

**Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto**  
**Información de Prensa - 16 de febrero de 2006**

**Intervención del Sr. Canciller ante la Comisión de Relaciones Exteriores del Honorable**  
**Senado de la Nación.**

Señores Miembros de la Comisión de Relaciones Exteriores del Honorable Senado de la Nación:

Quiero en primer lugar agradecer la posibilidad de poder dirigirme a este Honorable Senado, a fin de brindar información actualizada y satisfacer las consultas que los Señores legisladores deseen formular sobre la controversia planteada entre la República Argentina y la República Oriental del Uruguay con relación a la construcción de dos plantas industriales de producción de celulosa sobre la margen izquierda del Río Uruguay.

Como es de conocimiento de los distinguidos representantes, el 9 de febrero próximo pasado el Poder Ejecutivo solicitó la inclusión, en el temario de las sesiones extraordinarias del Honorable Congreso de la Nación, de la solicitud de la Provincia de Entre Ríos para que la Argentina dirima la referida controversia ante la Corte Internacional de Justicia. De este modo, el Sr. Presidente confirma su apoyo a esta solicitud y hace llegar su convicción de que esta cuestión no concierne una comunidad determinada, sino que hace a los intereses de la Nación en su conjunto.

El 14 de febrero me dirigí a los miembros de la Comisión de Relaciones Exteriores de la Honorable Cámara de Diputados, a fin de transmitirles un relato pormenorizado del desarrollo cronológico de la controversia –en particular, en lo que concierne a la Cancillería a mi cargo.

No es mi intención reproducir los términos de dicha intervención, que es de conocimiento público y cuyo texto se puso a disposición de esta Honorable Comisión. Creo oportuno, en cambio, reseñar sintéticamente los hitos de la controversia y actualizar dicha reseña en función del debate enriquecedor que pudimos mantener con los Señores Diputados.

Desde fines de 2003, la República Oriental del Uruguay ha violado el derecho internacional en tres oportunidades, afectando los derechos e intereses de la Nación Argentina, y poniendo adicionalmente en riesgo el bienestar y la salud de una parte de su población. Lo hizo al autorizar la construcción de las citadas plantas industriales y sus instalaciones conexas, incumpliendo el Estatuto del Río Uruguay de 1975, un tratado bilateral con la Argentina que tiene por objetivo principal asegurar la calidad de las aguas de un río compartido por ambos países, el Río Uruguay, e incumpliendo asimismo preceptos básicos del derecho internacional relativo a la protección del medio ambiente.

La Argentina no se quedó de brazos cruzados frente a estos incumplimientos reiterados. Todo lo contrario, intentó por diversas vías obtener que el Uruguay respetara las citadas normas internacionales, procurando reencauzar de este modo una situación que afecta las

relaciones con un país al que nos unen vínculos de una hermandad real y profunda. Es sólo dos años más tarde, frustrados nuestros sucesivos esfuerzos y frente a la inflexibilidad del Uruguay para atender a nuestros requerimientos, que nos vemos en la necesidad de defender los intereses de la Nación utilizando una vía disponible y apropiada, el recurso a la Corte Internacional de Justicia.

El primer incumplimiento del Uruguay se produce el 9 de octubre del 2003, cuando el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente del Uruguay autorizó a la empresa española ENCE la construcción de una planta industrial de producción de celulosa sobre el Río Uruguay, en las inmediaciones de la localidad uruguaya de Fray Bentos y frente a la localidad argentina de Gualeguaychú.

Esta autorización se brindó sin respetar el mecanismo de consulta e información previas previsto expresamente en el citado Estatuto del Río Uruguay, conforme el cual el Estado que proyecte la realización de toda obra de entidad suficiente para afectar la navegación, el régimen del Río Uruguay o la calidad de sus aguas deberá hacerlo saber al otro Estado, a fin de que ambos países puedan evaluar conjuntamente el impacto ambiental de dicho emprendimiento sobre el ecosistema asociado al Río. Este mecanismo no es una mera exigencia burocrática: permite hacer efectivo uno de los principios más importantes del derecho internacional ambiental, conforme el cual un Estado debe asegurar que las actividades realizadas dentro de su jurisdicción o bajo su control no causen daños al medio ambiente de otros Estados. Hay muchas manifestaciones de la comunidad internacional sobre la protección del medio ambiente, como las Declaraciones de Estocolmo y de Río de Janeiro, que consagran, entre otras normas, dicho principio. Es decir que la idea de la consulta previa es un principio bien establecido en el derecho internacional ambiental entre los estados cuando existe la posibilidad o riesgo que afecte a otro.

Los antecedentes que presenté en mi intervención ante los Señores Diputados y que constan en la documentación entregada a esta Comisión ilustran con claridad que la Argentina procuró reiteradamente poner en práctica el citado mecanismo de consulta e información previas en el seno de la Comisión Administradora del Río Uruguay –la CARU, entidad binacional responsable de la administración del Estatuto. Estos esfuerzos se vieron no sólo frustrados sino hasta burlados por la autorización unilateral del 9 de octubre. Desde fines del 2002 en la CARU hubo conversaciones a cerca de información extraoficial que señalaba que existía la posibilidad o intento de que se instalara una planta. Por eso durante todo ese período la delegación argentina pidió en reiteradas oportunidades a la delegación uruguaya el informe ambiental para que fuera considerado en la CARU. Se suponía que el expediente estaba en la DINAM, se revisaba allí el informe ambiental y la propuesta de la empresa, pasaba entonces a la CARU como es previsto . En la CARU se hacía la aprobación conjunta de los dos países o se hacían observaciones si había cosas para modificar o cosas que no estaban bien a entender de los delegados. Y mientras la Argentina estuvo esperando ese año, fue aprobado, saltando claramente un paso previsto, que es la consulta para tener el consentimiento del otro estado.

En esta situación, la Cancillería procedió a defender los derechos argentinos vulnerados, teniendo a la vez presente la naturaleza de nuestra vinculación con el país que los estaba

afectando. Suspendidas las sesiones de la CARU -paralizada por la negativa uruguaya a cumplir con el Estatuto-, ensayó al nivel de los Gobiernos medios de buscar una solución a la controversia que la actitud uruguaya había generado.

Voy a leer un párrafo de la carta que presentó la Cancillería argentina el 27 de octubre del 2003, porque el 9 de octubre se produce la aprobación unilateral y ese mismo día el entonces presidente Batlle ,en Anchorena afirma que no se va a poner en marcha nada, y el 27 de octubre nos mandan la carta donde nos comunican que está lista la autorización para construir . No lo manda a un mecanismo de consulta, a la CARU sino que simplemente nos notifican y nos dicen que esto “se puso en marcha “. La Cancillería argentina manda una carta donde dice que es importante destacar, “que la documentación que nos han dado parece resultar insuficiente para poder emitir opinión técnica fundada sobre las bondades ambientales del proyecto y nada dice de los compromisos asumidos en el Estatuto del Río Uruguay. El gobierno argentino reitera con gran preocupación la omisión del cumplimiento de los preceptos indicados precedentemente y requiere la realización de una consulta como paso previo a la construcción de la obra” e insiste respecto a la autorización de la realización de esta obra que llama la atención que se haya realizado sin haber efectuado ninguna consulta previa, tal como lo establece el Estatuto del Río Uruguay: “los estados deberán proporcionar la información pertinente y notificar previamente y en forma oportuna a los estados que pudieran resultar afectados por actividades que puedan tener considerables efectos ambientales”. Entonces es clara la posición de Argentina de reclamo que no se había cumplido con lo previsto y que se había dado una autorización en forma irregular .

En este contexto se inscriben los encuentros que los Cancilleres de ambos países mantuvieron en marzo de 2004. El Canciller argentino aceptó de buena fe la promesa que su par uruguayo le hizo respecto de la información que aportaría el Uruguay a fin de que se pudiera establecer el impacto ambiental de la planta proyectada. Sobre la base de esta promesa, ambos Cancilleres consideraron útil que la CARU anticipara un esquema de monitoreo de la calidad ambiental en el Río Uruguay para el caso de que se instalara una planta celulósica.

Esta es la naturaleza real del mal calificado “acuerdo” de principios de 2004, que, como señalé a los Señores Diputados, por errores en el trámite de las comunicaciones internas entre las áreas gubernamentales competentes, no fue correctamente transmitida al Señor Jefe de Gabinete de Ministros. Pero estos incidentes burocráticos no deben confundir la cuestión central. Si hubiese existido un acuerdo, hoy no deberíamos estar haciendo esta presentación. O bien el proyecto de ENCE se hubiera detenido, o bien el Uruguay hubiera seguido, con relación al mismo, el mecanismo de consulta o información previas previsto en el Estatuto.

Nada de esto ocurrió. La información prometida no sólo no llegó sino que el Uruguay decidió sorpresivamente vulnerar por segunda vez el derecho internacional al autorizar, el 14 de febrero de 2005 –hace un año- , la construcción de una segunda planta, proyectada por la empresa finlandesa Botnia S.A., con el doble de capacidad de producción que la anterior, vecina de esta. Ambas representan más del doble del total de la producción

argentina, con el consiguiente impacto ambiental acumulativo. Las dos plantas con un 1 millón de toneladas por año y 500.000 toneladas por año suponen en una localización de 6 kms una producción anual que equivale al doble de toda la producción argentina y está concentrada en 6 km frente a la ciudad importante como es Gualeguaychú.

Puede imaginarse la profunda irritación y desazón que ocasionó este segundo incumplimiento entre nosotros. Un nuevo Gobierno, sin embargo, estaba inaugurándose en el Uruguay, un Gobierno distinto del que había autorizado la construcción de las plantas en detrimento del derecho internacional. Era una oportunidad propicia para intentar nuevamente reencauzar la situación. Tenemos dos problemas : la falta de cumplimiento en la autorización en los dos casos y adicionalmente la falta de información adecuada. No sólo es una problema de forma la autorización de violación del Estatuto, adicionalmente hubo una información limitada y no nos permite a nosotros hacer un análisis serio y responsable del impacto de las plantas.

Fruto de esta convicción son las reuniones que mantuvieron, a principios de mayo de 2005, los Cancilleres y los Presidentes de ambos países. De estos encuentros surge el Grupo Técnico Bilateral de Alto Nivel –el llamado GTAN-, que negociaría una solución a la controversia bajo la supervisión de las Cancillerías de ambos países.

Sin perjuicio de ello, y como medida de cautela para asegurar la defensa de nuestros intereses, la Cancillería impulsó, a partir de junio de ese mismo año 2005, gestiones ante las entidades financieras que solventarían una parte sustancial de la construcción de las plantas proyectadas –en especial, la Corporación Financiera Internacional–, a fin de alertar a las mismas sobre la financiación que preveían prestar a proyectos cuyo impacto ambiental no estaba cabalmente determinado. Reconociendo la pertinencia de las inquietudes argentinas, la CFI encaró un proceso de evaluación interno, aún en curso de ejecución, pero del que la Cancillería cuestionó algunas conclusiones preliminares, por considerarlas parciales e incompletas.

En estos momentos, hoy en Buenos Aires hay una delegación de la CFI buscando justamente audiencias para recibir más información sobre la construcción de las plantas . Quiero referirme a una comunicación importante que tuvo la Cancillería firmada por el Canciller Bielsa en mayo del 2005 dirigida al canciller Gargano donde se refiere específicamente a un par de cuestiones: “trasmitir una vez más la gran preocupación del gobierno nacional por las graves consecuencias del impacto ambiental que estas plantas podrían producir sin perjuicio de los procedimientos de control y monitoreo conjunto por parte de la CARU, la cuestión por su potencial gravedad requiere de una intervención más directa de las respectivas autoridades del medio ambiente con la colaboración de entidades académicas especializadas. Es por ello que me permito transmitirles lo siguiente y es que se considere la relocalización de la instalación de las plantas con el fin de evitar su funcionamiento frente a ciudades con poblaciones entrerrianas, se amplíe la documentación oportunamente enviada con respecto al criterio y diseño de los emprendimientos y se evalúe positivamente la aplicación de una medida de no innovar por 180 días con el objeto de que durante dicho plazo se produzcan los estudios sobre impacto ambiental que podrían provocarlas la construcción de las mencionadas plantas”. Estos son los requerimientos que planteó la Argentina ya entonces en mayo del 2005.

Esta cautela se vio justificada. En el seno del GTAN, que comenzó sus actividades el 3 de agosto de 2005, la parte uruguaya respondió con el silencio o con actitudes dilatorias a los reiterados requerimientos de la Delegación Argentina para que el Uruguay brinde información adecuada y completa sobre las plantas proyectadas, que permita determinar de manera objetiva y fidedigna el impacto transfronterizo acumulado que podrían tener las mismas sobre el ecosistema asociado al Río Uruguay. Uruguay no tuvo en cuenta que hay impacto acumulado porque son dos plantas y están en un radio de 6 km y no está calculado el impacto acumulado en el tiempo. En particular, el Uruguay rechazó fundamentar dos aspectos que resultan esenciales para realizar dicha determinación. En primer lugar, por qué se había decidido esa localización de las plantas proyectadas. Uruguay nunca quiso responder a eso y argumentó que era una cuestión de soberanía nacional. En segundo lugar, por qué se había optado por una tecnología basada en la utilización de dióxido de cloro en el proceso de fabricación, estando disponibles tecnologías menos contaminantes, compatibles con el “más alto nivel de exigencia en el mundo contemporáneo” –objetivo que se había fijado el Grupo desde su primera reunión.

Más grave aún, el 5 de julio de 2005, el Uruguay vulnera por tercera vez el derecho internacional, al autorizar la construcción de una terminal portuaria que sería utilizada para la construcción y operación de una de las plantas proyectadas, sin respetar el mecanismo de consulta e información previas previsto en el Estatuto del Río Uruguay. Ante el pedido reiterado de la Delegación Argentina en la CARU, en octubre de 2005, de que suspendiera la construcción de dicho emprendimiento, a fin de que pudiera ponerse en práctica el mecanismo de consulta e información previas, la Delegación del Uruguay se limitó a responder lacónicamente: “con respecto a eso, no se procede a la suspensión”.

Cada vez que estuvimos a la espera o con un mecanismo para encauzar el conflicto, se produjo un hecho unilateral. Son más de dos años de frustraciones, de agotamiento de todos los esfuerzos negociadores constantemente impulsados por la Argentina. Mientras tanto, los hechos: las plantas proyectadas se materializan, día a día.

En estas circunstancias, sólo podía recurrirse a las disposiciones previstas en el Estatuto del Río Uruguay para resolver una controversia suscitada por el incumplimiento, en tres oportunidades, de dicho Estatuto. El 14 de diciembre de 2005, el Gobierno argentino notificó formalmente a su par uruguayo que existe una controversia entre ambos países que tiene por base jurídica el Estatuto del Río Uruguay. Notificó asimismo a dicho Gobierno que el GTAN era la instancia de negociaciones directas que requiere el Artículo 60 de dicho Estatuto, previo a que cualquiera de las Partes quede habilitada para recurrir unilateralmente a la Corte Internacional de Justicia, por lo que el 30 de enero de 2006 concluiría el plazo de dichas negociaciones directas.

Adicionalmente, y en un último esfuerzo por obtener una reacción del Uruguay, el 26 de diciembre de 2005 la Argentina le solicitó –una vez más, infructuosamente- que suspendiera la construcción de las plantas proyectadas, a fin de que ambos Gobiernos pudieran explorar conjuntamente todas las posibilidades para una solución rápida y definitiva de la controversia.

Este planteamiento jurídico argentino resultó necesario y oportuno. En efecto, el 30 de enero de 2006, luego de seis meses de negociaciones, el GTAN concluyó sus actividades sin haberse podido alcanzar un consenso. Se cumplió, de ese modo, el plazo jurídico previsto en el citado Artículo 60 del Estatuto. La inflexibilidad uruguaya se había encargado de agotar todos los demás plazos concebibles.

Ante la ausencia de un acuerdo, cada Delegación en el GTAN debió informar por separado a su Gobierno sobre los resultados del Grupo. El informe de nuestra Delegación, cuyas conclusiones principales me permití citar a los Señores Diputados, es revelador del grado de frustración que alcanzó nuestro país frente a la inflexibilidad de la contraparte uruguaya.

A continuación, me gustaría leerles resumidamente las conclusiones del GTAN.

Conclusiones del GTAN:

1.- Al autorizar unilateralmente las plantas proyectadas, la República Oriental del Uruguay vulneró las obligaciones asumidas en virtud del derecho internacional general y del Estatuto del Río Uruguay de 1975. Por otra parte, las empresas que proponen los proyectos no cumplieron con los recaudos jurídicamente requeridos en sus países de origen en los casos de proyectos que pueden tener efectos ambientales transfronterizos.

2.- Tanto los Estudios de Impacto Ambiental de las empresas proponentes de estos proyectos como el Borrador de Estudio de Impacto Ambiental Acumulado presentado por la Corporación Financiera Internacional, carecen de la explicitación de los criterios para la selección de la localización de las plantas, de un análisis de alternativas y de la correspondiente justificación del sitio elegido para la instalación de los proyectos, tema que es requerido por la práctica internacional en la materia. Cuando el asunto fue planteado por la parte argentina, la Delegación Uruguaya respondió que “el motivo por el cual la planta se instaló en determinado lugar es ajeno al Grupo y que no es una de sus competencias, ya que además de ser una decisión incluso anterior al actual gobierno, ya es un hecho”.

3.- La Delegación del Uruguay se negó a considerar la propuesta argentina de que se suspenda la construcción de las plantas proyectadas a fin de poder determinar, de manera objetiva y fehaciente, el impacto acumulado transfronterizo de dichos emprendimientos sobre el ecosistema asociado al Río Uruguay. Cuando la Delegación Argentina hizo llegar esta propuesta, su contraparte manifestó que el “Uruguay ha respondido negativamente (tanto) a la solicitud de imponer una medida de ‘no innovar’ por un plazo de 180 días y/o a la eventual relocalización de las plantas”.

4.- El proceso kraft propuesto en los proyectos es intrínsecamente contaminante por lo que requiere la adopción de medidas para prevenir el impacto ambiental que pueden producir los efluentes líquidos, las emisiones gaseosas y los residuos sólidos, en este sentido, uno de los principales defectos de la información disponible es la ausencia de medidas concretas y específicas para prevenir la liberación de elementos contaminantes en los efluentes líquidos y las emisiones gaseosas, mitigar el impacto ambiental de los contaminantes que resulten liberados a pesar de esas medidas de prevención, y establecer un sistema de gestión ambiental y para el control de las contingencias que puedan suscitarse.

5.- Teniendo en cuenta el carácter contaminante del proceso llamado “kraft”; la magnitud y concentración geográfica de los emprendimientos que se consideran; su proximidad con centros urbanos y zonas de producción agrícola ganadera; las características del cuerpo hídrico receptor, que es en general limpio pero contiene cantidades críticas de fósforo y niveles recurrentes ya detectados de eutrofización en verano lo que lo califica como ecosistema acuático frágil que conserva un grado de calidad que es posible y necesario proteger; y los usos del agua para consumo, uso recreativo y pesca; la Delegación Argentina con todo fundamento concluye que las propuestas para las plantas Orion y M<sup>o</sup>Bopicuá no permitirán alcanzar el objetivo de preservar el medio ambiente en el ecosistema del Río Uruguay “al más alto nivel de exigencia en el mundo contemporáneo”, lo que fuera acordado en la primera reunión del Grupo Técnico de Alto Nivel.

6.- En el área se concentra más del 90% de la producción pesquera del tramo compartido, que supera las 4500 toneladas anuales. La zona es también área de cría de las poblaciones de peces migratorios propias del Río Uruguay, con rutas de deriva de larvas que pasan por las zonas de descarga de efluentes de las dos plantas proyectadas para la elaboración de pasta de celulosa. El área puede sufrir el impacto en la biota acuática de descargas de alta concentración y poca duración de sustancias contaminantes, como por ejemplo las valoradas como AOX, DQO y DBO5. También puede verificarse la acumulación de dioxinas y furanos en la biota y el medio ambiente acuático.

7.- El monitoreo limitado de los gases que emitirán las plantas propuesto por las empresas es insuficiente. Además, los modelos de dispersión de gases utilizados no pueden ser aceptados como bases válidas por falta de datos meteorológicos, errores en las distancias geográficas y en los cálculos, y por no contemplar la influencia del Río y las complejidades de los TRS.

8.- La evaluación del tratamiento de residuos sólidos carece de precisiones sobre aspectos básicos como la caracterización, cuantificación y destino de los residuos generados, localización de los eventuales vertederos/rellenos, falta del proyecto ejecutivo de esos vertederos/rellenos y los elementos para su construcción (taludes, membranas, colección de lixiviados y gases), y un plan de gestión que incluya procedimientos de separación, transferencia y monitoreo . Debe tenerse en cuenta que los lixiviados de los rellenos son de alta toxicidad y una fuga de los mismos al río provocaría un daño considerable.

9.- La eventual operación de las plantas proyectadas impactará negativamente en el territorio de la provincia de Entre Ríos, afectando las condiciones de productividad, las actividades industriales y comerciales, particularmente con respecto al turismo, los valores de los inmuebles urbanos y rurales, y la salud de los habitantes, los animales y los vegetales de la zona. Desde el balneario argentino Ñandubaysal se observaría como fondo una chimenea gigante de la cual emanarían gases. Este efecto no se verificaría en cambio desde las playas del balneario uruguayo de Las Cañas.

Distinguidos representantes:

La Argentina llega, de este modo, al umbral de la jurisdicción de la Corte Internacional de Justicia, recurso que hoy se encuentra a consideración de los distinguidos legisladores y que, por los motivos detallados en mi presentación a los Señores Diputados, resulta el adecuado a la naturaleza de la presente controversia –suscitada por la violación de disposiciones que hacen a la protección del medio ambiente en un tratado vigente entre la Argentina y el Uruguay.

En el cruce de este umbral, el apoyo del Honorable Congreso de la Nación representará un mensaje claro y contundente de la voluntad de la Nación Argentina para defender sus derechos vulnerados. Este mensaje constituirá a su vez un marco apropiado para la acción eficaz que, basada en elementos de hecho y de derecho que ha reunido la Cancillería a mi cargo, la Argentina prevé promover ante la Corte.

Uno de los elementos principales de nuestra acción será solicitar a la Corte que, como medida provisional, ordene que se suspenda la construcción de las plantas proyectadas hasta que pueda determinarse, de manera objetiva y fehaciente, el impacto ambiental acumulado de las mismas sobre el ecosistema asociado al Río Uruguay.

Distinguidos representantes:

Siempre hemos estado dispuestos a dialogar con el Uruguay, a fin de explorar todos los medios para una solución a esta controversia que sea plenamente compatible con la preservación del ecosistema asociado al Río Uruguay, particularmente en beneficio de las comunidades argentinas adyacentes al mismo.

Nuestra voluntad de diálogo tiene, sin embargo, un límite. Un límite que, ante la continuada negativa del Uruguay a cumplir con sus obligaciones internacionales, nos obliga a plantearnos el recurso al mecanismo apropiado para la solución pacífica de controversias de esta naturaleza, la Corte Internacional de Justicia.

Este límite no es abstracto: podemos verlo dibujado en los rostros angustiados de los habitantes de la Provincia de Entre Ríos frente al avance de instalaciones que pueden poner en peligro su salud y la de sus descendientes.

Quedo, junto a mis colaboradores, a su disposición para evacuar toda consulta o solicitud de precisiones complementaria.

Muchas gracias.