

# El conflicto de las Papeleras y el MERCOSUR: la demanda de Argentina contra el Uruguay ante la CIJ.

## La probable sentencia final.



Eduardo Raimundo Hooft\*

### Antecedentes del conflicto. Argentina ante la CIJ.

#### 1. Argentina pide la suspensión de la construcción de las plantas para producir papel-

Argentina demandó a Uruguay ante la CIJ por la construcción de dos pasteras sobre el Río Uruguay (mayo 2006), en violación al Estatuto del Río Uruguay de 1975, que exige un procedimiento previo obligatorio de notificación y consulta. Pidió coetáneamente el dictado de una orden para que se suspendiera la autorización y la construcción de las plantas de celulosa.

El Estatuto de 1975 regula inter alia *"la conservación, utilización y explotación de los recursos naturales y la prevención de la contaminación"*.

El problema ha quedado reducido a la planta finlandesa de Botnia, instalada a 60 km. de la ciudad argentina de Gualaguaychú, sobre territorio uruguayo.

Por catorce votos contra uno la Corte consideró *"...que las circunstancias no son tales que requieran del ejercicio de su poder bajo el art. 41 del Estatuto de indicar medidas provisionales"*.<sup>1</sup>

No existía dijo el Tribunal de la ONU *"un riesgo de daño irreparable para el medioambiente o daño irreparable de tipo económico y social"* (sentencia cautelar del 13-7-2006).

---

\* Profesor titular de Derecho Internacional Público. Facultad de Derecho. Universidad Nacional de Mar del Plata.

1 El Estatuto de la Corte Internacional de Justicia dispone en su art. 41.1 que "La Corte tendrá la 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. 2. Mientras se pronuncia el fallo, se notificarán inmediatamente a las partes y al Consejo de Seguridad las medidas indicadas". En sentido concordante, el Reglamento de la CIJ (1978/2000), Procedimientos incidentales, Protección Provisional, arts. 73 a 76, contempla el derecho de cualquiera de las partes a solicitar a la CIJ el dictado de una medida provisional, durante el curso del proceso, en conexión con la demanda principal, debiendo indicar los fundamentos, las posibles consecuencias para el caso de denegación del pedido y las medidas requeridas.


La Corte agregó que "...no está convencida al presente que Uruguay haya faltado –antes de las presentes actuaciones o en una etapa posterior– a su deber de cumplir con estas disposiciones del Estatuto del Río Uruguay y que tales violaciones no sean capaces de ser remediadas en la etapa de mérito de estos procedimientos".

La CIJ formuló algunas consideraciones –en su sentencia del 13/7/2006– que no pueden ser desatendidas, porque seguramente sobre ellas se cimentará el fallo definitivo.

Ha dicho la CIJ:

**a. Sobre las violaciones del Tratado:**

La Corte no cree que "...cualesquiera violaciones del Estatuto de 1975 que se pudiera estimar cometidas por Uruguay no sean susceptibles de ser subsanadas en la etapa de mérito del procedimiento".

Es decir, la Corte anticipa que aun en el caso que la Argentina probara que el Uruguay ha violado el Estatuto de 1975, ello puede ser remediado en la  sentencia final, sin decir cómo se haría ello (veremos cuáles son las posibilidades para nuestro país al respecto).

**b. Sobre el rol que le compete a la Comisión Administradora del Río Uruguay:**

La Corte recuerda a las Partes que "... Es función de la CARU la de asegurar la calidad de las aguas del río, mediante la regulación y minimización del nivel de polución...".<sup>2</sup>

Debemos prestar atención a esta advertencia de la CIJ: existe un organismo bilateral, creado por el mismo Estatuto del Río Uruguay, que tiene asignadas funciones específicas vinculadas a la materia que se ventila ante sus estrados, con nombre, "asegurar la calidad de las aguas" (regulando y minimizando la polución).

No cabe descartar que en su fallo final la Corte remita a las Partes a resolver sus diferencias a través de la CARU, sin perjuicio de mantenerse alerta en su contralor último de la actuación de este organismo binacional, si fuere denunciado por uno de los Estados que el restante no presta la colaboración necesaria en tal sentido (a través de su delegado en ese organismo).

**c. Sobre el equilibrio entre la protección de los recursos naturales compartidos y el desarrollo económico sustentable.**

La Corte valora la preocupación argentina de proteger su

---

<sup>2</sup> Dijo la CIJ que "... el Estatuto de 1975 requiere de la cooperación entre las partes para las actividades que afectan el medioambiente del río, con un régimen integral y progresista, dentro del cual es significativo el establecimiento del CARU, un mecanismo conjunto con funciones reguladoras, ejecutivas, administrativas, señalando que el procedimiento previsto en el E 75 constituye una parte importante del régimen del tratado".

medioambiente natural y la calidad del agua del Río Uruguay, recordando su Opinión Consultiva sobre la Legalidad de la Amenaza o del Uso de Armas Nucleares y en su juzgamiento en el caso concerniente al proyecto Gabčíkovo-Nagymaros Project (Hungary/Slovakia).<sup>3</sup>

Cuidado medioambiental y desarrollo económico sustentable, deben conjugarse armónicamente.


El mensaje es claro: Uruguay tiene derecho a desarrollarse – con emprendimientos como éstos- aprovechando industrialmente las aguas del río común, pero con el límite impuesto por los estándares internacionales en materia de cuidado ambiental.

Ambos Estados tienen derecho al “uso equitativo y razonable” del río Uruguay.

El Principio de Solidaridad Internacional y el deber de “no causar un perjuicio sensible” constituyen la valla infranqueable en el aprovechamiento del río común.

#### **d. Sobre la inadmisibilidad de los hechos consumados**

Que la Corte haya rechazado la petición argentina de suspensión de las obras, no implica ningún impedimento para que el Tribunal pueda rever el tema más adelante, sea en una nueva incidencia cautelar o en la sentencia final.

*Uruguay no podría invocar como un “hecho consumado” la construcción en el sitio actual, y que, por el contrario, ello no excluiría la posibilidad de que el tribunal ordenara que debe suspenderse su funcionamiento, o modificarse o hasta desmantelarse las plantas, en la etapa final del procedimiento.*<sup>4</sup> 

Si el emplazamiento de la pastera fuera violatorio del Estatuto de 1975, en razón del “perjuicio sensible” que causare a las aguas del río o al medio ambiente en general, sería inatendible una

<sup>3</sup> *Gabčíkovo-Nagymaros Project (Hungary/Slovakia)* 25 de setiembre de 1997. El conflicto tenía su origen en un proyecto común de aprovechamiento del Danubio, en un sector ubicado entre Bratislava en Eslovaquia y Budapest en Hungría. En su sentencia, la CI declaró que Hungría no estaba autorizada a abandonar los trabajos en Nagymaros y en la parte de Gabčíkovo, a base del tratado de 1977, debiendo compensar a la otra parte; que Checoslovaquia estaba en su derecho para aplicar la Solución Provisional en Noviembre de 1991 según un Acuerdo Especial, pero que no lo estaba para poner en marcha dicha solución en 1992, debiendo compensar a la contraria. Rechazó la terminación del tratado de 1977 hecho por Hungría y ordenó a las partes a “negociar de buena fe, debiendo adoptar todas las medidas necesarias para asegurar el cumplimiento de los objetivos del Tratado de 1977”.

<sup>4</sup> Repitió la CIJ su doctrina sentada en el *Caso del Puente sobre el Canal del Este, Finlandia c. Dinamarca –1991–* Finlandia demandó a Dinamarca ante la CIJ por la construcción de un puente colgante, vehicular, sobre Great Belt (Storebaelt) del Báltico, que haría imposible el tránsito por esta ruta internacional de los grandes buques construidos por Finlandia. La CIJ resolvió por unanimidad que las circunstancias tales como fueron presentadas, no eran tales para requerir el ejercicio de su facultad prevista en el art. 41 del Estatuto para indicar medidas provisionales (27-7-1991), pero previno a Dinamarca que no podría conservar la construcción mediante el pago de compensaciones financieras o de otro tipo –en el supuesto que la Corte considerara que la obra infringía una obligación internacional– pudiendo llegar a ordenar su desmantelamiento en caso extremo.

eventual pretensión uruguaya de mantener la fábrica en el lugar, a cambio, por ejemplo, de pagar una indemnización.

## **2. Uruguay pide el cese de los cortes de puentes internacionales.**

Con inversión de roles, Uruguay reclamó ante la CIJ por los "cortes" de los caminos y puentes (30-11-2006), con fundamento en que desde el 20 Noviembre de 2006 grupos organizados de ciudadanos argentinos han bloqueado "un vital puente internacional sobre el río Uruguay", que esta acción estaba causando un enorme daño económico y que Argentina no ha adoptado medidas para poner fin a los bloqueos. Uruguay alegó que el propósito de estas acciones era forzar a este país para que accediera a poner fin definitivamente a la construcción de la planta de Botnia, la materia objeto de la disputa, y de prevenir que nunca entrara a funcionar la misma.

### **La solicitud de medidas provisionales**

Uruguay solicitó a la Corte que ordenara las siguientes medidas, dirigidas a la Argentina:

1. *"a tomar todos los pasos razonables para prevenir o poner fin a la interrupción del tránsito entre Argentina y Uruguay incluyendo los bloqueos de puentes y caminos entre los dos Estados"*

2. *"abstenerse de cualquier medida que pudiera , extender o tornar más dificultosa la resolución de esta disputa".*

3. *"abstenerse de cualquier otra medida que pudiera perjudicar los derechos de Uruguay en disputa ante la Corte".*

La Corte rechazó la solicitud de Uruguay de medidas provisionales.

El argumento medular de la CIJ, fue que, a pesar de los cortes la construcción de la planta de Botnia había progresado significativamente desde el verano de 2006 y que los trabajos continuaban, al socaire del fallo del 13-7-2006 que ratificó la legitimidad del derecho de Uruguay a lograr su "*desarrollo económico sostenible*", en el caso, a través del aprovechamiento industrial del río, contemplado en el Estatuto 1975. <sup>5</sup>

Consecuente con el desarrollo anterior, la Corte consideró que las circunstancias del caso no eran tales que requirieran el dictado de la primera medida provisional solicitada por Uruguay (para

---

5 Estatuto del Río Uruguay, CAPÍTULO VII: APROVECHAMIENTO DE LAS AGUAS Art. 27.- El derecho de cada parte de aprovechar las aguas del río, dentro de su jurisdicción, para fines domésticos, sanitarios, *industriales* y agrícolas, se ejercerá sin perjuicio de la aplicación del procedimiento previsto en los arts. 7 a 12 cuando el aprovechamiento sea de entidad suficiente para afectar el régimen del río o la calidad de sus aguas.

prevenir o poner fin a la interrupción del tránsito entre los dos Estados y entre otras cosas el bloqueo de los puentes y caminos vinculados a ellos).<sup>6</sup>

La inexistencia de un “peligro de daño grave e irreparable” fue esgrimida nuevamente por la Corte como sostén de su fallo desestimatorio. Recordemos que las veces que la CIJ hubo concedido estas medidas de protección, se hallaban en juego derechos tan importantes como la vida, la libertad y la salud.<sup>7</sup>

A igual que en la sentencia denegatoria de la petición argentina, en ésta, su segunda resolución en el juicio, el Tribunal Internacional ha sentado también algunos criterios a ser tenidos en cuenta por las Partes, y que pueden llegar a ser anticipatorios de una eventual sentencia final.

Me refiero a estas “directrices” de la CIJ expuestas en su resolución de comienzos de 2007:

- a. Deber de las Partes de “cumplir sus obligaciones de acuerdo al Derecho Internacional”.
- b. Implementar de buena fe los procedimientos de consulta y cooperación previstos en el Estatuto de 1975.
- c. Abstenerse de agravar el conflicto.

*La Corte reiteró su llamado a las partes contenido en su Decisión del 13 de julio de 2006 de “cumplir sus obligaciones de acuerdo al Derecho Internacional”,*

6 Con similares fundamentos la CIJ había rechazado pedidos cautelares en el “Caso Concerniente a Cierta Procedimiento Criminal en Francia –República del Congo c. Francia”– Francia –según Congo– habría violado el principio que veda a un Estado ejercer su jurisdicción en el territorio de otro Estado, en la atribución unilateral de jurisdicción universal en materia criminal y en la violación de la inmunidad criminal de un Jefe de Estado (CIJ, 17 de junio de 2003); ídem en el caso del *Examen de la Situación de conformidad con el p. 63 de la sentencia de la Corte del 20-12-1974 sobre los Ensayos Nucleares* en que rechazó el pedido neocelandés (al que habían adherido Australia, Samoa, Islas Salomón, Islas Marshall y la Federación de Estados de Micronesia), con el sutil argumento de que los ensayos nucleares no se realizarían en la atmósfera –como en el caso ya juzgado de 1973/4– sino que serían subterráneos; y antes en los casos “*Finlandia c. Dinamarca*” de 1991.

7 Por considerar que se hallaba en grave riesgo la vida y otros derechos esenciales de las personas, la CIJ hizo lugar al dictado de medidas cautelares en los casos del *Personal Diplomático y Consular de los EE UU en Teherán-1980*; de la “*Disputa fronteriza-Burquina Fasso v. República de Mali*”, del 10 de enero de 1986; en el caso de las *Actividades Militares y Paramilitares en y contra Nicaragua-1984*-la CIJ ordenó la inmediata suspensión por parte de EE UU de actos que restringieran el acceso a los puertos de Nicaragua y en particular, en la colocación de minas en las aguas nicaragüenses (medida provisional del 10-5-1984); en el caso de la “*Aplicación de la Convención sobre Genocidio- Bosnia y Herzegovina c. Serbia y Montenegro*” de abril de 1993 el Tribunal ordenó a Serbia el inmediato cese de actos contemplados como delitos internacionales en la C. Genocidio; en el caso “*Avena y otros*” –Méjico c. EE UU- por la ejecución de la pena de muerte dispuesta por jueces norteamericanos, en violación a la C. sobre Relaciones Consulares de 1963. CIJ, 5 Febrero de 2003. Sólo excepcionalmente la CIJ concedió medidas provisionales en materia de derechos económicos, como en el caso del *Petróleo de Irán* 5 de julio de 1951, en que la Corte dictó una ordenanza que garantizaba la continuidad inglesa en la explotación petrolera, pero en 22 de julio de 1952 declaró su incompetencia; en el caso de la “*Jurisdicción en materia de pesquerías-Reino Unido v. Islandia; República Federal Alemana v. Islandia*”- 1974- en que la CIJ señaló que Islandia había admitido la existencia de intereses históricos y especiales de pesca del demandante, derechos que violaba con su extensión unilateral de soberanía de 12 a 50 millas (el reconocimiento de la ZEE en la III Conferencia sobre el Derecho del Mar y en la C. Jamaica de 1982, tornó abstracta la cuestión).

de “implementar de buena fe los procedimientos de consulta y cooperación provistos por el Estatuto de 1975” y de “abstenerse de cualquier acción que pudiera tornar más difícil la resolución del presente conflicto”.



El concepto del “cumplimiento de sus obligaciones conforme el derecho internacional y de buena fe” se halla en la Resolución 2625 de la A.G.N.U. y se relaciona con la soberanía e igualdad de todos los miembros de la comunidad internacional. Ya Grocio, en *De Iure Belli ac Pacis*, prolegomena 23, afirmó que la fuente de todo derecho es el sentido innato de justicia de la humanidad que se corresponde con las necesidades de la sociedad desde que sin un vínculo de mutua confianza ninguna asociación de ningún género puede existir. De esta fuente surgen los principios de *buena fe y solidaridad*.

### **3- Argentina compromete al Rey Juan Carlos de España para intentar una solución. El fracaso de la gestión.**

El agravamiento del conflicto, ha llevado a nuestro gobierno a solicitar la ayuda del Rey Juan Carlos de España, a título de “facilitador”, quien ha encomendado la tarea al embajador español ante la ONU, Yáñez Barnuevo.<sup>8</sup>

Se ha montado simultáneamente un mecanismo jurisdiccional de solución de la controversia con otro político. Con un proceso en trámite ante la CIJ de La Haya (*jurisdiccional*), se ha abierto el cauce de la negociación con auxilio de un tercero, el Rey de España (*político*).

Es cierto que la naturaleza de la controversia no es determinante del medio para solucionarla, desde que la CIJ ha dicho que “...siempre es competente desde el momento en que las partes aceptan su jurisdicción, pues no hay ninguna controversia que los Estados admitidos a comparecer ante el Tribunal no puedan someterle”.<sup>9</sup>

Las partes gozan de libertad absoluta en la elección del medio para dirimir sus diferencias, pero la práctica internacional enseña que los medios no jurisdiccionales son las negociaciones diplomáticas, los buenos oficios, la mediación, la investigación de los hechos y la conciliación.<sup>10</sup>

Ningún medio es obligatorio, salvo que esté contemplado en un tratado. Al respecto, ante la reiteración de la fórmula de que

---

<sup>8</sup> El “facilitador” no tiene una competencia clara: no es mediador, no es conciliador, no es investigador, no es árbitro. Tal vez sea una aplicación de “buenos oficios”. Pareciera que el gobierno nacional no ha querido correr el riesgo que implicaría la actuación de un mediador, que presentaría una Propuesta, que si bien no sería vinculante, tendría gran peso político y de difícil rechazo. Habrá recordado la Propuesta Papal del 12-12-1980 con motivo del conflicto del Beagle, que llevó a nuestro país a solicitar “explicaciones y aclaraciones” mientras que Chile la aceptó casi inmediatamente.

(9) TPJI, Serie A, n 5, p. 22.

previamente debe agotarse la etapa de negociación diplomática y luego recién recurrir a otros medios por (lo común el arbitraje o la solución judicial), cierta doctrina opina que este paso previo se ha convertido en una norma consuetudinaria.<sup>11</sup>

El Estatuto del Río Uruguay, expresamente prevé la etapa previa de las negociaciones entre los Estados, y es una pena que dicha instancia no se hubiera agotado, antes de acudir al tribunal internacional de la ONU, con el enorme costo político, económico y social que ello ha traído aparejado.

Luego de sucesivas reuniones entre las Partes, la última en Nueva York, noviembre de 2007, infructuosas, *puede afirmarse que “la mediación fracasó”. La posición irreductible de Argentina que exige la “relocalización” de la planta y de Uruguay que se opone a ello y acepta únicamente el control de la calidad ambiental de la producción, impidieron alcanzar un acuerdo.*

Durante la Cumbre Iberoamericana de Santiago de Chile de igual mes y año, los presidentes no se reunieron, y mientras que Néstor Kirchner recibía a los assembleístas entrerrianos alentándolos y expresándoles su solidaridad con las protestas, Tabaré Vázquez hizo saber que había dado luz verde a Botnia para que comenzara a producir pasta celulósica, lo que cerró todo diálogo, desairando al Rey de España allí presente.

A la fecha, abril de 2008, se halla en plena producción Botnia, despachándose regularmente la producción de materia prima desde puertos uruguayos hacia Europa principalmente.

El cambio presidencial argentino (Néstor Kirchner por su esposa Cristina Fernández) en diciembre de 2007, no modificó el cuadro de situación. Ni siquiera el reemplazo del canciller uruguayo Gargano por un funcionario más proclive a una conciliación y amigo personal del jefe de gabinete de nuestro país, en febrero de 2008, significó algún avance en el proceso, habiendo declarado la actual presidenta que “debemos esperar el fallo definitivo de la CIJ”.

#### **4. El proceso continúa. Lo que puede llegar a decidir la CIJ en su sentencia.**

El juicio continúa, las Partes ejercerán sus derechos en sucesivas

---

(10) Carta ONU, Capítulo VI Arreglo pacífico de controversias, *Artículo 33*.

1. Las partes en una controversia cuya continuación sea susceptible de poner en peligro el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales tratarán de buscarle solución, ante todo, mediante la negociación, la investigación, la mediación, la conciliación, el arbitraje, el arreglo judicial, el recurso a organismos o acuerdos regionales u otros medios pacíficos de su elección.  
2. El Consejo de Seguridad, si lo estimare necesario, instará a las partes a que arreglen sus controversias por dichos medios.

(11) *Miaja de la Muela, Solución pacífica de diferencias internacionales*, citado en José A. Pastor Ridruejo, Curso de Derecho Internacional Público, Tecnos, sexta edición, p. 625.

audiencias y presentaciones escritas, se producirán las pruebas y la Corte dictará su fallo.

El procedimiento ante la CIJ, tiene dos fases, una escrita y otra oral.

Está contemplado en el Estatuto de la CIJ (que integra la Carta) y en su Reglamento, texto 1974/78 enmendado en 2005 por última vez.<sup>12</sup>

El Tribunal tiene amplias facultades de instrucción y de dirección del proceso. A su solo criterio puede ordenar *medidas ex officio*, para una mayor información y un adecuado esclarecimiento de la verdad de los hechos, en su augusta labor de resolución judicial de los conflictos entre Estados, contribuyendo significativamente junto al Consejo de Seguridad al mantenimiento de la paz,<sup>13</sup>

Dentro de estas medidas que podría ordenar la CIJ –de oficio– cabría por ejemplo una solicitud dirigida a un organismo especializado de la ONU, para la elaboración de un informe técnico e inclusive podría valerse del estudio de factibilidad e impacto medioambiental ya presentado por la Corporación Financiera Internacional, preparado con motivo de la solicitud de financiamiento de la empresa finlandesa Botnia, favorable por cierto a la posición uruguaya en el tema (para la ICF-CFI y MIGA *...la planta generará beneficios económicos significativos para Uruguay y no causará ningún daño ambiental*).<sup>14</sup>

---

12 El Estatuto de la CIJ dispone en su Artículo 43, 1. El procedimiento tendrá dos fases: una escrita y otra oral. 2. El procedimiento escrito comprenderá la comunicación, a la CIJ y a las partes, de memorias, contramemorias y, si necesario fuere, de réplicas, así como de toda pieza o documento en apoyo de las mismas. 3. La comunicación se hará por conducto del Secretario, en el orden y dentro de los términos fijados por la CIJ. 4. Todo documento presentado por una de las partes será comunicado a la otra mediante copia certificada. 5. El procedimiento oral consistirá en la audiencia que la CIJ otorgue, a testigos, peritos, agentes, consejeros y abogados. El Reglamento de la CIJ, adoptado en 1974/78 enmendado en 2005, desarrolla estas categorías procesales. Dispone en su art. 45 que 1. ...los alegatos escritos consistirán, por su orden, en una memoria del demandante y en una contramemoria del demandado. La Corte podrá autorizar o disponer la presentación de una réplica por el demandante y de una dúplica por el demandado si las partes están de acuerdo a este respecto o si la Corte lo decide. En el caso de las Papeleras, los dos Estados hicieron uso de esta facultad, de presentar la réplica y la dúplica.

13 La labor de ambos órganos de la ONU es complementaria. V. al respecto la intervención de la CIJ y del CS de la ONU en el asunto "Lockerbie"- atentado aéreo sobre Escocia, vuelo Panam 103, 1988, atribuido a dos terroristas libios, que causó 270 muertos, en el cual actuaron simultáneamente el CS (que dictó las Resoluciones 731 y 748 en 1992, relacionando el terrorismo con la paz y la seguridad internacionales) y la CIJ (que resolvió negativamente el pedido libio de medidas provisionales, a base justamente de la intervención del CS cuya Res. 748 ampararía los derechos del Reino Unido). Prevalció lo político por encima de lo jurídico, el órgano ejecutivo CS sobre el órgano judicial, lo que mereció fundadas críticas. Véase Jean Marc-Sorel, Les arrêts de la C.I.J. du 27 février 1998 sur les exceptions préliminaires dans les affaires dites de Lockerbie: et le suspense demeure..., en Revue Générale de Droit International Public, Juillet-Septembre 1998, Ed. Pedone, Paris, pp. 685-721. [http://www.icj-cij.org/homepage/sp/iles/sum\\_1992-1996.pdf](http://www.icj-cij.org/homepage/sp/iles/sum_1992-1996.pdf). El asunto fue negociado durante 10 años por el R.U., los EE.UU. y Libia y contó con la ayuda de Arabia Saudita y del presidente sudafricano Nelson Mandela, concluyendo con la entrega a la ONU de los dos nacionales libios, Abdel Baset Ali Mohamed Al Megrahi y Amin Khalifa Fhimah a un tribunal escocés que sesionaría en Zeist, Holanda, bajo leyes escocesas. A cambio, la ONU levantó el embargo contra Libia. V. Diario Clarín de Argentina, 06-04-1999.



Las potestades de la CIJ, insistimos, son amplísimas. Están expresamente contempladas en los arts. 66, 67, 68 y 69 del Reglamento de la CIJ.<sup>15</sup>

Concluida la etapa oral del procedimiento, escuchados los testimonios y producidas las pericias de los expertos, con más las diligencias que eventualmente hubiera dispuesto la Corte *motu proprio*, el Tribunal estaría en condiciones de dictar su sentencia de mérito, sobre el fondo del asunto.

La CIJ puede llegar a resolver en su sentencia final, más o menos en los siguientes términos:

**a. Que Argentina y Uruguay deben cumplir sus obligaciones de acuerdo al Derecho Internacional.**

**b. Que están obligadas a iniciar o retomar negociaciones de buena fe para la solución equitativa de sus diferencias.**


---

(14) Las juntas directivas de la Corporación Financiera Internacional (IFC) y la Agencia Multilateral de Garantía de Inversiones (MIGA) aprobaron una inversión de U\$S 170 millones de IFC y una garantía de hasta U\$S350 millones de MIGA para el proyecto de planta de celulosa Orion en Uruguay. Después de completar una revisión meticulosa de los hechos, ambas organizaciones han concluido que la planta generará beneficios económicos significativos para Uruguay y no causará ningún daño ambiental. La planta Orion, de propiedad mayoritaria de la compañía finlandesa Oy Metsä-Botnia Ab, operará según las normas mundiales más elevadas y cumplirá con las normas ambientales y sociales respectivas de IFC y MIGA. Un informe independiente recientemente emitido ofreció evidencia concluyente de que la zona local, que incluye la ciudad argentina de Gualeguaychú, no experimentará impactos ambientales adversos. El Capítulo 4 del *Estudio de Impacto Ambiental (EIA)* del proyecto Orion, fue actualizado en la página Web de la ICF-CFI el 26 de octubre del 2006. [http://www.ifc.org/lifcext/lac.nsf/Content/Uruguay\\_Pulp\\_Mills\\_Spanish](http://www.ifc.org/lifcext/lac.nsf/Content/Uruguay_Pulp_Mills_Spanish).

(15) Reglamento de la CIJ, *Artículo 66*: La Corte podrá en cualquier momento decidir, de oficio o a instancia de parte, ejercer sus funciones con respecto a la obtención de pruebas en los lugares a los que el asunto se refiere, en las condiciones que ella determine después de informarse sobre la opinión de cada parte. Se tomarán las disposiciones que sean necesarias de acuerdo con el Artículo 44 del Estatuto; *Artículo 67*, 1. Si la Corte considera necesario proceder a una investigación o a un peritaje, dictará, una vez oídas las partes, una providencia a ese efecto, en la que se precisará el objeto de la investigación o del peritaje y determinará el número y forma de designación de los investigadores o de los peritos, así como el procedimiento que se ha de seguir. La Corte, cuando proceda, invitará a las personas designadas como investigadores o peritos a hacer una declaración solemne. 2. Todo informe o acta relativa a la investigación y todo dictamen pericial será comunicado a las partes, a las que se les dará la oportunidad de presentar sus observaciones al respecto. *Artículo 68* Los testigos y peritos que comparezcan por iniciativa de la Corte, de acuerdo con el párrafo 2 del Artículo 62 de este Reglamento, y los investigadores y peritos designados de acuerdo con el párrafo 1 del Artículo 67 del mismo, serán compensados, cuando proceda, con fondos de la Corte. *Artículo 69* 1. En cualquier momento antes del cierre del procedimiento oral, la Corte podrá, de oficio o a instancia de parte comunicada como se prevé en el Artículo 57 de este Reglamento, solicitar de una organización internacional pública, de acuerdo con el Artículo 34 del Estatuto, información relativa a un asunto ante la Corte. La Corte determinará, previa consulta con el más alto funcionario administrativo de la organización interesada, la forma, oral o escrita, en que esa información será presentada y el plazo para su presentación. 2. Cuando una organización internacional pública considere oportuno facilitar por iniciativa propia información relativa a un asunto ante la Corte, lo hará antes del cierre del procedimiento escrito. La Corte detendrá la facultad de pedir información complementaria, oralmente o por escrito, en forma de respuestas a las preguntas que estime oportuno formular, así como de autorizar a las partes a presentar observaciones, oralmente o por escrito, sobre la información facilitada de ese modo.

(16) Como ordenara la CIJ a Hungría y a la República Checa respecto del Tratado común para la explotación de la represa firmado en 1977. Sentencia del caso Gabčíkovo-Nagymaros Project (Hungary/Slovakia) 25 de setiembre de 1997 citado en nota 3.

- c. **Que, en particular, deben cumplir estrictamente con sus obligaciones mutuas previstas en el Estatuto del Río Uruguay de 1975, atendiendo a su objeto y fin.**<sup>16</sup>
- d. **Que deben implementar de buena fe los procedimientos de consulta y cooperación previstos en dicho tratado, directamente y a través de la Comisión Administradora del Río Uruguay –CARU–.**<sup>17</sup>
- e. **Que dichas negociaciones deben contemplar todas las circunstancias pertinentes del caso, preservando a la par el derecho soberano a un desarrollo económico sustentable y el principio del cuidado del recurso compartido y del medio ambiente.**
- f. **Que los Estados deben “abstenerse de cualquier acción que pudiera tornar más difícil la resolución del presente conflicto”, y cumplir estrictamente con las directivas del Tribunal.**<sup>18</sup>
- g. **Que las Partes deben informar a la Corte sobre las medidas adoptadas dentro de cierto plazo.**

Resulta dudoso, a mi modo de ver, que la Corte condene al Uruguay por la presunta violación del Tratado (Estatuto del Río Uruguay), por varias razones. 

En primer término, por la existencia del Acuerdo verbal de los cancilleres de los dos países de marzo de 2004, para la construcción de las plantas (alegato uruguayo en la audiencia oral del 8-6-2006).

Y en segundo y más relevante lugar, por la doctrina jurisprudencial de la misma CIJ, sentada en casos como del canal de Corfú y del Genocidio Serbio en Bosnia-Herzegovina.

En el asunto “Corfú” la CIJ reconoció que el Reino Unido había

17 Como decidió en el caso “Jurisdicción en materia de pesquerías - Reino Unido v. Islandia; República Federal Alemana v. Islandia”, sentencia sobre el mérito del 25 de julio de 1974, enfatizando que están bajo “una obligación mutua” de entablar negociaciones de buena fe para lograr un resultado equitativo. Igual en el caso *Libia c. Túnez s. Plataforma continental*, *Recueil* 1982, p. 60 y caso *Burquina Faso c. Malí s. Fronteras terrestres*, *Recueil*, 1986, p. 633, en que dijo la Corte que la aplicación de principios equitativos debe alcanzar un resultado equitativo... la equidad en tanto noción jurídica procede directamente de la idea de justicia... la noción jurídica de equidad es un principio general directamente aplicable en tanto derecho...la delimitación debe operarse conforme a principios equitativos que tengan en cuenta todas las circunstancias pertinentes. Ya había adelantado este concepto en el caso de la Plataforma Continental del Mar del Norte, 1969, Alemania c Dinamarca y Alemania c. Países Bajos, I.C.J. Reports, 1969, p. 3.

18 Concepto éste del “cumplimiento de sus obligaciones conforme el derecho internacional y de buena fe” que se halla en la Resolución 2625 de la A.G.N.U. y se relaciona con la soberanía e igualdad de todos los miembros de la comunidad internacional. V. González Campos, L. I. Sánchez Rodríguez y P. A. Sáenz de Santa María, Curso de Derecho Internacional Público, Civitas, sexta edición, 1998, p. 422. Ya en Grocio, De Iure Belli ac Pacis, prolegomena 23, “the source of all law is mankind’s native sense of justice, which corresponds with the needs of society since without a bond of mutual trust no association of any kind can exist. From this fountain springs the principles of good faith and solidarity” (la fuente de todo derecho es el sentido innato de justicia de la humanidad que se corresponde con las necesidades de la sociedad desde que sin un vínculo de mutua confianza ninguna asociación de ningún género puede existir. De esta fuente surgen los principios de buena fe y solidaridad).

violado la soberanía de Albania, pero no llegó a condenar al pago de ninguna indemnización sino que manifestó que *"esta declaración de la Corte es reparación suficiente"* de los derechos afectados<sup>19</sup>

En el caso del **"Genocidio"** de la población musulmana de Bosnia y Herzegovina, por parte del gobierno de Milosevic, no obstante que la sentencia declaró a Serbia responsable por violación de obligaciones internacionales, no llegó a condenar al Estado serbio a pagar o dar garantías por las consecuencias dañosas o por los delitos cometidos, sino que se limitó a decir que **"el pronunciamiento era resarcimiento suficiente para la actora Bosnia Herzegovina"**<sup>20</sup>

Mutatis mutandi, si la CIJ considerara que el Uruguay violó las obligaciones a su cargo conforme el Estatuto de 1975 (omisión de previa notificación y consultas) podría, presumiblemente, decir que *"esta declaración es reparación suficiente para la Argentina"*, en fraseo similar al empleado en el caso Corfú citado antes.<sup>21</sup>

No debemos olvidar que la existencia de perjuicio considerable o sustancial es la condición esencial para imponer restricciones a la soberanía territorial.<sup>22</sup>

En última instancia, es perfectamente viable que la CIJ ordene y exhorte a la Argentina y al Uruguay, a buscar fórmulas técnico-científicas que aseguren una producción de la materia prima lo

---

19 El primer fallo de la CIJ, en 1946/8, originado en ataques de artillería desde la costa albanesa contra buques británicos, el minado de las aguas del Estrecho de Corfú Norte y las explosiones que dañaron los destructores Saumarez y Volage, con 45 oficiales británicos muertos. Albania fue condenada a indemnizar y el Reino Unido, simbólicamente, por haber violado la soberanía de Albania, con su operativo de barrido de sus aguas territoriales sin que mediara autorización. V. ICJ-CIJ- [http://www.icj-cij.org/icjwww/icases/icc/icc\\_isummaries/icc\\_isummary\\_19490409.htm/](http://www.icj-cij.org/icjwww/icases/icc/icc_isummaries/icc_isummary_19490409.htm/)

20 26 February 2007, Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Bosnia and Herzegovina v. Serbia and Montenegro). The Court affirms that it has jurisdiction to deal with the case. The Court finds that Serbia has violated its obligation under the Genocide Convention to prevent genocide in Srebrenica and that it has also violated its obligations under the Convention by having failed fully to co-operate with the International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia (ICTY). Serbia ha violado su obligación de prevenir el genocidio en Srebrenica bajo la Convención de Genocidio...

21 El principio de "utilización inocente" exige prevenir los daños y adoptar las medidas adecuadas antes de que éstos se produzcan y de ahí que se establezca el deber de *notificar y consultar* a los Estados corribereños por parte del Estado que pretenda iniciar trabajos susceptibles de afectar a un curso de agua internacional. Pero como resolviera el Tribunal Arbitral en el asunto del *Lago Lanós 1957*, "...este deber no implica el que se tenga que asociar a los demás ribereños en el proyecto ni en la discusión del mismo... tampoco es necesario obtener el consentimiento de éstos, pues ello equivaldría a afirmar en su favor un derecho de veto"

22 E. Jiménez de Aréchaga, *El Derecho Internacional Contemporáneo*, Madrid, 1980, pp. 228-231.

23 Si bien al presente el problema es la planta Botnia, sobre el río Uruguay, no cabe descartar que sea la española ENCE la que contamine, pero ello escaparía de la competencia de la CIJ, ya que la demanda se ha fundado en el art. 60 del Estatuto del Río Uruguay y no en el art. 87 del Tratado del Río de la Plata y su Frente Marítimo. El traslado de EMCE a las aguas rioplatenses, constituye un "hecho modificativo posterior" a ser tenido en cuenta por la CIJ. Al margen de la

(continua en la página siguiente)

más limpia posible, evitando que se ocasione “un perjuicio sensible” en materia ambiental, de la población lugareña y de las aguas del río, ni daños colaterales en las pesquerías y el turismo<sup>23</sup>.

*No parece viable una sentencia de “relocalización” de la planta y tampoco, creo, de desmantelamiento, porque una medida tan drástica solamente podría fundarse en un grave daño ambiental presente, probado y de acción continua, irremediable por otros medios (fórmulas técnico-científicas que aseguren una producción de la materia prima lo más limpia posible”).*

Y la constatación de un perjuicio de tal magnitud, llevará un tiempo seguramente superior al que demandará el dictado de la sentencia por la CIJ, con lo cual el conflicto seguirá abierto.

## 5. Reflexión final.

*“Res ipsa loquitur”*: las cosas hablan por sí mismas. Es evidente que el manejo político del conflicto de las papeleras no ha sido el adecuado.

Se ha llegado a un grado de tirantez con nuestro vecino, que ya compromete seriamente no sólo las relaciones de Estado a Estado, sino que se ha extendido a sus pueblos, retrogradando a un clima similar al vivido en los tiempos del conflicto por la isla Martín García.

La controversia por las papeleras constituye hoy un escollo y una contramarcha en el proceso de integración regional.

El bloqueo del puente internacional en Gualeguaychú -Fray Bentos, ya lleva un año y medio y algo similar ocurre con los otros dos en Colón -Paysandú y Concordia- Salto (con algunos levantamientos parciales y esporádicos). Y no cesan a pesar de haber sido declarados ilegítimos a tenor del Tratado de Asunción por el Tribunal Arbitral en su laudo del 13-9-2006.

Es imperioso que se restablezca la plena comunicación física entre los dos países, volviendo al statu quo ante.<sup>24</sup>

*(viene de la página anterior)*

---

posible acción judicial del Uruguay contra nuestro país por la gravísima contaminación del Río de la Plata, documentada sobradamente en el juicio que ventila ante la CSJ de la Nación contra la ciudad Autónoma de Buenos Aires y contra la Provincia de Buenos Aires, por los daños a la salud que padece la población del conurbano bonaerense, acción que podría ser llevada también ante la CIJ (art. 87 TRPFM).

24 La ONG Greenpeace, pionera mundial en la defensa del cuidado medioambiental, que alcanzara notoriedad en asuntos como el de los ensayos nucleares franceses en el Pacífico -v. Nota n 6- ha manifestado también su desacuerdo con los bloqueos argentinos de los puentes y su consecuente no-participación en tales actos. V. Diario La Nación del 27-11-2007. La ONG Green Cross se ha expedido también sobre el conflicto, y de modo explícito sobre la posible contaminación, la que fue descartada luego de dos meses de funcionamiento de la planta Botnia, tras estudios atmosféricos del lugar.

Es insensato este enfrentamiento, que está causando un enorme daño social y económico a las dos naciones y un serio deterioro político entre los Estados.

Para salir de este atolladero, sería muy útil subir un grado el nivel de discusión, dando intervención a los órganos del MERCOSUR y a los jefes de gobierno de los Estados Miembro, porque de poco o de nada serviría resolver el tema puntual de la contaminación del Río Uruguay en la zona de Gualaguaychú si no se atendiera al problema general de la degradación ambiental de la cuenca hídrica de los grandes ríos Paraná, Paraguay, Río de la Plata y sus afluentes.

Ya es hora de ir planteando la necesidad de creación de un órgano común de decisión en la materia, incluyendo el de un tribunal especializado en problemas medioambientales, que bien podría ser una Sala Especial de Arbitraje Medioambiental dentro del marco del Protocolo de Olivos de 2002.<sup>25</sup>

Esto tendría la enorme ventaja de contener el conflicto dentro del marco regional sudamericano, preservándolo de influencias ajenas a nuestros intereses, como podría suceder si la resolución del conflicto fuera derivada a órganos judiciales o arbitrales extraños a los países de la región.<sup>26</sup>

En lo inmediato, *Argentina y Uruguay deben trabajar dentro de la CARU, en forma conjunta, para efectuar el monitoreo, sin descartar un eventual retiro de la demanda de la Lista de Casos Contenciosos de la CIJ.*

**El Presidente de la República Federativa de Brasil, Luis Ignacio Da Silva, en su reciente visita a la Argentina, lo señaló enfática-**

---

25 Cabe recordar que la CIJ ha creado una Sala especializada en temas medioambientales. El debate sobre la necesidad de un tratamiento global del problema medioambiental, es intenso. Se ha propuesto la creación de una Autoridad Mundial del Medio Ambiente –AMUMA– pero existen serias discrepancias sobre su perfil institucional. Desde la Conferencia de Estocolmo sobre Medio Ambiente Humano en 1972 que diera origen al PNUMA –Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente– y la Cumbre de Río 1992 que diera origen a la Comisión de Desarrollo Sostenible, se han multiplicado los acuerdos y decisiones en la materia, pero se llega a la conclusión de que *... las estructuras actuales de gestión dentro de la política medioambiental internacional son ineficaces y manifiestan un alto grado de descoordinación... prácticamente todas las organizaciones envueltas en los temas medioambientales (PNUMA y CDS, pero también el Fondo Mundial para el Medio Ambiente, la UNESCO, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) o el Banco Mundial se han planteado qué tipo de respuesta están dando a la crisis ecológica*” dice M. Fernández González, “Los debates por la mejora de la gobernabilidad internacional del Medio Ambiente. ¿Necesitamos una Organización Mundial del Medio Ambiente? [mfernandez@bakeaz.org](mailto:mfernandez@bakeaz.org), [manufer@telefonica.net](mailto:manufer@telefonica.net)

26 Es innegable que Inspiró mayor confianza la integración del Tribunal Arbitral previsto en el Tratado de Paz y Amistad (Beagle) 1984, con jueces latinoamericanos, para la resolución del conflicto de la Laguna del Desierto en 1994, conforme al art. 6 Tratado y Cap. II Procedimiento Arbitral, art. 24 del Anexo I (Galindo Pohl, Nieto Navia, Nikken nombrados de común acuerdo y Julio Barberis por Argentina y Santiago Benadava por Chile) que la integración de la Corte Arbitral (nombrada por el Arbitro, Su Majestad Isabel II de Inglaterra) con jueces europeos, norteamericano y africano - Fitzmaurice, británico, Gross, francés, Dillard norteamericano, Petrén, sueco y Onyeama nigeriano, que adjudicara las islas del Grupo PNL situadas al sur del canal Beagle a Chile.

mente: nuestro futuro está asociado al futuro de nuestros vecinos y el MERCOSUR juega un rol decisivo para lograr el bienestar de nuestros pueblos.

Retomemos la senda de los hitos geopolíticos traducidos en los dos grandes Convenios Internacionales del Río de la Plata y su Frente Marítimo de 1973 y del Río Uruguay de 1975 (mérito de Perón) en el Tratado de Paz y Amistad de 1984 con Chile (Beagle) (logro de Alfonsín) , en el Laudo Arbitral sobre Laguna del Desierto de 1995 y en el Acuerdo sobre los Hielos Continentales (legado de Menem), frutos de la visión de estadistas que tuvieron estos presidentes

Los pueblos de Argentina y del Uruguay se lo merecen.

