

El caso de las papeleras, normativa internacional aplicable.

Abog. Laura Maira Bono

Los antecedentes de la presente controversia se remontan al año 2002. En dicha ocasión el Estado argentino solicitó a su par uruguayo, a través de la Comisión Administradora del Río Uruguay (CARU), la información referida a la posible instalación de sendas plantas industriales para la producción de pasta de celulosa, en la margen izquierda del Río Uruguay.

Sin perjuicio de encontrarse pendiente la citada requisitoria, el 9 de octubre del 2003, y mientras transcurrían los plazos de espera para su contestación, el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente del Uruguay autorizó la instalación de la primera de las empresas, de origen español (ENCE) en la localidad uruguaya de Fray Bentos, vecina de la ciudad argentina de Gualeguaychú.

En similar dirección y a principios del año 2005, el Gobierno de Uruguay aprobó la instalación de una segunda planta de celulosa (METSU-BOTNIA de origen Finlandés), ubicada en la cercanía de la primera de las empresas mencionadas; culminando en julio del mismo año con la autorización del proyecto de construcción de una terminal portuaria, anexa a la segunda de las plantas.

Ante esta situación, el gobierno argentino reclama en el marco de la normativa establecida en el Estatuto del Río Uruguay (tratado firmado por ambos países en el año 1975), la realización y posterior comunicación de los informes de impacto ambiental -de carácter transfronterizos y acumulativos- de ambas plantas de celulosa con referencia a los potenciales perjuicios que podría traer aparejado al ecosistema del Río Uruguay, y por lógica consecuencia al Estado Argentino.

A consecuencia de la situación descripta, y con la asunción de un nuevo gobierno en Uruguay (el cual recibió un fuerte apoyo político de parte de la Argentina), la controversia parecía encauzarse tras la celebración del acuerdo que constituyó, en mayo de 2005, el Grupo Técnico Bilateral de Alto Nivel (GTAN), que estableció un plazo de 180 días para la realización del estudio ambiental requerido.

Lamentablemente y ante la falta de avances en el citado Grupo Técnico, Argentina suspendió en noviembre de 2005, la exportación hacia Uruguay de materiales necesarios para la construcción de las Plantas en cuestión y para inicios del presente año se

comenzaron a manifestar los pobladores de las localidades argentinas de la Provincia de Entre Ríos, alegando los futuros perjuicios -económicos, ambientales y sociales- que traería aparejado para la región, la construcción de las Plantas de Celulosa en el vecino país. Dichas manifestaciones llegan a su punto más álgido, cuando los vecinos autoconvocados en “Asambleas ambientalistas” (en Gualeguychú y Colón), toman la decisión de proceder a cortar las rutas nacionales de acceso al Uruguay. Este conjunto de acciones provocó una fuerte tensión en las relaciones entre los países y un estancamiento en las negociaciones diplomáticas referidas al núcleo central de la controversia.

El Gobierno argentino -por acción u omisión- no interfirió en dichas manifestaciones (voluntarias o incentivadas) de la gente, lo que implicó la dura replica del gobierno uruguayo, que percibía el perjuicio económico que dichas medidas le traerían aparejado. En este sentido, los cuestionamientos bilaterales de los Estados involucrados, han transcurrido por carriles separados, con fundamentos dispares y basándose en normativas internacionales distintas en cada uno de los casos.

Argentina: Solicitó la suspensión de la construcción de las plantas de celulosa, hasta tanto se cumpliera con los procedimientos de consulta e informes, en el caso en particular la realización de un análisis acabado sobre el Impacto Ambiental Transfronterizo y Acumulativo. Dicha requisitoria tiene su fundamento en las disposiciones contempladas en el Estatuto del Río Uruguay.

Por su parte el Estado uruguayo, solicitó a su vecino, la inmediata suspensión de los cortes de rutas que llevaban a cabo los pobladores ribereños de la Provincia de Entre Ríos. Ello fundado en las normas de constitución y funcionamiento del MERCOSUR, que contemplan la libre circulación de los productos entre los países partes del bloque regional.

Además en el “Informe sobre la Instalación de dos Plantas de Celulosa en el Río Uruguay” se deja asentada la importancia que representa para el Estado uruguayo la construcción de las citadas Plantas, en lo referido a los beneficios económicos que "...derivarán en la creación de empleo directo e indirecto, en la generación de valor por el procesamiento de la madera y en los ingresos tributarios para el gobierno a nivel local, regional y nacional." Sin dejar de mencionar la importancia que se le asigna al medio ambiente y a la salud de la población, como asimismo expresa que en el proceso de instalación de las plantas de celulosa se ha cumplimentado fielmente la normativa ambiental uruguaya.

Cabe destacar que esto último, es sin duda alguna un requisito esencial para la instalación

de las plantas en el territorio uruguayo, pero hay que tener en cuenta que las mismas, sin perjuicio de estar situadas en dicho territorio, se instalarán en la margen del Río Uruguay. Curso de Agua que posee la singular característica de ser compartido o internacional y el cual se encuentra regido por una normativa específica, que no es excluida por la normativa interna del Estado uruguayo.

Teniendo en consideración las posturas de los dos países, el diálogo entre los mismos se ha convertido en una discusión sin rumbo, cada uno en su fundamento sin escuchar a sus pares ni intentar hallar una solución pacífica a la disputa. El eje central se situó en la fuerza específica que podían presentar cada uno de los actores en la región, algo así como quien es el más fuerte y cuanto dura cada uno en su postura "sin torcer el brazo". Esta forma de "negociación", lleva a las relaciones entre los Estados a una situación preocupantemente tensa, con expresiones inapropiadas por parte de funcionarios de ambos Estados. La obstinación en la toma de las decisiones ha llevado a que la controversia no pueda solucionarse por los medios políticos, quizás más apropiados en este caso, y deba pensarse en un medio jurisdiccional e imparcial como lo es la Corte Internacional de Justicia. A los efectos de poner un poco de luz sobre la normativa -que a mi entender- es de aplicación al presente caso- expondré a continuación un breve análisis de lo establecido en el Tratado que constituyó el Estatuto de Río Uruguay.

ANÁLISIS DE LA NORMATIVA APLICABLE

En primer termino, cabe considerar al Río Uruguay, como un curso de agua internacional, al cual le son aplicables principios internacionales referidos a estos recursos hídricos tan particulares, como son el deber de no dañar al otro, el deber de información y cooperación, entre otros. Ello en virtud de que estos recursos naturales pueden constituirse en potenciales fuentes de cooperación o conflicto entre los Estados ribereños.

Sin perjuicio de la existencia de dichos principios, los mismos han sido reflejados en un Tratado específico de aplicación primaria en el caso del Río Uruguay y es por ello que entiendo debe estarse al cumplimiento efectivo de la normativa internacional mencionada. Así el Estatuto del Río Uruguay prevé, para el caso específico en cuestión, y en cumplimiento de los principios antes expuestos, el deber de información y cooperación entre los Estados de Argentina y Uruguay.

El Capítulo II de dicho Estatuto, referido a la Navegación y Obras, establece que en caso de

realización de obras que posean entidad suficiente para afectar la navegación, el régimen del río o la calidad de las aguas, las mismas deberán ser comunicadas a la Comisión Administradora del Río Uruguay (CARU), órgano creado por el mismo instrumento. Dicha Comisión posee la facultad de determinar si el proyecto en cuestión es susceptible o no de causar perjuicio sensible a la otra parte. Dicha notificación deberá poseer la característica de ser suficiente, ello a fin de permitir a la parte notificada la realización de una evaluación técnica del efecto probable que pueda presentar el proyecto de infraestructura en cuestión. En dicha etapa procesal, la parte notificada -y a los efectos de corroborar que la obra se ajusta a lo informado- posee el derecho de inspección a las mismas (artículo 10º), asimismo ostenta la facultad de oponerse en forma fundada a su ejecución (deberá presentar las objeciones técnicas que considere suficientes) o la aceptación expresa o tácita del proyecto en análisis (artículo 9º y 11º respectivamente).

Ante una posible controversia el mismo Estatuto prevé el mecanismo de Solución de Diferencias. En primer término la CARU juega un papel central en las mismas como quedo expresado con anterioridad, sin dejar de mencionar la posibilidad de desarrollar negociaciones directas entre los Estados a los efectos de poder arribar a una solución de la disputa. Como última alternativa se prevé el recurso a la Corte Internacional de Justicia, cuya competencia ha sido aceptada a priori por los Estados en el mismo Estatuto. En esta última dirección se ha encaminado el presente caso. El proceso ante la CIJ llevará un largo tiempo, y cualquier decisión que se adopte traerá aparejada consecuencias inmediatas en cualquiera de las partes del conflicto. De no acceder la Corte a las medidas precautorias solicitadas por Argentina, las Plantas de celulosa seguirán su curso de construcción. Para cuando el fallo quede firme quizás las mismas se encuentren construidas y funcionando, y su posible paralización traerá aparejado un perjuicio evidente al estado uruguayo, no solo por los despidos del personal involucrado sino por los incumplimientos contractuales de los mas variados que tendrá que afrontar el gobierno uruguayo, de acuerdo a los contratos de inversión firmados con las empresas involucradas.

De no darse esta circunstancia, ¿Cuál será la actitud del gobierno argentino? ¿Seguirán los cortes de rutas? Ello es factible, y como consecuencia las relaciones entre los estados volverán a tensionarse, y el MERCOSUR se verá mas afectado en su vida institucional y como bloque de integración regional. ¿Será este el punto de partida para la tan comentada

defunción del bloque?

Somos, en este tiempo protagonistas de una situación casi imaginada hace un tiempo atrás. Las relaciones de amistad que han unido a republicas como la Argentina y Uruguay se han deteriorado y ello conlleva una valla más que sortear en el proceso tan ansiado de la integración regional; Esperemos no estar frente a “la crónica de una muerte anunciada.”