

# **LA POLÍTICA AMBIENTAL Y LA CUESTIÓN DE LAS PASTERAS SOBRE EL RÍO URUGUAY**

*Seminario del Instituto de Política Ambiental de la  
Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas,  
llevado a cabo el 17 de abril de 2007*

*Las ideas que se exponen en esta publicación son de exclusiva responsabilidad de los autores, y no reflejan necesariamente la opinión de la Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas.*

ISSN: 0325-4763

Hecho el depósito legal

© Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas

Avenida Alvear 1711, P.B. - Tel. y fax 4811-2049

(1014) Buenos Aires - República Argentina

[ancmyp@ancmyp.org.ar](mailto:ancmyp@ancmyp.org.ar)

[www.ancmyp.org.ar](http://www.ancmyp.org.ar)

**ACADEMIA NACIONAL DE CIENCIAS  
MORALES Y POLÍTICAS  
JUNTA DIRECTIVA 2007 / 2008**

*Presidente* . . . . . Académico GREGORIO BADENI  
*Vicepresidente* . . . . Académico ISIDORO J. RUIZ MORENO  
*Secretario* . . . . . Académico HUGO O. M. OBIGLIO  
*Tesorero* . . . . . Académico JORGE EMILIO GALLARDO  
*Prosecretario* . . . . Académico FERNANDO N. BARRANCOS Y VEDIA  
*Protesorero* . . . . . Académico HORACIO SANGUINETTI

**ACADÉMICOS DE NÚMERO**

Nómina	Fecha de nombramiento	Patrono
Dr. Segundo V. LINARES QUINTANA ..	03-08-76	Mariano Moreno
Dr. Horacio A. GARCÍA BELSUNCE.....	21-11-79	Rodolfo Rivarola
Dr. Pedro J. FRÍAS .....	10-12-80	Estanislao Zeballos
Dr. Alberto RODRÍGUEZ VARELA .....	28-07-82	Pedro E. Aramburu
Dr. Natalio R. BOTANA .....	11-07-84	Fray Mamerto Esquiú
Dr. Ezequiel GALLO.....	10-07-85	Vicente López y Planes
Dr. Horacio SANGUINETTI.....	10-07-85	Julio A. Roca
Dr. Carlos María BIDEGAIN.....	25-06-86	Fray Justo Santa María de Oro
Dr. Carlos A. FLORIA.....	22-04-87	Adolfo Bioy
Dr. Leonardo MC LEAN.....	22-04-87	Juan B. Justo
Monseñor Dr. Gustavo PONFERRADA ..	22-04-87	Nicolás Avellaneda

Nómina	Fecha de nombramiento	Patrono
Dr. Gerardo ANCAROLA .....	18-12-92	José Manuel Estrada
Dr. Gregorio BADENI.....	18-12-92	Juan Bautista Alberdi
Dr. Eduardo MARTIRÉ.....	18-12-92	Vicente Fidel López
Dr. Isidoro J. RUIZ MORENO .....	18-12-92	Bernardino Rivadavia
Dr. Jorge R. VANOSSI .....	18-12-92	Juan M. Gutiérrez
Dr. Félix LUNA.....	23-04-97	Roque Sáenz Peña
Dr. Víctor MASSUH .....	23-04-97	Domingo F. Sarmiento
Dr. Hugo O. M. OBIGLIO .....	23-04-97	Miguel de Andrea
Dr. Alberto RODRÍGUEZ GALÁN .....	23-04-97	Manuel Belgrano
Dr. Fernando N. BARRANCOS Y VEDIA	28-04-99	Benjamín Gorostiaga
Dr. Dardo PÉREZ GUILHOU.....	28-04-99	José de San Martín
Dr. Adolfo Edgardo BUSCAGLIA.....	10-11-99	Dalmacio Vélez Sársfield
Dr. Juan R. AGUIRRE LANARI .....	27-11-02	Justo José de Urquiza
Dr. Bartolomé de VEDIA .....	27-11-02	Carlos Pellegrini
Dr. Miguel M. PADILLA .....	24-09-03	Bartolomé Mitre
Sr. Jorge Emilio GALLARDO .....	14-04-04	Antonio Bermejo
Dr. René BALESTRA .....	14-09-05	Estaban Echeverría
Dr. Alberto DALLA VÍA.....	14-09-05	Félix Frías
Dr. Rosendo FRAGA.....	14-09-05	Cornelio Saavedra
Embajador Carlos ORTIZ DE ROZAS ....	14-09-05	Ángel Gallardo
Dr. Mario Daniel SERRAFERO.....	14-09-05	José M. Paz
Dr. Juan Vicente SOLA .....	14-09-05	Deán Gregorio Funes

## **PASTERAS: EL DIFERENDO ARGENTINO - URUGUAYO**

Por el EMBAJADOR GUILLERMO ARNAUD

Con sorpresa y preocupación seguimos lo que es un absurdo diferendo entre dos países originariamente hermanos, entre la Argentina y Uruguay, que tiene su origen en negligencias por ambas Partes en la defensa de intereses que son comunes y del interés nacional de los dos países vecinos: su desarrollo, el bienestar de su población, la preservación de la calidad del ambiente, su economía y ambos comparten el hecho de ser países aguas abajo de la Cuenca del Plata.

El desacuerdo con Uruguay es esencialmente ambientalista y todos los temas ambientales son conflictivos, porque en mayor o menor grado afectan intereses.

La preservación de la calidad del ambiente es el principal de los derechos humanos, es el derecho a la sobrevivencia, sin la cual no tienen razón de ser todos los demás.

Víctor Massuh, preclaro miembro de esta Institución, incluyó a la ecología entre los problemas que atañen a la suerte de la humanidad en su conjunto y califica a la acción ecológica “acaso como la máxima empresa que tiene por delante la humanidad”.

Contaminación hay siempre. Por el solo hecho de existir, el hombre contamina. No existe en el mundo industria que no contamine. Lo que debe establecerse y controlar permanentemente en cada caso, son los límites actualizados, flexibles, aceptables, tolerables y reconocidos de contaminación.

La contaminación no reconoce espacios ni fronteras; no existe la autonomía ecológica, tampoco discrimina.

La lucha por minimizar la contaminación tiene como reglas la prevención y la anticipación, no esperar las crisis, y la cooperación.

Con razón los argentinos señalamos nuestra preocupación por las posibles consecuencias nocivas que pueda acarrear la producción de pasta de celulosa en el Uruguay a la salud y bienestar de nuestra población y sobre nuestros recursos naturales compartidos.

Debemos reconocer que las pasteras existen y las habrá: doce o más en la Argentina, de vieja data; muchas en Brasil, en Chile y se están construyendo en Uruguay. No hay derecho de veto a su construcción, sí a su producto si es nocivo o perjudicial.

Ante el conflicto planteado es de preguntarse si tienen derecho los países de exigir a los países vecinos y de la región ser consultados previamente, recibir información oportuna y llevar a cabo intercambio de opiniones en ocasión del proyecto y la realización de obras o emprendimientos industriales que puedan contaminar sensiblemente recursos naturales compartidos. Asimismo, ¿Hay antecedentes en nuestra región sobre tal derecho?

Sí, tienen derecho. En nuestra región y con relación a la Argentina es una obligación que surge de los principios y normas del derecho internacional y ad hoc ambiental, de los tratados bilaterales y multilaterales y del Mercosur, sobre la materia.

Fue con motivo de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, celebrada en Estocolmo en junio de

1972, que la Argentina y otros países en desarrollo, internacionalmente débiles, también aguas abajo de cuencas hídricas internacionales, como Uruguay, persiguieron como objetivos el reconocimiento de la interrelación entre ambiente y desarrollo e impulsar el crecimiento de un derecho ambiental, de carácter preventivo. Además, la Argentina y el Uruguay tenían la preocupación de las consecuencias de la construcción de la represa de Itaipú por Brasil, lo que en su momento dio lugar a un extenso debate.

A partir de entonces se consagraron en las Naciones Unidas a través de sucesivas resoluciones de la Asamblea General, o sea por la comunidad internacional, los principios fundamentales de la estrecha vinculación entre ambiente y desarrollo y del derecho ambiental, que si bien no son vinculantes sirvieron de base para los tratados internacionales que posteriormente se acordaron.

Recuerdo, por haber sido testigo presencial, la activa e importante participación en Estocolmo del Delegado Representante de Uruguay, junto con la acción de la Delegación argentina, para que se aprobara, entre otras, el texto que señala que “los Estados tienen el derecho soberano de explotar sus propios recursos en aplicación de su propia política ambiental y la obligación de asegurar que las actividades que se lleven a cabo dentro de su jurisdicción o bajo su control no perjudiquen al medio de otros Estados o de zonas situadas fuera de toda jurisdicción nacional”. Un ilustre miembro de esta Academia, jurista y pionero del derecho y administración ambiental, fallecido, a quien rindo homenaje, el Dr. Guillermo J. Cano, opinó que este texto constituía “la médula del Derecho Ambiental Internacional”.

Debo también mencionar el activo impulso que en esa época otorgó a los temas de preservación de la calidad del ambiente nuestro Representante ante las Naciones Unidas, hoy miembro de esta honorable Corporación, el Embajador Carlos Ortiz de Rozas.

Una serie de principios de derecho y conceptos como el de la Buena Vecindad Ecológica, el Ecodesarrollo y la Seguridad Ecológica Colectiva, orientados a un nuevo orden de vida, aprobados por medio de resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, no vinculantes, dieron lugar en el ámbito de las relaciones de la Argentina con el Uruguay, principalmente a tres acuerdos de derecho positivo, vinculantes: la “Declaración Argentino - Uruguay sobre el Recurso Agua”, de julio de 1971; el “Tratado del Río de la Plata y su Frente Marítimo”, del 19 de noviembre de 1973, y al más importante para nuestro caso, el “Estatuto del Río Uruguay”, del 26 de febrero de 1975, en vigor desde el 18 de septiembre de 1976.

El “Estatuto del Río Uruguay” creó la “Comisión Administradora del Río Uruguay” - CARU - que tiene por objeto regular las diferentes maneras en que puede ser utilizado el Río Uruguay para que su uso sea racional y para que los recursos, principalmente las aguas, no sean puestas en peligro o mal aprovechadas en su detrimento.

¿Qué pasa con las pasteras?

Los gobiernos de Uruguay están tratando de llevar a cabo una política desarrollista. En 1987 votaron la ley 15.939 de forestación que hace que hoy Uruguay logre inversiones extranjeras atraídas por la misma, exporte madera y sea polo de atracción para instalar fábricas de pasta de celulosa para la exportación, entre ellas las empresas ENCE y BOTNIA.

Dado que ENCE no habría comenzado la construcción de su fábrica, pendiente de trámites de autorización, es de interés lo que relataré para tener en cuenta para la acción con esa empresa.

El 15 de julio de 2002 el Grupo ENCE, español, realizó una extensa presentación ante la Comisión de Medio Ambiente del Senado uruguayo en la que expuso su proyecto de instalación, en Fray Bentos, de una planta de pasta de celulosa, con un estudio sobre el impacto ambiental de la misma, al que otorgaron princi-

pal importancia, señalando, entre otras cosas, que el mismo “... forma parte de la viabilidad del proyecto”, que “La protección del medio ambiente... es necesario para que seamos aceptados... de lo contrario seremos rechazados”, “que se corrija todo aquello que sea posible”, “... normativa medioambiental, la que se nos imponga”. En esa misma reunión importa la declaración del Senador uruguayo Ricardo Castroman, quien le señala a los representantes de ENCE: “...consideraciones que ha hecho sobre el impacto ambiental y el marco legal, en este caso el uruguayo. En este sentido, quisiera saber si han tenido la prevención correspondiente o si consideran que no es necesario consultar el marco legal argentino, por razones obvias, porque el Río Uruguay pertenece a los dos países y del otro lado también vive gente que consume agua potable”.

Este fue el momento para una activa y continuada participación de la Argentina en las gestiones para la instalación de las pasteras. Y dió lugar a la reacción y presentación de los habitantes de Gualeguaychú, en una acción por omisión, hoy de alcances peligrosos y perjudiciales.

El gobierno uruguayo, violando las disposiciones del “Estatuto del Río Uruguay”, sin consulta, información previa e intercambio de opiniones, el 9 de octubre del 2003 autorizó la instalación de la fábrica de ENCE.

BOTNIA, empresa finlandesa, presentó en marzo de 2004 su proyecto de instalación, también en Fray Bentos, de una fábrica de pasta de celulosa, autorizada por el gobierno uruguayo el 14 de febrero de 2005.

El gobierno uruguayo, en cumplimiento de las normas que Uruguay mismo contribuyó a gestar internacionalmente, el Estatuto del Río Uruguay, debió haber sometido a consulta del gobierno argentino los proyectos de las fábricas de celulosa, contaminantes, que pueden afectar sensiblemente recursos naturales compartidos con la Argentina, caso del agua de los ríos y la atmósfera.

¿Cuál es la situación actual?

ENCE informó a los gobiernos de Uruguay y de la Argentina de su decisión de relocalizar su proyecto de fábrica, ahora sobre el Río de la Plata, en Punta Pereira. Lo hace conforme a su exclusivo interés económico, explicando que era imposible hacer en Fray Bentos dos plantas como las que estaban proyectadas.

La decisión de traslado de ENCE de las márgenes del Río Uruguay a las del Río de la Plata elimina el efecto acumulativo de contaminación de dos fábricas que proyectan producir cada una no menos de un millón de toneladas anuales de pasta de celulosa.

**BOTNIA:** proponer hoy su relocalización es irreal. Nos hace saber que inaugurará su planta en el último trimestre del año en curso. ENCE anuncia que su planta iniciará sus operaciones en septiembre de 2009. Con estos emprendimientos Uruguay obtiene una importante inversión extranjera que fabricará un permanente producto de exportación y creará puestos de trabajo directos e indirectos, lo cual impulsa su desarrollo y hace que eluda y dilate todo obstáculo o demora a su crecimiento.

Sobre la base de la aplicación del Estatuto del Río Uruguay, acordado, en razón de su interés común, por la Argentina y Uruguay, la Argentina llevó su reclamo de violación del mismo por parte de Uruguay ante la Corte Internacional de Justicia. Reclamo justo, conforme al artículo 60 del Estatuto, tal vez apresurado. Es un asunto que ni Uruguay ni la Argentina debieron haber llevado a foros internacionales y sí solucionado entre ellos.

A solicitud de las Partes la Corte ha pronunciado dos dictámenes, quedando pendiente el fallo final. Tanto en el apartado 82 del primer dictamen, de julio de 2006, como en el párrafo 53 del segundo dictamen, de enero de 2007, didácticos y especie de reprimenda, la Corte dice y repite textualmente: “Se solicita a las Partes cumplir sus obligaciones conforme al derecho internacio-

nal, en tanto que la Corte desea enfatizar la necesidad de que la Argentina y Uruguay lleven a cabo, de buena fe, los procedimientos de consulta y cooperación establecidos por el Estatuto de 1975, del que la Comisión Administradora del Río Uruguay (CARU) constituye el foro previsto al respecto. Asimismo la Corte pide a ambas Partes abstenerse de toda acción que haga más difícil la resolución de la presente disputa”.

La Corte, en su primer rápido dictamen, en el que falló en contra de la Argentina por 14 votos contra uno del juez argentino, no tuvo en cuenta, a nuestro favor, el principio de precaución originado en el párrafo 15 de la Declaración de Río de 1992, pero tácitamente nos dió la razón pues luego de rechazar nuestra solicitud de medida cautelar establece:

- 1) responsabiliza a Uruguay por todos los hechos negativos que más adelante la Corte pueda comprobar;
- 2) no acepta la creación del hecho consumado de la desconsulta autorización y construcción de las pasteras, y
- 3) declara, per se, que si ocurre una violación de derechos no excluye ordenar la paralización de las obras, su modificación e incluso su desmantelamiento.

¿Cuál es la violación de derechos a que se refiere la Corte?

El provocar una contaminación que exceda límites aceptables y reconocidos y no emplear un método de fabricación para que ello no ocurra.

En su dictamen la Corte reconoce el derecho de la Argentina de exigir ser consultada y pedir información oportuna y consecuente intercambio de información en ocasión de la instalación de las fábricas. La Corte ha manifestado y reiterado que la CARU es el medio de acción del Estatuto del Río Uruguay, que es el foro idóneo, el organismo competente de negociación, lo que era obvio desde el primer momento.

A pedido del presidente Kirchner el rey Juan Carlos de España nombró, para realizar gestiones de “facilitador”, o sea un orientador, a su embajador Yáñez Barnuevo, a fin de destrabar el litigio entre la Argentina y Uruguay. El canciller español anunció el 2 de febrero que “Se ha llegado a un entendimiento para iniciar un diálogo directo y para abordar todos los aspectos de la cuestión”.

Aceptada por ambas Partes la invitación al diálogo, éste comenzará mañana, 18 de abril, en Madrid. Cabe preguntarse cuál será su contenido y a cuántas reuniones se extenderá.

Dadas las circunstancias actuales, progreso de la construcción de las pasteras y radicalización de la actitud de los assembleístas de Entre Ríos, es necesario convertir el diálogo en prontas decisiones conducentes a la solución de éste, repito, absurdo conflicto y litis internacional.

No es un problema de diálogo político, ni de prolongadas negociaciones, sino de cooperación internacional para que no ocurra una contaminación que produzca perjuicios sensibles, inaceptables.

Lo que existe son “diferencias en temas ambientales”, como lo señaló el presidente Kirchner, a ser tratadas conforme a intereses comunes, en relación a la posición geográfica de los dos países, que se hallan institucionalizadas en el binacional Estatuto del Río Uruguay y su órgano, la CARU.

El verdadero y único problema es la determinación del impacto ambiental, la minimización de la contaminación, comprendiendo todos sus aspectos: agua, atmósfera, impacto visual, económico y social.

Es de esperar, conforme al sentimiento y al interés nacional de los dos países, que rápidamente se pueda acordar un completo estudio del impacto ambiental de las pasteras y sus consecuencias y un permanente control sobre la calidad de su producción. Ello

a través de los técnicos y científicos de los dos países en la CARU, en un trabajo de cooperación e información conjunta.

Posteriormente la CARU debe elevar su propuesta a la consideración de los gobiernos de ambos países. Sería un paso hacia la racionalidad ecológica y una primera etapa para la elaboración de una política de seguridad ambiental colectiva en al región.



**PAPELERAS SOBRE EL RÍO URUGUAY**  
**LA ARGENTINA RECURRE A LA CORTE**  
**INTERNACIONAL DE JUSTICIA**  
**LOS HECHOS Y EL DERECHO**

Por la DRA. CLAUDIA MÓNICA MIZAWAK<sup>1</sup>

**Introducción**

Con el objetivo de **establecer mecanismos comunes considerados necesarios para lograr el óptimo y racional aprovechamiento del Río Uruguay**, y en estricta observancia de los derechos y obligaciones emergentes de tratados y demás compromisos internacionales vigentes, la República Argentina y la República Oriental del Uruguay suscribieron el 26 de febrero de 1975 en la ciudad de Salto –República Oriental del Uruguay–, el **Estatuto del Río Uruguay**, ratifi-

---

<sup>1</sup> Fiscal de Estado de la Provincia de Entre Ríos, integrante de la delegación de la República Argentina ante la Corte Internacional de Justicia de La Haya en el caso “*Usines de pâte à papier sur le fleuve Uruguay (Argentine c. Uruguay)*”.

cado el 7 de septiembre de 1976, y promulgado mediante la Ley N° 21.413<sup>2</sup>.

Atendiendo al logro de la mentada finalidad, las Partes acordaron la creación de la **Comisión Administrativa del Río Uruguay** o “**CARU**”, otorgándole, entre otras, las funciones principales de: *preservar el río y los recursos naturales, y prevenir la contaminación*<sup>3</sup>.

Y, en los artículos **7° a 12° del Capítulo II “Navegación y Obras”**, establecieron un **minucioso procedimiento obligatorio de información y consultas** para el caso en que una de ellas proyectare la construcción de canales, la modificación o alteración significativa de los ya existentes o la realización de *cualesquiera otras obras de entidad suficiente para afectar la navegación, el régimen del río o la calidad de sus aguas*, supuesto que, de configurarse, determina el **deber de comunicación a la CARU** a cargo de dicha Parte<sup>4</sup> como paso inicial de una serie de etapas, tendientes a dirimir el conflicto mediante la negociación directa –sobre lo que *infra* se volverá–.

---

<sup>2</sup> En su art. 1° se establecen los objetivos y propósitos que sustentan su celebración: “*Las Partes firmantes acuerdan el presente Estatuto, en cumplimiento de lo dispuesto en el art. 7° del Tratado de Límites en el Río Uruguay de 7 de abril de 1961, con el fin de establecer los mecanismos comunes necesarios para el óptimo y racional aprovechamiento del río Uruguay, y en estricta observancia de los derechos y obligaciones emergentes de los tratados y demás compromisos internacionales vigentes para cualquiera de las partes*”. La Ley N° 21.413 fue publicada en el Boletín Oficial el 9 de septiembre de 1976.

<sup>3</sup> El Capítulo XIII (artículos 49° a 57°) del Estatuto se titula: “Comisión Administradora”, y en su art. 56° establece cuáles son las funciones que desempeñará la CARU, integrada por igual número de delegados de ambos países firmantes, para el cumplimiento del objetivo de dictar normas reglamentarias respectivas a los objetivos del Estatuto.

<sup>4</sup> El art. 7° establece: “*La parte que proyecte la construcción de nuevos canales, la modificación o alteración significativa de los ya existentes o la realización de cualesquiera otras obras de entidad suficiente para afectar la navegación, el régimen del río o la calidad de sus aguas, deberá comunicarlo a la Comisión, la cual determinará sumariamente, y en un plazo de treinta días, si el proyecto puede producir perjuicio sensible a la otra parte. Si así se resolviere o no se llegare a una decisión al respecto, la parte interesada deberá notificar el proyecto a la otra parte a través de la Comisión. En la notificación deberán figurar los aspectos esenciales de la obra, y, si fuere el caso, el modo de su operación y los demás datos técnicos que permitan a la parte notificada hacer una evaluación del efecto probable que la obra ocasionará a la navegación, al régimen del río o a la calidad de sus aguas*”.

*Sólo para el caso de no llegar a un acuerdo*, las Partes establecieron que sería la **Corte Internacional de Justicia** la responsable de dirimir el conflicto de conformidad con el procedimiento previsto en el capítulo XV del Estatuto.

**Lo precedentemente expuesto da cuenta de que la República Argentina y la República Oriental del Uruguay, Estados soberanos, decidieron hace más de treinta años conceder un rol central a la Corte Internacional de Justicia para la interpretación y la aplicación del Tratado de Límites en el Río Uruguay, celebrado y aprobado por el Congreso Nacional en el año 1961<sup>5</sup>, y del Estatuto del Río Uruguay<sup>6</sup>.**

## **I. Antecedentes fácticos relevantes**

Corresponde recordar los principales hechos del conflicto de las pasteras, enmarcándolos en el tiempo hasta llegar a la presentación de la República Argentina por ante la Corte Internacional de Justicia, mencionando finalmente los hechos más recientes, de público conocimiento en nuestros días.

En el mes de **octubre de 2003**, la República Oriental del Uruguay autorizó *unilateralmente* a la sociedad española **ENCE** a emprender la construcción de una planta de pasta de celulosa que llevaría el nombre de “**Celulosa M’Bopicuá**” (o CMB), situada en los alrededores de la localidad uruguaya de Fray Ben-

---

<sup>5</sup> El Tratado de Montevideo establece los límites entre la República Argentina y la República Oriental del Uruguay respecto del Río Uruguay. Fue suscripto en Montevideo el 7 de abril de 1961 y complementado por el Protocolo sobre demarcación y caracterización de la línea de frontera argentino-uruguaya en el Río Uruguay, suscripto en Buenos Aires, el 16 de octubre de 1968.

<sup>6</sup> En adelante se aludirá indistintamente al Estatuto como “Estatuto del Río Uruguay” o “Estatuto de 1975”.

tos, dentro de un radio de veinte (20) kilómetros de la ciudad Gualeguaychú, sobre el río Uruguay. Ello así, atento la inobservancia por parte de la República Oriental del Uruguay del procedimiento previsto en los arts. 7° a 12° del Estatuto de 1975, la República Argentina planteó la situación a la **CARU**, conforme las previsiones contenidas en los arts. 58° a 59° del referido cuerpo normativo<sup>7</sup>, lo cual motivó el inicio de una serie de diversos reclamos, provocando que la **CARU** –lisa y llanamente– dejara de sesionar.

En el mes de **noviembre de 2003**, el Sr. Ministro de Asuntos Exteriores de la República Oriental del Uruguay, Dr. Operti, en un mensaje dirigido al Senado uruguayo, expresó que no era necesario consultar a la Argentina sobre la instalación de la planta, afirmando que los artículos 7° y 8° del Estatuto del Río Uruguay constituían una afrenta a la soberanía de la República Oriental del Uruguay, y que no eran aplicables.

En el mes de **marzo de 2004** tuvo lugar una reunión entre los Ministros de Relaciones Exteriores de ambas Partes: los Dres. Bielsa y Operti. Conforme informara el primero, en dicho encuentro la República Oriental del Uruguay se comprometió a *completar la información requerida por la República Argentina con relación al **proyecto M’Bopicuá***, aceptando así mismo que, una vez cumplimentado lo anterior, se implementara un plan de monitoreo conjunto. La documentación faltante consistía en informes acerca del diseño completo del proyecto, del programa de construcción, del plan ambiental, de las tecnologías utilizadas... El compromiso de suministrar la información faltante no fue cumplimentado.

---

<sup>7</sup> El Capítulo XIV del Estatuto del Río Uruguay se titula “Procedimiento Conciliatorio” y está integrado por dos dispositivos, los arts. 58° y 59°. El art. 58° establece: “*Toda controversia que se suscitare entre las partes con relación al río será considerada por la Comisión, a propuesta de cualquiera de ellas*”; el art. 59° reza: “*Si en el término de ciento veinte días la Comisión no lograre llegar a un acuerdo, lo notificará a ambas partes, las que procurarán solucionar la cuestión por negociaciones directas*”.

En el mes de **febrero de 2005**, la República Oriental del Uruguay autorizó a una empresa de origen finlandés denominada *Oy Metsä Botnia* o **BOTNIA**, a instalar una segunda planta de celulosa denominada **ORION**, localizada a una distancia de 7 kilómetros de la planta M’Bopicuá (CMB). Dos meses más tarde, la República Oriental del Uruguay autorizó la construcción de un puerto para uso exclusivo de ORION, *incumpliendo en ambas oportunidades el procedimiento establecido en el Estatuto de 1975*.

En el mes de **agosto de 2005**, se conformó el **Grupo Técnico de Alto Nivel o “GTAN”**, con el propósito de arribar a una solución negociada. Luego de 180 días de negociaciones, la República Argentina no logró obtener la información requerida, considerándose fracasados los intentos de negociación y culminándose las reuniones<sup>8</sup> que venía realizando el GTAN.

**Con motivo de la asunción de la Presidencia de la República de Chile por parte de la Dra. Bachelet**, los Presidentes de la República Oriental del Uruguay y de la República Argentina, el Dr. Tabaré Vázquez y el Dr. Kirchner, emitieron un comunicado público, conforme el cual, la República Oriental del Uruguay *se comprometía a suspender la construcción de las plantas para proceder a realizar entre ambos países un estudio de impacto ambiental acumulativo y transfronterizo*.

En el mes de **marzo de 2006**, la **Corporación Financiera Internacional** dio a conocer el **Informe Hatfield**, el que expresamente admite que la información proporcionada por el Uruguay a la Argentina era deficiente. En algunos puntos específicos, este Informe coincide con lo afirmado por nuestro país.

En el mes de **septiembre de 2006**, el Presidente de la firma **ENCE** emitió un comunicado anunciando la decisión de modificar el sitio del proyecto.

---

<sup>8</sup> Durante el período comprendido entre el 3 de agosto de 2005 y el 30 de enero de 2006, el grupo GTAN celebró doce reuniones, sin poder alcanzar el objetivo de su constitución: arribar a una solución a la controversia entre ambos Estados.

El último informe emitido por el Banco Mundial en el mes de **octubre de 2006** señala que no habrá contaminación.

En el marco de la **XVI Cumbre Iberoamericana de Presidentes y Jefes de Estado**, celebrada en Montevideo del **3 al 5 de noviembre de 2006**, el Presidente de la República Argentina, Dr. Néstor C. Kirchner, solicitó la mediación en el conflicto a la Casa Real de España.

El Rey Juan Carlos de Borbón designó como su representante para facilitar el diálogo entre los Estados involucrados en el conflicto, al Embajador de España ante las Naciones Unidas, Juan Antonio Yáñez, quien arribó a la ciudad de Buenos Aires el 17 de noviembre próximo pasado y mantuvo una entrevista con el Presidente Kirchner. El sábado 18 de noviembre fue recibido por el Secretario General de la Cancillería uruguaya, José Luis Cancela, quien le transmitió que el Gobierno Uruguayo no dialogaría con la República Argentina hasta que el Banco Mundial prestara su aprobación al otorgamiento del crédito para la financiación del proyecto Botnia.

El **29 de noviembre de 2006** la República Oriental del Uruguay presentó por ante la Corte Internacional de Justicia una demanda en indicación de medidas conservatorias, invocando que, desde el 20 de noviembre, “*...des groupes organisés de citoyens argentins bloquent un pont international d’importance vitale sur le fleuve Uruguay, interrompant ainsi toutes activités commerciales et touristiques de l’Argentine vers l’Uruguay (...)* avec l’intention de poursuivre leur action sans relâche jusqu’à la fin du mois de février 2007”<sup>9</sup>. Uruguay declaró que esos bloqueos

---

<sup>9</sup> Uruguay afirma en su demanda que grupos organizados de ciudadanos argentinos bloquean un puente internacional de importancia vital sobre el río Uruguay, interrumpiendo así todas las actividades comerciales y turísticas de la Argentina hacia Uruguay, con la intención de seguir su acción sin pausa hasta fines del mes de febrero de 2007.

le privarán de centenas de millones de dólares de ingresos comerciales y turísticos, y pide a la Corte que, en espera de la solución definitiva del conflicto, indique a la Argentina; *que adopte todas las medidas razonables y apropiadas que están a su disposición para prevenir o hacer cesar la interrupción de la circulación entre el Uruguay y la Argentina, especialmente el bloqueo de puentes y de rutas entre los dos Estados.*-

En el último párrafo de su demanda, Uruguay manifiesta su “verdadera preferencia por una resolución de la cuestión entre las dos Partes, por vía diplomática y de manera amigable”. Concluye diciendo que “estaría feliz de retirar su demanda”, si la Argentina se comprometiera a “hacer cesar el bloqueo en curso y a evitar todo nuevo bloqueo en el futuro”.

## **II. Principios y normas –de carácter sustantivo y procedimental– de Derecho Internacional, de aplicación al caso.**

### *a. Normas de Derecho Internacional*

Para la resolución del conflicto suscitado entre ambos Estados, resultan de aplicación normas que prevén derechos y obligaciones tanto de naturaleza sustantiva como procedimental, estimándose pertinente destacar:

- En primer término, el **Tratado de Límites en el Río Uruguay**, suscripto el 7 de abril de 1961 entre la República Oriental del Uruguay y la República Argentina, aprobado por ésta mediante la Ley Nacional N° 15.868, –sancionada el 13 de septiembre de 1961 y cuya vigencia comenzó el 19 de enero de 1966–, y el ya mencionado **Estatuto del Río Uruguay o “Estatuto de 1975”**, de cuyo articulado se destacarán especialmente ciertos

capítulos y dispositivos al referir al planteo de la República Argentina por ante la Corte Internacional de Justicia, en razón de su significación respecto del conflicto suscitado entre las Partes y su incidencia para la resolución del mismo.

- En segundo lugar, deberán también tenerse presentes, por obvias razones, el **Estatuto de la Corte Internacional de Justicia**, que regula la constitución y el funcionamiento de la **Corte Internacional de Justicia**, establecida por la Carta de Naciones Unidas, como órgano judicial principal de la Organización de las Naciones Unidas<sup>10</sup>. Y el **Reglamento de la Corte Internacional de Justicia**, adoptado el 14 de abril de 1978 en virtud de lo establecido en el Capítulo XIV de la Carta de las Naciones Unidas y en el art. 30° del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia<sup>11</sup>. Su vigencia comenzó el 1° de julio de 1978.

### *b. Los principios de derecho internacional.*

Junto a la normativa antes mencionada, deben considerarse los **principios de derecho internacional** vigentes, y, en particular, aquellos específicos de la materia ambiental, tales como los

---

<sup>10</sup> “La Corte Internacional de Justicia es el órgano judicial principal de la Organización de las Naciones Unidas. Fue establecida por la Carta de las Naciones Unidas, firmada el 26 de junio de 1945 en San Francisco, en la búsqueda de uno de los objetivos principales de las Naciones Unidas: “lograr por medios pacíficos, y de conformidad con los principios de la justicia y el derecho internacional, el ajuste o arreglo de controversias o situaciones internacionales susceptibles de conducir a quebrantamientos de la paz”. La Corte funciona con arreglo a un Estatuto que forma parte de la Carta, así como de conformidad con su propio Reglamento”. *La Corte Internacional de Justicia. Preguntas y respuestas acerca del principal órgano judicial de las Naciones Unidas*. Publicación del Departamento de Información Pública de las Naciones Unidas. Julio de 2001, pág. 2.

<sup>11</sup> En el art. 30° del Estatuto de la Corte se establece: “La Corte formulará un reglamento mediante el cual determinará la manera de ejercer sus funciones. Establecerá, en particular, sus reglas de procedimiento (...)”.

**principios de cooperación, precaución, prevención, evaluación del impacto ambiental** –entre otros–, pudiendo compartirse el criterio conforme el cual, en definitiva, “(...) *Se trata de saber cuáles de estos principios revisten un grado de juridicidad suficiente como para poder ser considerados como expresivos de una pauta de comportamiento exigible a los sujetos del derecho internacional*”<sup>12</sup>.

El **Estatuto del Río Uruguay** atiende a la observancia de ciertos principios de derecho internacional, que luego fueron consagrados en la **Declaración de Río de Janeiro sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo**, adoptada en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo –celebrada en Río de Janeiro entre el 3 y el 14 de junio de 1992–, así como en numerosos tratados internacionales relativos a la temática ambiental, aprobados y ratificados tanto por Argentina como por Uruguay<sup>13</sup>.

Entre los principios enunciados en la Declaración de Río y en razón de su incidencia en el escenario del conflicto bajo examen, pueden mencionarse:

- el principio 2, de **prevención del daño ambiental**:

*“De conformidad con la carta de las Naciones Unidas y los principios del derecho internacional, los Estados tienen el derecho soberano de aprovechar sus propios recursos según sus pro-*

---

<sup>12</sup> FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE Y ROMANÍ, C. *La protección del medio ambiente en derecho internacional*, 1991, ps. 51-136. Citados por CORIA, Silvia en *La importancia de los principios rectores en el Derecho Ambiental*. Trabajo publicado en la *Revista de Derecho Ambiental –Doctrina, Jurisprudencia, Legislación y Práctica–* N° 2, Director: Néstor A. Cafferrata. Lexis Nexis, abril-junio 2005, págs. 9 a 27.

<sup>13</sup> A título ejemplificativo, pueden mencionarse: Convenio sobre la Diversidad Biológica, Convenio Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático, Convenio de Estocolmo sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes, Convenio de Basilea sobre el Control de Movimientos Transfronterizos de los Desechos Peligrosos y su Eliminación, Protocolo de Montreal relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono.

*pias políticas ambientales y de desarrollo, y la responsabilidad de velar porque las actividades realizadas dentro de su jurisdicción o bajo su control no causen daños al medio ambiente de otros Estados o de zonas que estén fuera de los límites de la jurisdicción nacional”;*

- **el principio 10, sobre participación ciudadana:**

*“El mejor modo de tratar las cuestiones es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda. En el plano nacional, toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre los materiales y las actividades que encierran peligro en sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones. Los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación de la población, poniendo la información a disposición de todos. Deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre éstos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes”;*

- **el principio 13, sobre responsabilidad y reparación de daños ambientales:**

*“Los Estados deberán desarrollar la legislación nacional relativa a la responsabilidad y la indemnización respecto de las víctimas de la contaminación y otros daños ambientales. Así mismo los Estados deberán cooperar, de manera expedita y más decidida, en la elaboración de nuevas leyes internacionales sobre responsabilidad e indemnización para los efectos adversos de los daños ambientales causados por las actividades realizadas dentro de su jurisdicción, o bajo su control en zonas situadas fuera de su jurisdicción”;*

- el principio 15, **de precaución:**

*“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”;*

- el principio 17, **sobre evaluación de impacto ambiental:**

*“Deberá emprenderse una evaluación del impacto ambiental, en calidad de instrumento nacional, respecto de cualquier actividad propuesta que probablemente haya de producir un impacto negativo considerable en el medio, y que esté sujeta a la decisión de una autoridad nacional competente”;*

- el principio 19, **sobre cooperación internacional:**

*“Los Estados deberán proporcionar la información pertinente, y notificar previamente y en forma oportuna, a los Estados que posiblemente resulten afectados por actividades que puedan tener considerables efectos ambientales transfronterizos adversos, y deberán celebrar consultas en esos Estados en una fecha temprana y de buena fe”.*

### **III. Aproximación a la política y legislación interna de Argentina y Uruguay en materia de protección ambiental:**

Con carácter previo a considerar las vicisitudes del procedimiento iniciado por la República Argentina contra la República Oriental del Uruguay por ante la Corte Internacional de Justicia, se estima valioso trazar un breve panorama de los lineamientos e

importantes *avances* que se han producido a partir de los años '90 en las políticas y legislaciones internas de ambos Estados involucrados en la contienda.

Resulta interesante señalar anticipadamente que ambos Estados, asumiendo una preocupación mundial, han reformado sus Cartas Magnas incorporando el tratamiento de la cuestión ambiental.

Así, la Convención Constituyente del año 1994 incorporó el artículo 41<sup>14</sup> a la **Constitución de la Nación Argentina**, consagrando tanto **el derecho de todos los habitantes a un ambiente sano, equilibrado y apto para el desarrollo humano “... y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras”<sup>15</sup>**, como el **deber de preservar el ambiente, la obligación de reparar el daño ambiental, y el deber de las autoridades de pro-**

---

<sup>14</sup> El art. 41° establece: “*Todos los habitantes gozan del derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras; y tienen el deber de preservarlo. El daño ambiental generará prioritariamente la obligación de recomponer, según lo establezca la ley. Las autoridades proveerán a la protección de este derecho, a la utilización racional de los recursos naturales, a la preservación del patrimonio natural y cultural y de la diversidad biológica, y a la información y educación ambientales. Corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección, y a las provincias, las necesarias para complementarlas, sin que aquellas alteren las jurisdicciones locales. Se prohíbe el ingreso al territorio nacional de residuos actual o potencialmente peligrosos, y de los radiactivos*”.

<sup>15</sup> Respecto del art. 41°, Germán BIDART CAMPOS sostiene: “*Es una norma nueva que da acogimiento a una materia susceptible de ubicarse por igual en dos ámbitos: en el de los derechos de la tercera generación, y en el de los llamados intereses difusos, o intereses colectivos, o intereses de pertenencia difusa.(...).* Queda patente y fuera de toda duda y discusión, que lo relativo al ambiente ha recibido cobertura generosa, tanto cuando se lo encara desde la perspectiva del derecho personal de cada habitante, como si se lo hace desde lo que el texto denomina derechos de incidencia colectiva, por equivalencia con los intereses difusos”. Y señala también que: “*A todo el artículo 41° le asignamos como mínimo una presunción de operatividad. Que es necesario conferirle desarrollo legislativo, no lo negamos; lo que negamos es que la falta o escasez de legislación atrofie al derecho que reconoce y garantiza la norma...*”. *Tratado elemental de Derecho Constitucional Argentino. La Reforma Constitucional de 1994*, Tomo VI, Ed. Ediar, 1995, págs. 295 a 304.

**veer a la protección de aquel derecho, a la utilización racional de los recursos naturales, a la preservación del patrimonio natural y cultural y de la diversidad biológica, y a la información y educación ambientales.**

Este nuevo dispositivo constitucional, pese a situarse en la parte dogmática de la Carta Magna, incorporó una cláusula propia de la parte orgánica, definiendo el reparto de competencias entre la Nación y las provincias: corresponde a la primera el dictado de *las leyes de presupuestos mínimos de protección*, y a las segundas, la elaboración de las normas complementarias consideradas necesarias<sup>16</sup>.

En cumplimiento de su misión, el Congreso de la Nación Argentina aprobó, entre otras, la **Ley N° 25.675 o Ley General del Ambiente**<sup>17</sup>, por la que se fijan los objetivos y se enuncian los principios de la política ambiental nacional, se definen los instrumentos de la política y gestión ambiental, y se establecen presupuestos mínimos respecto de temáticas tales como la evaluación del impacto ambiental y la educación e información ambientales, así como relacionados con la participación ciudadana.

---

<sup>16</sup> Cfr. GELLI, María Angélica. Constitución de la Nación Argentina, comentada y concordada. La Ley, segunda edición ampliada y actualizada, año 2003, pág. 360 y ssqtes. Acerca del reparto de competencias, BIDART CAMPOS señala: “Desde antes de la reforma dimos por cierto que el derecho ambiental es un área del mundo jurídico en la que con más claridad advertimos la necesidad de un federalismo de concertación. Ahora, la norma no ha empleado esta terminología, pero acusa una muy especial categoría de competencias concurrentes (...) el estado federal sólo concurre con las provincias en materia de derecho ambiental en orden a los presupuestos mínimos de protección, y las provincias los complementan con la maximización”.

<sup>17</sup> La Ley N° 25.675 fue sancionada el 6 de noviembre de 2002, promulgada el 27 de noviembre de ese año por Decreto N° 2.413 y publicada en el Boletín Oficial el 28 de noviembre de 2002. Otras Leyes de Presupuestos Mínimos sancionadas desde julio de 2002, son: la Ley N° 25.612 (B.O. 29/07/02), de Gestión Integral de Residuos Industriales y de Actividades de Servicio; la Ley N° 25.831 (B.O. 7/1/04), de Información Pública Ambiental; y la Ley N° 25.675 (B.O. 23/10/02), de Gestión y Eliminación de PCBs; la Ley N° 25.916 (B.O. 7/9/04), de Gestión Integral de Residuos Domiciliarios. Así mismo, mediante la Ley N° 25.841 (B.O. 15/01/04), fue aprobado el Convenio Marco sobre Medio Ambiente del Mercado Común del Sur.

El art. 4º determina que la interpretación y aplicación de la Ley y de toda otra norma a través de la cual se ejecute la política Ambiental, estará sujeta al cumplimiento de los siguientes principios: congruencia, prevención, equidad intergeneracional, progresividad, responsabilidad, sustentabilidad, subsidiariedad, solidaridad, cooperación y **precaución**, cuya conceptualización es prácticamente idéntica a la contenida en el Principio 15 de la Declaración de Río de 1992 –antes citada–<sup>18</sup>.

<sup>18</sup> El art. 4º reza: “*Principios de la política ambiental: La interpretación y aplicación de la presente ley, y de toda otra norma a través de la cual se ejecute la política Ambiental, estarán sujetas al cumplimiento de los siguientes principios: **Principio de congruencia:** La legislación provincial y municipal referida a lo ambiental deberá ser adecuada a los principios y normas fijadas en la presente ley; en caso de que así no fuere, éste prevalecerá sobre toda otra norma que se le oponga. **Principio de prevención:** Las causas y las fuentes de los problemas ambientales se atenderán en forma prioritaria e integrada, tratando de prevenir los efectos negativos que sobre el ambiente se pueden producir. **Principio precautorio:** Cuando haya peligro de daño grave o irreversible la ausencia de información o certeza científica no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces, en función de los costos, para impedir la degradación del medio ambiente. **Principio de equidad intergeneracional:** Los responsables de la protección ambiental deberán velar por el uso y goce apropiado del ambiente por parte de las generaciones presentes y futuras. **Principio de progresividad:** Los objetivos ambientales deberán ser logrados en forma gradual, a través de metas interinas y finales, proyectadas en un cronograma temporal que facilite la adecuación correspondiente a las actividades relacionadas con esos objetivos. **Principio de responsabilidad:** El generador de efectos degradantes del ambiente, actuales o futuros, es responsable de los costos de las acciones preventivas y correctivas de recomposición, sin perjuicio de la vigencia de los sistemas de responsabilidad ambiental que correspondan. **Principio de subsidiariedad:** El Estado nacional, a través de las distintas instancias de la administración pública, tiene la obligación de colaborar y, de ser necesario, participar en forma complementaria en el accionar de los particulares en la preservación y protección ambientales. **Principio de sustentabilidad:** El desarrollo económico y social y el aprovechamiento de los recursos naturales deberán realizarse a través de una gestión apropiada del ambiente, de manera tal, que no comprometa las posibilidades de las generaciones presentes y futuras. **Principio de solidaridad:** La Nación y los Estados provinciales serán responsables de la prevención y mitigación de los efectos ambientales transfronterizos adversos de su propio accionar, así como de la minimización de los riesgos ambientales sobre los sistemas ecológicos compartidos. **Principio de cooperación:** Los recursos naturales y los sistemas ecológicos compartidos serán utilizados en forma equitativa y racional, El tratamiento y mitigación de las emergencias ambientales de efectos transfronterizos serán desarrollados en forma conjunta”. El art. 4º, al definir el principio precautorio, si bien sigue la letra del principio 15 de la Declaración de Río de 1992, reemplaza la palabra falta por “ausencia” y añade el término “información”, cambio respecto del cual CORIA señala que “...no tiene explicación y podría interpretarse como una modificación del Principio 15 de Río”. Ob. cit., pág.25.*

En sus artículos 11, 12 y 13, la Ley contiene presupuestos mínimos relativos a la evaluación del impacto ambiental (EIA), estableciendo que toda obra o actividad que, en el territorio de la Nación, sea susceptible de degradar el ambiente, alguno de sus componentes, o afectar la calidad de vida de la población, en forma significativa, estará sujeta a un procedimiento de evaluación de impacto ambiental, previo a su ejecución (art. 11°), y que los estudios de impacto ambiental deberán contener, como mínimo, una descripción detallada del proyecto de la obra o actividad a realizar, la identificación de las consecuencias sobre el ambiente, y las acciones destinadas a mitigar los efectos negativos (art. 13°)<sup>19</sup>.

Es importante destacar los presupuestos mínimos establecidos en los artículos 19, 20 y 21, relativos a la participación ciudadana, pues por el primero de ellos se consagra el derecho de toda persona a ser consultada y a opinar en procedimientos administrativos que se relacionen con la preservación y protección del ambiente, que sean de incidencia general o particular, y de alcance general; por el segundo, se establece el deber de las autoridades de institucionalizar procedimientos de consultas o audiencias públicas como instancias obligatorias para la autorización de aquellas actividades que puedan generar efectos negativos y significativos sobre el medio ambiente. A su vez, en el art. 21 se estipula: *“La participación ciudadana deberán asegurarse, principalmente, en los procedimientos de evaluación de impacto ambiental y en los planes y programas de ordenamiento ambiental del territorio, en particular, en las etapas de planificación y evaluación de resultados”*.

---

<sup>19</sup> El art. 12° estipula que las personas físicas o jurídicas darán inicio al procedimiento mediante la presentación de una declaración jurada, en la que debe manifestarse si las obras o actividades afectarán el medio ambiente, siendo deber de las autoridades competentes determinar la presentación de un estudio de impacto ambiental; consecuentemente, deberán realizar una evaluación de impacto ambiental y emitir una declaración de impacto ambiental en la que se manifieste la aprobación o el rechazo de los estudios presentados.

En cuanto al derecho interno de la **República Oriental del Uruguay**, vale señalar en primer término que el 19 de enero de 1994 fue publicada la **Ley Nacional N° 16.466 o Ley de “Evaluación del Impacto Ambiental”**, por la que se declara de interés general y nacional la protección del medio ambiente contra cualquier tipo de depredación, destrucción o contaminación, así como la prevención del impacto ambiental negativo o nocivo y, en su caso, la recomposición del medio ambiente dañado por actividades humanas (art. 1°).

En su art. 6°, esta Ley enuncia cuáles son las actividades, construcciones u obras, públicas o privadas que quedan sometidas a la realización de un estudio de impacto ambiental, siendo dable mencionar: “...C) *Oleoductos, gasoductos y emisarios de líquidos residuales. D) Plantas de tratamiento, equipos de transporte y disposición final de residuos tóxicos o peligrosos (...)* J) *Complejos industriales, agroindustriales y turísticos, o unidades que, por su naturaleza y magnitud, puedan causar un impacto ambiental grave (...)* M) *Aquellas otras actividades, construcciones u obras que, en forma análoga a las indicadas precedentemente, puedan causar impacto ambiental negativo o nocivo. El Poder Ejecutivo reglamentará esta disposición (...)*”.

En los artículos 7° a 17°<sup>20</sup>, la Ley regula el procedimiento de

---

<sup>20</sup> El art. 8° de la Ley N° 16.466 reza: “Artículo 8°.- *En cualquier momento durante la realización de una actividad, construcción u obra de las mencionadas en el artículo 6°, el Poder Ejecutivo podrá disponer, por resolución fundada, la suspensión de las mismas*”. El art. 10° establece: “*Los requisitos mínimos que deberá contener la solicitud de autorización serán los siguientes:*A) *La identificación del o de los propietarios del predio donde se ejecutará el proyecto, la identificación precisa del o de los titulares del mismo y de los técnicos responsables en su elaboración y ejecución. B) El proyecto suscrito por el o los técnicos designados, con la descripción detallada de su contenido, del espacio físico y entorno donde el mismo se emplazaría, junto con todos los detalles que posibiliten su consideración integral. C) La evaluación del impacto ambiental suscrita por el o los técnicos intervinientes. D) Un resumen del proyecto en términos fácilmente comprensible que contenga las particularidades esenciales del mismo, así como los efectos que de su ejecución puedan derivarse. E) Aquellos otros requisitos que pueda determinar la reglamentación*”. Así mismo, los arts. 16° y 17° establecen: “Artículo 16.- *Si el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente considerare que el proyecto provoca un impacto ambiental negativo o nocivo superior a los mínimos admisibles, deberá negar*

solicitud de autorización para el inicio de la ejecución de cualesquiera de las actividades mencionadas en el art. 6°. Contempla también en sus artículos 13 y 14, y en el articulado de su Decreto reglamentario N° 435/94, la instancia de consulta pública, correspondiendo al Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente publicar el resumen del proyecto de obra en un diario de circulación nacional y en el Diario Oficial, disponiendo cualquier interesado de un plazo de veinte días para acceder a la vista de aquél y formular sus apreciaciones. El “M.V.O.T.M.A.” puede también disponer la realización de una audiencia pública cuando considere que el proyecto implica repercusiones graves de orden cultural, social o ambiental, a cuyos efectos determinará la forma de su convocatoria, pudiendo intervenir en ella cualquier interesado. La resolución final corresponderá siempre al Poder Ejecutivo.

Asimismo, el 12 de diciembre de 2000 fue publicada la **Ley Nacional N° 17.283**, por la cual el Senado y la Cámara de Representantes de Uruguay, reunidos en Asamblea General, resolvieron declarar de interés general:

- **la protección del medio ambiente, de la calidad del aire, del agua, del suelo y del paisaje;**
- **la conservación de la diversidad biológica y de la configuración y estructura de la costa;**
- **la reducción y el adecuado manejo de las sustancias tóxicas o peligrosas y de los desechos cualquiera sea su tipo;**
- **la prevención, eliminación, mitigación y la compensación de los impactos ambientales negativos;**

---

*la autorización”. “Artículo 17.- El Poder Ejecutivo podrá declarar objeto de estudio de impacto ambiental y disponer su realización por los responsables a aquellas industrias, obras o actividades, construcciones u obras existentes que produzcan alteraciones o emisiones contaminantes al medio ambiente, con la finalidad de aplicar en ellas las medidas paliativas de los efectos nocivos que pudieran ocasionar”.*

- **la protección de los recursos ambientales compartidos y de los ubicados fuera de las zonas sometidas a jurisdicciones nacionales;**
- **la cooperación ambiental regional e internacional y la participación en la solución de los problemas ambientales globales;**
- **la formulación, instrumentación y aplicación de la política nacional ambiental y de desarrollo sostenible<sup>21</sup>.**

En el art. 6° de este cuerpo normativo se establecen los principios en que se basará la política nacional ambiental que fije el Poder Ejecutivo, siendo dable destacar a título ejemplificativo, los siguientes: “*B) la prevención y previsión son criterios prioritarios frente a cualquier otro en la gestión ambiental y, cuando hubiere peligro de daño grave o irreversible, no podrá alegarse la falta de certeza técnica o científica absoluta como razón para no adoptar medidas preventivas*”; “*F) la gestión ambiental debe basarse en un adecuado manejo de la información ambiental, con la finalidad de asegurar su disponibilidad y accesibilidad por parte de cualquier interesado; G) el incremento y el fortalecimiento de la cooperación internacional en materia ambiental promoviendo la elaboración de criterios ambientales comunes*”. En el último párrafo de este dispositivo se destaca que los principios en él contenidos servirán también de criterio interpretativo para resolver las cuestiones que pudieran suscitarse en la aplicación de las normas y competencias de protección del ambiente y en su relación con otras normas y competencias<sup>22</sup>.

---

<sup>21</sup> En el último párrafo del art. 1° de la Ley N° 17.283 se aclara que la declaración es sin perjuicio de lo establecido por normas específicas vigentes en cada una de las materias señaladas.

<sup>22</sup> La totalidad del articulado de la Ley N° 17.283 da cuenta de los derechos consagrados, deberes y compromisos asumidos y lineamientos adoptados por Uruguay en materia de protección del medio ambiente. Por el art. 14°, *verbi gratia*, se faculta al Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente a “*Disponer la suspensión preventiva de la actividad presuntamente peligrosa, mientras se realicen las investigaciones para constatarla o los estudios o trabajos dirigidos a analizar o impedir la contaminación o afectación ambiental*” (inciso d).

Merced a la reforma de la **Constitución Nacional de Uruguay** en el año 2004, fue ampliado el texto del **artículo 47**, añadiéndose a su primer párrafo, la afirmación acerca del carácter de “recurso natural esencial para la vida” del agua, la declaración de que el acceso al agua potable y al saneamiento constituyen derechos humanos fundamentales, y estableciéndose asimismo que: “...**1)** *La política nacional de aguas y saneamiento estará basada en: a) el ordenamiento del territorio, conservación y protección del Medio Ambiente y la restauración de la naturaleza; b) la gestión sustentable, solidaria con las generaciones futuras, de los recursos hídricos y la preservación del ciclo hidrológico que constituyen asuntos de interés general. Los usuarios y la sociedad civil, participarán en todas las instancias de planificación, gestión y control de recursos hídricos; estableciéndose las cuencas hidrográficas como unidades básicas; (...)* **d)** *el principio por el cual la prestación del servicio de agua potable y saneamiento, deberá hacerse anteponiendo las razones de orden social a las de orden económico*”<sup>23</sup>.

<sup>23</sup> El texto completo del art. 47º es el siguiente: “*La protección del medio ambiente es de interés general. Las personas deberán abstenerse de cualquier acto que cause depredación, destrucción o contaminación graves al medio ambiente. La ley reglamentará esta disposición y podrá prever sanciones para los transgresores. El agua es un recurso natural esencial para la vida. El acceso al agua potable y el acceso al saneamiento, constituyen derechos humanos fundamentales. 1) La política nacional de aguas y saneamiento estará basada en: a) el ordenamiento del territorio, conservación y protección del Medio Ambiente y la restauración de la naturaleza; b) la gestión sustentable, solidaria con las generaciones futuras, de los recursos hídricos y la preservación del ciclo hidrológico que constituyen asuntos de interés general. Los usuarios y la sociedad civil, participarán en todas las instancias de planificación, gestión y control de recursos hídricos; estableciéndose las cuencas hidrográficas como unidades básicas; c) el establecimiento de prioridades para el uso del agua por regiones, cuencas o partes de ellas, siendo la primera prioridad el abastecimiento de agua potable a poblaciones; d) el principio por el cual la prestación del servicio de agua potable y saneamiento, deberá hacerse anteponiendo las razones de orden social a las de orden económico. Toda autorización, concesión o permiso de cualquier manera vulnerare las disposiciones anteriores deberá ser dejada sin efecto. 2) Las aguas superficiales, así como las subterráneas, con excepción de las pluviales, integradas en el ciclo hidrológico, constituyen un recurso unitario, subordinado al interés general, que forma parte del dominio público estatal, como dominio público hidráulico. 3) El servicio público de saneamiento y el servicio público de abastecimiento de agua para el consumo humano serán prestados exclusiva y directamente por personas jurídicas estatales. 4) La*

A partir de la breve reseña efectuada, se advierte que ambos países involucrados en el conflicto consagran en su normativa el derecho de sus habitantes a un ambiente sano y equilibrado, y disponen de normas que establecen objetivos claros para sus políticas ambientales, regidas por principios de derecho internacional, amén de reconocer instancias de participación ciudadana para que los sectores interesados puedan participar de los procedimientos decisorios y de evaluación del impacto ambiental.

#### **IV. La demanda introductoria de la instancia y la solicitud de indicación de medidas conservatorias de la República Argentina:**

El **4 de mayo de 2006** la República Argentina presentó por ante la Secretaría de la Corte Internacional de Justicia su demanda de introducción de la instancia y de indicación de medidas conservatorias, viabilizando su pretensión de salvaguardar los derechos derivados del Estatuto del Río Uruguay y de los principios y normas de Derecho Internacional vigentes, y atendiendo a lo establecido en los artículos 60° del Estatuto de 1975 y 36° del Estatuto de la misma Corte, los que determinan la competencia de ese Alto Tribunal para entender en el conflicto suscitado entre las Partes<sup>24</sup>.

---

*ley, por los tres quintos de votos del total de componentes de cada Cámara, podrá autorizar el suministro de agua, a otro país, cuando éste se encuentre desabastecido y por motivos de solidaridad”.*

<sup>24</sup> El artículo 36°, párrafo 1°, del Estatuto de la Corte reza: “*La competencia de la Corte se extiende a todos los litigios que las partes les sometan y a todos los asuntos especialmente previstos en la Carta de las Naciones Unidas o en los tratados y convenciones vigentes*”. Y el art. 60° del Estatuto de 1975 dispone: “*Toda controversia acerca de la interpretación o aplicación del tratado y del estatuto que no pudiese solucionarse por negociaciones directas, podrá ser sometida, por cualquiera de las partes, a la Corte Internacional de Justicia(...)*”.

Asiismo, sustentó la solicitud de indicación de medidas conservatorias en las previsiones contenidas en los arts. 41°<sup>25</sup> del Estatuto de la Corte y 73° a 75° de su Reglamento.

En su **demanda introductoria de la instancia**, Argentina expuso detalladamente los antecedentes o plataforma fáctica del conflicto de intereses suscitado, y sobre dicha base, afirmó que Uruguay violó una serie de obligaciones internacionales de dos órdenes: sustanciales y procedimentales.

En efecto, invocó la violación por parte de Uruguay de las siguientes **obligaciones internacionales sustanciales**:

- de adoptar toda medida necesaria tendiente a la utilización racional y óptima del río Uruguay, conforme la letra del art. 27° del Estatuto, el que prevé fines “...domésticos, sanitarios, industriales y agrícolas”;

---

<sup>25</sup> El artículo 41° del Estatuto de la Corte establece: “La Corte tendrá facultad para indicar, si considera que las circunstancias así lo exigen, las medidas provisionales que deban tomarse para resguardar los derechos de cada una de las partes”. Los arts. 73° a 75° del Reglamento estipulan: “Art. 73°. 1. Una parte puede presentar una solicitud en indicación de medidas cautelares por escrito en cualquier momento del procedimiento iniciado en el asunto con respecto al cual se presenta la solicitud. 2. La demanda indica los motivos en los cuales se basa, las posibles consecuencias de su rechazo y las medidas solicitadas. El Secretario inmediatamente transmite copia certificada conforme de la demanda a la parte contraria”. “Art. 74°: “1. La demanda en indicación de medidas cautelares tiene prioridad sobre todos los asuntos. 2. Si el Tribunal no se reúne en el momento de la presentación de la solicitud, se convoca inmediatamente para pronunciar urgentemente sobre esta demanda. 3. El Tribunal o, si se sienta, el Presidente fija la fecha del procedimiento oral para dar a las partes la posibilidad de hacerse representar. El Tribunal recibe y tiene en cuenta todas las observaciones que pueden presentarse antes del cierre de este procedimiento. 4. Mientras el Tribunal se reúne, los que lo presiden pueden invitar a las partes a actuar de modo que toda resolución del Tribunal sobre la demanda en indicación de medidas cautelares pueda tener los efectos queridos”. Y el art. 75° establece: “El Tribunal puede en cualquier momento decidir examinar de oficio si las circunstancias del asunto lo exigen la indicación de medidas cautelares que las partes o una de ellas deberían tomar o realizar. 2. Cuando se le presenta una solicitud en indicación de medidas cautelares, el Tribunal puede indicar medidas completa o parcialmente diferentes de las que se le solicitan, y las medidas que deben adoptarse incluso o realizarse por la parte de la que emana la demanda. 3. El rechazo de una demanda en indicación de medidas cautelares no impide la parte que la había introducido de presentar en el mismo asunto una nueva solicitud basada en nuevos hechos”.

- de preservar el medio acuático y de impedir la contaminación, adoptando las medidas convenientes, incluso recurriendo a las mejores prácticas medioambientales y tecnologías disponibles, con arreglo a los acuerdos internacionales aplicables y en armonía con las directivas y recomendaciones de los organismos técnicos internacionales, incluyendo la obligación de elaborar un estudio de impacto ambiental completo y objetivo;
- de no causar daños medioambientales transfronterizos sobre la orilla opuesta y las zonas de influencia del río;

Tales obligaciones, previstas en los arts. 27° a 29°, 36°, y 41° a 42° del Estatuto de 1975, pueden sintetizarse en **la obligación de evitar o prevenir la contaminación del río Uruguay, y su zona de influencia; y la obligación de asegurar que las medidas que se adopten respeten los estándares internacionales.**

Argentina afirmó también la vulneración de las siguientes **obligaciones procedimentales** previstas en los artículos 7° a 13°, y 60° del Estatuto del Río Uruguay:

- de informar previamente a la CARU y al Gobierno de la República Argentina con respecto a la construcción de dos fábricas de pasta de papel sobre la orilla izquierda del río Uruguay;
- de proseguir los procedimientos previstos por el capítulo II del Estatuto de 1975 para el supuesto de realización de “todas las obras suficientemente importantes para afectar a la navegación, el régimen del río o la calidad de sus aguas”;
- de no autorizar la construcción de las obras proyectadas sin haber seguido previamente el procedimiento previsto mediante el Estatuto de 1975<sup>26</sup>;

---

<sup>26</sup> Estas obligaciones pueden sintetizarse en su contracara: los siguientes derechos a favor de la República Argentina: derecho a ser informada por la República Oriental del Uruguay, antes de

En su demanda, Argentina sostuvo que Uruguay incumplió las obligaciones que le incumben en virtud del Estatuto de 1975 y de otras normas de derecho internacional; que, con tal proceder, comprometió su responsabilidad internacional; que está obligado a cesar tal comportamiento ilícito y a respetar escrupulosamente en el futuro dichas obligaciones, y que debe reparar integralmente el daño resultante de su inobservancia.

En su **solicitud de indicación de medidas cautelares**, Argentina reenvía a los hechos expuestos en su demanda principal, y sostiene que los derechos que pretende salvaguardar a través de las medidas cuya indicación espera de la Corte, son aquéllos que le confiere el Estatuto de 1975 y los derivados de principios y normas de derecho internacional: el derecho a esperar que Uruguay respete las obligaciones previstas en el Estatuto de 1975 para la realización de una obra suficientemente importante que afecte el régimen del río Uruguay o la calidad de las aguas; el derecho a que Uruguay no autorice ni emprenda la construcción de obras susceptibles de causar perjuicios sensibles al río Uruguay o a la Argentina; el derecho argentino a que las poblaciones ribereñas del río Uruguay dependientes de su jurisdicción y viviendo en las proximidades de las obras proyectadas o en sus zonas de influencia, vivan en un ambiente sano y no sufran daños a la salud, daños económicos o de cualquier otra naturaleza por el hecho de la construcción de las plantas de pasta de celulosa y de su puesta en funcionamiento sin respetar las obligaciones procesales y de fondo requeridas en el Estatuto de 1975 y los principios y normas de derecho internacional necesarios para su interpretación y aplicación.

---

dar comienzo a cualquier emprendimiento; derecho a expresar sus puntos de vista y a que éste sea tomado en consideración para la elaboración de los proyectos de obras; derecho a que la Corte Internacional de Justicia resuelva una controversia con anterioridad a que cualquier construcción se lleve adelante, fundamentalmente considerando lo establecido en los artículos 11° y 12° del Estatuto, los que expresamente aseguran a cada Parte que ninguna obra se realice antes de que ésta haya expresado que no posee objeciones que formular o haya respondido a la notificación por parte de la otra, o antes de que la Corte Internacional de Justicia haya indicado las condiciones bajo las cuales ésta podría proceder a la construcción de la o las obras.

Argentina precisó en su petición que, sin perjuicio del incumplimiento por parte del Uruguay del procedimiento establecido en el Estatuto, de los informes a su disposición surgía manifiesto que la puesta en servicio de las fábricas de pasta de celulosa CMB (Celulosa M'Bopicuá) y Orion causaría indefectiblemente **perjuicio sensible**<sup>27</sup> a la calidad de las aguas del río Uruguay, y un **perjuicio sensible transfronterizo a la República Argentina, resultante de: la elección del lugar elegido, la tecnología seleccionada, y las técnicas previstas para el tratamiento de los efluentes líquidos, de los residuos sólidos y emisiones gaseosas, entre otros elementos.**

Por ello, destacó que, en espera de la sentencia del Tribunal sobre el fondo de la cuestión, le asistía el derecho a que se preservara la obligación de no construir o de no autorizar la construcción de este tipo de obras mientras no se resolviera el desacuerdo.

Aseveró que la continuación de la construcción de las plantas CMB y ORION generaba **perjuicios sociales y económicos graves** en las zonas de influencia del río Uruguay, afectando a sus residentes, bienes y recursos, y sostuvo que la construcción de las fábricas CMB y ORION ya tenía consecuencias negativas considerables a nivel social y económico<sup>28</sup>, dando cuenta de la expect-

---

<sup>27</sup> "(...) el daño más elevado al que hace referencia el Estatuto del Río Uruguay está representado en la expresión "perjuicio sensible", la cual se ubicaría en la categoría intermedia de perjuicios posibles en el marco del derecho internacional. Por lo tanto, podría sostenerse que la finalidad del Estatuto del Río Uruguay es prevenir daños o perjuicios "sensibles" al ecosistema del río, a la calidad de sus aguas y a las zonas de influencia, siendo el perjuicio sensible un perjuicio significativo de cierta magnitud pero menor que un perjuicio irreparable o devastador". Silvina González Napolitano. *Noción de perjuicio sensible. Informe elaborado para el caso relativo a las plantas de celulosa sobre el Río Uruguay.*

<sup>28</sup> El agente Kohen, consejero abogado en representación de Argentina, en sus alegaciones del día 8 de junio de 2006, señaló a título ejemplificativo: una baja drástica de las transacciones inmobiliarias tanto urbanas como rurales, produciendo prácticamente su paralización; la suspensión de las inversiones en la actividad agrícola y en cría de ganado; la suspensión de las inversiones en turismo, en especial: la suspensión de la segunda etapa de la ampliación del complejo turístico "Posadas del Bolacuá" y la suspensión de la construcción de un hotel de 5 estrellas por la compañía Ducados de Finestrat S.A.

tativa de producción de futuras consecuencias negativas de gravedad aún mayor, amén de la posibilidad de que la continuación de la construcción permitiera poner en servicio las plantas antes de la finalización de la instancia principal<sup>29</sup>.

En razón de lo precedente, en espera de la sentencia definitiva de la Corte, Argentina peticionó al Tribunal Internacional, la indicación de las siguientes **medidas cautelares**:

- a) que la República Oriental del Uruguay:
  - *suspendiera inmediatamente todas las autorizaciones para la construcción de las fábricas CMB (Celulosa M'Bopicuá) y Orion;*
  - *adoptara las medidas necesarias para suspender los trabajos de construcción de Orion;*
  - *adoptara las medidas necesarias para garantizar que la suspensión de los trabajos de CMB se prolongue más allá del 28 de junio de 2006;*
- b) que la República Oriental del Uruguay *cooperase de buena fe con la República Argentina para garantizar la utilización racional y óptima del río Uruguay, con el fin de proteger y preservar el medio acuático y de impedir la contaminación;*
- c) que el Uruguay *se abstuviera de adoptar cualquier otra medida unilateral relativa a la construcción de las fábricas CMB y ORION que no respetase el Estatuto de 1975 y las otras normas de Derecho Internacional necesarias para su interpretación y aplicación;*
- d) que el Uruguay *se abstuviera de cualquier otra medida que pudiera empeorar, extender o dificultar la solución del conflicto objeto de la instancia.*

---

<sup>29</sup> El inicio de está previsto en el caso de Botnia, para el mes de agosto de 2007, y en el caso de ENCE, para el mes de junio de 2008.

## V. Acerca de las alegaciones de ambas Partes en las audiencias por ante la Corte Internacional de Justicia

En cumplimiento de lo establecido en el punto 3 del art. 74° del Reglamento, la Corte Internacional de Justicia determinó como fechas del procedimiento oral o audiencias públicas, los días **8 y 9 de junio de 2006**, oportunidad en la que de conformidad con lo establecido en el art. 42°<sup>30</sup> del Estatuto de la Corte, Argentina y Uruguay, a través de la actuación de sus representantes, presentaron, respectivamente, sus alegaciones y observaciones a la demanda de medidas cautelares<sup>31</sup>.

---

<sup>30</sup> Este dispositivo establece: “1. Las partes estarán representadas por agentes. 2. Podrán tener ante la Corte consejeros o abogados. 3. Los agentes, los consejeros y los abogados de las partes ante la Corte gozarán de los privilegios e inmunidades necesarios para el libre desempeño de sus funciones”.

<sup>31</sup> Corresponde aclarar que la República Argentina fue representada en las alegaciones orales por ante la Corte por: la *agente*, la Sra. Embajadora Susana Ruiz Cerutti, consejera jurídica del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto; el *consejero abogado*, Dr. Philippe Sands –Profesor de Derecho Internacional en la Universidad de Londres–, el Dr. Marcelo Kohen y la Dra. Laurence Boisson de Chazournes –Profesores de Derecho Internacional en el Instituto Universitario de Altos Estudios Internacionales de Génova– y el Dr. Alain Pellet, Profesor de Derecho Internacional Público en la Universidad de París X-Nanterre, Miembro de la Comisión de Derecho Internacional de las Naciones Unidas; el *consejero abogado*, Sr. Embajador Raúl Estrada Oyuela, Representante Especial para los asuntos medioambientales internacionales del Ministerio de Asuntos Exteriores, Comercio Internacional y Culto; y la *consejera jurídica y experta*, Dra. Romina Picolotti, Presidenta del Centro de Derechos Humanos y del Medioambiente (CEDHA).

Las observaciones orales en representación de la República Oriental del Uruguay fueron efectuadas por: *el agente*, Sr. Embajador de la República Oriental del Uruguay en Francia, Dr. Héctor Gros Espiell; *el coagente*, Dr. Alan E. Boyle, Profesor de Derecho Internacional, Director del Centro Escocés para el Derecho Internacional de la Universidad de Edimburgo; los *abogados*, Dr. Luigi Condorelli, Profesor de la Facultad de Derecho de la Universidad de Florencia, Italia, y el Dr. Paul S. Reichler, abogado en ejercicio, Miembro del Cuerpo de la Corte Suprema de Justicia de Estados Unidos, Miembro del Tribunal del Distrito de Columbia.

Asimismo, es importante recordar que no habiendo en la sede de la Corte ningún juez de la nacionalidad de las Partes, cada una de ellas designó un juez *ad hoc*, ejerciendo el derecho conferido en el párrafo 3° del artículo 31° del Estatuto de la Corte. La República Argentina designó al Dr. Raúl Emilio Vinuesa y la República Oriental del Uruguay, al Dr. Santiago Torres Bernárdez.

*V. A. Las alegaciones de la República Argentina:*

En su alegación en la Audiencia Pública celebrada el día 8 de junio de 2006, el Dr. Philippe Sands, consejero abogado de los agentes representantes de la República Argentina, expresó su creencia respecto de que el presente caso era el primero –por comparación con precedentes similares– en ser llevado por ante el Tribunal Internacional presentando tal claridad en cuanto a los derechos y obligaciones, *en sus dos aspectos: sustanciales y procedimentales*, de las Partes en conflicto<sup>32</sup>.

Argentina sintetizó el procedimiento previsto en los artículos 7° a 13°, y 60° del Estatuto del Río Uruguay como mecanismo constituido por una serie de **obligaciones procedimentales de observancia obligatoria** para las Partes, detallándolo como integrado por una serie de “pasos”<sup>33</sup>:

- El **primer paso** establece para la Parte que proyecte la realización de una obra (“...*nuevos canales, la modificación o alteración significativa de los ya existentes...*”, reza el art. 7°) con entidad suficiente para afectar la navegación, el régimen del río o la calidad de sus aguas, el **deber de comunicarlo** a la CARU<sup>34</sup>.
- El **segundo paso** consiste en el **deber de la CARU de determinar** sumariamente (en un plazo de treinta días)

---

<sup>32</sup> Cfr. puntos 3° y 20° de la alegación del Dr. Sands, en la Audiencia Pública celebrada el día 8 de junio de 2006, a las 10 hs. en el Palacio de la Paz de la Corte Internacional de Justicia.

<sup>33</sup> En los puntos 8 a 14 de sus alegaciones orales ante la Corte en la Audiencia Pública celebrada el 8 de junio de 2006, el Dr. Sands resumió el esquema establecido en los arts. 7° a 13° en una serie de seis pasos de observancia obligatoria. Acompañó la explicación o detalle de cada paso, de una reflexión acerca de la actitud asumida por la República Oriental del Uruguay, a los efectos de demostrar el incumplimiento por parte de ésta de las distintas etapas del mecanismo.

<sup>34</sup> En el punto 8 de sus alegaciones del día 8 de junio, el Dr. Sands señaló: “(...) *Uruguay is not permitted to carry out any works until the notification and subsequent procedures have been performed. Argentina has the right to expect that Uruguay shall “not carry out any works” prior to notification*”.

si el proyecto es susceptible de producir perjuicio sensible a la otra Parte<sup>35</sup>.

- Para el caso en que la CARU resolviera que sí existe la potencialidad dañosa, o cuando no llegare a una decisión al respecto, el procedimiento prevé el **tercer paso**: la Parte interesada tiene el **deber de notificar** a la otra el proyecto, siempre a través de la CARU. En la notificación, deben figurar los aspectos esenciales de la obra, y, si fuere el caso, el modo de su operación y los demás datos técnicos que permitan a la Parte notificada hacer una evaluación del efecto probable que la obra ocasionará a la navegación, al régimen del río o a la calidad de sus aguas (art. 7º, última parte)<sup>36</sup>.
- El **cuarto paso** consiste en conceder a la Parte notificada un plazo de ciento ochenta días para expedirse sobre el proyecto, a partir del día en que su delegación ante la Comisión haya recibido la notificación. Para el caso en que la documentación antes mencionada fuere incompleta, la Parte notificada dispondrá de treinta días para hacérselo saber a la otra, siempre por intermedio de la CARU.<sup>37</sup> Sólo si la Parte notificada no eleva objeciones,

---

<sup>35</sup> Respecto de este punto, el Dr. Sands señaló: *“Here, too, Uruguay is in plain violation”*.

<sup>36</sup> Al respecto, el Dr. Sands sostuvo: *“Of course, again, this is to ensure that Argentina can assess the probable impacts. Again, Uruguay is prohibited from carrying out any works in this period and, again, it is in plain violation of that obligation”*.

<sup>37</sup> El art. 8º determina: *“La parte notificada dispondrá de un plazo de ciento ochenta días para expedirse sobre el proyecto, a partir del día en que su delegación ante la Comisión haya recibido la notificación. En el caso de que la documentación mencionada en el art. 7º fuere incompleta, la parte notificada dispondrá de treinta días para hacérselo saber a la otra parte que proyecte realizar la obra, por intermedio de la Comisión. El plazo de ciento ochenta días precedentemente señalado comenzará a correr por parte del día en que la delegación de la parte notificada haya recibido la documentación completa. Este plazo podrá ser prorrogado prudentemente por la Comisión si la complejidad del proyecto así lo requiere”*. En sus alegaciones, el Dr. Sands señala: *“(…) Uruguay has still not provided full documentation, as the independent report submitted to the International Finance Corporation by the Hatfield consultants makes clear. And again, throughout this period Uruguay is not entitled to allow any work at all to take place”*.

la otra queda habilitada para llevar adelante los emprendimientos proyectados<sup>38</sup>.

- El **quinto paso** está establecido en el artículo 11<sup>o</sup><sup>39</sup>: si la Parte notificada llega a la conclusión de que la ejecución de la obra o programa de operación puede producir perjuicio sensible a la navegación al régimen del río o a la calidad de sus aguas, tiene el **deber de comunicarlo** a la otra Parte por intermedio de la CARU dentro del plazo de ciento ochenta días fijado en el art. 8<sup>o</sup><sup>40</sup>. La comunicación deberá precisar cuáles aspectos de la obra o del programa de operación podrán causar perjuicio sensible a la navegación, al régimen del río, o a la calidad de sus aguas, las razones técnicas que permitan llegar a esa conclusión y las modificaciones que sugiera al proyecto o programa de operación.
- El **sexto paso** contempla la **hipótesis de que las Partes no arriben a acuerdo alguno** dentro de los ciento ochenta días computados a partir de la comunicación que refiere el art. 11<sup>o</sup>. Entonces, debe ser observado el procedimiento previsto en el Capítulo XV del Estatuto, el que comprende un solo artículo, el art. 60<sup>o</sup>, conforme el cual la Corte Internacional de Justicia es

---

<sup>38</sup> Los artículos 9<sup>o</sup> y 10<sup>o</sup> establecen: “Si la parte notificada no opusiere objeciones o no contestare dentro del plazo establecido en el art. 8<sup>o</sup>, la otra parte podrá realizar o autorizar la realización de la obra proyectada”; y “La parte notificada tendrá derecho a inspeccionar las obras que se estén ejecutando para comprobar si se ajustan al proyecto presentado”.

<sup>39</sup> El art. 11<sup>o</sup> estipula: “Si la parte notificada llegare a la conclusión de que la ejecución de la obra o el programa de operación puede producir perjuicio sensible a la navegación, al régimen del río o a la calidad de sus aguas, lo comunicará a la otra parte por intermedio de la Comisión dentro del plazo de ciento ochenta días fijado en el art. 8<sup>o</sup>. La comunicación deberá precisar cuáles aspectos de la obra o del programa de operación podrán causar perjuicio sensible a la navegación, al régimen del río, o a la calidad de sus aguas, las razones técnicas que permitan llegar a esa conclusión y las modificaciones que sugiera al proyecto o programa de operación”.

<sup>40</sup> El Dr. Sands señala al respecto en el punto 13 de sus alegaciones: “(...) Argentina notifies its objections, and within 180 days of such objection the Parties seek to reach agreement. And again during this period Uruguay is prohibited from allowing any construction”.

competente para entender en toda controversia acerca de la interpretación o aplicación del Tratado de 1961 y del Estatuto<sup>41</sup>.

Como tercer punto de sus alegaciones en la Audiencia Pública celebrada el 9 de junio de 2006, el Dr. Philippe Sands refirió a la **localización o elección del sitio** de los proyectos, sindicándolo como el “**corazón del problema**” surgido entre la República Argentina y la República Oriental del Uruguay.

El Profesor Sands sostuvo que la Argentina no tenía objeciones *a priori* al desarrollo por parte de Uruguay de emprendimientos de la envergadura de las fábricas de papel, pero sí objetaba la manera descuidada en que había procedido la República Oriental del Uruguay para tomar las decisiones respecto de aquellas, omitiendo explicar por qué eligió esta localización para las mismas con prioridad a otros sitios localizados en áreas menos sensibles desde el punto de vista ambiental y económico, y no tan próximas una de otra.

---

<sup>41</sup> El art. 12° del Estatuto preve: “*Si las partes no llegaren a un acuerdo dentro de los ciento ochenta días contados a partir de la comunicación a que se refiere el art. 11°, se observará el procedimiento indicado en el capítulo XV*”. Y el art. 13° establece: “*Las normas establecidas en los arts. 7° a 12° se aplicarán a todas las obras a que se refiere el art. 7°, sean nacionales o binacionales, que cualquiera de las partes proyecte realizar, dentro de su jurisdicción, en el río Uruguay fuera del tramo definido como río y en las respectivas áreas de jurisdicción de ambos tramos*”. Así mismo, el art. 60° establece: “*Toda controversia acerca de la interpretación o aplicación del tratado y del estatuto que no pudiere solucionarse por negociaciones directas, podrá ser sometida, por cualquiera de las partes, a la Corte Internacional de Justicia. En los casos a que se refieren los arts. 58 y 59, cualquiera de las partes podrá someter toda controversia sobre la interpretación o aplicación del tratado y del estatuto de la Corte Internacional de Justicia, cuando dicha controversia no hubiere podido solucionarse dentro de los cientos ochenta días siguientes a la notificación aludida en el art. 59*”.

En el punto 14 de sus alegaciones, el Dr. Sands refirió a este sexto paso, y sostuvo: “*(...) I emphasize in Article 12 the world “shall” It indicates that recourse to the Court is a requirement. This confirms the central role of this Court in the scheme jointly established by the Parties to create a joint régime. There is nothing in Chapter XV or anywhere else in the Statute to suggest that the no-construction obligation clearly enunciated in Article 9 is in any way removed or suspended or modified during the pendency of Chapter XV procedures. It is abundantly clear in our submission, that Uruguay is not permitted to carry out any works so long as the Chapter XV procedure is being followed(...)*”.

Aseveró que el accionar del Uruguay no se compadecía con el régimen conjuntamente establecido por las Partes y que el Informe Hatfield<sup>42</sup> era claro en cuanto a que el Uruguay no había proveído una explicación satisfactoria al proceso de selección del sitio empleado por ORION y CMB<sup>43</sup>.

---

<sup>42</sup> El Informe Hatfield fue elaborado por un grupo independiente seleccionado por la Corporación Financiera Internacional y publicado en el mes de abril de 2006. En él, se efectuaron numerosas sugerencias, y se indicó que existían muchos problemas serios, prioritarios. Se encontró, por ejemplo, que: –el CIS o Estudio de Impacto Ambiental (elaborado por dos expertos independientes designados por la Corporación Financiera Internacional) y los demás documentos de estudio de evaluación de impacto ambiental no definían los diseños del proyecto con el detalle suficiente como para determinar que las plantas de papel usarían las mejores técnicas disponibles; que numerosas técnicas para la mayor reducción de los efluentes de desechos son de uso común desde 1999 y debieran ser consideradas para las papeleras uruguayas; que no hubo un completo detalle o enunciación de los desechos para el medio ambiente en las cercanías de las plantas; que no había existido un informe o evaluación independiente de las estimaciones de desechos contaminantes, presentada por la compañía; que la referencia, a las descargas de dioxinas y furanos había sido tratada, manejada, en una manera arrogante; y que la CIS no había proveído un claro entendimiento del proceso de selección del sitio empleado por Orion y por CMB.

<sup>43</sup> El Dr. Sands señaló que en sus alegaciones en representación de la República Oriental del Uruguay, el Dr. Boyle había cometido no menos de tres errores de hecho. En efecto, había errado al sostener que no hay áreas ecológicamente sensibles en los alrededores de las obras, que el río era sustancialmente navegable y profundo, y que la corriente dispersaría rápidamente los desechos efluentes.

El Dr. Sands explicó que el sitio de los Esteros de Farrapos, localizado a sólo 7 km. de Botnia, está protegido como sitio N° 1433 en la Lista de Tierras Húmedas de Importancia Internacional bajo la Convención Ramsar de 1971, de la cual Argentina y Uruguay son parte, y la cual se encuentra incorporada a las obligaciones en virtud de lo dispuesto en el artículo 41 del Estatuto de 1975.

Expresó que si bien existe un canal de navegación, el mismo debe ser mantenido por operaciones de drenaje, y fuera de ese canal el río tiene, en algunos puntos, menos de 1 m de profundidad.

Explicó que la velocidad del agua puede ser tan lenta como de 0,6 m por segundo, escasa velocidad que tiene un profundo efecto en la habilidad de las aguas afluentes de dispersar los líquidos efluentes.

También con relación a la localización del sitio, el Dr. Kohen –consejero abojado en representación de la Argentina– señaló en el punto 12 de sus alegaciones: “(...)Pour quoi a-t-on choisi de les construire là ou elles sont construites? . A-t-on pris a considération la présence toute proche de deux grandes concentrations urbaines existantes sur le fleuve Uruguay? A-t-on pris en considération la présence –dans la même zone de construction d’Orion –de la station balnéaire la plus importante du fleuve Uruguay? A-t-on pris en considération que 90% de la production halieutique dans le tronçon argentin-uruguayen du fleuve se trouve dans a zone d’influence de la construction des usines? Que c’est aussi une zone de reproduction des ressources halieutiques?...”.

Es decir: Argentina claramente expuso que Uruguay había omitido informarle y consultarle acerca de las características de las plantas, su modo de funcionamiento, y la elección del sitio en que serían localizadas.

Los representantes del Gobierno argentino aseguraron que el sitio elegido para instalar las dos plantas fue el peor que se podía seleccionar desde el punto de vista de la protección del medio ambiente fluvial transfronterizo y afirmaron que un desmantelamiento de las plantas posterior a su construcción no podría restaurar sus derechos con relación al medio ambiente de sus ribereños.

Sostuvieron que los incumplimientos incurridos por el Uruguay no sólo provocaban perjuicio a los derechos de Argentina, sino que también afectaban la función de la misma Corte Internacional de Justicia.

En este mismo sentido, en sus alegaciones, la Dra. Romina Picolotti sostuvo que la Corte tenía la oportunidad de evitar el daño y de asegurar que el estatus del río Uruguay como un bien internacional legalmente protegido, no se convirtiera en un concepto vacío<sup>44</sup>.

La Argentina afirmó también la existencia de un riesgo razonable de que el daño pudiera ocurrir antes del juzgamiento sobre la cuestión de fondo si no se ordenaba la suspensión de los trabajos en la planta de BOTNIA, tornándose, así mismo, ilusorias las obligaciones que el Estatuto establece. **En definitiva, la suspensión era el único medio para evitar que la elección del sitio se convirtiera en un hecho consumado.**

---

<sup>44</sup> La Dra. Romina Picolotti, Presidenta del Centro de Derechos Humanos y Medio Ambiente (CEDHA) de la República Argentina, designada consejera y experta jurídica en representación del Gobierno de la República Argentina, sostuvo en las Conclusiones de sus alegaciones en la Audiencia Pública del 8 de junio de 2006: “23. *This Court has the opportunity to avoid damage and to ensure that the status of the River Uruguay as an internationally legally protected good does not become an empty concept*”.

*V. B. Las alegaciones de la República Oriental del Uruguay:*

En sus alegaciones, los representantes de la República Oriental del Uruguay sostuvieron que la demanda en indicación de medidas provisionales era improcedente y que su eventual acogimiento traería consecuencias desastrosas e irreparables para los derechos de ese país y para su población.

Si bien no cuestionaron la competencia de la Corte para entender en la solicitud de indicación de medidas cautelares, sostuvieron que su intervención no debía extenderse al juzgamiento de cualquier disputa relativa a los posibles efectos de las plantas que fuera distinta de aquellas relativas a la afectación de la calidad de las aguas de los ríos u otras derivadas directamente de dicha alteración por una relación de causa y efecto. A modo ejemplificativo, señalaron que no integraban el alcance material del art. 60° del Estatuto, temáticas vinculadas al turismo, valoración de las propiedades urbanas y rurales, actividades profesionales, niveles de desempleo en Argentina.

Afirmaron haber cumplido plenamente con lo establecido en el Estatuto de 1975, y expresaron que el mecanismo previsto en los artículos 7° a 13° no otorgaba a las Partes derecho de veto alguno, limitándose a imponerles una obligación de intercambio de información.

Aseveraron la inexistencia de peligro inminente o actual a ningún derecho de la República Argentina que justificara la procedencia de las medidas cautelares solicitadas, en razón de no hallarse cumplimentados los requisitos de daño irreparable y urgencia.

Los representantes uruguayos explicaron que los estudios de impacto ambiental emprendidos y los futuros, así como los controles de regulación y las estrictas condiciones de otorgamiento de licencias impuestos por su derecho interno para la construcción y funcionamiento de las plantas, garantizaban que no se generaría

daño al río Uruguay ni a la República Argentina. Así mismo, aseguraron que las plantas cumplirían con los estrictos requisitos que imponen las últimas recomendaciones de la Unión Europea sobre la prevención y reducción de la contaminación ambiental (IPPC) de 1999, cuyo cumplimiento se exige en Europa para el año 2007, a todas las plantas de pasta de celulosa.

Señalaron la necesidad de distinguir entre la construcción de las plantas y su puesta en funcionamiento, destacando que Argentina en su demanda introductoria de la instancia había hecho referencia sólo al peligro resultante del funcionamiento de las plantas y no de su construcción y que si bien había afirmado la causación de daños a su economía como consecuencia de la construcción, no había aportado pruebas tendientes a su acreditación.

Afirmaron que el monitoreo constante de la calidad de las aguas desde que comenzaron los trabajos de construcción, había confirmado que éstos no habían provocado efectos contaminantes al río Uruguay.

Destacaron que la construcción de las plantas significaba la creación de miles de puestos de trabajo, y que su puesta en funcionamiento tendría un impacto económico de más de \$350.000.000 por año, representando ello un incremento del 2% del P.B.I. de la República Oriental del Uruguay.

También afirmaron que el acogimiento de las medidas solicitadas por la Argentina perjudicaría en forma irreparable el derecho soberano del Uruguay de implementar proyectos de desarrollo económico sustentable en su propio territorio. Así, ofrecieron la realización de monitoreos conjuntos o a ser llevados a cabo por ambas Partes, amén de expresar la intencionalidad de Uruguay de respetar plenamente el medio ambiente.

## VI. Sentencia del 13 de julio de 2006

El **13 de julio de 2006**, la Corte Internacional de Justicia resolvió<sup>45</sup> no hacer uso del poder de disponer medidas cautelares que le confiere el art. 41° de su Estatuto, por encontrar que las circunstancias, tal como le eran presentadas, no justificaban el ejercicio de esa potestad.

**El Máximo Tribunal Internacional reiteró su criterio conforme el cual la procedencia de las medidas cautelares depende esencialmente de la configuración del recaudo de “urgencia” en impedir la causación de un perjuicio irreparable.** Así lo había sostenido ya en el caso *Paso sobre el Grand Belt* y en el caso de los procedimientos penales incoados por la República del Congo contra Francia en el año 2003, en los que definió claramente el concepto de urgencia<sup>46</sup> y de perjuicio irreparable<sup>47</sup>.

En efecto, en el Considerando 62 de la sentencia en examen, la Corte expresó que su facultad de dictar medidas cautelares sólo podía ejercerse si existía necesidad urgente de impedir

---

<sup>45</sup> La sentencia de fecha 13 de julio de 2006 se encuentra registrada bajo el N° 135 del Registro General de la Corte Internacional de Justicia, habiéndose dictado en tres ejemplares, uno de los cuales fue depositado en los archivos de la Corte, entregándose cada uno de los dos restantes ejemplares a los Gobiernos de la República Oriental del Uruguay y de la República Argentina.

<sup>46</sup> El “*Affaire du passage par le Grand-Belt*” se originó a raíz de un proyecto de construcción por parte de la República de Dinamarca de un canal de comunicación fijo, tanto para la circulación rodoviaria como para el tráfico ferroviario a través del Canal del Grand Belt. La República de Finlandia presentó por ante la Corte Internacional de Justicia una demanda en indicación de medidas cautelares contra la República de Dinamarca, solicitando el dictado de una orden de suspensión de la construcción emprendida por ésta. Finlandia alegaba que la construcción del emprendimiento vulneraría el derecho internacional de libre pasaje por el Grand Belt.

En el Considerando 23 de la sentencia que rechazó la demanda, la Corte sostuvo: “*Considerando que las medidas conservatorias previstas en el art. 41° del Estatuto son indicadas “en espera de la solución definitiva” de la Corte sobre el fondo y no son consecuentemente justificadas si no hay urgencia, es decir, si es probable que una acción perjudicial a los derechos de la una o de la otra Parte sea cometida antes de que una solución definitiva sea dada...*”.

<sup>47</sup> En el Considerando 28 de la premencionada sentencia se alude al “perjuicio irreparable” del derecho de pasaje reivindicado por la República de Finlandia,

que se causara un perjuicio irreparable a los derechos objeto de la controversia<sup>48</sup>.

Reseñando sucintamente el contenido de las alegaciones de ambas Partes, en el Considerando 68 de la sentencia, la Corte sostuvo que la demanda argentina podía considerarse dividida en dos partes:

- una primera parte relativa a la solicitud de **suspensión** de todas las autorizaciones para construir las plantas CMB y ORION; y
- una segunda parte relativa a las demás medidas conducentes al **aseguramiento de la cooperación entre las Partes y a evitar el agravamiento de la controversia**.

Abordando la primera cuestión, la Corte se expidió efectuando un tratamiento claramente diferenciado entre las dos categorías de obligaciones invocadas como incumplidas:

- *respecto de las obligaciones procedimentales*, sostuvo **no estar convencida de que en caso de demostrarse posteriormente la inobservancia por parte de Uruguay del mecanismo obligatorio y sin excepciones previsto en el Capítulo II del Estatuto de 1975, estas violaciones –de obligaciones procedimentales– no podrían ser remediadas. Por ello, resolvió dejar para la etapa de fondo o sobre el mérito, su decisión al respecto; la Corte aclaró haber tomado nota de la interpretación de Argentina del acuerdo celebrado entre ambas Partes;**
- *en lo relativo a las obligaciones sustanciales*, el Alto Tribunal:
  - destacó en primer término –Considerando 72– **la importancia que asigna a las cuestiones de medio**

---

<sup>48</sup> La Corte remitió al precedente “Paso sobre el Grand-Belt (Finlandia c. Dinamarca), solicitud de medidas conservatorias resuelta mediante la orden de fecha 29 de julio de 1991.

**ambiente**, citando un párrafo de su Opinión Consultiva en el caso de la licitud de la amenaza o del empleo de armas nucleares. Remitió también al caso del Proyecto Gabčíkovo-Nagymaros<sup>49</sup>;

- sostuvo que en su opinión, las constancias del caso no contenían **ningún elemento que probara que la decisión de Uruguay de autorizar la construcción de las plantas generaría un riesgo inminente de perjuicio irreparable** para el medio acuático del Río Uruguay o para los intereses económicos y sociales de las poblaciones ribereñas establecidas en la margen argentina del río (Considerando 73 y 74);
- entendió que la **Argentina no había proveído pruebas indicativas de que la contaminación que eventualmente podría generar la puesta en marcha de las plantas fuera de naturaleza tal que causase un perjuicio irreparable al río Uruguay**; entendió que, en todo caso, **el riesgo de contaminación no revestía un carácter inminente** teniendo en cuenta que la explotación de las plantas comenzaría en agosto de 2007 –en el caso de Orion– y en junio de 2008 –en el caso de CMB– (Considerando 75);
- afirmó que, manteniendo la autorización o permitiendo la continuación de la construcción de las plantas, **Uruguay asumía necesariamente el conjunto de riesgos ligados a toda decisión de fondo que la Corte pudiera emitir en una instancia ulterior**, y destacó que la construcción de las plantas sobre el

---

<sup>49</sup> Puede afirmarse que el Alto Tribunal analizó por primera vez en profundidad la temática medio-ambiental en este caso contencioso “Gabčíkovo-Nagymaros”, suscitado entre Hungría y Eslovaquia, cuya plataforma fáctica puede sintetizarse siguiendo el trabajo de Gladys Sabia de Barberis, *La protección del medio ambiente en la Jurisprudencia de la Corte Internacional de Justicia*, publicado en Separata de Anuario Argentino de Derecho Internacional, N° XII, Año 2003, Asociación Argentina de Derecho Internacional, págs. 131 a 159.

sitio actual no podía ser reputada como un “hecho consumado” dado que, como lo había sostenido antes en caso del Pasaje por el Grand Belt: “*si fuera establecido que la construcción de las obras conlleva un menoscabo a un derecho, no podemos ni debemos excluir a priori la posibilidad de una decisión judicial que disponga el cese de los trabajos o la modificación o desmantelamiento de las obras*” (Considerando 78).

En cuanto al segundo aspecto del planteo de Argentina (esto es, el relativo a la solicitud de medidas tendientes a asegurar la cooperación entre las Partes y a evitar el agravamiento de la controversia), la Corte:

- 1°. Expresó que este caso evidencia la importancia de asegurar la protección del medio ambiente y de los recursos naturales compartidos, permitiendo un desarrollo económico sustentable; que es conveniente considerar la dependencia de las Partes respecto de la calidad de las aguas del río Uruguay, entendido como fuente de sustento y de desarrollo económico; que es menester considerar la necesidad de garantizar la protección continua del medio ambiente del río así como el derecho de los Estados ribereños a su desarrollo económico (Considerando 80);
- 2°. destacó **la importancia tanto del mecanismo procesal acordado** por las Partes en el Estatuto de 1975, como una parte muy importante del régimen conjunto, completo e innovador establecido, como la **importancia de la CARU**, a la que calificó como “mecanismo conjunto dotado de funciones reglamentarias, administrativas, técnicas, de gestión y de conciliación” (Considerando 81).

**3°.llamó a las Partes a cumplir con sus obligaciones en virtud del Derecho Internacional y destacó la necesidad de que ambas cumplan de buena fe los procedimientos de consulta y cooperación previstos en el Estatuto de 1975. Instó a las Partes a abstenerse de cualquier acción que pudiera dificultar la resolución de la controversia.** En este sentido, recordó las expresiones vertidas por el agente uruguayo en las Audiencias Públicas, relativas a la intención de la República Oriental del Uruguay de cumplir plena y totalmente con el Estatuto del Río Uruguay y su aplicación, y su ofrecimiento de conducir un monitoreo conjunto con la República Argentina (Considerando 83).

Y se ocupó especialmente de aclarar en el último Considerando de la sentencia (Considerando 86) que **su decisión dejaba intacto el derecho de la República Argentina de presentar en el futuro una nueva solicitud para la aplicación de medidas cautelares conforme con lo establecido en el art. 75°, párrafo 3°, del Reglamento de la Corte, siempre que tal nueva solicitud se basare en hechos nuevos.**

Con base en la síntesis argumental expuesta, la Corte resolvió, por catorce votos contra uno, no hacer uso de la potestad de indicar medidas cautelares que le confiere el art. 41° de su Estatuto.

## **VII. Reflexión acerca de la decisión de la Corte**

A nuestro modo de ver, el mensaje que la Corte Internacional de Justicia envía a través de su sentencia es particularmente *ambiguo*. Ello se evidencia si se consideran los diversos aspectos señalados por el Alto Tribunal para concluir en el rechazo de la solicitud argentina.

*a. Acerca de la invocada vulneración del Estatuto de 1975.  
Los derechos procedimentales*

La Corte eludió expedirse acerca de la invocación argentina de violación, por parte de Uruguay, del mecanismo procedimental obligatorio estipulado en el Capítulo II del Estatuto del Río. Justificó su abstención sosteniendo que nuestro país no la había convencido de que, de probarse en la etapa de mérito las inobservancias alegadas y la corrección de la interpretación de Argentina respecto de la previsión de una “obligación de no construcción”, cualquiera de estas violaciones no pudiera ser remediada al momento del juzgamiento definitivo.

El Alto Tribunal, al abstenerse de decidir sobre este aspecto, y pese a destacar en su sentencia el haber tomado en consideración la interpretación del Estatuto efectuada por Argentina, parece haber innovado en la interpretación de ese cuerpo normativo y haberlo hecho en un sentido contrario u opuesto al “telos” perseguido por las Partes al celebrar el acuerdo (Estatuto del Río Uruguay).

En efecto, podría afirmarse que la Corte parece haber ignorado el carácter preventivo y protectorio (tanto de la calidad de las aguas y del régimen del río, como de las buenas relaciones entre ambos países) del procedimiento establecido en el Capítulo II del Estatuto, abdicando así del propio rol –central– que las Partes le confirieron a ese Tribunal.

Así, cuando el Tribunal Internacional asevera que la República Oriental del Uruguay asumirá los riesgos de seguir adelante con la construcción de las obras, parece estar admitiendo, implícitamente, que una Parte podría comenzar con la construcción de este tipo de emprendimientos sin el acuerdo de la otra.

De ahora en adelante podría interpretarse que cualquiera de los Estados Parte estaría habilitado para emprender cualquier obra potencialmente dañosa para el río y que, sólo después que

su funcionamiento demostrare causar perjuicios a aquél, tendría algún efecto el procedimiento previsto en el Estatuto, pudiendo la Corte ordenar el desmantelamiento de la obra. Esta situación sería, justamente, aquélla que las Partes quisieron evitar mediante la creación del procedimiento preventivo y vinculante del Capítulo II.

La Corte cita en el Considerando 62 de su sentencia, el caso *Pasaje sobre el Grand Belt*<sup>50</sup>. Mas, ni su plataforma fáctica ni la normativa aplicable para su resolución presentan similitud con las del conflicto que involucra a Argentina y Uruguay. Así lo destacó el Profesor Sands en sus alegaciones orales en la Audiencia Pública del día 8 de junio de 2006, al sostener por ante la Corte que la República de Dinamarca, a diferencia de la República Oriental del Uruguay, no había asumido ninguna obligación de notificar, de abstenerse de efectuar trabajos pendiente la solución de un conflicto, ni de acudir al Tribunal Internacional. Por ello, sostuvo el Dr. Sands en el punto 22 de sus observaciones que sólo sobre estas bases, ese precedente era totalmente distinto del conflicto entre Argentina y Uruguay.

Y, específicamente en lo relativo al punto que se examina, no puede dejar de señalarse que, en aquél caso, los derechos que se pretendían reivindicar emanaban del derecho internacional general, mientras que, en este caso, las obligaciones y derechos que Argentina invoca como vulnerados por Uruguay se hallan previstos en un tratado bilateral suscripto por ambas Partes involucradas en el conflicto. Es decir que Argentina no invoca una violación “común” en los términos del art. 60° la Convención de Viena del Derecho de los Tratados, sino una violación “grave”: la vulneración de una disposición esencial para la consecución del objeto o fin del tratado. Por otra parte, esta violación no sólo es grave, sino también continua, en los

---

<sup>50</sup> Véase breve referencia en la nota N° 46 de este trabajo.

términos de la Resolución N° 56/83 de la Asamblea General de la ONU<sup>51</sup>.

En su opinión individual, el Juez Bennouna expresó que la Corte eligió *eludir el debate central* relacionado al cuestionamiento acerca de si el derecho que otorga el Estatuto consiste o no en un *derecho de veto*. Es decir, si uno de los Estados aún sin contar con la conformidad del otro tiene el derecho de comenzar la construcción. Para el Magistrado, la Corte prefirió afirmar que no se hallaban configurados los recaudos de “urgencia” y “perjuicio irreparable”, pues no advertía la posibilidad de producción de un perjuicio que no pudiera remediarse en la instancia de mérito. Así, el Tribunal evitó expedirse acerca del alcance de las normas del Estatuto.

Se cuestionó también el Magistrado si realmente el derecho que otorga el Estatuto consiste en que los trabajos proyectados por una Parte no se realicen sin el acuerdo de la otra; y, en función de que el objeto de las medidas conservatorias es el de preservar los derechos en litigio, se preguntó cómo se protegerían o conservarían los derechos de la República Argentina si los trabajos fueron autorizados sin su acuerdo y la Corte decidiera que se dé continuidad a los mismos mientras se sustancia el fondo.

La conclusión del Magistrado fue que las Partes entablaron un verdadero debate por ante el Tribunal sobre la existencia misma del derecho invocado por la República Argentina consistente en que las plantas no puedan ser construidas sin el acuerdo previo de ambas Partes<sup>52</sup>, y que la Corte ha desaprovechado una

---

<sup>51</sup> El art. 12.2 de la Resolución establece: “*La violación de una obligación internacional mediante un hecho del Estado de carácter continuo se extiende durante todo el período en el cual el hecho continúa y se mantiene su falta de conformidad con la obligación internacional*”.

<sup>52</sup> El Magistrado concluyó su Opinión Individual expresando: “*C’est pour cela que je regrette cette occasion manquée par la Cour de clarifier cet aspect des mesures conservatoires. Il n’en demeure pas moins que’ayant considéré que les éléments mis à la disposition de la Cour ne lui permettaient pas de se prononcer, prima facie, au sujet du droit invoqué par l’Argentine et, partageant le reste du raisonnement de la Cour, j’ai voté en faveur de l’ordonnance*”.

oportunidad para clarificar las relaciones entre la instancia principal y las medidas conservatorias, sin que ello implique incurrir en un prejuzgamiento.

En definitiva: para nosotros, de haber observado lo acordado en el Estatuto de 1975, la República Oriental del Uruguay no podría jamás haber comenzado la construcción de un emprendimiento de estas características sin previo acuerdo de la República Argentina, o bien, sin que el Tribunal Internacional se expidiera previamente.

El Alto Tribunal adoptó un criterio riguroso para evaluar la procedencia de la medida temporaria peticionada por Argentina, por cuanto consideró necesaria la acreditación de certeza de la violación invocada, siendo que en el estadio preliminar de las medidas conservatorias hubiere bastado la acreditación de una evidencia *prima facie*, de la violación continua invocada.

*b. El tratamiento de la problemática medioambiental.  
Acercas de los precedentes citados por la Corte*

Como se ha señalado en el apartado correspondiente, Argentina enfatizó en sus alegaciones orales que por su tamaño (la planta Orion es prácticamente la más grande del mundo) y su producción (en el caso de Orion, de aproximadamente un millón de toneladas anuales en la etapa de funcionamiento pleno), las fábricas eran susceptibles de causar perjuicio sensible a las aguas del río (a su régimen y calidad) como a las zonas de influencia. En este sentido, como oportunamente se señaló, la “elección del sitio” fue calificada como “el corazón del problema”, señalándose con particular énfasis que plantas de las características de CMB y Orion no pueden establecerse sobre los ríos, sino en las costas marítimas. Válido resulta recordar que Argentina, en sus alegaciones, se preocupó por reservar un tiempo a la referencia y

explicación de los procesos a ser utilizados por las plantas y, sobre la base de los informes disponibles, refirió expresamente a las características de los residuos o desechos contaminantes que éstas producirán.

Como *supra* se reseñó, en el Considerando 72 el Alto Tribunal manifestó ser conciente de las preocupaciones expresadas por Argentina en cuanto a la necesidad de proteger su medio ambiente y, en particular, la calidad de las aguas del río, y recordó la importancia que ese Tribunal asigna a las cuestiones de medio ambiente, citando un párrafo de su Opinión Consultiva en el caso sobre la licitud de la amenaza o empleo de armas nucleares, párrafo reiterado en la sentencia dictada en el caso del Proyecto Gabcíkovo-Nagymaros.

Seguidamente, el Tribunal destinó cuatro Considerandos a destacar su convicción de que Argentina no ha proveído pruebas que acrediten que la decisión de Uruguay de autorizar la construcción de las plantas generará un riesgo inminente de perjuicio irreparable para el medio acuático o para los intereses económicos y sociales de la poblaciones establecidas en las márgenes del río.

Curiosamente, la Corte parece olvidar la consideración de lo que ha sido fundamento no sólo de la solicitud de indicación de medidas cautelares, sino de la propia demanda principal incoada por Argentina: la violación de Uruguay del deber de informar acerca de las características de los proyectos y sus efectos eventuales sobre el medio ambiente.

Justamente en razón del incumplimiento uruguayo de proporcionar la información completa requerida por Argentina, ésta se ha visto imposibilitada de dimensionar con exactitud los efectos contaminantes esperables, pero ello no ha impedido establecer, con sustento en un razonamiento lógico basado en la relación entre la magnitud de las plantas y la fragilidad y vulnerabilidad de la zona elegida, que se producirá indefectiblemente el daño

sensible que el mecanismo creado por el Estatuto de 1975 tiende a prevenir y evitar<sup>53</sup>.

Es en razón de la deficiencia de los estudios disponibles sobre las zonas de influencia de las plantas y los impactos ambientales de éstas, amén de las demás razones invocadas, que Argentina petitionó la suspensión de la construcción de las plantas.

Por ello, puede afirmarse que la Corte, **ignorando completamente la causa de la incertidumbre de Argentina, parece haber invertido la carga de la prueba, haciendo pesar sobre aquélla la deficiencia probatoria claramente originada en la conducta omisiva de Uruguay.**

Así mismo, cabe también cuestionarse si Uruguay ha respetado los objetivos de su política ambiental y su normativa interna –*supra* expuestos–, al haber aceptado sin más la deficiente información proporcionada por los inversores extranjeros.

Es decir que la Corte ha concluido en la improcedencia del acogimiento de la medidas peticionadas, en razón de entender no configurado el riesgo inminente de perjuicio irreparable para el medio ambiente y para los intereses económicos y sociales de las poblaciones ribereñas (amén de entender no reunido el recaudo de “urgencia”, como luego se señalará específicamente).

---

<sup>53</sup> En *El principio de precaución: un nuevo estándar jurídico en la era tecnológica*, trabajo publicado en La Ley, 18/07/02, Roberto Andorno señala que “...el principio de precaución funciona cuando la relación causal entre una determinada tecnología y el daño temido no ha sido aún científicamente comprobado de modo pleno. Esto es precisamente lo que marca la diferencia entre la “prevención” y la “precaución”. En *El principio de prevención en el Derecho Ambiental*, Néstor A. Cafferatta se pregunta: “Un interrogante vuela sobre nuestras cabezas: ¿Qué grado de conocimiento judicial demanda la invocación del principio precautorio? O, en otras palabras, ¿cuál es el conocimiento que se requiere para la adopción de este principio?. ¿Ingresa dentro de lo posible, lo probable o lo cierto? ¿Cómo probar la seriedad de la existencia de un caso o supuesto de riesgo hipotético, grave e irreversible? ¿Cuándo se considera que hay prueba suficiente para ello? Y frente a datos que surgen de las pruebas producidas, de investigaciones sobre el potencial riesgo de tal o cual actividad, producto, hecho, ¿cómo se debe evaluar la eficiencia de la misma? Estamos en el terreno resbaladizo de la denominada “prueba difícil”(...)”. Trabajo publicado en *Revista de Derecho Ambiental*, noviembre de 2004, Lexis Nexis, págs. 9 a 49.

En el presente caso, la postura del Tribunal podría calificarse como ciertamente conservadora, puesto que se limitó a destacar que asigna importancia a la preocupación ambiental para inmediatamente denegar las medidas solicitadas con sustento en una supuesta deficiencia probatoria, fundamento discutible si se considera que esa insuficiencia halla origen, justamente, en los incumplimientos invocados como incurridos por Uruguay. Amén de lo ya señalado en cuanto a que, tratándose la peticionada de una medida temporaria y con finalidad preventiva, pudo haberse dispuesto la suspensión de las obras en razón de existir suficiente evidencia de la violación continua y grave invocada.

Adviértase que la Corte **ninguna referencia hace al principio precautorio, el que reclama medidas de urgencia aún ante la falta o insuficiencia de pruebas o elementos científicos referidos al comportamiento de la naturaleza.**

En su Opinión Individual, el Juez *ad hoc* Raúl Emilio Vinuesa manifestó que, en el presente caso, la Corte encontró que Argentina no había producido evidencia suficiente para probar que la futura operación de las plantas causaría perjuicio irreparable al medioambiente; al respecto, expresó su completo desacuerdo, afirmando que para arribar a tal conclusión, la mayoría del Tribunal debió haber hecho expresa referencia en su sentencia, a cómo había evaluado la documentación producida por las Partes. Dijo: *“What Argentina has to prove, and what it has proved, is that the work authorizations and the actual execution of the works have generated a reasonable basis of uncertainty on the probable negative effects to the environment of the works”*. (Lo que Argentina tiene que probar y ha probado, es que las autorizaciones de los trabajos y la presente ejecución de las obras ha generado una base razonable de incertidumbre sobre los probables efectos negativos de los trabajos para el ambiente). Concluyó el Magistrado señalando que ello no sería sino la directa aplicación del principio precautorio: no una abstracción ni un componente académico de “soft law”, sino un principio o regla del derecho internacional general.

*c. La configuración de la “urgencia” como recaudo de procedencia de las medidas conservatorias:*

Siguiendo el criterio adoptado en el caso del *Pasaje sobre el Grand Belt*, la Corte observó que las medidas conservatorias sólo se justifican si se acredita la configuración del recaudo de “urgencia”, entendida como la probabilidad de que alguna acción perjudicial para los intereses de cualquiera de las Partes tenga la posibilidad de ser tomada antes de que se pronuncie una decisión final.

El adoptado por el Alto Tribunal es un concepto amplio de urgencia, puesto que comprende tanto la inminencia como la probabilidad de producción de un perjuicio *hasta la decisión final sobre el caso*.

Por ello, pudo esperarse que la Corte, coherente con su propio criterio, resolviera indicar las medidas peticionadas sobre la base de considerar urgente la necesidad de evitar la prolongación del daño jurídico que supone la violación, en acto y de carácter grave y continuo, del derecho objetivo que emana del Estatuto de 1975 y, consecuentemente, de los derechos de Argentina.

La Corte pudo también haber entendido que la urgencia comprendía la necesidad de evitar el agravamiento de las relaciones entre las Partes, al que, sin dudas, conducirá una eventual decisión de mérito que condene al desmantelamiento de las obras ya construidas. Así lo sostuvo el Juez Vinuesa en su Opinión disidente: “(...)the majority of the Court should have encouraged the Parties, in the spirit of their historical and fraternal relationship, to make an effort to try to solve the present dispute in accordance with the 1975 Statute, pending the final decision on the merits, as it did in the Passage through the Great Belt(...)”.

En el caso del *Pasaje sobre el Grand Belt*, el Alto Tribunal entendió que no se justificaba el dictado de medidas provisionales por cuanto no se advertía la configuración del recaudo de

“urgencia”: de conformidad con el plan de obra del East Channel Bridge, la acción perjudicial (la obstrucción del pasaje del Grand Belt) no se produciría antes de la decisión final sobre el mérito, esperada para antes de la finalización de ese año -1994-.

En el presente caso, la Corte sostuvo en el Considerando 75 de su sentencia que “...*el riesgo de contaminación no reviste un carácter inminente teniendo en cuenta que la explotación de las plantas no comenzará antes de agosto de 2007 (para Orion) y junio de 2008 (para CMB)*”. Es decir, la Corte asumió que las plantas no comenzarán a funcionar antes de la decisión sobre el mérito, aún cuando los hechos parecen mostrar lo contrario.

Al respecto, en su Opinión en disidencia el Juez *ad hoc* Vinuesa sostuvo ser un hecho que el comienzo del funcionamiento del proyecto Orion se espera para mediados de 2007, antes de cualquier decisión de la Corte sobre el mérito: “*It is a fact that, at the very least, the construction and operation of the Orion project, as confirmed by Uruguay, is expected to be carried out by the middle of 2007, obviously prior to any decision of this Court on the merits. Inasmuch as there are no assurances by Uruguay that the mills will not be in operation before the completion of the proceedings on the merits in the present case, it follows that the rights the preservation of which is requested by Argentina will be infringed by the construction works and by the operation of the mills during the pendency of the proceedings*”<sup>54</sup>.

En definitiva, se podría haber esperado una decisión más “contundente” de la Corte en cuanto a la protección del medio ambiente y, aun, en cuanto al sentido y espíritu del propio Estatuto de 1975, ya que la resolución del 13 de julio pareciera modificar la intencionalidad con que las Partes suscribieron ese acuerdo. Y, lo que parece revestir aún mayor gravedad, es que el crite-

---

<sup>54</sup> Por ello, el Juez Vinuesa concluyó que la simple aplicación del mismo criterio que el adoptado en el caso del Grand Belt debió haber conducido al Tribunal a concluir que el requisito de la “urgencia” estaba cumplimentado en el presente caso, y así, a indicar las medidas solicitadas.

rio adoptado por el Tribunal parece cargar toda la responsabilidad sobre el Estado uruguayo frente a la eventualidad de un futuro desmantelamiento de las plantas, hipótesis que se presenta como extremadamente preocupante dado que representando la instalación de las papeleras el más grande emprendimiento industrial realizado en ese país, el costo implicado en un eventual deber de indemnizar a las empresas inversoras conduciría, lisa y llanamente, a su “quiebra”, si se me permite el empleo de esta expresión no estrictamente aplicable, pero sí sumamente gráfica para dimensionar la incidencia que podría tener un eventual deber de indemnizar para un país pequeño y en desarrollo como Uruguay.

## **VIII. La solicitud de medidas conservatorias de Uruguay**

### **La sentencia del 23 de enero de 2007**

#### *a. Fundamentos de la solicitud uruguaya*

##### *Las alegaciones de Argentina*

El 29 de noviembre de 2006, pendiente la decisión definitiva sobre el caso, la República Oriental del Uruguay presentó una demanda en solicitud de indicación de medidas conservatorias por ante la Corte Internacional de Justicia, ejerciendo el mismo derecho que la República Argentina, al interponer el 4 de mayo de 2006 su demanda en indicación de medidas conservatorias –finalmente rechazada por la sentencia del 13 de julio de 2006–.

Uruguay fundamentó la procedencia de las medidas peticionadas explicando que desde el 20 de noviembre de 2006, grupos organizados de ciudadanos argentinos, con el objetivo de obligar a Uruguay a poner fin a la construcción de la planta BOTNIA, bloqueaban un puente internacional sobre el río Uruguay, interrumpiendo la circulación con fines comerciales o turísticos desde Argentina hacia ese país y causando, consecuen-

temente, daños económicos considerables a la economía uruguaya –perjuicios cuya prolongación en el tiempo, se sostuvo, resultaba previsible dado que los líderes de los bloqueos habían anticipado su voluntad de mantenerlos–. Uruguay afirmó que la responsabilidad internacional de Argentina era manifiesta en razón de haber omitido la adopción de medidas tendientes a impedir los bloqueos, pese a disponer, en tanto que Estado soberano, de los medios necesarios para ello.

Concretamente, Uruguay petitionó a la Corte que, en espera de la decisión definitiva sobre el diferendo, ordenara a Argentina:

1. *adoptar todas las medidas razonables y apropiadas a su alcance para prevenir o hacer cesar la interrupción de la circulación entre Uruguay y Argentina, incluyendo el bloqueo de los puentes y rutas entre ambos Estados;*
2. *abstenerse de toda medida susceptible de agravar o extender el diferendo o tornar más difícil su solución;*
3. *abstenerse de toda medida susceptible de perjudicar los derechos de Uruguay, en litigio por ante la Corte.*

En las audiencias públicas celebradas en La Haya los días 18 y 19 de diciembre de 2006, nuestro país cuestionó la competencia de la Corte Internacional de Justicia para indicar las medidas petitionadas en el entendimiento de que éstas no presentaban ningún vínculo ni con el Estatuto del Río Uruguay (al que Argentina calificó como el único instrumento internacional que podía válidamente invocarse para fundar la competencia de la Corte en el caso), ni –*a fortiori*– con la demanda argentina que motivó la intervención del Alto Tribunal.

Asimismo, Argentina sostuvo que el verdadero objeto de la demanda uruguaya era el de obtener el cese de los bloqueos, y que ninguno de los derechos que éstos supuestamente afectaban (*v. gr.*: derecho de libre circulación y de libre comercio de ambos

Estados) era regido por el Estatuto de 1975, sino garantizado por el Tratado de Asunción, instrumento de creación del Mercado Común del Sur (MERCOSUR). Los representantes argentinos destacaron que Uruguay ya había acudido a un Tribunal *ad hoc* del Mercosur sometiendo a su consideración y juzgamiento la temática relativa a los bloqueos, y que el 6 de septiembre de 2006<sup>55</sup> aquél se había expedido mediante una decisión definitiva,

<sup>55</sup> El Tribunal “ah hoc” del Mercosur fue integrado por los Dres. Luis Martí Mingarro (Presidente), José María Gamio (co- árbitro) y Enrique Carlos Barreira (co-árbitro). La República Oriental del Uruguay designó para actuar como sus representantes a los Dres. Carlos Amorín, Hugo Cayrús Maurín, Myriam Fraschini y José María Robaina. La República Argentina designó como representante titular ante el Tribunal Arbitral al Dr. Juan Vicente Solá y, como representante alterno, a la Dra. Nora Capello. En el apartado III “Conclusiones” del laudo de fecha 6 de septiembre de 2006, se destacó: “175) Sin perjuicio que la conducta de obstruir las vías de comunicación fue desplegada por particulares, la Parte Reclamada no deja por ello de ser responsable por hecho propio en la medida en que ha omitido su deber de adoptar las medidas apropiadas para prevenir o corregir los actos de los particulares sometidos a su jurisdicción que causaren perjuicio a otro Estado Miembro del MERCOSUR en transgresión a las normas de su tratado constitutivo; 176) La “conducta debida” por la Parte Reclamante ante estos hechos, surge del compromiso de asegurar y mantener la libre circulación en el ámbito del MERCOSUR, lo que implica la obligación de aplicar los medios necesarios para el logro de dicho objetivo (...) 182) Pese a la “buena fe” que pudiera haber inspirado el punto de vista de la Parte Reclamada, la elección de la “conducta debida” no depende del propósito de la parte, por bien intencionado que el mismo fuera, sino de la efectividad de las medidas adoptadas para obtener el resultado requerido, cumpliendo con los compromisos asumidos internacionalmente. 185) Cada Estado soberano tiene pleno autogobierno, regula independientemente y libremente su forma de Estado y de Gobierno, su organización interior y el comportamiento de sus miembros, su política interior y exterior, y los demás Estados no pueden inmiscuirse en las medidas concretas que aquél adopte en el orden interno para cumplir con sus compromisos internacionales. La contrapartida de ese derecho es el deber de la “diligencia debida” en la prevención de los hechos de los particulares sujetos a su jurisdicción, que es impuesta por el derecho internacional exigiendo determinados resultados con prescindencia de indicar los medios que deba utilizar para obtenerlos”. En los puntos II y III de su Decisión (apartado IV del laudo), el Tribunal expresa: “Que, acogiendo parcialmente la pretensión de la Parte Reclamante, declara que la ausencia de las debidas diligencias que la Parte Reclamada debió haber adoptado para prevenir, ordenar o, en su caso corregir los cortes de las rutas que unen a la República Argentina con la República Oriental del Uruguay, realizados por los vecinos de la ribera argentina del río Uruguay y que han sido reseñados en los parágrafos 90, 91 y 92 de los considerandos de este laudo, no es compatible con el compromiso asumido por los Estados Partes en el tratado fundacional del MERCOSUR, de garantizar la libre circulación de bienes y servicios entre los territorios de sus respectivos países; Que, desestimando parcialmente la pretensión de la Parte Reclamante, se declara que, en atención a las circunstancias del caso, no resulta procedente en derecho que este Tribunal “Ad Hoc” adopte o promueva determinaciones sobre conductas futuras de la Parte Reclamada”.

inapelable y con carácter de cosa juzgada para las Partes. En vista de estos elementos y circunstancias, Argentina alegó que, con su solicitud, Uruguay pretendía se emitiera una decisión sobre hechos ya juzgados, respecto de los cuales la Corte Internacional de Justicia carecía de competencia, por lo que, en definitiva, el vecino país incurría en un “abuso de foro”, señalando también en este sentido que el sistema de resolución de diferendos del MERCOSUR excluye la posibilidad de dirigirse a cualquier otro foro una vez que una vía ha sido elegida.

A las observaciones argentinas, Uruguay replicó que no pretendía que la Corte condenara la ilicitud de los bloqueos de las rutas y puentes internacionales en virtud del derecho internacional general o de las previsiones del Tratado de Asunción, y reconoció ser perfectamente consciente de que esas “violaciones” escapaban a la competencia de la Corte en tanto no se hallaban contempladas en el Estatuto de 1975. Sostuvo que, no obstante ello, los bloqueos de las rutas constituían “vías de hecho” que violaban y amenazaban causar daños irreparables a los derechos que Uruguay defendía por ante la Corte, que tales bloqueos constituían una cuestión directa, íntima e indisolublemente conexa a la materia del caso sometido a la decisión de la Corte, cuya competencia para indicar las medidas peticionadas era, a su entender, indiscutible. A su vez, argumentó que la decisión del Tribunal *ad hoc* del Mercosur había versado sobre bloqueos distintos y anteriores –por su finalidad y por el período de su efectivización– a aquellos cuya cesación se pretendía ahora mediante la indicación de las medidas peticionadas.

La Corte Internacional de Justicia, mediante su sentencia del 23 de enero de 2007, resolvió rechazar la demanda uruguaya.

Por catorce votos contra uno, ese Alto Tribunal estimó que las circunstancias, tales como le eran presentadas, no requerían el ejercicio de la potestad de indicar medidas conservatorias prevista en el art. 41 de su Estatuto.

*b. La decisión de la Corte. Sus fundamentos*

La Corte se abocó liminarmente al análisis acerca de su competencia para indicar las medidas peticionadas. Así, recordó su criterio –el mismo que sostuviera en el caso “Actividades armadas sobre el territorio del Congo”, año 2002, y en la sentencia del 13 de julio de 2006, por la que denegó la solicitud argentina– conforme el cual, para pronunciarse acerca de una demanda en indicación de medidas conservatorias no tiene la necesidad de asegurarse de modo definitivo que es competente para resolver la cuestión sustancial que motiva el litigio, sino que debe asegurarse de la existencia, *prima facie*, de una *base sobre la cual su competencia pueda fundarse*.

Coherente con ello, destacó:

- que en la sentencia del 13 de julio de 2006 ya había concluido que, en virtud del art. 60 del Estatuto, poseía competencia *prima facie* para conocer sobre el fondo del asunto (Considerando 26 del fallo);
- que en el curso de las audiencias públicas, las Partes habían expresado puntos de vista divergentes acerca de si la demanda uruguaya tendía a proteger derechos contemplados en el Estatuto de 1975; que, consecuentemente, esos derechos estaban comprendidos dentro de su competencia *prima facie* para conocer sobre el fondo del caso (Considerando 27);
- que el art. 41 de su Estatuto la autorizaba a indicar cualquier medida provisoria tendiente a preservar los derechos de cada Parte (Considerando 28);
- que cualquier derecho que pudiera tener Uruguay de proseguir la construcción de la fábrica BOTNIA y ponerla en servicio en espera de una decisión definitiva constituía un derecho efectivamente invocado en el caso, pudiendo ser protegido –en principio– por la indicación de medidas conservatorias; y

- que el derecho invocado por Uruguay a que se resolviera el mérito del caso conforme lo previsto en el art. 60 del Estatuto de 1975 guardaba relación con la materia de los procedimientos sobre el mérito iniciados por Argentina y podía, entonces y en principio, ser protegido por la indicación de medidas conservatorias (Considerando 29).

En definitiva, concluyendo que los derechos que Uruguay invocaba y pretendía proteger a través de su demanda se hallaban suficientemente vinculados con la sustancia del litigio, que el art. 60 *supra* mencionado era susceptible de aplicarse a los derechos invocados por Uruguay, y que éstos eran diferentes de los sometidos a la decisión del Tribunal *ad hoc* del MERCOSUR, **el Alto Tribunal sostuvo su competencia para abocarse al conocimiento y análisis de la demanda uruguaya** (Considerando 30 de la sentencia).

Seguidamente, recordando que su potestad de indicar medidas conservatorias debía ejercerse siempre que éstas resultaran necesarias para prevenir, pendiente la decisión final del caso, la causación de un **perjuicio irreparable** a los derechos controvertidos y destacando también que tal necesidad debía revestir el carácter de **urgente** –tal como lo señalara en sus sentencias en los casos “Passage par le Grand Belt” y “Algunos procedimientos penales en Francia” (República del Congo c. Francia)–, **el Alto Tribunal Internacional analizó si existía en el caso y respecto de cada una de las tres medidas peticionadas, una necesidad urgente de evitar la causación de un perjuicio irreparable a los derechos objeto del litigio.**

Atendiendo a la primera de las medidas solicitadas (vale reiterar: que se ordenara a Argentina “...adoptar los pasos razonables y apropiados para prevenir o finalizar la interrupción del tránsito...” entre ambos países), el Alto Tribunal valoró las alegaciones de las Partes y hechos tales como el considerable progreso de la construcción de la planta BOTNIA desde el verano de

2006, el otorgamiento de dos nuevas autorizaciones y la continuidad de la obra. Y afirmó no estar convencido de que los bloqueos importaran riesgo de causar perjuicio irreparable a los derechos que Uruguay invocaba como garantizados por el Estatuto de 1975.

A su vez, sostuvo que tampoco la inminencia de tal riesgo había sido demostrada. Consecuentemente, afirmó en el considerando 43 de su sentencia: “... *las circunstancias del caso no son de una naturaleza tal que exijan la indicación de la primera medida conservatoria demandada por Uruguay...*”.

Al analizar la procedencia de las segunda y tercera medidas peticionadas (solicitud de ordenar a Argentina “*abstenerse de toda medida susceptible de agravar o extender el diferendo o tornar más difícil su resolución*” y de “*abstenerse de toda medida susceptible de perjudicar los derechos de Uruguay, en litigio por ante la Corte*”), el Alto Tribunal recordó las alegaciones pertinentes de los representantes argentinos: que no existía ningún riesgo de agravamiento o extensión del diferendo porque ningún derecho que Uruguay pudiera invocar ante ese Tribunal había sido infringido; que ni la sentencia del 13 de julio de 2006 ni el Estatuto de 1975 otorgaban a Uruguay un derecho de continuar la construcción de las plantas que fuera susceptible de beneficiarse con la protección de la Corte en esta instancia de los procedimientos; que en la sentencia del 13 de julio se había sostenido que no debía considerarse en la instancia de medidas conservatorias, si Uruguay podía implementar el proyecto en ausencia de acuerdo de las Partes o pendiente la solución del litigio, lo cual no significaba consagrar ningún nuevo derecho a favor de Uruguay.

Pese a recordar precedentes en los que indicara medidas conservatorias ordenando a las Partes abstenerse de actos que agravaran o extendieran el diferendo o dificultaran su resolución (así, “Personal diplomático y consular de Estados Unidos en Teherán” y “Actividades armadas en el territorio del Congo”),

por los mismos fundamentos que sustentaron la denegatoria de la primera medida, la Corte denegó la indicación de las segunda y tercera medidas peticionadas. En efecto, en el Considerando 50 de su pronunciamiento sostuvo *no haber encontrado riesgo inminente de perjuicio irreparable a los derechos de Uruguay en litigio que pudiera entenderse derivado de los bloqueos de puentes y rutas*, y afirmó que éstos *en sí mismos* no justificaban la indicación de las segunda y tercera medidas, dado que tampoco se hallaban reunidas las condiciones para indicar la primera de ellas –coincidió así con la observación argentina relativa a que una decisión adversa a la indicación de la primera medida determinaría que las segunda y tercera medidas no pudieran indicarse con carácter independiente–.

*c. Diferencias y semejanzas entre la sentencia del 13 de julio de 2006 y la sentencia del 23 de enero de 2007*

Del examen y cotejo de las sentencias del 13 de julio de 2006 y del 23 de enero de 2007, por las que fueron rechazadas las solicitudes de indicación de medidas cautelares de Argentina y de Uruguay –respectivamente–, no puede sino concluirse en que ambas evidencian un criterio coherente por parte de la Corte Internacional de Justicia.

En efecto, tal como lo había sostenido en el decisorio de fecha 13 de julio de 2006, en su resolución del 23 de enero de 2007 la Corte decidió no hacer uso de la potestad de disponer medidas cautelares, *por encontrar que las circunstancias, tal como le eran presentadas, no justificaban el ejercicio de esa facultad*.

A su vez, reiterando la cita del precedente *Pasaje por el Grand Belt* y del caso de los *procedimientos penales incoados por la República del Congo contra Francia* que efectuara en la sentencia de julio de 2006, la Corte nuevamente recordó que *la*

*procedencia de las medidas cautelares depende de la configuración del recaudo de “urgencia” en impedir la causación de un perjuicio irreparable.*

Y así como **en la sentencia de julio de 2006** había afirmado: *que las constancias del caso no contenían ningún elemento que probara que la decisión de Uruguay de autorizar la construcción de las plantas generaría un riesgo inminente de perjuicio irreparable para el medio acuático del Río Uruguay o para los intereses económicos y sociales de las poblaciones ribereñas establecidas en la margen argentina del río (Considerando 73); que Argentina no había proveído pruebas indicativas de que la contaminación que eventualmente podría generar la puesta en marcha de las plantas fuera de naturaleza tal que causase un perjuicio irreparable al río Uruguay; y que, en todo caso, el riesgo de contaminación no revestía un carácter inminente teniendo en cuenta que la explotación de las plantas comenzaría en agosto de 2007 –en el caso de Orion– y en junio de 2008 –en el caso de CMB– (Considerando 75); en la sentencia del 23 de enero de 2007 el Alto Tribunal Internacional afirmó no estar convencido de que los bloqueos importaran el riesgo de causar un perjuicio irreparable a los derechos que Uruguay entendía comprendidos en el Estatuto de 1975 y que no había sido demostrado que, en caso de existir, ese riesgo fuera inminente.*

Citando la sentencia del 13 de julio de 2006, en el pronunciamiento de enero de 2007, el Alto Tribunal reiteró su apelación a las Partes de cumplimentar sus obligaciones en virtud del Derecho Internacional, a implementar de buena fe los procedimientos de consulta y cooperación previstos en el Estatuto de 1975 y las instó a abstenerse de cualquier acción que pudiera dificultar la resolución de la controversia (Considerando 53).

Y, al igual que en la sentencia del 13 de julio de 2006, el Alto Tribunal reservó el último Considerando de su sentencia (Considerando 55) para aclarar que su decisión dejaba intacto el

derecho de Uruguay de presentar en el futuro una nueva demanda en solicitud de medidas cautelares, fundada sobre hechos nuevos, de conformidad con lo previsto en el art. 75º, párrafo 3º, del Reglamento de la Corte.

### **IX. A modo de reflexión final**

Aun cuando la efectivización de los denominados “bloques” ha motivado la intervención y el pronunciamiento de dos órganos jurisdiccionales internacionales, ni los pueblos ni los gobiernos de Argentina y Uruguay han confundido el eje de la contienda o conflicto suscitado entre las Partes.

El 15 de enero de 2007 Argentina presentó su “memorial” por ante la Corte, y Uruguay cuenta con un plazo que vencerá el próximo 20 de julio para efectivizar la presentación de su “contramemorial”; ambos documentos funcionan como una “demanda” y una “contrademanda” previas al dictado de la sentencia definitiva sobre el mérito, la que se espera sea dictada en un plazo de tres meses desde la presentación de la contramemoria de Uruguay.

Estimamos que la decisión del Alto Tribunal Internacional de denegar la indicación de las cautelares peticionadas por la República Oriental del Uruguay no debe ser interpretada sino como una nueva oportunidad conferida a las Partes involucradas en el litigio para que, en el marco de la voluntad política, puedan recuperar la vía del diálogo y, mediante la negociación diplomática, arribar a una solución consensuada.