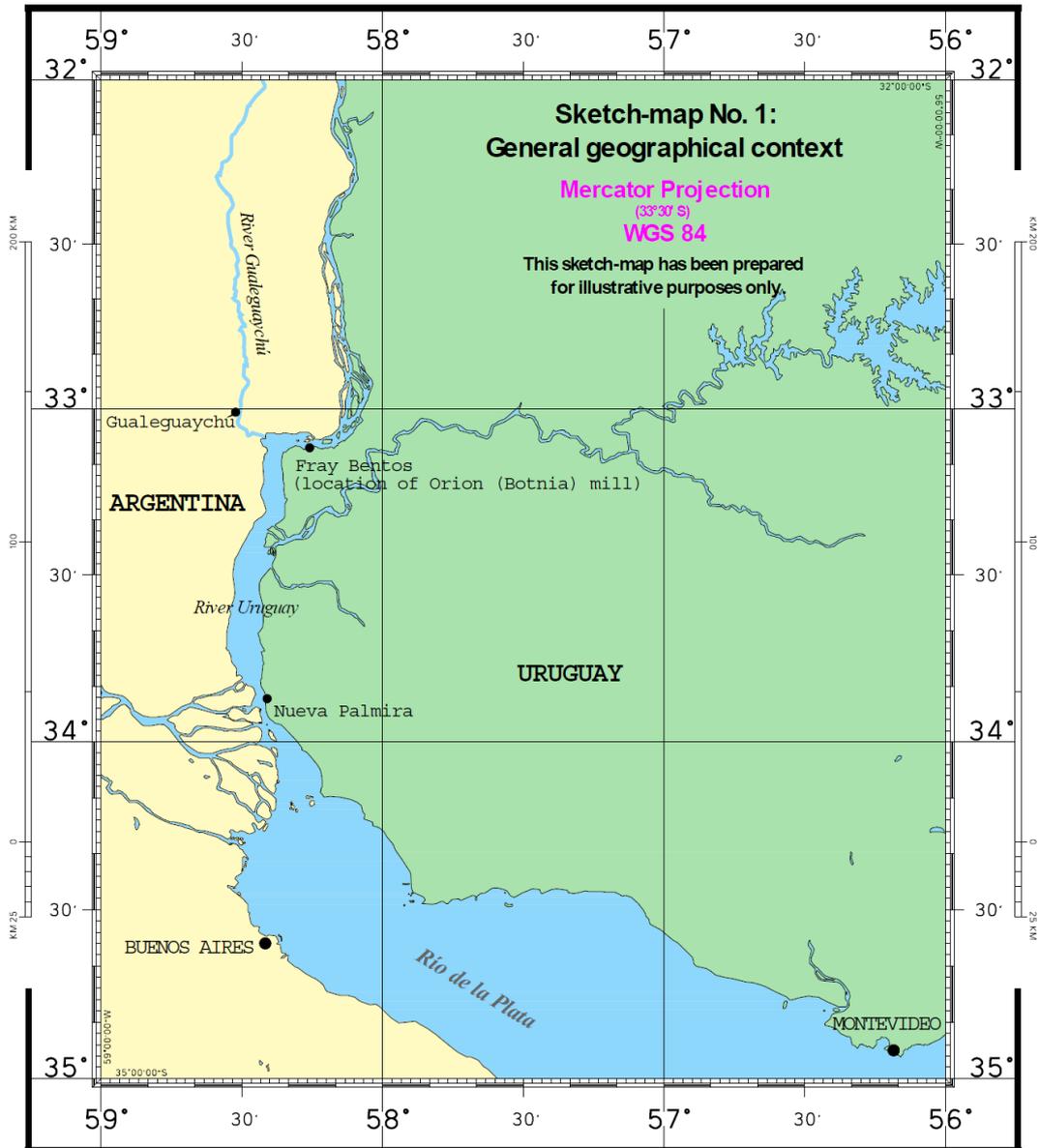
La Corte Internacional de Justicia (CIJ) ha emitido, el 20 de abril de 2010, su Sentencia en relación con la controversia que ha enfrentado a Argentina y Uruguay por la construcción de una fábrica de pasta de celulosa a orillas del Río Uruguay. Esta Sentencia reviste especial importancia para el Derecho internacional público. Por una parte, esta controversia constituye el primer caso internacional que se presenta ante la CIJ por dos países latinoamericanos en relación a cuestiones ambientales y la primera vez que Uruguay aparece ante la CIJ. Por otra parte, también es la primera vez que un Estado solicita a la CIJ el establecimiento de medidas provisionales para parar el desarrollo de proyectos de inversión extranjera, que a su vez fueron financiados en parte por el Banco Mundial. Además, es la primera vez que un proyecto del Banco Mundial ha sido el foco de una discusión en el seno de la CIJ.

La controversia se inicia con la decisión unilateral de Uruguay de permitir la instalación de una planta de celulosa de la empresa finlandesa UPM-Kymmene (antes propiedad de Metsä-Botnia, el segundo productor de pulpa más grande de Europa), en territorio uruguayo y sobre el Río Uruguay, cerca de la población uruguaya de Fray Bentos y la argentina de Gualeguaychú. La decisión de Uruguay de llevar a cabo la instalación de esta planta de celulosa generó inmediatamente el rechazo de Argentina, a quien preocupaba el impacto que esta planta de pasta de celulosa pudiera ocasionar sobre los principales recursos económicos de la zona, como la pesca y el turismo.

En su Sentencia, la CIJ resuelve la controversia concluyendo que Uruguay no ha cumplido con sus obligaciones de procedimiento de cooperar con Argentina y con la

Comisión Administrativa del Río Uruguay (CARU) durante el desarrollo de los proyectos para las plantas de celulosa CMB (ENCE) y Orión (Botnia). Pero también declara que Uruguay, al autorizar la construcción y puesta en marcha de la planta Orion (Botnia), no ha incumplido sus obligaciones de fondo relativas a la protección del medio ambiente contenidas en el Estatuto del Río Uruguay de 1975.

A pesar de la intervención de la CIJ en la controversia, no se ha podido impedir que la empresa finlandesa Botnia, hoy UPM, funcione desde el 2007 a orillas de la ciudad de Fray Bentos, produciendo y exportando celulosa. Como se puede observar en el siguiente mapa, la fábrica está ubicada cerca de la desembocadura del río Uruguay, que tiene 1.800 kilómetros y nace en Brasil y desemboca en el Río de la Plata. Irriga una superficie agrícola de 339.000 kilómetros cuadrados, dos veces la superficie de Gran Bretaña.



Fuente: Sentencia del Tribunal de Justicia de 20 de abril 2010, caso de las plantas de celulosa en el Río Uruguay (Argentina vs. Uruguay), p. 18.

Este proyecto ha generado una gran oposición social y ha contribuido al conflicto diplomático que ha mantenido enfrentados a ambos Estados, sin que los medios políticos de solución de controversias hayan prosperado, llegando, incluso, la disputa a instancias de la CIJ. En efecto, Argentina demandó a Uruguay, en mayo de 2006, ante la CIJ argumentando que la instalación de las plantas de pasta de celulosa es contaminante y su implantación se ha realizado en violación de las obligaciones de previa notificación

y consulta prevista por el Estatuto del Río Uruguay de 1975¹. Por su parte, Uruguay demandó a Argentina ante el sistema de solución de controversias del Mercosur y la CIJ, argumentando la presunta violación argentina del derecho de libre circulación por no haber evitado los cortes de carretera, contraviniendo así la normativa establecida por el Mercosur y, en el segundo caso, por las acciones y movilizaciones llevadas a cabo por movimientos organizados de la población de Gualeguaychú, que han provocado el bloqueo constante y corte de carreteras, en especial, de tres de los cuatro puentes internacionales que unen a Argentina con Uruguay, con la pasividad y tolerancia por parte del gobierno argentino, que incluso los ha utilizado para presionar al gobierno uruguayo en las negociaciones referidas a la instalación de las plantas de celulosa.

El caso objeto de estudio plantea pues cuestiones muy interesantes del Derecho internacional: cuestiones transfronterizas, de cooperación y sobre todo, de gestión de recursos naturales compartidos. Precisamente, este litigio entre Argentina y Uruguay es uno de los pocos casos en que se ha sometido una controversia ante la jurisdicción contenciosa de la CIJ en relación con cuestiones ambientales, además de los casos relativos al litigio entre Hungría y Eslovaquia en torno al Proyecto Gabčíkovo-Nagymaros, el litigio entre Australia y Nauru en relación con los fosfatos, el litigio entre Estados Unidos y Canadá en lo relativo a la frontera marítima en el Golfo de Maine, o los relativos a los ensayos nucleares de Francia en el Pacífico².

El presente caso se sitúa en una problemática que resulta más generalizada. El agotamiento y la degradación de los suministros de agua dulce causados por el rápido crecimiento de la población y la deficiente gestión, causan graves tensiones entre los principales usuarios de los recursos hídricos, es decir, los agricultores, la industria y los consumidores urbanos de muchos países. Y si bien las aguas que atraviesan fronteras nacionales adquieren una importancia aún más compleja y estratégica, la complejidad de los problemas no ha sido un obstáculo para gestionar la resolución de las

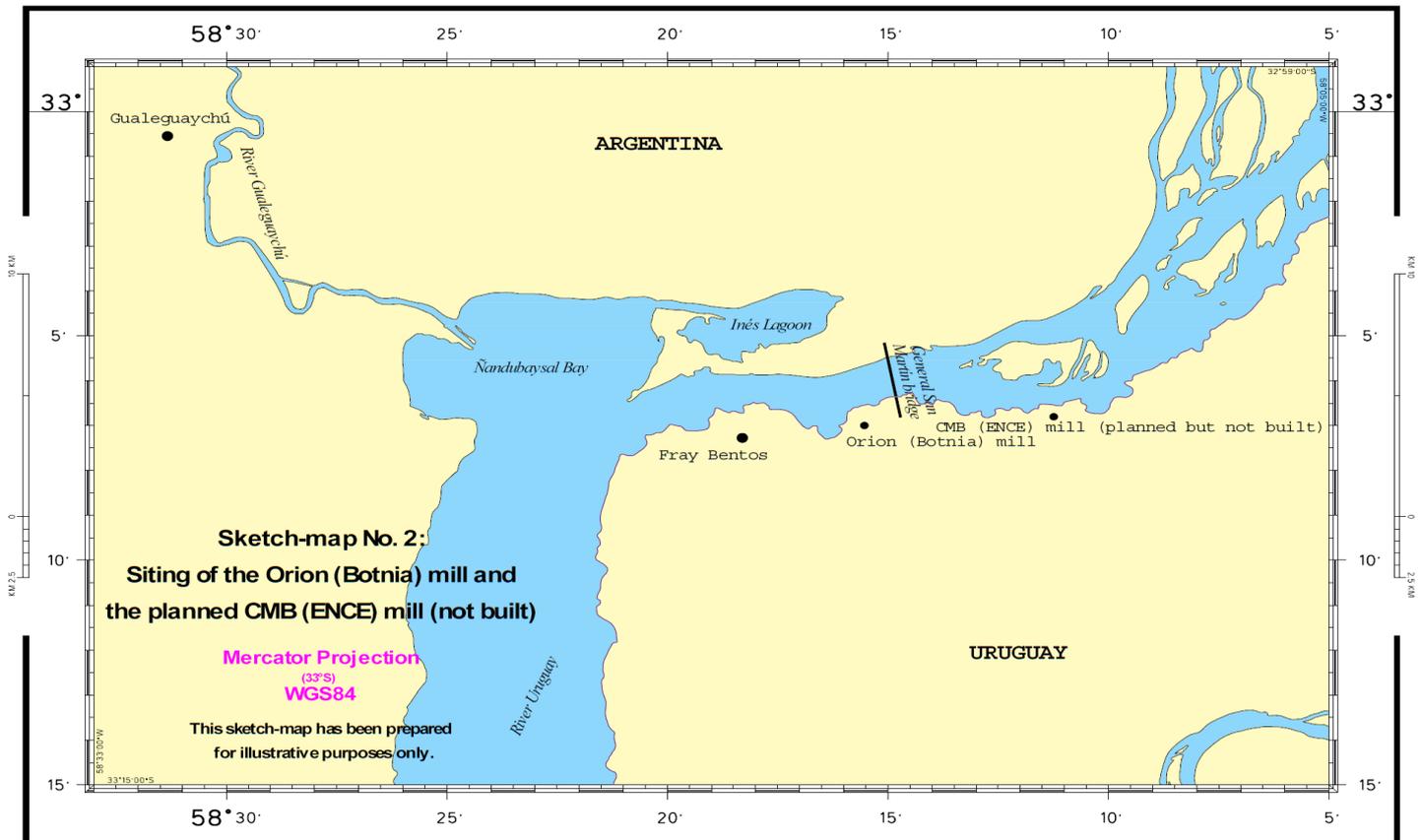
¹ Consultar Pulp Mills on the River Uruguay (Arg. v. Uru.) (Arg. Application Instituting Proceedings) (Submitted May 4, 2006), 3, *disponible en* <http://www.icj-cij.org/docket/index.php?p1=3&p2=3&k=88&case=135&code=au&p3=0>.

² *Vid.* Case Concerning the Gabčíkovo-Nagymaros Project (Hungría/ Eslovaquia), de 25 de septiembre de 1997, ICJ Rep. (1997); Case concerning Certain Phosphate Lands in Nauru, Preliminary Objections, de 26 de junio de 1992, ICJ Rep. (1992), pp. 240 y ss.; Case concerning Delimitation of the Marine Boundary in the Gulf of Maine Area, de 12 de octubre de 1984, ICJ Rep. (1984), pp. 245 y ss.; Nuclear Tests (Australia v. France) (1973-1974), ICJ Rep. (1974); Nuclear Tests (New Zealand v. France) (1973-1974), ICJ Rep. (1974); En la jurisdicción consultiva: Legality of the Use of Nuclear Weapons in Armed Conflict, Advisory Opinion, de 8 de julio de 1996, ICJ Rep. (1996), pp. 225 y ss.

controversias relacionadas con el agua por la vía diplomática. De hecho, en los últimos 150 años sólo se han producido 37 controversias graves en que ha habido episodios de violencia, en comparación con los 150 tratados que se han firmado. Los Estados suelen valorar positivamente estos acuerdos porque contribuyen a aumentar la estabilidad y predictibilidad de las relaciones internacionales en lo que se refiere a la gestión y protección de los recursos hídricos compartidos³. Según la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), desde el año 1985 se han redactado más de 3.600 tratados relacionados no sólo con recursos hídricos internacionales, en particular, en relación a la navegación y a la demarcación de límites, sino también con la necesidad de establecer la utilización, el desarrollo, la protección y la conservación sostenible de los recursos hídricos, mediante mecanismos que promueven la cooperación entre las Partes.

La presente nota se centra en el análisis del desenlace judicial del conflicto a través, principalmente, de la Sentencia de la CIJ, que permite observar y constatar, en particular, como el pronunciamiento de la Corte obvia la aplicación del Derecho internacional del medio ambiente y desvía su atención hacia consideraciones de orden formal, cuestiones que no hacen más que intentar buscar una solución diplomática acorde con la satisfacción de los intereses de ambas Partes en el conflicto, sin considerar al medio ambiente como un bien jurídico objeto de protección y como base para el disfrute de los derechos humanos. Este caso muestra que la movilización de la sociedad civil parece ser el instrumento de presión más efectivo para la protección del medio ambiente, en ausencia de una decisión más comprometida de la CIJ a favor de la protección ambiental de la región.

³ De hecho, la historia de los tratados internacionales sobre el agua se remonta a 2500 A.C., cuando las dos ciudades-Estados de Lagash y Umma, en Sumeria, establecieron un acuerdo para poner fin a una controversia sobre el agua a lo largo del río Tigris - que suele considerarse el primer tratado de la historia. Consultar el Informe de Naciones Unidas, *Decenio Internacional para la Acción: El agua, fuente de vida 2005-2015*, disponible en <http://www.un.org/spanish/waterforlifedecade/waterborders.html>.



Fuente: Sentencia del Tribunal de Justicia de 20 de abril 2010, caso de las plantas de celulosa en el Río Uruguay (Argentina vs. Uruguay), p. 19.

Es importante, en primer lugar, situar los principales fundamentos de hecho del caso que originaron la controversias entre Uruguay y Argentina, para seguidamente entrar a analizar las consideraciones jurídicas y la solución de la controversia en la jurisdicción internacional.

II. LOS ANTECEDENTES DEL CONFLICTO DE LAS PLANTAS DE CELULOSA

La producción de celulosa es una actividad productiva bastante importante en el ámbito latinoamericano: en diferentes países de esta región, tales como en Argentina, Chile, Brasil y Uruguay se ha potenciado la forestación árboles de rápido crecimiento,

destinados a este tipo de industrias, alcanzando más del 40% de las 10 millones de hectáreas de las plantaciones existentes en el mundo⁴.

Argentina, por ejemplo, cuenta con 10 plantas de pasta de celulosa, que producen 0,8 millones de toneladas de celulosa de las 220.000 hectáreas de eucaliptus situadas en las provincias de Corrientes y Entre Ríos⁵. Por su parte, Uruguay también potenció durante décadas la forestación de su territorio con especies comerciales, como el pino y el eucaliptus, gracias a la financiación del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo, llegando a cubrir 800.000 hectáreas de bosques de eucalipto con el objetivo de llegar a los 3 millones de hectáreas y dedicarse así a la producción de pulpa de celulosa para la industria del papel.

En este contexto, la proliferación de la forestación respondía, evidentemente, al interés del desarrollo industrial del país y a la superación de marcados períodos de recesión económica, mediante la apuesta por esta industria de pasta de papel. Por este motivo, en 2002, Uruguay inició las negociaciones con dos empresas multinacionales con la finalidad de instalar dos grandes plantas de celulosa cerca de Fray Bentos (de 500.000 y de 1.000.000 de toneladas, respectivamente), “Celulosa M’Bopicuá - CMB” de la compañía española Empresa Nacional de Celulosas de España (ENCE) y el proyecto “Orion” de la finlandesa Botnia, próximas a Fray Bentos (partido de Río Negro, Uruguay)⁶. Estos proyectos constituían una buena oportunidad para el desarrollo económico y social de Uruguay, puesto que las plantas permitirían ocupar a unos 2000 trabajadores en la construcción, unos 2500 en actividades metalúrgicas y, una vez instaladas, habrán generado unos 300 puestos de trabajo directo y un incremento del 1,8 del PIB de Uruguay. A pesar de los grandes beneficios económicos, debe considerarse que esta clase de industria genera un gran impacto ambiental: por una parte, ambas empresas son propietarias de 100.000 ha de tierra cada una, en las que crecen sus

⁴ RAMOS, P., *Papeleras: 10 claves para entender el costado económico*, Agencia Periodística del Mercosur (APM) - Órgano de Producción de la Facultad de Periodismo y Comunicación Social de la UNLP, Febrero 2006.

⁵ Consultar a MEIRELLES, D., “Forestación en el Cono Sur”, *Entre el desierto verde y el país productivo. El modelo forestal en Uruguay y en el Cono Sur*, Edición Casa Bertolt Brecht / REDES-Amigos de la Tierra, Montevideo, 2005.

⁶ La empresa forestal Oy Metsa-Botnia Ab, con el nombre comercial Botnia fue fundada en 1973 y pertenece a M-real Oyj, Metsaliitto Osuuskunta, y UPM-Kymmene Oyj. Consultar Metsa-Botnia, <http://www.botnia.com/en/default.asp?path=204>. Algunos analistas sostienen que se trata de la transformación productiva más importante de la historia uruguaya. A principios de 2006 la gigante empresa sueco-finlandesa Stora Enso ofreció instalar en la zona una tercera planta de celulosa de 1 millón de toneladas. *Vid.* RAMOS, “Papeleras...” *cit.*

eucaliptos y cada eucalipto consume 30 litros de agua por día y la mayoría de las plantaciones tiene 1.100 árboles por hectárea⁷. Y por otra, el ecosistema acuático del Río Uruguay es frágil, su bajo caudal en períodos del año, la presencia frecuente de flujos inversos y la existencia de una zona de sedimentación sobre la costa argentina frente a la planta, todo lo cual dificulta el drenaje de sustancias contaminantes⁸.

No obstante, en general, la decisión de construir estas plantas tenía apoyo en Uruguay, salvo por parte de grupos ambientalistas de Fray Bentos, respaldados por la población argentina de Gualeguaychú (Entre Ríos)⁹.

En octubre de 2003, el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente de Uruguay concedió a ENCE la autorización ambiental previa, después que la empresa española realizara una serie de estudios sobre el impacto ambiental y el Gobierno uruguayo convocase una audiencia pública para que la población de Fray Bentos planteara las preocupaciones ambientales por la instalación de la planta. Posteriormente, la empresa Botnia también recibió esta misma comunicación de autorización previa. A partir de entonces y entre los años 2005 y 2009 se organizaron

⁷ Informes pormenorizados acerca del impacto del modelo forestal que va hermanado con la construcción de las papeleras, las tecnologías de las plantas de celulosa y los datos que permiten discutir la apropiación y destrucción de recursos esenciales para generaciones futuras por parte de empresas tanto nacionales como extranjeras pueden ser consultados en los trabajos del Grupo ambientalista “Guayabira” en el sitio www.guayabira.org.uy.

⁸ Además, la producción de pasta de celulosa tiene particularidades muy significativas en relación al ecosistema: se basa en un doble consumo intensivo de recursos, tanto de madera como de agua. A su vez se suma al consumo cuantitativo del agua, el uso cualitativo, ya que a menudo los ríos sufren efectos contaminantes debido al uso de fertilizantes químicos y agrotóxicos. Informe elaborado por el grupo técnico interdisciplinario de la Asamblea Ciudadana Ambiental de Gualeguaychú, integrado por profesionales y científicos de la ciudad, publicado en *El Día*, julio, 2007.

⁹ Las principales reclamaciones de los grupos sociales contrarios a la instalación de las plantas se centran en denunciar que estas plantas ayudarán a consolidar y a ampliar un modelo forestal que está implicando graves impactos sociales y ambientales, que incrementan la latifundización y extranjerización de los suelos, que promueven la apropiación y destrucción de recursos esenciales, que destruyen y contaminan los recursos hídricos y la vida de los seres vivos, que destruyen fuentes de trabajo e ingresos ya existentes, que implican pérdida de soberanía sobre el uso de los recursos y generan divisiones entre los pueblos vecinos. Entre 1998 y 2001 la coalición de izquierda Frente Amplio, junto a la central sindical uruguaya, el PIT-CNT, criticaron el marco jurídico que se le otorgó a las empresas para su instalación en Uruguay. La organización ambiental Grupo Guayubira y Greenpeace criticaron también la instalación de las plantas de celulosa y se opusieron a la misma invocando razones de contaminación ambiental. Ver informes *Plantas de celulosa sobre el Río Uruguay (Botnia/Ence). Nueva Amenaza de una Industria Sucia* (Enero 2006), *El Futuro de la Producción de Celulosa y las técnicas de producción más favorables para el medio ambiente* (Febrero 2006), *Es imprescindible e impostergable la adopción de un “Plan de Producción Limpia para la Industria del Papel” en ambos países* (Marzo 2006).

sucesivas marchas y cortes de circulación, sobre todo promovidas por el pueblo de Gualeguaychú, a través del movimiento asambleario ambiental de Gualeguaychú¹⁰.

La Comisión Administradora del Río Uruguay (en adelante, la CARU) celebra una reunión extraordinaria, el 16 de octubre de 2003, a petición del gobierno argentino que exigió el cumplimiento del procedimiento de información y consulta previsto en el Estatuto del Río Uruguay de 1975, tras conocer que el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio ambiente uruguayo otorgó la autorización ambiental previa a ENCE. En esta reunión, mientras Argentina cuestionó esta autorización ambiental, Uruguay se limitó a señalar que dicho proyecto se trataba de una obra nacional sobre la que Argentina no tenía autoridad para aprobar o no, existiendo sólo el deber de informar y tomar las medidas necesarias para la protección ambiental. No obstante, el gobierno uruguayo trasladó dicha información diez días más tarde, aunque el gobierno argentino entendió que era claramente insuficiente.

Ante el incremento de las movilizaciones populares, en una reunión de 2 de marzo de 2004 ambos Gobiernos, al margen de la CARU, anuncian haber llegado a un acuerdo consistente en facilitar por parte de Uruguay, la información relativa a la construcción de la planta y en relación a la fase operativa, proceder a realizar el seguimiento, por parte de CARU, de la calidad de las aguas conforme a su Estatuto. En otra reunión extraordinaria de la CARU, de 15 de mayo 2004, se ratifica en su acta el plan de control de la calidad de las aguas del Río Uruguay, acordado por ambas Partes y en ese mismo mes, el Parlamento uruguayo ratifica el Tratado con Finlandia para proteger la inversión de Botnia en Fray Bentos, con una fuerte oposición popular. En junio Argentina y Uruguay llegaron a un acuerdo en la CARU para la instalación de las plantas, aunque este entendimiento no se ajustara a les disposiciones formales. A finales de 2004 se anuncia que las plantas se construirían tal como estaba planeado.

Paralelamente, los gobiernos argentino y uruguayo acordaron crear una nueva instancia de discusión: el llamado Grupo Técnico de Alto Nivel Argentino-Uruguayo (GTAN) que durante ocho meses (mayo 2005/enero 2006) convocaría a expertos, técnicos y especialistas, con el fin de estudiar y discutir las consecuencias de las paperas en

¹⁰ DELAMATA, G., *El movimiento asambleario de Gualeguaychú: construcción y reclamo (internacional, nacional y transnacional) de un derecho colectivo*, Documento de Trabajo N° 31, Serie “Documentos de trabajo”, Escuela de política y gobierno, Universidad Nacional de San Martín, 2007, disponible en: <http://www.unsam.edu.ar/escuelas/politica/documentos/31.pdf>.

funcionamiento sobre el ecosistema del Río Uruguay, evaluando en qué medida el proyecto podría tener efectos ambientales transfronterizos.

No obstante, a pesar de los esfuerzos negociadores de ambas Partes, a través de la CARU, a través del GTAN o incluso, mediante la mediación de la Monarquía y el Gobierno españoles no se logró un acuerdo. De hecho, la situación se agravó cuando el gobierno uruguayo decide autorizar oficialmente a la empresa Botnia (julio 2005) la concesión para construir y operar una terminal portuaria para actividades específicas de la planta de celulosa. Esta decisión motivó que el gobierno argentino presentara el 14 de diciembre de 2005 una nueva protesta en la que formalmente dejaba constancia de la existencia de una controversia entre ambos países centrada en la aplicación e interpretación del Estatuto del Río Uruguay.

III. LOS ASPECTOS JURÍDICOS DE LA CONTROVERSIA A LA LUZ DEL DERECHO INTERNACIONAL

El Río Uruguay constituye un espacio fronterizo entre Argentina y Uruguay que exige necesariamente el fomento de relaciones de buena vecindad, cooperación y concertación entre ambos territorios con el fin de optimizar la utilización sostenible del río. Precisamente, con este fin de establecer una gestión conjunta se adoptó el Tratado de Límites del Río Uruguay entre la República Oriental de Uruguay y la República Argentina, de 7 de abril de 1961¹¹. Este Tratado no sólo regula la libertad de navegación en el tramo del río que delimita, sino que supedita la regulación del uso del río mediante la adopción de un Estatuto, que debe contener disposiciones relativas al régimen jurídico de la utilización común del Río, atendiendo a la conservación de los recursos vivos y a evitar la contaminación de las aguas. En cumplimiento del Tratado, Argentina y Uruguay adoptan el Estatuto del Río Uruguay, de 26 de enero de 1975¹². En el Estatuto del Río Uruguay se manifiesta, entre otras cosas, la voluntad, de acuerdo con el artículo 1 del Estatuto, de “establecer los mecanismos comunes necesarios para el óptimo y racional aprovechamiento del Río Uruguay”, donde las Partes se obligan a proteger y preservar el medio acuático y, en particular, prevenir su contaminación, dictando las normas y adoptando las medidas apropiadas.

¹¹ Tratado de Límites entre la República Oriental del Uruguay y la República Argentina en el Río Uruguay, 1961.

¹² Estatuto del Río Uruguay, 26 de febrero 1975, 1295 *U.N.T.S.* 340.

En concreto, el Estatuto establece un régimen de comunicaciones e inspecciones frente a cualquier obra que pueda afectar la calidad de las aguas (arts. 7 a 12), teniendo en cuenta, según el artículo 13, que esta obligación se extiende a todas las obras que sean nacionales o binacionales, que cualquiera de las Partes proyecte utilizar, dentro de su jurisdicción, en el río Uruguay fuera del tramo definido como río y en las respectivas áreas de influencia en ambos tramos. Asimismo reconoce, el derecho de cada Parte de aprovechar las aguas del Río, dentro de su jurisdicción, para fines domésticos, sanitarios, industriales y agrícolas. Este derecho tiene su límite en lo dispuesto en los artículos 7 a 12, relativos a la no afectación de la calidad y cantidad de las aguas del Río. Y en el artículo 41, relativo al compromiso de proteger y preservar el medio acuático frente a la contaminación de las aguas. De acuerdo con esta disposición las Partes se obligan a proteger y preservar el medio acuático y, en particular, prevenir su contaminación, adoptando las normas y las medidas apropiadas, de acuerdo con los convenios internacionales aplicables y con adecuación a las pautas y recomendaciones de los organismos técnicos internacionales. La violación de esta obligación por cualquiera de las dos Partes genera la responsabilidad internacional del Estado por daños de un país frente al otro (art. 42). Asimismo se obligan a no disminuir en sus respectivos ordenamientos jurídicos ni las exigencias técnicas en vigor para prevenir la contaminación de las aguas, ni la severidad de las sanciones establecidas para los casos de infracción. En todo caso, deben 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. Cualquier proyecto o actividad que pueda incidir sobre este curso de agua internacional, como es la construcción de las dos plantas de fabricación de pasta de celulosa, y que afecte a la utilización y aprovechamiento común, debe estar sujeto a lo previsto en el Estatuto.

Las disparidades de intereses surgida a raíz del proyecto de instalación de estas plantas estaba siendo objeto de estudio por la CARU¹³, el organismo binacional, de carácter administrativo, creado al firmarse el Tratado bilateral de 1975 de límites, y que se rige por el Estatuto del Río Uruguay. De acuerdo con el artículo 7 del Estatuto, en un plazo máximo de 30 días la CARU, una vez recibida la comunicación del Estado que proyecte

¹³ Esta Comisión pretende guiar la relación y el diálogo entre ambos países para el aprovechamiento óptimo y racional del río, considerando las regulaciones jurídicas relativas a la pesca, navegación, subsuelo, etc., donde la preservación de la calidad ambiental del Río Uruguay es el marco fundamental.

realizar la obra, determinará si la misma es susceptible de causar un daño sensible a la otra parte.

La posición oficial de Argentina, en el ámbito del CARU no planteaba ninguna oposición a que Uruguay instalase las plantas, sino que expresaban preocupación por conocer su posible impacto ambiental, y solicitaba información que, en principio, Uruguay debería proporcionar formalmente en cumplimiento de las disposiciones del Estatuto del Río Uruguay, según el cual el Estado que proyecte realizar la obra debe notificar a la otra parte por conducto de la Comisión, aportando todos los datos técnicos y la información disponibles que permitan al Estado notificado evaluar los posibles efectos derivados de la obra proyectada, de acuerdo con los artículos 8 a 12 del Estatuto relativos al procedimiento de información y consultas previas ante la CARU¹⁴.

Por otra parte, la posición de Uruguay es afirmar que proporcionó la información correspondiente al impacto ambiental de las plantas de celulosa aunque, en realidad, lo hizo de un modo más informal que el previsto en el Estatuto. A pesar de esta irregularidad, el comportamiento de Uruguay fue aceptado por las autoridades argentinas, en lo que se refiere a impacto ambiental, pero no formalmente encuadrado en el Estatuto, en virtud de lo cual Uruguay conservaba su margen de acción.

IV. LA SOLUCIÓN DE LA CONTROVERSIA JURÍDICA

A pesar de los múltiples esfuerzos políticos y diplomáticos descritos anteriormente para acercar posiciones, Argentina y Uruguay no logran superar sus diferencias e inician el camino de la solución judicial de su controversia, incrementando la tensión de las relaciones entre ambos Estados.

En efecto, en defensa de sus respectivas posiciones y con el fin de llegar a una solución del conflicto, Uruguay inició en abril de 2006 una demanda contra Argentina ante el sistema de controversias del Mercosur, y Argentina inició en mayo de 2006 una demanda contra Uruguay ante la CIJ. En la demanda interpuesta por el gobierno

¹⁴ Según estos artículos, la parte notificada tendrá un plazo de 180 días para pronunciarse sobre el proyecto. En el caso que la documentación aportada resulte insuficiente, la parte notificada dispondrá de 30 días para comunicárselo a la contraparte por medio de la Comisión. Si la parte notificada, llega a la conclusión de que la obra proyectada puede causar 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 en un plazo de 180 días, indicando qué aspectos del proyecto son susceptibles de ocasionar un daño sensible. Si no hay acuerdo entre las Partes, el Estatuto prevé una solución conciliadora (arts. 58 y 59) y la solución judicial mediante el acceso a la jurisdicción de la CIJ de la Haya para resolver cualquier conflicto (art. 60).

uruguayo al Tribunal de Controversias del Mercosur se solicitaba que Argentina fuera declarada responsable por haber permitido los cortes de carreteras que obstaculizaban la libre circulación de bienes y servicios entre ambos países. En el segundo caso, la demanda es doble: por un lado, se denuncia a Uruguay por la violación del Estatuto del Río Uruguay al haber autorizado las obras y por otro, se solicita una medida cautelar que permita paralizar las obras mientras se desarrolle el juicio. Consecuentemente, Argentina, ante la imposibilidad de llegar a un acuerdo, utilizó el mecanismo previsto en el Estatuto del Río Uruguay y como país miembro de la Organización de las Naciones Unidas, al igual que Uruguay, recurrió a la CIJ el 4 de mayo de 2006 para que se dictaminara sobre la presunta violación del Estatuto de 1975¹⁵.

1. Las actuaciones en el sistema de resolución de controversias del Mercosur

El impacto económico de la práctica continuada de cortes de carreteras realizados por la Asamblea de Gualeguaychú, sobre todo a partir del 23 de diciembre de 2005, condujo a que en abril de 2006 Uruguay planteara, el ámbito del Mercosur, una demanda contra Argentina para que se determinara si Argentina incumplió el compromiso asumido en el Tratado de Asunción¹⁶, acuerdo creador del Mercosur, según el cual debe garantizarse la libre circulación de bienes y servicios entre los territorios de sus respectivos países, y que se estableciera cuales son las medidas a adoptar frente a posibles nuevos cortes de carreteras¹⁷.

En su defensa, Argentina argumentó que los Derechos Humanos pueden justificar una restricción al ejercicio de los derechos consagrados por un tratado de integración, como es el del Mercosur. Según su argumentación, es necesario considerar el precedente del caso Schmidberger, resuelto por el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, en el sentido de otorgar prioridad al derecho a la libre expresión del pensamiento sobre

¹⁵ Pulp Mills on the River Uruguay (Argentina v. Uruguay): Application, May 4, 2006, disponible en: <http://www.icj-cij.org/docket/files/135/10779.pdf>.

¹⁶ Tratado por el que se establece un Mercado común, 26 de marzo 1991, 30 *I.L.M.* 1041 (conocido con Tratado de Asunción). El Tratado de Asunción fue adoptado por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay.

¹⁷ De acuerdo con el Tratado de Asunción, el mercado común implica la libre circulación de bienes, servicios y factores productivos entre los países a través de la eliminación, entre otras, de las restricciones no arancelarias a la circulación de mercaderías y “de cualquier otra medida equivalente” (art. 1).

el derecho a la libre circulación de bienes el cual resultó afectado por el corte de una ruta internacional dispuesto por un movimiento ambientalista¹⁸.

Para la resolución de la controversia se recurrió a la formación de un Tribunal Ad Hoc, de acuerdo con lo establecido en el sistema de solución de controversias del Mercosur¹⁹. Este Tribunal Ad Hoc inició el proceso el 25 de junio de 2006 y el 6 de septiembre de 2006 dictó el laudo por unanimidad a favor de Uruguay, sosteniendo que el Gobierno argentino no observó “la debida diligencia” y actuó con “actitud permisiva” respecto a los cortes de carretera, por lo que Argentina fue declarada responsable por no haber cumplido con un compromiso básico del Tratado del Mercosur relativo a la libre circulación de bienes y servicios. En concreto, el laudo constata la ausencia de las debidas diligencias por parte de Argentina que debió haber adoptado para prevenir, ordenar o, en su caso corregir los cortes de las carreteras, contraviniendo el compromiso asumido por los Estados Partes a través del tratado fundacional del Mercosur, a saber, el de garantizar la libre circulación de bienes y servicios entre los territorios de sus respectivos países (párrafo segundo del fallo)²⁰.

El laudo establece también que “el ejercicio del derecho de protesta ha sobrepasado en sus efectos los límites del respeto”, y que, si bien se justifica la alarma de la población de Gualeguaychú frente a la contaminación, sus manifestaciones perdieron legitimidad cuando “fueron acumulando agresiones al derecho de otras personas (...) por períodos extensos y en la época de mayor intercambio comercial y turístico”²¹.

Sobre el derecho de protesta, el Tribunal entendió que las restricciones al tránsito “pueden llegar a ser toleradas siempre que fueran tomados los recaudos necesarios para aminorar los inconvenientes que causare, de manera que no impliquen un sacrificio demasiado grande para otros intereses respetables”²².

¹⁸ Sentencia del TJCE de 12 de junio de 2003, Asunto C-112/00.

¹⁹ Para la solución de controversias en el ámbito del Mercosur, el Protocolo de los Olivos de 18 de febrero de 2004 (42 *I.L.M.* 2 (2003)) establece la creación de un tribunal ad hoc, encargado de solucionar las posibles violaciones del Tratado de Asunción.

²⁰ Mercosur, Tribunal Decision of Sept. 6, 2006, [http://200.40.51.219/msweb/SM/es/Controversias/TPR/TPR_Laudo%20Libre%20Circulacion ES.pdf](http://200.40.51.219/msweb/SM/es/Controversias/TPR/TPR_Laudo%20Libre%20Circulacion%20ES.pdf).

²¹ Párrafo 158 del Laudo.

²² Párrafo 179 del Laudo.

Asimismo, el Tribunal afirma que los bloqueos “produjeron innegables inconvenientes que afectaron tanto al comercio uruguayo como al argentino”²³ y aceptó la “buena fe” de Argentina por “haber tenido razones para creer que actuó dentro de la legalidad”, pero que “el carácter repetido y continuado de la actitud de condescendencia conforma un estándar de comportamiento ante el problema, que deja abierta la expectativa de que pudiera repetirse en el futuro si se dieran las mismas o parecidas circunstancias”²⁴.

Finalmente, el Tribunal rechazó la petición de Uruguay de indicar a Argentina la conducta que debería adoptar en el futuro si se producen de nuevo los cortes y sostuvo que “no resulta procedente en derecho que este Tribunal 'Ad Hoc' adopte o promueva determinaciones sobre conductas futuras de la Parte Reclamada”²⁵.

El Tribunal tampoco se pronunció sobre la cuestión de eventuales indemnizaciones porque Uruguay, simplemente, no las reclamó. En todo caso, esta petición debía ser solicitada por quienes hayan sufrido perjuicios directos. Además, el fallo tiene un carácter declarativo y el Tribunal no está facultado para aplicar este tipo de sanciones.

Frente a la decisión de Tribunal, Argentina decidió no apelar el laudo ante el Tribunal Permanente de Revisión del Mercosur y, por lo tanto, esta fue la decisión final sobre los bloqueos de carreteras realizados desde finales de 2005 hasta principios de 2006.

A pesar de este pronunciamiento, el conflicto no se resolvió sino que contribuyó a aumentar las tensiones entre ambos países, poniendo de manifiesto la debilidad y la incapacidad del sistema del Mercosur para conciliar las posiciones de dos de sus miembros, lo que cuestiona claramente la integración real de estos países. De hecho, el proceso iniciado por Uruguay para solucionar la controversia no fue suficiente para aproximar posiciones, puesto que el mes siguiente a la interposición de la demanda, Argentina, sin esperar la decisión en el ámbito del Mercosur, interpuso la demanda ante la CIJ. Evidentemente, la razón que llevó a Argentina a interponer la demanda era que la decisión arbitral del Mercosur no iba a ser a su favor, dado el objeto de la demanda de Uruguay y el ámbito de actuación del Mercosur.

²³ Párrafo 183 del Laudo.

²⁴ Párrafo 172 del Laudo.

²⁵ Párrafo Tercero de la decisión del Laudo.

2. Las actuaciones en la Corte Internacional de Justicia

La competencia de la Corte Internacional de Justicia en este caso se fundamenta en el artículo 36.1 del Estatuto de la Corte, según el cual, la competencia de la Corte “se extiende a todos los litigios que las Partes le sometan y a todos los asuntos especialmente previstos en la Carta de las Naciones Unidas o en los tratados y convenciones vigentes” y en el artículo 60 del Estatuto del Río Uruguay de 1975, que dispone que toda controversia sobre la interpretación o aplicación del Tratado y del Estatuto que no pudiese solucionarse por negociaciones directas, podrá ser sometida, por cualquiera de las Partes, a la Corte Internacional de Justicia.

Con base en estas disposiciones, Argentina sometió a la consideración de la CIJ la presente controversia, junto a la petición de medidas provisionales con el fin de evitar la generación de un daño irreparable.

2.1. La demanda de Argentina

La demanda presentada por Argentina se fundamentó, principalmente, en el incumplimiento del Estatuto de 1975 sobre el Río Uruguay. En concreto, a pesar del trabajo conjunto en el seno de la CARU, Argentina fundamentó su pretensión en que estaba pendiente la entrega de una cantidad de información que nunca fue proporcionada, que no había estudios sobre el lugar de localización de las plantas o sitios alternativos, que los informes realizados por las empresas eran insuficientes y que, para determinar la viabilidad ambiental de las plantas, faltaba realizar un estudio independiente de las Partes en conflicto²⁶.

En consecuencia, Argentina a través de su demanda pedía a la CIJ que Uruguay, en primer lugar, suspendiera de manera inmediata, tanto las autorizaciones concedidas a las CMB y Orion, como los trabajos de construcción de Orion; en segundo lugar, que se abstuviese de tomar más medidas unilaterales relativas a la construcción de las plantas en violación del Estatuto de 1975 y de las demás 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,

²⁶ Greenpeace considera que las plantas deben reubicarse separadamente, en sitios alejados a zonas urbanas y turísticas, adoptar la tecnología TCF para el blanqueo de la pulpa y deben adecuar sus escalas de producción a un máximo de 700.000 toneladas anuales.

en tercer lugar, cooperase de buena fe con Argentina con objeto de garantizar la utilización racional y óptima del Río Uruguay para proteger y preservar su medio acuático e impedir su contaminación.

La demanda además incluía la solicitud de una medida cautelar previa de suspensión de la construcción de las plantas, sobre la base de considerar que la construcción de dichas plantas podría constituir una amenaza de generar daños irreparables sociales y económicos²⁷.

Los principales argumentos esgrimidos en defensa de Uruguay fueron que respetó no sólo el Estatuto del Río Uruguay de 1975, sino, además, la totalidad del Derecho Internacional y los principios generales del derecho. A su vez Uruguay, sostuvo que Argentina desconoció normas del Derecho Internacional al permitir los cortes de carretera realizados por la población de las ciudades argentinas cercanas a las plantas de celulosa. Uruguay sostuvo que existieron constantes conversaciones e intercambios de información entre Argentina y Uruguay sobre este asunto, de las cuales se aportan incluso documentos del gobierno de Buenos Aires, constatando la actuación procedente de Uruguay²⁸. Finalmente, con el objetivo de evitar una medida cautelar, Uruguay insistió en que cuando las plantas estuvieran operativas, a partir de 2007 (Botnia) y 2008 (Ence), no habría riesgo de contaminación porque operarían con la mejor tecnología disponible, avalada por la regulación y estándares de la Unión Europea. Para fundamentar sus argumentos, Uruguay se refirió a los estudios de impacto ambiental realizados tanto por las empresas Botnia y ENCE, como por el Estado uruguayo, y las tres evaluaciones encargadas por la CFI (Grupo Banco Mundial).

Las audiencias ante la CIJ se celebraron los días 8-9 de junio de 2006. Argentina reafirmó la violación de las disposiciones del Estatuto del Río Uruguay, expuso la necesidad de suspender las obras por 90 días e hizo hincapié en la necesidad de realizar un estudio independiente de impacto ambiental. Uruguay, por su parte, expuso lo contrario, afirmando que no había evidencias objetivas de daños ambientales previsibles

²⁷ Según las alegaciones de Argentina, en 40 años las fábricas extraerán 1.900 millones de metros cúbicos de agua dulce, equivalente al consumo de París durante siete años, y contaminarán 1.500 millones de metros cúbicos y se advirtió que el río recibirá mercurio, fósforo y cianuro que causarán no sólo problemas a los peces y otros organismos del río, sino también daños graves en los fetos humanos y pueden incluso provocar cáncer.

²⁸ "Conflicto con Uruguay por plantas de celulosa", *Mensaje del Poder Ejecutivo al Congreso Nacional*, pp. 107-127, Ministerio de Relaciones Exteriores, Argentina, 2004, disponible en: <http://www.jgm.gov.ar/Paginas/MemoriaDetallada04/Anexos2004MinRelaciExteriores.pdf>.

y que la tecnología empleada era la mejor disponible, comparable a los niveles y estándares exigidos en la regulación de la Unión Europea²⁹.

2.2. La decisión sobre las medidas provisionales solicitadas por Argentina

El primer pronunciamiento de la CIJ fue para rechazar la petición de medidas provisionales solicitadas por Argentina.

Respecto a la solicitud de suspender de las autorizaciones para construir las plantas y de los trabajos de construcción mismas, la CIJ concluyó que no existían fundamentos suficientes para adoptar las medidas provisionales solicitadas por Argentina, puesto que no había presentado ninguna prueba que sugiriera que la contaminación resultante pudiera causar un daño irreparable al Río, afirmando a su vez que no era procedente ordenar a Uruguay la suspensión de la autorización de construir las plantas de pasta de celulosa o bien, la suspensión de los trabajos de construcción propiamente dichos. La CIJ entendió que la amenaza de tal contaminación no era inminente, puesto que no se esperaba que las plantas fueran operativas antes de agosto de 2007, en un caso y junio de 2008, en el otro. La CIJ, de todos modos, entendió que, procediendo con las obras, Uruguay necesariamente asumía todos los riesgos relacionados con cualquier constatación de las cuestiones de fondo que la CIJ pudiera realizar en el futuro y que la construcción de las plantas en los lugares actuales no podía ser utilizada como argumento para crear un hecho consumado. La Corte exhortó a las Partes a cumplir con sus obligaciones en virtud del Derecho internacional, subrayando, especialmente, la necesidad de que Argentina y Uruguay cumplieran de buena fe los procedimientos de consulta y cooperación establecidos en el Estatuto de 1975, a través de la CARU, y que se abstuvieran de cualquier acción que pudiera hacer más difícil la resolución de la controversia.

La CIJ recordó que Uruguay, en la conclusión de las audiencias, reiteró su intención de cumplir con el Estatuto del Río Uruguay de 1975 y se comprometió a realizar controles conjuntos con Argentina. Por este motivo, la CIJ no consideró que existiera ninguna base para considerar las medidas provisionales requeridas por Argentina.

²⁹ En la página web de la CIJ se pueden consultar o bajar las actas de las cuatro exposiciones. Consultar Press Release, International Court of Justice, Pulp Mills on the River Uruguay (Argentina v. Uruguay): Conclusion of the public hearings: Court begins its deliberations, U.N. Doc. 2009/28 (Oct. 2, 2009), disponible en: <http://www.icj-cij.org/docket/files/135/15507.pdf>.

Finalmente, la CIJ concluyó afirmando que su decisión no prejuzgaba la cuestión de su jurisdicción para decidir sobre las cuestiones de fondo del caso o cualquier otra cuestión relacionada con la admisibilidad de la demanda o de las cuestiones de fondo en sí mismas.

Consecuentemente, el 13 de julio de 2006 la CIJ rechazó por 14 votos contra 1 (13 a 0, si no se cuentan los jueces *ad hoc* nombrados por Argentina y Uruguay) las medidas provisionales solicitadas por Argentina de suspender la construcción de las plantas de celulosa³⁰. En realidad, este pronunciamiento de la CIJ era previsible, en el sentido que el fundamento de la petición de la medida cautelar consistía en un “daño inminente, cierto e irreparable”. En este sentido, la CIJ prejuzga el impacto ambiental y lo menosprecia al rechazar la suspensión de las obras sin haber obtenido, por parte de Uruguay, la información relativa a la evaluación de impacto ambiental de las plantas.

2.3. La decisión sobre las medidas cautelares solicitadas por Uruguay

El 29 de noviembre de 2006, Uruguay también procedió a solicitar medidas cautelares ante la CIJ por los cortes de carretera realizados por la Asamblea de Gualeguaychú.

Según Uruguay, el gobierno argentino intencionalmente no evitó ni reprimió los cortes de rutas por parte de grupos ecologistas de Gualeguaychú, utilizándolo incluso como mecanismo de chantaje, agravando aun más el conflicto diplomático. El razonamiento principal de Uruguay era que los cortes constituían una amenaza para la economía de su país.

Consecuentemente, Uruguay solicitó tres medidas cautelares: medidas para prevenir o dar finalización a la interrupción del tránsito entre ambos países; medidas para que Argentina se abstuviera de cualquier medida que pudiera agravar, extender o hacer más difícil llegar a un acuerdo; y medidas para que Argentina se abstuviera de realizar cualquier otra actuación que pudiera perjudicar los derechos de Uruguay en disputa ante la CIJ.

³⁰ INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE, “Affaire relative à des usines de pâte à papier sur le fleuve Uruguay, (Argentine c. Uruguay), ordonnance du 13 juillet 2006”, *Recueil des arrêts, avis consultatifs et ordonnances*, 2006, n. 916, pp. 113-154, disponible en : <http://www.icj-cij.org/docket/files/135/11235.pdf>.

En su defensa, Argentina sostuvo, en las audiencias celebradas los días 18 y 19 de diciembre, que la vinculación que Uruguay hacía del conflicto diplomático con los cortes de ruta realizados por los grupos ecologistas de la población de Gualeguaychú no era procedente, y entendió que la CIJ no era competente para intervenir fuera de los límites de un caso que ya estaba analizando.

La solicitud de Uruguay fue rechazada por la CIJ, en su decisión de 23 de enero de 2007, por catorce votos contra uno³¹. En su decisión, la CIJ no constata un riesgo inminente de perjuicio irreparable a los derechos de Uruguay como consecuencia de los bloqueos de los puentes y rutas que conectan a ambos Estados. Finalmente, según la CIJ los bloqueos no justifican la adopción de las últimas dos medidas cautelares solicitadas por Uruguay, puesto que no se dan las condiciones necesarias para que la CIJ ordene la primera medida cautelar³².

2.4. La sentencia de la CIJ: ¿fallo salomónico?

La CIJ ha emitido su sentencia sobre el fondo, vinculante para las Partes, el 20 de abril de 2020³³. La decisión de la CIJ se divide en tres secciones: por una parte, aprueba por 13 votos frente a uno, que Uruguay ha infringido sus obligaciones procesales a la luz de los artículos 7 a 12 del Estatuto de 1975 sobre el Río Uruguay y, por otra, constata, 11 votos frente a tres, que Uruguay no ha infringido sus obligaciones de fondo establecidas en los artículos 35, 36 y 41 del Estatuto del Río Uruguay y, finalmente, de forma unánime desestima el resto de puntos de la demanda argentina.

El fallo, sumamente equilibrado, no ha dado la razón absoluta a ninguna de las Partes, y si bien ambas se han mostrado satisfechas, al menos en lo que respecta a la cuestión esencial de la demanda - la fábrica no contamina - parece que la batalla la ha ganado Uruguay. De otro modo, y ese era el máximo temor de Uruguay, se podría haber

³¹ INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE (ICJ), “Pulp Mills on the River Uruguay (Argentina v. Uruguay): Request for the Indication of Provisional Measures: Order, 23 January 2007”, *International legal materials: current documents*, 2007, ISSN 0020-7829, vol. 46, issue 2, pp. 314-336.

³² Al respecto debe observarse la reticencia de la CIJ de utilizar las medidas cautelares. De hecho, entre 1946 y 1994, la CIJ utilizó las medidas provisionales en aproximadamente en la mitad de los casos en los que una o más partes requirió esta intervención. Este conflicto es el primer caso desde 2003 en los que se requiere la adopción de medidas cautelares a la CIJ. Al respecto, consultar BEKKER, P. H. F., “Argentina-Uruguay Environmental Border Dispute Before the World Court”, *ASIL Insights*, núm. 10, 2006, p. 11, disponible en: http://www.asil.org/insights060516.cfm#_edn10.

³³ Consultar en: <http://www.icj-cij.org/docket/files/135/15877.pdf>

ordenado dismantelar la planta, lo que hubiera tenido mayores implicaciones políticas, sociales y económicas más allá de las preocupaciones ambientales defendidas por Argentina.

A. La vulneración de las obligaciones procesales

Respecto a la cuestión relativa a la presunta violación por parte de Uruguay del capítulo II del Estatuto de 1975, la CIJ ha analizado las relaciones entre las obligaciones procesales y de fondo; las obligaciones procesales y su interrelación; si las Partes acordaron derogar las obligaciones procesales establecidas en el Estatuto de 1975; y, finalmente, si ha habido un incumplimiento de Uruguay de sus obligaciones al final del periodo de negociaciones.

En relación a la primera cuestión, la CIJ determina que “las obligaciones procesales de informar, notificar y negociar constituyen un medio apropiado, aceptado por las Partes, de lograr el objetivo establecido por ellos en el artículo 1 del Estatuto” (párrafo 81). Según la CIJ, el objeto y fin del Estatuto de 1975, de acuerdo con su artículo 1 es que las Partes deben lograr “una utilización óptima y racional del Río Uruguay” mediante los instrumentos de la cooperación, que originan las obligaciones procesales y de fondo del mismo Estatuto y que, por lo tanto, existe una relación entre ellas.

Precisamente, la práctica internacional en la materia ha demostrado que las controversias entre Estados, en la mayoría de los casos, se han resuelto mediante negociaciones y consultas celebradas entre las Partes interesadas. Por este motivo, en el ámbito jurisprudencial, se definió la obligación de negociar en la sentencia del Lago Lanoux cuando el Tribunal reconoce que “existe una obligación de cumplir de buena fe todos los contactos, que a raíz de una confrontación de intereses y por una buena voluntad recíproca, deben generar las condiciones favorables para concluir acuerdos” y que el Estado que proyecte ejecutar las obras “no está obligado a asociar en la elaboración de sus proyectos al Estado de aguas abajo (...). Admitir que en una materia determinada no puede ejercerse ya más competencia que con la condición o por la vía de un acuerdo entre dos Estados, es aportar una restricción esencial a la soberanía de un Estado, y sólo podría ser admitida en presencia de una demostración precisa”³⁴. La negociación, información y/o negociaciones previas no sólo se dirigen a cumplir con la

³⁴ *Vid.* Asunto del Lago Lanoux, 1957, *R.S.A.*, vol. XII, p. 308..

finalidad de mantener un contacto recíproco entre las Partes implicadas, sino incluso pueden dirigirse a evitar que determinados intereses de una parte, como pueden ser los económicos, prevalezcan frente a otros, los ambientales. El cumplimiento de las obligaciones formales previas pueden alertar a las Partes implicadas de posibles irregularidades al respecto, sobre todo, en un ámbito donde el bien jurídico de protección, el ambiental, reviste especial importancia.

Respecto al segundo punto de análisis, la CIJ entiende que la obligación de informar, establecida en el artículo 7.1 del Estatuto de 1975 “supone que el Estado en el que se proyecta iniciar la actividad planeada informe a la CARU, para que posteriormente se pueda determinar sobre una base preliminar y dentro del período máximo establecido de 30 días si el plan podría causar un daño significativo a la otra Parte”. En este punto, la CIJ entiende equívocamente, que la información que debe proporcionarse a la CARU en esta etapa tiene que permitirle decidir si el proyecto cae o no dentro del procedimiento de cooperación establecido por el Estatuto de 1975, y no de pronunciarse sobre su impacto real en el río y la calidad de sus aguas (Párrafo 104). Sin embargo, y de acuerdo con el principio de prevención, consolidado internacionalmente por la misma CIJ, el cumplimiento de una obligación formal como es la de informar sobre un proyecto, con un gran impacto ambiental como es el presente, constituye una condición *sine quo non* para que el otro Estado tenga la oportunidad de pronunciarse y, quizás evitar un mayor daño ambiental. La CIJ, si bien reconoce la relación entre las obligaciones formales y las materiales, no reconoce la relación entre el incumplimiento de una y de otra.

Según la Corte, la obligación de informar debe “aplicarse en el momento en que la autoridad competente ha tenido el proyecto encargado con el objetivo de obtener la autorización inicial ambiental y antes de la concesión de aquella autorización” (párrafo 105). En este sentido, se entiende que el objetivo de la obligación de informar y consultar de forma previa no es paralizar las obras sino evaluar previamente las incidencias que pueden tener sobre el medio ambiente para convenir con el Estado consultado los medios y los métodos para evitar los daños sensibles, facilitando las relaciones de vecindad³⁵. Además debe tenerse en cuenta que la obligación de información y de consulta no confiere al Estado notificado, ni un derecho de veto, ni el

³⁵ Vid. PONTE IGLESIAS, M. T., “El conflicto entre Argentina y la República Oriental del Uruguay por el establecimiento de plantas de celulosas sobre el Río Uruguay” 2006, *Revista española de derecho internacional*, vol. 58, núm. 2, 2006, pp. 1084-1090.

derecho de retardar indebidamente los planes de aprovechamiento del Estado consultante³⁶.

En este caso, la CIJ, determina que Uruguay no transmitió a la Comisión Administradora del Río Uruguay la información requerida respecto de las plantas de celulosa, a pesar que la CARU hubiera, repetidamente, requerido el cumplimiento de esta obligación. Consecuentemente, las autorizaciones ambientales pertinentes fueron otorgadas por Uruguay a CMB (ENCE), el 9 de octubre de 2003 y a Orion (Botnia) el 14 de febrero de 2005, sin cumplir con lo establecido en este art. 7.1 del Estatuto³⁷.

Además, la CIJ estima que, según los términos del Artículo 7.2 del Estatuto 1975, si CARU decide que el plan podría causar el daño significativo a otra Parte o si no pudiera tomarse una decisión al respecto, “la Parte afectada notificará a la otra Parte sobre de este plan mediante dicha Comisión”. A esto agrega que, según los términos del Artículo 7.3 del Estatuto 1975, la notificación debe describir “los aspectos principales del trabajo proyectado” y cualquier otro dato técnico que permita a la Parte notificada evaluar el impacto probable de tales trabajos sobre la navegación, el régimen del río o la calidad de sus aguas. A esto la CIJ observa que “las evaluaciones de impacto ambiental son necesarias para adoptar una decisión sobre cualquier plan que pueda causar un daño transfronterizo significativo a otro Estado y deben ser notificadas a la Parte afectada, por medio de la CARU, de conformidad con el Artículo 7.2 y 3 del Estatuto 1975” (párrafo 119). Y la CIJ entiende que esta notificación debe realizarse antes que el Estado decida sobre la viabilidad ambiental del plan y en este caso, entiende que la notificación a Argentina de las evaluaciones de impacto medioambiental sobre las plantas CMB (ENCE) y Orion (Botnia) no se realizó por medio de la CARU, y que

³⁶ *Vid.* Resolución 3129 (XXVII), de 13 de diciembre de 1973, relativa a la cooperación en el campo del medio ambiente en materia de recursos naturales. UNEP Governing Council, Decision 6/14, de 19 de mayo de 1978, “Co-operation in the field of the Environment concerning natural resources shared by two or more States”, Principle 1); y en el Preámbulo de la Carta Mundial de la Naturaleza de 1982 y en el principio 21 de la misma (*vid.* Carta Mundial de la Naturaleza, AGNU, Resolución 37/7, de 28 de octubre de 1982, UN Doc. A/37/51, 1982).

³⁷ La CIJ constata que "sobre el 12 de abril de 2005 Uruguay concedió una autorización a Botnia para la primera fase de la construcción de la fábrica Orion (Botnia) y, el 5 de julio de 2005, una autorización de construir una terminal de puerto para su empleo exclusivo y utilizar el lecho del río para objetivos industriales, sin informar CARU de estos proyectos por adelantado " (párrafo. 107). Consecuentemente, la CIJ considera que "Uruguay, por no haber informado CARU de los trabajos planificados antes de la emisión de las autorizaciones previas ambientales para cada uno de las fábricas y para la terminal de puerto adyacente a Orion (Botnia), ha incumplido con la obligación impuesta por el Artículo 7, primer párrafo, del Estatuto 1975 " (párrafo. 111).

Uruguay sólo transmitió las evaluaciones a Argentina después de haber emitido las autorizaciones ambientales para los dos fábricas en cuestión (párrafo. 121).

Respecto a la cuestión, la CIJ es de la opinión que “el acuerdo [alcanzado por los ministros de los Asuntos Exteriores sobre] el 2 de marzo de 2004 habría tenido el efecto de eximir a Uruguay de sus obligaciones de acuerdo con el Artículo 7 del Estatuto 1975, si fuera el objetivo 'del acuerdo', sólo si Uruguay hubiera cumplido con los términos del acuerdo”. No obstante, la CIJ concluye que “el acuerdo no puede ser considerado como habiendo tenido el efecto de eximir Uruguay del cumplimiento con las obligaciones procesales acostadas según el Estatuto 1975” (el párrafo. 131). El Tribunal más lejos observa que “el acuerdo del 31 de mayo de 2005 que establece el Grupo Técnico De Alto Nivel (el “GTAN”), como ente negociador con el objetivo de permitir las negociaciones previstas en el Artículo 12 del Estatuto 1975” no puede ser interpretado como la expresión del acuerdo de las Partes para derogar otras obligaciones procesales el Estatuto” (párrafo. 140). El Tribunal, por lo tanto, constata que Uruguay, durante el período de consulta y negociación prevista en Artículos 7 a 12 del Estatuto 1975, no estaba habilitado a autorizar la construcción de o construir los molinos (las fábricas) planificados y el terminal de puerto (párrafo. 143). La CIJ concluye que “mediante la autorización de la construcción de las fábricas y la terminal del puerto en Fray Bentos antes de la expiración del período de negociación, Uruguay incumplió con la obligación de negociar regulada en el Artículo 12 del Estatuto”. En consecuencia, Uruguay, de acuerdo con el razonamiento de la CIJ, no ha observado el mecanismo de cooperación regulado de los artículos 7 a 12 del Estatuto de 1975 (párrafo 157).

Finalmente, la CIJ analiza si ha habido un incumplimiento de Uruguay de sus obligaciones al final del periodo de negociaciones. Al respecto, la CIJ recuerda que, las Partes al no alcanzar un acuerdo dentro de los 180 días, según el artículo 12 del Estatuto 1975 los remite al procedimiento previsto en el Artículo 60, según el cual alguna de las Partes puede someter la controversia a la CIJ. La CIJ observa que “la obligación de no construir”, no se deriva expresamente del Estatuto 1975. Al respecto, el artículo 9 sólo establece tal obligación durante el funcionamiento del procedimiento regulado en los artículo 7 a 12 del Estatuto. Consecuentemente, la CIJ concluye que Uruguay no ha infringido la obligación de no construir después del periodo de negociación establecido por el art. 12, que expiró el 3 de febrero de 2006, cuando las Partes determinaron que las

negociaciones con el GTAN fracasaron. Por lo tanto, “la conducta ilegal de Uruguay no puede extenderse más allá de este periodo” (párrafo 157).

B. La ausencia de vulneración de las obligaciones de fondo

Más adelante la CIJ examina las violaciones de las obligaciones de fondo previstas en el Estatuto de 1975, a saber: la obligación de contribuir a la utilización óptima y racional del río (art. 1 del Estatuto de 1975); la obligación de asegurar que la gestión del suelo y la masa forestal no perjudique el régimen del río o a la calidad de sus aguas (art. 35); la obligación de coordinar medidas para evitar cambios en el equilibrio ecológico (art. 36); y la obligación de prevenir la contaminación y de preservar el medio ambiente acuático (artículo 41).

Respecto a la obligación de contribuir a la utilización óptima y racional del río (art. 1 del Estatuto de 1975), según la CIJ este artículo informa sobre la interpretación de las obligaciones de fondo establecidas en el Estatuto pero no establece *per se* derechos y/o obligaciones para las Partes. Este artículo establece que el objetivo de la utilización óptima y racional debe lograrse por las Partes y la CARU y mediante la adopción de regulaciones por la Comisión y por normas y medidas por las Partes (párrafo 173). El logro de este objetivo requiere un equilibrio entre los derechos y necesidades de las Partes de utilizar el río para actividades económicas y comerciales por una parte, y por otra, la obligación de protegerlo de los daños al medio ambiente que puedan causar estas actividades (párrafo 175). Además la necesidad de asegurar este equilibrio queda reflejada en varias disposiciones del Estatuto de 1975 mediante el establecimiento de derechos y obligaciones específicas de las Partes, como los arts. 27, 36 y 41.

En cuanto a la obligación relativa a asegurar que la gestión del suelo y la masa forestal no perjudique al régimen del río o a la calidad de sus aguas prevista en el art. 35 del Estatuto de 1975, según la CIJ, Argentina no ha establecido en su demanda que la decisión de Uruguay de incrementar las plantaciones de eucaliptos para suministrar materia prima a la planta de Orion (Botnia) tenga un impacto no sólo sobre la gestión del suelo y bosque uruguayo, sino también sobre la calidad de las aguas del río (párrafo 180).

Respecto a la obligación de coordinar medidas para evitar cambios en el equilibrio ecológico, la CIJ considera que la obligación prevista en el artículo 36 requiere una

conducta específica de las Partes de coordinar las medidas necesarias a través de la CARU con el fin de evitar cambios en el equilibrio ecológico. Estas medidas no sólo deben consistir en la adopción de un marco normativo, sino como bien han hecho las Partes a través de la CARU, observar y cumplir las medidas adoptadas por ambas Partes³⁸. Como esta obligación es una obligación de conducta, ambas Partes están llamadas a ejercer la diligencia debida en la adopción de estas medidas (párrafo 187). Esta vigilancia y prevención, según la CIJ, es lo más importante de la protección del equilibrio ecológico, puesto que el impacto negativo de las actividades humanas sobre las aguas del río puede afectar otros componentes del ecosistema del curso fluvial como su flora, fauna y suelo (párrafo 188). La CIJ entiende que Argentina no ha demostrado convincentemente que Uruguay haya rechazado participar en esta coordinación contraviniendo lo establecido en el artículo 36.

La obligación relativa a prevenir la contaminación y a preservar el medio ambiente acuático, regulada en el artículo 41 del Estatuto requiere que las Partes adopten, dentro de sus respectivos sistemas jurídicos, normas y medidas de acuerdo con los acuerdos internacionales y considerando las directrices y recomendaciones de los organismos técnicos internacionales, con el fin de proteger y preservar el medio ambiente acuático y prevenir la contaminación (párrafo 195-196). Según la CIJ, esta obligación requiere que las Partes actúen con la debida diligencia en relación con las actividades que se lleven a cabo en su jurisdicción y bajo su control (párrafo 197). La CIJ hace referencia a que “La existencia de la obligación general de los Estados de asegurar que las actividades dentro de su jurisdicción y control respeten el medio ambiente de otros Estados o de áreas más allá del control nacional forma parte del corpus del derecho internacional relativo a la protección del medio ambiente”³⁹. El alcance de esta obligación de prevención de la contaminación, según la CIJ, debe determinarse a la luz de la definición de contaminación establecida en el artículo 40 del Estatuto de 1975, según el cual contaminación se define como la introducción directa o indirecta en el medio acuático

³⁸ En este sentido, la CIJ recuerda su Sentencia en el caso del Proyecto Gabcikovo-Nagymaros (Hungría/ Eslovaquia), de 25 de septiembre de 1997, donde en el párrafo 140 de la decisión la CIJ estima que “en el ámbito de la protección del medio ambiente, la vigilancia y la prevención se requieren con el fin de evitar el carácter irreversible de los daños al medio ambiente y de las limitaciones inherentes en cada mecanismo de reparación de este tipo de daños”. En *Judgement ICJ Rep.* (1997), p. 78, para. 140.

³⁹ *Legality of the Use of Nuclear Weapons in Armed Conflict, Advisory Opinion, de 8 de julio de 1996, ICJ Rep. (1996)*, pp. 241-242, párrafo 29. También recuerda la Sentencia de Case Concerning the Gabcikovo-Nagymaros Project (Hungría/ Eslovaquia), de 25 de septiembre de 1997, *ICJ Rep. (1997)*, p. 78, párrafo 140.

por el ser humano de sustancias o energía que tengan efectos nocivos. La CIJ entiende que la existencia de los efectos nocivos se debe determinar mediante el Estatuto de 1975, en coordinación con la posición de las Partes a través de la CARU y con las normas adoptadas por las Partes dentro de los límites establecidos por el Estatuto de 1975 (párrafo 200).

La CIJ considera que con el fin de cumplir con las obligaciones del artículo 41 del Estatuto de 1975 y del derecho internacional general, las Partes están obligadas, en caso de planear actividades con posibles efectos nocivos de carácter transfronterizo, a adoptar una evaluación de impacto ambiental, cuyo contenido debe ser determinado por cada Estado de acuerdo con su respectiva legislación interna o por el procedimiento de autorización de la actividad proyectada (párrafos 204-205)⁴⁰. Según la CIJ, una evaluación de impacto ambiental debe contener como mínimo una descripción de las posibles alternativas⁴¹. La CIJ confirma que la obligación de proteger y preservar el medio ambiente debe interpretarse de acuerdo con la práctica, que en los últimos años ha ganado aceptación entre los Estados, considerándose así como una exigencia general del Derecho internacional de llevar a cabo una evaluación de impacto ambiental donde se constate el riesgo de una actividad industrial de generar un impacto adverso en un contexto transfronterizo, en particular, sobre un recurso compartido. Además, la diligencia debida y la obligación derivada de vigilar y prevenir se consideraran como no ejercitadas, si los trabajos proyectados en una Parte pueden generar una afectación al régimen del río o a la calidad de sus aguas y aun así, no se realiza la evaluación de impacto ambiental sobre los efectos potenciales de estos trabajos.

En el presente caso, Argentina consideró que la evaluación de impacto ambiental realizada por Uruguay era insuficiente puesto que no contenía el análisis de lugares

⁴⁰ En este sentido, la CIJ se refiere al caso *Dispute Regarding Navigational and Related Rights (Costa Rica v. Nicaragua)*, Judgement of 13 July 2009, cuyo párrafo 64 establece que “hay situaciones en las que la intención de las Partes en el momento de concluir el tratado es, o se presume ser, dar a los términos usados un significado o contenido capaz de comprender desarrollos en el derecho internacional”.

⁴¹ Al respecto, la CIJ recuerda que ni el estatuto de 1975 ni el Derecho internacional en general especifican el alcance de y contenido de la evaluación de impacto ambiental. Además, ni Argentina ni Uruguay son Partes en la Convención de Espoo de evaluación de impacto ambiental en un contexto transfronterizo. Consecuentemente, cada Parte debe determinar en su regulación interna o en el proceso de autorización del proyecto, el contenido específico de la evaluación de impacto ambiental exigido en cada caso, teniendo en cuenta la naturaleza y magnitud del proyecto y de su impacto adverso sobre el medio ambiente así como la necesidad de ejercitar la diligencia debida en esta evaluación. Al respecto, la CIJ también considera que la evaluación de impacto ambiental debe llevarse a cabo antes de la aplicación del proyecto y cuando las operaciones se hayan iniciado y, cuando sea necesario, a lo largo de la vida del proyecto, deben controlarse de forma continua los efectos sobre el medio ambiente de estas actividades.

alternativos para construir la planta y por lo tanto vulneraba la exigencia de estudiar lugares alternativos de asentamiento de acuerdo con el Derecho internacional, en concreto las *UNEP Goals and Principles* y la Convención de Espoo. Al respecto Uruguay argumentó, en su defensa, que se eligió Fray Bentos por la gran cantidad de agua concentrada que permitiría la disolución del efluente. Además argumentaba a favor la accesibilidad del sitio por vía de navegación, la facilidad de entrega de materias primas y de la mano de obra local. En todo caso, Uruguay entiende que los instrumentos invocados por Argentina no contienen la obligación de tener en cuenta lugares alternativos como elemento de la evaluación de impacto ambiental. Según la CIJ no es convincente el argumento de Argentina, según el cual una evaluación de los posibles lugares de implantación no se realizó previamente para determinar la localización final de la planta. Al respecto, la CIJ observa que cualquier decisión de la localización actual de la planta a lo largo del río Uruguay debería considerar la capacidad de las aguas del río de recibir, diluir y dispersar vertidos de efluente de una planta de estas características (párrafo 211). En opinión de la CIJ, el establecimiento de los estándares de calidad de las aguas del río de acuerdo con los artículos 36 y 56 del Estatuto, la CARU debe considerar la capacidad de recepción y la sensibilidad de las aguas del río, incluyendo en las áreas del río adyacentes a Fray Bentos. La CIJ entiende que como no se ha determinado que los vertidos de efluente provenientes de Orion (Botnia) hayan excedido los límites fijados por estos estándares, en términos del nivel de concentraciones, se concluye que Uruguay no ha violado sus obligaciones de acuerdo con el Estatuto de 1975 (párrafo 214). Asimismo, la CIJ considera que no se deriva ninguna obligación jurídica de consultar a la población afectada de acuerdo con los instrumentos invocados por Argentina (párrafo 216). En todo caso, la CIJ afirma que esta consulta fue realizada por Uruguay (párrafo 219).

La obligación de prevención de la contaminación y de protección y preservación del medio acuático del río Uruguay del artículo 41.a) del Estatuto y el ejercicio de la diligencia debida implica una consideración cuidadosa de la tecnología a utilizar por la planta industrial (párrafo 223). Sobre la base de los documentos presentados por las Partes, la CIJ considera que no procede la alegación de Argentina relativa a que la planta Orion (Botnia) no respeta la aplicación de las mejores técnicas disponibles en relación a los vertidos de efluente por cada tonelada de celulosa producida. Al respecto entiende que no está probado que Uruguay no haya actuado con la debida diligencia o

que los vertidos de la planta Orion (Botnia) tengan efectos nocivos sobre los recursos vivos o sobre la calidad de las aguas o respecto al equilibrio ecológico desde que empezaron sus trabajos en noviembre del 2007. Al respecto, la CIJ observa que los niveles de fósforo y otras sustancias vertidos por la planta de Botnia en el río son “insignificantes” en comparación con los que desembocan de otras industrias en el mismo caudal. Consecuentemente, la CIJ concluye que Uruguay no ha infringido el artículo 41 del Estatuto. En este sentido, la CIJ entiende que ambas Partes tienen la obligación de permitir a la CARU, como mecanismo conjunto de cooperación creado por el Estatuto de 1975, ejercer de forma permanente los poderes conferidos por el Estatuto, incluyendo su función de controlar la calidad de las aguas del río y de evaluar el impacto de la actividad de la planta Orion (Botnia) sobre el medio acuático. La CIJ puntualiza además que Uruguay, por su parte, tiene la obligación de continuar controlando las actividades de la planta de acuerdo con el artículo 41 del Estatuto y de asegurar el cumplimiento de Botnia con la regulación interna de Uruguay, así como los estándares establecidos por la CARU.

Un criterio similar se aplicó sobre los malos olores alegados por Argentina. De forma concluyente estableció que: “La Corte desestima, en base a la documentación presentada, que la tecnología utilizada por la pastera no cumpla con la utilización de las mejores técnicas para el tratamiento de efluentes... No se puede atribuir a Uruguay el cambio de las aguas... No hay elementos suficientes para decir que Uruguay violó sus obligaciones con respecto a la protección de la fauna y la flora”. De hecho, la CIJ es de opinión que las reclamaciones presentadas por Argentina en materia de ruido y de contaminación visual, así como las relativas a “los malos olores” producidos por la planta Orión (Botnia), no están comprendidas en su jurisdicción debido a que no se refieren a “la interpretación o a la aplicación” del Estatuto de 1975, en el sentido del artículo 60 de dicho instrumento (párrafo 52).

Asimismo, se declara incompetente para conocer de los acuerdos multilaterales medioambientales invocados por Argentina puesto que no están comprendidos dentro del ámbito de aplicación del artículo 60 del Estatuto de 1975 y que por lo tanto, la CIJ no tiene competencia para pronunciarse sobre si Uruguay ha cumplido con sus obligaciones derivadas de estos acuerdos (párrafo 63).

C. El fallo relativo a las peticiones de las Partes

La CIJ considera que el pronunciamiento sobre el acto ilícito de Uruguay en relación con sus obligaciones procesales *per se* constituye una medida de satisfacción para Argentina (párrafo 269). Según la CIJ, ordenar el desmantelamiento de la planta Orion (Botnia) no constituiría un remedio apropiado de la infracción de las obligaciones procesales, puesto que no se impide a Uruguay proceder con la construcción y funcionamiento de la planta tras la expiración del periodo de negociación y que no se infringió ninguna obligación de fondo del Estatuto de 1975 (párrafo 275). Por las mismas razones ya apuntadas, la CIJ no acoge la petición de Argentina respecto a la compensación por los daños sufridos en varios sectores económicos, especialmente el turismo y la agricultura. Además, la CIJ no advierte ninguna circunstancia especial en este caso que requiera ordenar garantías adecuadas para evitar que en el futuro Uruguay se abstenga de aplicar las disposiciones del Estatuto (párrafos 277-278).

La CIJ respecto a la petición de Uruguay de confirmar su derecho de continuar con la actividad de la fábrica Orion (Botnia) de acuerdo con las disposiciones del Estatuto, no tiene ningún sentido práctico, en la medida que las demandas de Argentina relativas al incumplimiento de Uruguay de sus obligaciones sustantivas y el desmantelamiento de la planta de Orion (Botnia) han sido desestimadas (párrafo 280). Finalmente, la CIJ establece que el Estatuto de 1975 obliga a las Partes a cooperar mutuamente con el fin de asegurar el logro de su objetivo, considerando que esta obligación de cooperación debe ir acompañado de la supervisión en de la instalación industrial, como la planta de Orion (Botnia) (párrafo. 281).

2.5. La opiniones separadas y disidentes

Al fallo emitido por la CIJ se adjuntaron las opiniones separadas de los siguientes jueces: el juez Keith; el juez Skotnikov; el juez Greenwood y el juez Cançado Trindade, mientras que el juez Yusuf emite una declaración a la Sentencia de la CIJ. Opiniones que presentan una perspectiva mucho más amplia que la ofrecida por la CIJ, al introducir consideraciones de especial importancia sobre la protección del medio ambiente. Los jueces que emitieron una opinión disidente fueron los jueces Al-Khasawneh y Simma y también, cómo era de esperar, los dos jueces *ad hoc* propuestos por Argentina (Raúl Vinuesa) y Uruguay (Santiago Torres Bernárdez), que votaron de

forma diversa. El juez Vinuesa votó en disidencia en el segundo punto del fallo, junto a otros dos jueces, y el juez Torres Bernárdez fue el único que votó en disidencia, en el primer punto del fallo.

Especialmente interesante, desde la perspectiva del Derecho internacional del medio ambiente, es la opinión separada del juez Cançado Trindade, quien firma una muy notable opinión⁴². El juez Cançado Trindade lamenta que la CIJ haya realizado un análisis exhaustivo de componentes químicos y no lo haya hecho, en cambio en relación con los principios de Derecho internacional del medio ambiente, considerados como fuente autónoma del Derecho internacional y aplicable a la resolución de las controversias sometidas a la CIJ, de acuerdo con el art. 38.1.c) del Estatuto de la CIJ. El juez critica, en este sentido, que el CIJ haya perdido la ocasión de realizar una contribución importante al desarrollo de esta disciplina jurídica.

En su opinión, entiende que los principios generales del derecho son de aplicación al caso como fuente autónoma de derecho, y en particular, los principios del derecho ambiental, como el principio de prevención y el principio de precaución, además del principio de equidad intergeneracional y el principio de desarrollo sostenible. Principios que la CIJ en su sentencia apenas menciona⁴³. El juez Cançado Trindade entiende que los hechos del caso superan las relaciones interestatales, para alcanzar consideraciones relativas a la salud y al bienestar de los pueblos, el rol de la sociedad civil en la protección ambiental, a las obligaciones de carácter objetivo, más allá de la reciprocidad y la personalidad jurídica de la CARU.

El juez asegura que los principios de Derecho internacional del medio ambiente, como el de prevención y el de precaución, representan la conciencia surgida de la necesidad de proteger el medio ambiente, teniendo en cuenta su vulnerabilidad, los riesgos a los que se ve sometido y las consecuencias nocivas de los daños irreparables al medio ambiente. El juez afirma que en su Sentencia, la CIJ no ha realizado ninguna aportación relativa a estos principios, pudiendo haber realizado un desarrollo progresivo del Derecho internacional en este ámbito. Al respecto, recuerda la distinción clave entre ambos principios: si en el *principio de prevención* se busca evitar un daño plausible o

⁴² Se puede consultar en línea en: <http://www.icj-cij.org/docket/files/135/15885.pdf>.

⁴³ La CIJ considera el principio de prevención (para. 101), el principio de buena fe (para. 145), el principio de *onus probandi incumbit actori* (para. 162) y una breve aproximación al principio de precaución (para. 164).

reconocible a priori, con el *principio de precaución* se busca ser cuidadoso con actividades y tecnologías cuyos efectos ambientales nocivos todavía no se conocen pero podrían aparecer a futuro. Teniendo en consideración el principio de prevención como premisa, según la CIJ, Botnia no contamina pues no hay *daño efectivo probado*. Pero el juez Cançado Trindade entiende que si se conjuga el caso con el principio de precaución (en cuyo caso la pregunta es *si habría daños plausibles*), las cargas probatorias se invertirían.

A propósito de esta cuestión, en la opinión separada del juez Greenwood⁴⁴, aunque no se menciona el principio de precaución, sí sugiere que este tipo de casos se juzguen bajo un estándar de prueba más flexible, no tan rígido. El juez Cançado Trindade recuerda que el principio de precaución está recogido en la Declaración de Río de 1992, en su Principio 15 que establece que: “Con el fin de proteger el medio ambiente, los Estados deberán aplicar ampliamente el criterio de precaución conforme a sus capacidades. Cuando haya peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación del medio ambiente”⁴⁵.

⁴⁴ Consultar en: <http://www.icj-cij.org/docket/files/135/15889.pdf>

⁴⁵ En el asunto Gabcikovo-Nagymaros, en sentencia de 25 de septiembre de 1997, la Corte Internacional de Justicia, recordó en el párr. 50 lo expresado en la opinión consultiva relativa a la Legalidad de la Amenaza o el Uso de Armas Nucleares con relación a que “el medio ambiente no es una abstracción” y que existe la “obligación general de los Estados” de asegurarse que las actividades llevadas a cabo bajo su jurisdicción y control no causen perjuicio más allá de sus fronteras. En el párr. 113, la Sentencia expresó que la Corte “reconocía que ambas partes eran conscientes de la necesidad de considerar las cuestiones ambientales con seriedad y de adoptar las medidas precautorias convenientes (...)”. También, a nivel internacional este principio de precaución se ha aplicado por el Tribunal Internacional de Derecho del Mar en el Asunto Southern Bluefina Tuna (Solicitud de Medidas Provisionales), en ordenanza de 27 de agosto de 1999, donde Nueva Zelanda y Australia pidieron medidas provisionales precautorias. Ambos países solicitaron al Tribunal ordenar el cese inmediato de la pesca experimental unilateral del atún por parte de Japón, “de conformidad con el principio de precaución”. El Tribunal señaló en el párr. 77 que “las partes debían actuar con prudencia y cautela para asegurar la adopción de medidas efectivas de conservación para prevenir un daño serio a los stocks del atún. Asimismo, efectuó consideraciones sobre la falta de certidumbre científica en lo que respecta a las medidas de conservación del stock, como también en lo que se refiere a la falta de convenio en la materia (párr. 79). A pesar de no poder evaluar la evidencia científica aportada por las partes, la Corte decidió adoptar las medidas provisionales como cuestión de urgencia para preservar los derechos de las partes y evitar mayor deterioro al stock de atún (párr. 80). Las opiniones separadas del Juez Laing y del Juez Ad Hoc Shearer señalan que los párrafos citados precedentemente tienen significación particular e implican la aplicación del principio precautorio, aun cuando el Tribunal no hubiese tenido necesidad de citarlo expresamente. Además, el Juez Shearer ha entendido que en base a la práctica y la opinio juris que hay bases suficientes para considerar que el principio de precaución se ha transformado en norma consuetudinaria bien establecida (párr. 12 y párr. 8, respectivamente). Vid. TRIBUNAL INTERNACIONAL SOBRE DERECHO DEL MAR, *Southern Bluefin Tuna (Australia y Nueva Zelanda v. Japón)*, de 4 de agosto de 2002, 39 *ILM* 1359 (2000). De la misma manera, en el Asunto de la Mox Plant de Sellafield, el Tribunal Internacional de Derecho del Mar, por unanimidad, aplicó medidas provisionales cautelares (distintas a las solicitadas por Irlanda) según las cuales las Partes debían cooperar y con tal propósito realizar consultas para: a) intercambiar información

Respecto al principio de prevención, recogido en el principio 21 de la Declaración de Estocolmo de 1972 y en el principio de 2 de la Declaración de Río de 1992 proporcionan una fundamentación a las obligaciones generales de información, notificación y consulta, tal y como se contempla en el artículo 19 de la Declaración de Río de 1992, constatando la relación entre las obligaciones formales o procesales y las sustantivas en materia de protección del medio ambiente, de manera que ambas categorías de obligaciones no pueden escindirse. Incluso, el juez recuerda que en la Convención sobre el derecho de los usos de los cursos de agua internacionales para fines distintos de la navegación de 1997 se establece, en su artículo 7.1, que los Estados ribereños deben, en la utilización de los cursos de agua internacionales en sus territorios, adoptar las medidas apropiadas para prevenir la generación de daños significativos a cursos de agua de otros Estados.

Además el juez Cançado Trindade recuerda que sobre el principio de precaución, la misma CIJ se refirió a esta cuestión en el caso de 1973 (Nueva Zelanda vs. Francia, sobre las pruebas nucleares), y después evitó profundizar en él, aunque Nueva Zelanda insistiera que de acuerdo con este principio de precaución se requiere una evaluación de impacto ambiental como prerrequisito para llevar a cabo actividades y poder demostrar que no existe ningún riesgo asociado⁴⁶. En ese caso, la CIJ entendió que ninguna actividad que sea dañosa puede ser aceptable aunque se adopten las medidas precautorias más exigentes⁴⁷. El juez Cançado Trindade deplora que no se haya aprovechado el caso de Argentina vs. Uruguay para fijar conceptos más robustos en un caso ideal para hacerlo, sobre todo porque tanto Argentina como Uruguay habían

ulterior relativa a las posibles consecuencias en el Mar de Irlanda de las actividades de la Mox Plant; b) monitorear los riesgos de los efectos en el Mar de Irlanda de las operaciones de la Mox Plant; c) proyectar, según lo apropiado, medidas para la prevención de la contaminación del medio marino, que podrían producirse. El Juez Treves, en los para. 8 y 9 de su Opinión separada, entendió que el Tribunal al disponer las medidas provisionales no hizo referencia alguna al principio de precaución. Además, el Juez planteó la cuestión de si es apropiado el enfoque precautorio para la preservación de derechos procedimentales, como la cooperación (información, etc.). En este caso, creemos que no se trata de derechos procedimentales sino sustanciales, ya que el monitoreo, el intercambio de información, la cooperación en general afectan a la posibilidad misma de definir la situación de riesgo o no, punto central de la diferencia entre la precaución y la prevención *stricto sensu*.

⁴⁶ ICJ, *Nuclear Tests case (New Zealand v. France)*, *Pleadings, Oral Arguments, Documents*, Vol. II (1973), p. 103.

⁴⁷ También en el caso *Gabcikovo-Nagymaros Project case (Hungary v. Slovakia)*, Judgment of 25 September 1997, la CIJ tomó nota de la invocación de Hungría del principio de precaución (p. 62, para. 97), y reconoció que “ambas Partes acuerdan la necesidad de tomar seriamente las cuestiones ambientales y de adoptar las medidas de precaución que se estimen necesarias, pero están fundamentalmente en desacuerdo sobre las consecuencias que esto tiene para el Proyecto conjunto” (p. 68, para. 113).

invocado ambos principios en sus respectivas alegaciones. De manera que, desde 1973 la CIJ no ha desarrollado este principio, dirigido fundamentalmente, a proteger el ser humano y su medio ambiente. Irónicamente, el juez dice: “escapa a mi comprensión por qué la CIJ ha tenido hasta ahora tanta precaución sobre el principio precautorio”. Asimismo, el juez recuerda que hay numerosos tratados internacionales relativos a la protección del medio ambiente que incluyen los principios de prevención y el de precaución, que la CIJ no contempla en su fallo. El juez Cançado Trindade relaciona, a través del artículo 31.2 de la Convención de Viena de 1969 sobre derecho de los tratados, el Estatuto de 1975 del Río Uruguay con los principios y tratados internacionales de protección del medio ambiente relativos al principio de prevención, precaución, equidad intergeneracional y desarrollo sostenible y como la obligación de “diligencia debida” comprende la aplicación inherente del principio de prevención y de precaución.

La opinión separada del juez Leonid Stoknikov⁴⁸ viene a refutar una premisa clave de la decisión de la CIJ, a saber, aquella según la cual Uruguay no tenía impedimento alguno para avanzar con las obras del proyecto tras el período de negociación de 120 días que establece el Estatuto. Según el juez Stoknikov, el Estatuto no debe interpretarse así, puesto que el Tratado quiere evitar las acciones unilaterales, y en caso de no haber acuerdo, debería seguirse el procedimiento judicial ante la CIJ, de acuerdo con art. 12 del Estatuto. De lo contrario, sería algo incompatible con la finalidad del Estatuto, la de procurar el aprovechamiento óptimo y racional del Río Uruguay. Según el juez, no hay nada “óptimo y racional” en suponer que las Partes asumieron la posibilidad de causar daño al río e incurrir en pérdidas financieras, ejecutando obras en violación al Estatuto, para luego tener que destruirlas ante una posible decisión rectificatoria de la Corte.

Los otros dos jueces que votaron conjuntamente en disidencia en el segundo punto del fallo, apoyando la posición argentina, fueron los jueces Awn Shawkat Al-Khasawneh y Bruno Simma⁴⁹. En su opinión, ambos jueces apoyan el primer voto del fallo, que consideró que Uruguay había violado sus obligaciones procesales, pero que no coinciden con el segundo voto de la mayoría de la Corte, que decidió que Uruguay no había violado sus obligaciones sustanciales. Los jueces en su voto disidente sostienen que la CIJ “ha perdido lo que bien puede llamarse una oportunidad de oro para

⁴⁸ Consultar en: <http://www.icj-cij.org/docket/files/135/15883.pdf>.

⁴⁹ Consultar en: <http://www.icj-cij.org/docket/files/135/15879.pdf>.

demostrar a la comunidad internacional su habilidad y preparación para abordar disputas científicas complejas, utilizando los conocimientos más avanzados disponibles (*state-of-the-art*)”.

Para los jueces Al-Khasawneh y Simma esta controversia constituía “un caso sobre Derecho Ambiental de naturaleza ejemplar de alegar la contaminación transfronteriza”. En concreto, inician su voto constando que la “disputa entre Argentina y Uruguay trata de un asunto candente de nuestro tiempo, como es la protección del medio ambiente y la salud humana. Es un caso destacable: 35 años atrás dos Estados acordaron un amplio tratado, muy progresista para ese momento, en el que se propusieron regular el manejo de un complejo ecosistema fluvial, incluyendo obligaciones para tomar medidas para prevenir la contaminación de ese ecosistema. Los dos Estados asumieron obligaciones específicas para cooperar e informar al otro sobre todo lo que pretendieran hacer que pudiera tener un efecto sobre los recursos naturales compartidos que integran su frontera común: el Río Uruguay. Treinta y cinco años después, uno de los dos estados decide proceder como si el tratado nunca hubiera sido aprobado: desconociendo sus obligaciones procesales establecidas en el Estatuto de 1975, Uruguay autorizó una construcción de gran escala precisamente dentro del ecosistema del río”.

En general, en esta opinión disidente conjunta se plantean tres críticas al fallo. La primera, fundamentada en el hecho que la CIJ debió comprometerse más con los fundamentos de hecho del caso y en cuestiones de altísima complejidad técnica y de difícil traslación a conceptos legales indeterminados, tendría que haber designado a sus propios expertos. Algo parecido aparece en la declaración separada del juez Yusuf⁵⁰. La segunda se basa en que el análisis del posible daño no tiene que ser meramente retrospectivo. De hecho, el principio de precaución aconseja que el análisis incluya una previsión a futuro, dimensión que no aparece considerada en el análisis de la prueba del fallo. Y finalmente, como tercera crítica, consideran la CIJ ha perdido una excelente oportunidad para clarificar la interdependencia y el sentido de las obligaciones procedimentales y sustanciales. Según la CIJ, en la medida en que el cumplimiento de las obligaciones sustanciales esté asegurado (o, al menos, no pueda ser probado), toda infracción a las obligaciones procedimentales no importará mucho; en realidad, tan poco que ni siquiera es pertinente dar otra satisfacción que la mera constatación declarativa.

⁵⁰ Consultar en: <http://www.icj-cij.org/docket/files/135/15887.pdf>.

Los jueces Al-Khasawneh y Simma consideran que la CIJ evaluó la evidencia científica aportada por las Partes con una “metodología defectuosa” (*flawed methodologically*), básicamente porque la CIJ no designó expertos para asesorarse y aportar las evidencias científicas apropiadas y critican el *método* utilizado en el análisis dichas pruebas, obligando a Argentina a asumir la carga de la prueba de hechos científicos que la CIJ no estaba en condición de comprender. En particular, los jueces explican en su voto, que la CIJ debía utilizar la vía contemplada por el artículo 50 de su Estatuto, según el cual la Corte “puede, en cualquier momento, recurrir a cualquier individuo, cuerpo, oficina, comisión, u otra organización que pudiera seleccionar, con el fin de dar respuesta a preguntas o dar una opinión experta”⁵¹. Consecuentemente, el voto disidente cuestiona el uso por parte de la CIJ de “expertos fantasmas” (*experts fantômes*), personas a las que los jueces habrían recurrido de manera informal y sin constancias, para comprender o pedir opinión sobre ciertas cuestiones para las que se requieren conocimientos especializados (Párr. 14). Los jueces explican que el asesoramiento científico era indispensable para que la Corte pudiera precisar en este caso, conceptos legales como daño “significativo”, “prueba suficiente”, “umbral razonable” o “necesidad”.

La opinión disidente de los jueces Al-Khasawneh y Simma se detiene en el art. 12 del Estatuto del Río Uruguay, según el cual, una vez vencido el plazo de negociación directa entre Argentina y Uruguay de 180 días, la CIJ debía asistir a las Partes para resolver la cuestión relativa a la construcción de la planta, “antes de la realización del proyecto, donde hay desacuerdo sobre donde hay potenciales efectos en detrimento del medio ambiente” (Párr. 21). En el ejercicio de esta función, la CIJ requería una asistencia especializada. Al respecto, consideran que el art. 12 del Estatuto del Río Uruguay rechaza “la filosofía de *fait accompli* (hechos consumados)”, un principio de especial importancia para abordar el hecho que el daño al medio ambiente es habitualmente irreversible. “La Corte pudo y debió haber pensado de manera diferente que hubiera sido más adecuada para los aspectos prospectivos y preventivos que el Estatuto le otorga a su papel” (párrafo 25).

⁵¹ En su apoyo citan dos casos en los que la Corte utilizó este método, en el caso del Canal de Corfú, entre el Reino Unido y Albania (Orden del 17-12-1948, *I.C.J. Reports* 1947-1948, pp. 124 ss) y en el caso de la Delimitación de la Frontera Marina en el Golfo del Área de Maine entre Canadá y Estados Unidos de América (Orden de 30-03-1984, *I.C.J. Reports* 1984, p. 165). También ponen como ejemplo a otros organismos internacionales que suelen recurrir al consejo de expertos en casos científicos complejos, como el Tribunal Arbitral del Acero del Rhin y la Organización Mundial de Comercio.

En el Capítulo III de la opinión disidente, los jueces Al-Khasawneh y Simma discrepan con la vinculación insuficiente que la CIJ hace entre “obligaciones procesales” y “obligaciones sustantivas”. Los jueces disidentes sostienen que ambas están íntimamente relacionadas. Tras advertir que los principios que regulan el Derecho Ambiental son muy amplios, los jueces concluyen que “en esas situaciones, el respeto por las obligaciones procesales asume considerable importancia y se destaca como un indicador esencial de si, en un caso concreto, fueron o no violadas las obligaciones sustanciales. En consecuencia y contrariamente a lo dispuesto en el fallo de la CIJ, es decir, que el incumplimiento de las obligaciones procesales no tiene relación con el cumplimiento de las obligaciones sustantivas, es una conclusión que no puede ser aceptada fácilmente. Por ejemplo, en caso que hubiera habido cumplimiento de los artículos 7 a 12 del Estatuto de 1975, podía haberse determinado un sitio más adecuado para la planta de pulpa de celulosa. Por otra parte, en ausencia de ese cumplimiento, la situación a la que se llega no fue obviamente diferente de un *fait accompli* (hecho consumado) (párrafo 26).

Finalmente, se considera que es criticable la decisión de la CIJ respecto a la interrelación entre obligaciones procesales y sustanciales, en la medida que si bien puede asegurarse el cumplimiento de las obligaciones sustantivas, o al menos en este caso no se ha probado que no se hayan cumplido, la violación de las obligaciones procesales no importaría mucho, en el sentido que, según la CIJ, la constatación del incumplimiento de las obligaciones procesales, *per se* constituye una satisfacción apropiada.

Contrariamente al resto de opiniones, la opinión disidente del juez Vinuesa afirma que la disputa no versa sobre una confrontación entre protección ambiental de recursos naturales compartidos y el derecho al desarrollo sostenible. Para el juez Vinuesa, la prueba aportada por Argentina no es suficiente para acreditar que la autorización y la construcción de las plantas en sí hayan causado daño irreparable al ambiente. No obstante, muestra su desacuerdo en relación con la consideración de que la construcción de las plantas constituya un hecho sin relevancia, sin consecuencias legales y que no afectará la preservación futura del ambiente. Al respecto, considera que la construcción de las plantas implica inexorablemente una incertidumbre de riesgo de amenaza inminente de daño irreparable. El juez entiende, por una parte, que la CIJ está facultada por el Artículo 41, párrafo 1 de su Estatuto para dictar de oficio las medidas

provisionales necesarias para preservar los derechos de cada parte, siempre que sean necesarias y urgentes; y, por otra, que las medidas provisionales solicitadas por Argentina tenían por objeto preservar sus derechos reconocidos por el Estatuto del Río Uruguay de 1975 frente a las violaciones alegadas y que la obligación correlativa de Uruguay era la de no permitir construcción alguna hasta que se hubieran cumplido los procedimientos previstos por los artículos 7 a 12 del Estatuto, por lo que esas medidas provisionales permitirían preservar esos derechos. Asimismo, el juez recuerda que la CIJ en casos anteriores determinó que sólo puede dictar medidas provisionales si hay una urgente necesidad de evitar un daño irreparable a los derechos en disputa. Al respecto, recuerda que el caso del “Paso por el Great Belt”, en el que se invocó la falta de urgencia, era distinto porque la CIJ aceptó la declaración de Dinamarca de que el Puente proyectado no obstruiría el paso que reclamaba Finlandia por el estrecho antes de fines de 1994, o sea, después del fallo, mientras que en este caso de las plantas de celulosa comenzaría a funcionar a mediados de 2007 antes de emitir un fallo. En consonancia con el resto de opiniones, el juez entiende que Argentina no acreditó ninguna contaminación proveniente de las plantas capaz de causar un daño irreparable al Río Uruguay. Pero Argentina acreditó que la actual construcción de las obras generaba cierta incertidumbre razonable sobre sus probables efectos negativos sobre el ambiente, lo que habilita la aplicación del principio de precaución que es primordial en el Derecho Ambiental, mientras el Uruguay no argumentó ni probó lo contrario.

En cuanto a la promesa del Uruguay ante la CIJ de cumplir plena y totalmente con el Estatuto del río Uruguay y de realizar controles conjuntos y constantes con Argentina, el juez Vinuesa considera que la CIJ debió dictar medidas cautelares para garantizar la promesa unilateral que, obviamente, serían distintas de las solicitadas por Argentina. En este caso, en opinión del juez Vinuesa, la medida cautelar más adecuada hubiera sido la suspensión temporal de la construcción de las plantas hasta que el Uruguay demostrara a la CIJ que había cumplido con el Estatuto. Por último, el juez entiende que la CIJ debía tener en cuenta el interés de ambas Partes, que sus respectivos derechos y obligaciones fueran determinados definitivamente lo más pronto posible y que, mediante la cooperación de las Partes, se llegara a la decisión de fondo con rapidez, tal y como hizo en el caso del Paso a través del Great Belt.

V. CONCLUSIONES

El caso analizado ilustra la tensión existente en relación al desarrollo sostenible entre la promoción de la prosperidad económica y de la protección del medio ambiente. Especialmente porque, no sólo la falta de planificación en la gestión de recursos hídricos para el uso y control de la contaminación está reduciendo la disponibilidad per cápita del agua, sino porque si se considera que existen más de 263 cuencas hidrográficas transfronterizas en el mundo, la falta de políticas de gestión y cooperación conjunta entre estos países puede generar más conflictos en el futuro. La controversia que han mantenido Argentina y Uruguay, a lo largo de siete años de conflicto político, es un ejemplo más de esta situación.

La regulación internacional plasmada en el Estatuto del Río Uruguay de 1975 obliga a las Partes a proteger y preservar el medio acuático y, en particular, a prevenir la contaminación, dictando las normas y adoptando las medidas apropiadas. El conflicto que han mantenido Argentina y Uruguay ha concluido con un fallo de la CIJ en el que se considera que Argentina “no aportó pruebas concluyentes” que permitan establecer que la planta de celulosa ubicada en la localidad uruguaya de Fray Bentos esté “afectando la calidad de las aguas o el equilibrio biológico” del Río Uruguay, frontera entre ambos países. Por esa razón la CIJ no considera que sea necesario el desmantelamiento de la planta de celulosa y su traslado a otra zona, pues no hay evidencia de que la fábrica esté contaminando el río que sirve de frontera natural a ambos países. La Corte señala que los niveles de fósforo y otras sustancias vertidos por la planta en el río son “insignificantes” en comparación con los que desembocan de otras industrias en el mismo caudal. Sin embargo, la Corte considera que Uruguay “no respetó su obligación de informar a Argentina” sobre la construcción de la planta, tal como lo establece el Estatuto del Río Uruguay, firmado por ambos países en 1975.

En definitiva, se asume que Uruguay violó el Estatuto del Río Uruguay de 1975 pero sin incluir en la decisión elementos condenatorios: la CIJ dictamina que en el caso ese reconocimiento “per se” constituye suficiente satisfacción y se concluye que no había competencia para juzgar sobre contaminación visual y por olores, limitándose la jurisdicción a la contaminación que afectare la calidad del agua. En cuanto a ello, no encontró prueba concluyente para vincular la planta pastera que funciona desde noviembre de 2007 con los fenómenos de contaminación del Río Uruguay.

El final salomónico del fallo pretende superar la crisis entre los dos países desde que a inicios del 2006 el Gobierno argentino acusó a su vecino de violar el Tratado de Uruguay, que exige la cooperación y la consulta entre ambos para acordar la explotación del curso fluvial.

En general, la Sentencia de la CIJ no es satisfactoria: no resuelve el conflicto social puesto que no aparece ninguna referencia al bloqueo de los puentes, ni resuelve el conflicto ambiental, puesto que no aplica los principios de derecho internacional del medio ambiente, perdiendo de nuevo una oportunidad de dar un paso más en la constatación del desarrollo del derecho internacional del medio ambiente. La CIJ no parece haber superado la visión de los cursos de agua como mero recurso económico, por otra que contempla los cursos de agua como un bien ecológico que debe preservarse. La cuestión es: ¿qué daño ambiental debe producirse para que la CIJ aplique las fuentes de derecho internacional del medio ambiente? La CIJ ha demostrando un *modus operandi* distante, formalista, pasivo, indiferente con las exigencias de protección internacional del medio ambiente, situándose en un plano formalista, al proceder a desvincular las obligaciones formales de información, negociación y consulta, de las sustantivas, relativas a la protección del medio ambiente acuático del Río Uruguay.

De cualquier modo, se trata de problemas serios que exceden el conflicto doméstico sudamericano, y que se van a repetir en el futuro. El conflicto internacional puede extenderse: Brasil ya anunció la posible construcción de otra papeleras, de similar tecnología, también en el Río Uruguay. La Secretaría del Medio Ambiente de Paraguay envió el 7 de febrero un comunicado a la Comisión Mixta Argentino-Paraguaya del río Paraná, en relación con la probable contaminación que el Paraguay estaría recibiendo por las papeleras instaladas en la provincia argentina de Misiones (en particular la de Puerto Piray). Pero también el conflicto tiene repercusiones internas. En Argentina hay signos de preocupación en dos de las provincias papeleras, Misiones y Formosa. En Misiones hay tres plantas de celulosa y la población local, a diferencia de la entrerriana, defiende su funcionamiento.

Al margen de estos conflictos, lo más importante no es tanto lo que ha pasado, o el contenido del fallo, sino lo que va a ocurrir en el futuro entre Argentina y Uruguay. ¿Serán capaces ambos gobiernos de reconducir la situación y retornar a la plena normalidad de sus relaciones bilaterales? La población y la salud del patrimonio

ambiental común están amenazados y a merced de la voluntad de unas Partes, que deben cooperar para solucionar un conflicto que no han logrado resolver ni con años de negociación, ni con una sentencia de la CIJ.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARBUET-VIGNALI, H., BARRIOS, L. (Eds.), *Chimeneas en Fray Bentos. De un ámbito local a una proyección globalizada*, Montevideo, 2006.

BEKKER, P. H. F., “Argentina-Uruguay Environmental Border Dispute Before the World Court”, *ASIL Insights*, núm. 11, 2006, pp. 11ss., disponible en: http://www.asil.org/insights060516.cfm#_edn10.

— “Introductory Note to Pulp Mills on the River Uruguay (Argentina V. Uruguay), International Court of Justice, Provisional Measures Order, January 23, 2007”, *International legal materials: current documents*, vol. 46, issue 2, 2007, pp. 311-313.

CUENCA BERGER, L., “Celulosa Arauco en Valdivia. El desastre ambiental en el Río Cruces, resultado del modelo forestal chileno”, *Entre el desierto verde y el país productivo. El modelo forestal en Uruguay y en el Cono Sur*. Edición Casa Bertolt Brecht / REDES-Amigos de la Tierra, Montevideo, 2005.

DELAMATA, G., *El movimiento asambleario de Gualaguaychú: construcción y reclamo (internacional, nacional y transnacional) de un derecho colectivo*, Documento de Trabajo N° 31, Serie “Documentos de trabajo” Escuela de política y gobierno, Universidad Nacional de San Martín, 2007, disponible en: <http://www.unsam.edu.ar/escuelas/politica/documentos/31.pdf>.

DRNAS DE CLEMENT, Z., “El diferendo de las celulósicas de Fray Bentos a la luz del Derecho Internacional”, *Revista de Derecho Ambiental*, núm. 6, pp. 10-53.

— “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.

FARN, *Las plantas de celulosa en el Río Uruguay: El análisis de la normativa para una posible resolución del conflicto*, marzo 2006, disponible en: http://www.farn.org.ar/arch/plantas_celulosa.pdf.

GEARY, M., “El conflicto de las papeleras”, *Revista “Otro Sur”*, núm. 5, Mayo 2006.

INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE (ICJ), “Affaire relative à des usines de pâte à papier sur le fleuve Uruguay, (Argentine c. Uruguay), ordonnance du 13 juillet 2006”, en *Recueil des arrêts, avis consultatifs et ordonnances*, 2006, n. 916, pp. 113-154.

— “Affaire relative à des usines de pâte à papier sur le fleuve Uruguay, (Argentine c. Uruguay), demande en indication de mesures conservatoires, ordonnance du 23 janvier 2007”, en *Recueil des arrêts, avis consultatifs et ordonnances*, 2007, n. 920.

— “Pulp Mills on the River Uruguay (Argentina v. Uruguay): Request for the Indication of Provisional Measures: Order, 23 January 2007”, en *International legal materials: current documents*, 2007, ISSN 0020-7829 vol. 46, issue 2, pp. 314-336.

LEE, V., “Enforcing the Equator Principles: An NGO's Principled Effort to Stop the Financing of a Paper Pulp Mill in Uruguay”, *Northwestern University Journal of International Human Rights*, núm. 6, Primavera 2008, p. 354.

MALAMUD, C., “La celulosa divide al Río de la Plata”, *Real Instituto Elcano, ARI*, núm. 33, 2006.

MEIRELLES, D., “Forestación en el Cono Sur”, *Entre el desierto verde y el país productivo. El modelo forestal en Uruguay y en el Cono Sur*, Edición Casa Bertolt Brecht / REDES-Amigos de la Tierra, Montevideo, 2005.

MERLINSKI, G., “La construcción social y política del medio ambiente: algunas reflexiones en torno al conflicto por la instalación de las papeleras en el Río Uruguay”, ponencia presentada a las Jornadas Preparatorias del XXVI Congreso ALAS, noviembre 2006.

PAVÓN PISCITELLO, D., EUGENIO ANDRÉS, G., “The Conflict Between Argentina and Uruguay Concerning the Installation and Commissioning of Pulp Mills Before the International Court of Justice and MERCOSUR”, *Zeitschrift für*

ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht (ZaöRV), 2007, vol. 67, núm. 1, pp. 159-183.

PEREIRA FLORES, M. V., “El derecho al goce de un ambiente adecuado en el marco constitucional de Argentina y Uruguay”, *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*, 2004-2, pp. 531-573.

PONTE IGLESIAS, M. T., “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*, vol. 58, núm. 2, 2006, pp. 1084-1090.

— “El conflicto de las plantas de celulosa sobre el río Uruguay. Una valoración a la luz del Derecho fluvial internacional”, *Revista Aportes para la Integración Latinoamericana*, Año XIII, núm. 17, Diciembre 2007.

— “La contaminación de los cursos de agua internacionales y la preservación del medio marino a la luz del conflicto de las plantas de celulosa sobre el Río Uruguay”, en Badia, A. M., Pigrau, A., Olesti, A. (coords.), *El Derecho Internacional ante los retos de nuestro tiempo. Homenaje a la Profesora Victoria Abellán Honrubia*, Marcial Pons, 2009, pp. 599-628.

RAMOS, P., *Papeleras: 10 claves para entender el costado económico*, Agencia Periodística del Mercosur - Órgano de Producción de la Facultad de Periodismo y Comunicación Social de la UNLP, Febrero 2006.

SPIEGEL, B., “River of Discontent: Argentina and Uruguay before the International Court of Justice”, *Law and Business Review of the Americas*, núm. 14, Otoño 2008.

WILLAT, F., “Instalación de plantas de celulosa en Fray Bentos: un enfoque de derechos”, *Entre el desierto verde y el país productivo. El modelo forestal en Uruguay y en el Cono Sur*, Edición Casa Bertolt Brecht / REDES-Amigos de la Tierra, Montevideo, 2005.