

ARGENTINA

Presentación sobre la controversia con Uruguay del Canciller Jorge Taiana ante la Comisión de Relaciones Exteriores de la Cámara de Diputados

Buenos Aires, 14 de febrero de 2006

Señores Miembros de la Comisión de Relaciones Exteriores:

Quiero en primer lugar agradecer la posibilidad de poder aportarles información actualizada e intercambiar opiniones 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. Esta solicitud es consistente con la convicción del Sr. Presidente de que esta cuestión no concierne una comunidad determinada, sino que hace a los intereses de la Nación en su conjunto.

Al autorizar la construcción de las plantas industriales e instalaciones conexas, la República Oriental del Uruguay violó un tratado bilateral con la Argentina, vigente desde 1975, que tiene por objetivo principal asegurar la calidad de las aguas de un río compartido por ambos países, el Río Uruguay. Violó asimismo preceptos básicos del derecho internacional ambiental, poniendo en riesgo el bienestar y la salud de las comunidades adyacentes a este río compartido. Estas violaciones se produjeron no una, sino tres veces, ignorando los múltiples requerimientos realizados por la Argentina y los sucesivos esfuerzos encarados por nuestro país para obtener el cumplimiento de las citadas normas internacionales. Aún más grave que las violaciones jurídicas, se vulneró reiteradamente la confianza reiteradamente depositada por nuestro país en una alternativa de diálogo y de cooperación. Las instalaciones cuya construcción avanza, día a día, del otro lado del Río, constituyen una evidencia tangible de nuestra frustración.

Esta situación no nos alegra. Nuestros vínculos con el Uruguay no pueden reducirse meramente a la protocolar fórmula de "tradicionales vínculos de amistad y cooperación". La Argentina y el Uruguay -mejor dicho, los pueblos argentino y

uruguayo- están unidos por múltiples factores, comenzando por sus historias, culturas y geografías comunes. Somos países hermanos, en el sentido más preciso de este término.

Es también tristemente paradójico que el ámbito geográfico de esta controversia sea el Río Uruguay, un recurso fluvial compartido que cuenta con una de las reglamentaciones jurídicas más completas para asegurar su protección ambiental y su utilización sustentable, una reglamentación que conoce pocos precedentes en el mundo. La tarea de aplicar y de actualizar esta reglamentación está a cargo, ya desde el año 1976, de una entidad binacional -la Comisión Administradora del Río Uruguay, la CARU. Esta Comisión es responsable de los más diversos aspectos de la utilización del Río, desde el mantenimiento de los puentes que lo atraviesan hasta la conservación de sus recursos pesqueros.

Como surge de los antecedentes que reseñaré a continuación, la decisión de acudir a la CIJ es un resultado al que nuestro país se ve obligado luego de haber visto sucesivamente frustrados sus esfuerzos por obtener del Uruguay el cumplimiento de ese mismo esquema de protección del Río Uruguay que ambos países supieron construir.

COMIENZO DE LA RESEÑA DE ANTECEDENTES. PRIMER INCUMPLIMIENTO: LA AUTORIZACIÓN A LA PLANTA PROYECTADA POR ENCE - CÓMO FUNCIONA EL MECANISMO DE INFORMACIÓN Y CONSULTA PREVIAS

Ya desde fines de 2002, la Argentina tomó conocimiento informalmente sobre la posibilidad de que se instalara una planta industrial de producción de celulosa sobre la margen izquierda del Río Uruguay, en las inmediaciones de la localidad uruguaya de Fray Bentos y frente a la localidad argentina de Gualguaychú. Sin perjuicio de no conocerse alguna autorización o confirmación formal de dicha instalación, en esa instancia nuestro país solicitó regularmente, en el seno de CARU, que el Uruguay brindase información sobre dicha eventual obra y que, en particular, suministrase una Evaluación de Impacto Ambiental de la misma. Frente a estas solicitudes reiteradas, la Delegación uruguaya en la Comisión se limitaba a comunicar burocráticamente que se había transmitido la solicitud a la Dirección Nacional del Medio Ambiente de ese país y que la evaluación está en trámite.

Los temores suscitados en la CARU se confirmaron a fines de 2003. El 9 de octubre de ese año, el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente del Uruguay autorizó a la empresa española ENCE la construcción de la citada planta.

Esta autorización configura la primera violación por el Uruguay del Estatuto del Río homónimo, tratado que vincula a ese país con la Argentina desde 1975. En efecto,

en virtud de dicho Estatuto, la Parte 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 comunicarlo a la CARU. Ello permite comenzar un procedimiento de consultas entre ambos países, coordinado por la Comisión, a cuyo término pueden producirse esencialmente dos situaciones.

Normalmente, la Parte notificada de la realización del proyecto acepta el mismo, y por lo tanto la otra Parte puede realizar o autorizar la obra proyectada. Puede ocurrir, sin embargo, que las Partes no se pongan de acuerdo en el seno de la CARU sobre el impacto de la obra proyectada sobre el ecosistema asociado al Río Uruguay. En esta última situación, la cuestión sale de la órbita de competencias de la Comisión y pasa a ser considerada al nivel de los Gobiernos. A tal fin, el Estatuto prevé una instancia de negociaciones directas, por un período de 180 días. Si, al término de este período, tampoco se ha alcanzado un acuerdo, cualquiera de las Partes está habilitada para recurrir a la Corte Internacional de Justicia. El Estatuto también prevé la posibilidad de que la CARU asuma un papel de conciliador, pero esta posibilidad está sujeta a que se haya seguido previamente el mecanismo de información y consulta previas, y que éste no haya conducido a un acuerdo.

Me parece pertinente precisar adicionalmente que el referido mecanismo de información y consulta previas no constituye una innovación del Estatuto del Río Uruguay. Antes bien, se encuentra fuertemente arraigado en el derecho internacional general relativo a la protección del medio ambiente, como uno de los elementos necesarios para hacer efectivo el principio 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. Tanto el mecanismo como el principio en cuyo marco se inscribe se encuentran directa o indirectamente recogidos en múltiples instrumentos internacionales en cuya elaboración tanto la Argentina como Uruguay han participado activamente -en particular, la Declaración sobre Medio Ambiente Humano de 1972 y la Declaración sobre Medio Ambiente y Desarrollo de 1992-, y en instrumentos bilaterales como la Declaración argentino-uruguaya sobre el recurso agua de 1971.

Apenas una semana después de producirse la autorización brindada por el Uruguay a la planta proyectada por la empresa ENCE, el 17 de octubre de 2003, la Argentina convocó a una sesión plenaria extraordinaria de la CARU. En esa sesión extraordinaria, la Delegación Argentina en la Comisión requirió expresamente que el Uruguay dé cumplimiento al mecanismo de información y consultas previas previsto en el Estatuto, que describí precedentemente.

El silencio uruguayo a este reclamo condujo de hecho a la imposibilidad de poner en práctica el citado mecanismo y la consecuente parálisis de la Comisión sobre esta cuestión, que directamente suspendió sus reuniones. Desde el punto de vista

jurídico, se suscitó una controversia al nivel de los Gobiernos sobre la aplicación e interpretación del Estatuto.

En este punto, me parece oportuno recordar el intercambio de notas diplomáticas que se produjo entre ambos Gobiernos en aquella oportunidad. El 27 de octubre, la Cancillería uruguaya remite una nota adjuntando información sobre la planta proyectada. De dicha nota se desprende claramente que el Uruguay tenía esta información por lo menos desde el 22 de julio de 2002, y que desechó las múltiples oportunidades que tuvo de seguir el mecanismo de información y consulta previas previsto en el Estatuto. Reaccionando ese mismo día, la Cancillería argentina toma nota de esta información, sin perjuicio de lo cual expresa lo siguiente:

"Es importante destacar que la citada documentación parece resultar insuficiente para poder emitir opinión técnica fundada sobre las bondades ambientales del proyecto, y nada dice de los compromisos asumidos en la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo, y en el Estatuto del Río Uruguay."

Y agrega:

"El Gobierno argentino reitera con gran preocupación la omisión del cumplimiento de los preceptos indicados precedentemente y requiere la realización efectiva de la consulta, como paso previo para iniciar el proceso de construcción de la planta".

Adicionalmente, en esta citada nota del 27 de octubre, la Cancillería establece el marco jurídico en el que se inscribe la cuestión suscitada por la autorización unilateral uruguaya. Permítanme, al respecto, compartir con los Señores legisladores. los siguientes párrafos:

"Con relación al otorgamiento de dicha autorización [la concedida a ENCE], llama la atención que se haya realizado sin haber efectuado ningún tipo de consulta previa con el Gobierno Argentino.

Esa consulta previa es un requerimiento del Principio 19 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, el cual establece: '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 con esos Estados en fecha temprana y de buena fe'

El Gobierno argentino también entiende que no se ha cumplido el compromiso contraído por ambos Gobiernos en el artículo 7 del Estatuto del Río Uruguay, en la medida que el proceso allí estipulado para este tipo de casos no ha tenido lugar.

Hasta el presente, la Comisión no ha tomado conocimiento del informe solicitado oportunamente a las autoridades competentes uruguayas.

En este sentido, en oportunidad de haberse planteado la preocupación sobre el tema al Canciller Didier Opertti, este manifestó, enfáticamente, que no se tomaría resolución alguna hasta tanto la Comisión Administradora del Río Uruguay (CARU) se expidiera sobre el Informe de Impacto Ambiental, en ese momento a consideración de la Dirección Nacional de Medio Ambiente (DINAMA).

Asimismo, en ocasión del encuentro de los Señores Presidentes de ambos países, celebrado en Colonia, el 9 de octubre próximo pasado, el Señor Presidente Jorge Battle se comprometió a no liberar la autorización del contrato hasta tanto no se hubiera dado respuesta a inquietudes argentinas sobre impacto ambiental".

Ese mismo 9 de octubre, Señores legisladores, el Uruguay autorizaba unilateralmente la construcción de la planta proyectada por la empresa ENCE.

PRIMER INTENTO PARA SUPERAR LA CONTROVERSIA - EL ENCUENTRO DE LOS CANCELLERES EN MARZO DE 2004 - EL "PLAN DE MONITOREO"

A principios de 2004, la Argentina y el Uruguay comenzaron a explorar fórmulas que permitieran hallar una solución a la controversia planteada a raíz de la autorización unilateral uruguaya a la que me referí precedentemente, y a la situación de paralización en la que se encontraba la CARU.

En el mes de marzo, aprovechando dos encuentros que mantuvieron, uno en Buenos Aires en el marco de una reunión regional y otro en Montevideo para tratar temas bilaterales, los Cancilleres de ambos países conversaron sobre la cuestión relativa a la planta proyectada por la empresa ENCE. El Canciller argentino transmitió a su par uruguayo la creciente preocupación de nuestro país con la situación suscitada con la autorización unilateral brindada por el Uruguay a dicha obra.

Respondiendo a esta inquietud, el Canciller uruguayo le prometió aportar información que permitiría establecer el impacto ambiental de la planta proyectada. En este contexto, ambos Cancilleres consideraron que, en tanto se recibía la información prometida por el Canciller uruguayo, 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.

Me parece interesante destacar, en particular, algunos aspectos de este entendimiento. En primer lugar, el mismo revela que el Uruguay era plenamente consciente de que no había aportado, en el seno de la CARU, la información que permitiría poner en práctica el mecanismo de información y consulta previas previsto en el Estatuto del Río Uruguay. El entendimiento brindaba a dicho país una posibilidad de cumplir, aunque con retraso, con dicho mecanismo, de reparar la violación del Estatuto advertida en la citada nota argentina del 27 de octubre de 2003.

En el mes de abril de 2004, el Canciller argentino informó a este Honorable Congreso acerca de este entendimiento. Adicionalmente, el 15 de mayo la Delegación Argentina en la CARU convocó a un plenario extraordinario de dicha Comisión. En dicha reunión extraordinaria, nuestra Delegación reiteró las consideraciones que había formulado el 17 de octubre de 2003 -antes de que se suspendieran las reuniones de la Comisión- con relación a la necesidad de que el Uruguay diera cumplimiento al mecanismo de información y consulta previas del Estatuto, y exigió la entrega de la información que había sido prometida por parte del Uruguay.

Lamentablemente, nuestras expectativas se vieron defraudadas. La información prometida por el Canciller uruguayo nunca se recibió, a pesar de las reiteraciones del entonces Canciller Bielsa, formuladas al Canciller uruguayo en julio de 2004 (Cumbre del MERCOSUR en Puerto Iguazú, en la Reunión de Cancilleres del Grupo de Río en agosto del mismo año, y durante la Cumbre Iberoamericana de Costa Rica en noviembre, también de 2004). Más aún, las actitudes posteriores del Uruguay, a las que me referiré a continuación, evidencian que no existió una voluntad real de dicho país de cumplir con el Estatuto en lo referido a suministrar la información a la que estaba obligado.

SEGUNDO INCUMPLIMIENTO: LA AUTORIZACIÓN A LA PLANTA PROYECTADA POR BOTNIA -AGRAVAMIENTO DE LA CONTROVERSIA.

Aún visto con el beneficio que brinda el paso del tiempo, resulta irritante que, en un momento en que Argentina aún esperaba una solución a la controversia suscitada por la autorización inconsulta a la planta proyectada por ENCE, y cuando la CARU ensayaba dificultosamente retomar sus responsabilidades, el Uruguay viola nuevamente el Estatuto del Río Uruguay, agravando la controversia.

Así lo hace el 14 de febrero de 2005 -hoy hace un año-, al autorizar una segunda planta, proyectada por la empresa finlandesa Botnia S.A., con el doble de capacidad de producción que la anterior, vecina de esta, con la cual representan más del doble del total de la producción argentina, con el consiguiente impacto ambiental acumulativo.

Se reprodujo, lamentablemente, lo ocurrido con la primera planta proyectada. En el seno de la CARU -que había reanudado sus sesiones, suspendidas en octubre de 2003- la Argentina solicitó reiteradamente información sobre las noticias que nos llegaban con relación a una eventual construcción de una segunda planta. Estas solicitudes no fueron respondidas -o, mejor dicho, fueron respondidas con la autorización unilateral del 14 de febrero de 2005.

SEGUNDO INTENTO POR SUPERAR LA CONTROVERSIA - SURGIMIENTO DEL GTAN.

Tan pronto como concluyeron las elecciones presidenciales en el Uruguay, los Gobiernos de ambos países trataron de superar este nuevo agravamiento de la controversia reforzando la búsqueda de soluciones. El 5 de mayo se reunieron los Cancilleres y los Presidentes de ambos países. Fruto de estos encuentros fue la creación de un Grupo Técnico Bilateral de Alto Nivel -el llamado GTAN- sobre la cuestión, bajo la supervisión de las Cancillerías de ambos países. Dicho Grupo estuvo integrado por expertos gubernamentales y académicos, especializados en las diferentes etapas del proceso de producción de una instalación industrial como las proyectadas. Integraron asimismo la Delegación Argentina, participando estrechamente en sus actividades, representantes del Gobierno de la Provincia de Entre Ríos y de la Asamblea Ambiental Ciudadana de Gualeguaychú.

Simultáneamente, en una nota diplomática que el Canciller argentino entregó a su par uruguayo, queda claro el contexto en el que la Argentina situó este nuevo esfuerzo negociador. Me permito citar los párrafos sustantivos de dicha nota:

"Al respecto debo transmitirle, una vez más, la gran preocupación que existe en la población y las autoridades de dicha provincia -preocupación que hace suya el Gobierno nacional- como consecuencia del impacto ambiental que el funcionamiento de dichas plantas podría producir.

Sin perjuicio de los procedimientos de control y monitoreo sobre la calidad de las aguas, por parte de la CARU, la cuestión, por su potencial gravedad, requiere de una intervención más directa de las respectivas autoridades de Medio Ambiente, con la colaboración de entidades académicas especializadas.

Es por ello que me permito transmitirle, conforme con el requerimiento efectuado por el gobierno de la Provincia de Entre Ríos, lo siguiente:

- Se considere la relocalización de la instalación de las plantas celulósicas, con el fin de evitar su funcionamiento frente a poblaciones entrerrianas.

- Se amplíe la documentación oportunamente enviada, respecto del criterio de diseño de ambos emprendimientos.

- Se evalúe positivamente la aplicación de una medida de no innovar por un plazo de 180 días, con el objeto de que, durante dicho plazo, se produzcan los estudios sobre el impacto ambiental integral que podría provocar la construcción de las mencionadas plantas. Sería fundamental que se consulte a organismos especializados de ambos países que, de acuerdo a lo conversado con el gobernador entrerriano en oportunidad de su reciente visita a Montevideo, podrían ser, por el lado argentino, el Instituto de Tecnología Celulósica de la Facultad de Ingeniería Química de la Universidad Nacional del Litoral y por el lado uruguayo, la dependencia equivalente de la Universidad de la República."

Estos requerimientos principales son los que la Argentina tuvo en cuenta al momento de encarar el proceso negociador en el seno del GTAN. Como veremos, la parte uruguaya no dio satisfacción a ninguno de ellos.

LAS GESTIONES ANTE LOS ORGANOS QUE PRESTARIAN FINANCIAMIENTO A LOS PROYECTOS

Previo al comienzo de las actividades del GTAN, el 26 de junio de 2005, la Argentina hizo hecho llegar a la Corporación Financiera Internacional (CFI), al Banco Bilbao Vizcaya y el grupo holandés ING Group -las entidades internacionales que solventarían una parte sustancial de la construcción de las plantas proyectadas- su inquietud por la financiación que las mismas preveían prestar a proyectos cuyo impacto ambiental no estaba cabalmente determinado. En todos los casos se recibieron respuestas que aseguran que se analizaría la evaluación del impacto ambiental conforme el Manual de Prevención y Supresión de la Contaminación y la Directiva Operacional de Evaluación Ambiental del Banco Mundial y los requerimientos de los llamados "Principios del Ecuador" -las directivas aplicables a este tipo de proyectos.

Durante julio y principios de agosto, la Cancillería reforzó esta gestión, recibiendo a representantes de la CFI ante quienes expuso las preocupaciones nacionales, en especial, las relativas al incumplimiento por parte del Uruguay del Estatuto del Río Uruguay y a la falta de un análisis adecuado del impacto ambiental.

Reconociendo la pertinencia de las inquietudes argentinas, la CFI encaró un proceso de evaluación interno, sobre el que informó preliminarmente hacia fines de 2005.

La Argentina rechazó formalmente las conclusiones de ese informe preliminar, fundamentando su carácter parcial e incompleto. Me permito citar alguna de las

consideraciones incluidas en la respuesta que la Cancillería hizo llegar a la Corporación en los primeros días de 2006:

- El informe no se ajusta a las políticas operacionales de la CFI, especialmente su Política sobre Evaluación Ambiental;

- El informe no toma totalmente en cuenta las conclusiones del informe del Asesor de Observancia de la Corporación -el "Ombudsman". Específicamente, y a pesar de la explícita recomendación hecha por dicho asesor sobre la necesidad de "proporcionar respuestas a las preguntas formuladas por los reclamantes acerca de la magnitud y distribución de los potenciales costos, riesgos y beneficios sociales y ambientales que resulten", no se tuvieron en cuenta los reiterados requerimientos de información de la Argentina sobre el impacto transfronterizo ambiental acumulado que podrían tener las plantas proyectadas.

- El informe carece de indicaciones concretas y específicas sobre medidas para prevenir la liberación de elementos contaminantes en los efluentes líquidos y las emisiones gaseosas que podrían tener las plantas proyectadas, mitigar el impacto ambiental de los contaminantes que resulten liberados a pesar de esas medidas de prevención, establecer un sistema de gestión ambiental que garantice internamente en las plantas el cumplimiento de las medidas de prevención y mitigación y el monitoreo de las emisiones y crear adecuados sistemas de control de las contingencias que pudieran suscitarse. En sustitución de esas indicaciones, el informe recurre a conclusiones difusas o de un optimismo infundado, incurriendo de esa forma en una presentación carente de objetividad profesional.

- El informe acepta que habrá emisiones y efluentes, pero sorprendentemente concluye que "se espera que los impactos anticipados de las dos plantas sobre el ambiente estén limitados al área que rodea cada planta y serán fácilmente manejados para limitar los efectos perjudiciales", sin que haya en todo el informe o sus anexos descripción detallada alguna o argumentos de peso que fundamenten esa "esperanza" o expliquen cómo actuarán las empresas para "limitar los efectos perjudiciales". Sin considerar la documentación existente y sin suministrar datos precisos de vientos y temperaturas del lugar en que se localizarían las plantas y de las características del sistema Uruguay-Río de la Plata, el informe concluye sin solidez científica y técnica que ningún evento ambiental afectará a territorio argentino.

- El informe indica que el consultor principal a cargo de su confección fue seleccionado por licitación de acuerdo con las normas de la CFI, pero no se conocen las condiciones de la adjudicación más allá de los términos de referencia del trabajo, ni si hubo otros oferentes y quiénes fueron. Con este procedimiento se

omitió tener en cuenta otra de las recomendaciones del Ombudsman de la Corporación.

- El informe no registra, en relación con la materia que se analiza, que existe una controversia entre el Gobierno de la República Argentina y el Gobierno de la República Oriental del Uruguay sobre la aplicación e interpretación del Estatuto del Río Uruguay de 1975. Esta controversia es particularmente relevante, en lo que compete a la CFI, en relación con las políticas operacionales de la Corporación y con los llamados "Principios de Ecuador", conjunto de directrices que son vinculantes para las casas bancarias que lideran el financiamiento de las obras proyectadas.

- El informe omite considerar los marcos político y jurídico internacionales, lo que constituye un defecto grave del trabajo encomendado ya que el análisis de esta materia es un requerimiento específico de los términos de referencia dados a los consultores que realizaron el mismo.

La CFI está actualmente elaborando su informe final, en el que esperamos que se tengan en cuenta las citadas observaciones de nuestro país.

ACTIVIDADES DEL GTAN

El 3 de agosto de 2005 el GTAN comenzó sus actividades reuniéndose alrededor de dos veces por mes, alternativamente en Buenos Aires y Montevideo. Me parece pertinente destacar que, ya desde la primera reunión del Grupo, la Delegación Argentina formuló un pedido exhaustivo de información sobre ambas plantas proyectadas, a fin de que se pudiera determinar, de manera objetiva y fidedigna, el impacto transfronterizo acumulado que eventualmente tendrían las mismas sobre el ecosistema asociado al Río Uruguay. Adicionalmente, en la misma reunión nuestra Delegación solicitó conocer las razones por las que se decidió la localización de las plantas proyectadas. La Delegación Uruguaya rechazó terminantemente brindar precisiones sobre este último punto, considerando a la localización como una "decisión soberana" del Uruguay. Nuestros representantes precisaron que lo que estaba en discusión no era la soberanía del Uruguay sino los efectos ambientales transfronterizos de las plantas proyectadas.

Los expertos argentinos en el GTAN no encontraron eco de la parte uruguaya al referido pedido de información, reiterado en las sucesivas reuniones del Grupo. En particular, no pudieron obtener una fundamentación técnica apropiada de dos aspectos que se juzgan centrales en la decisión de autorizar instalaciones industriales de esta naturaleza, a los efectos de comprender el impacto global transfronterizo que tendrían las plantas sobre el ecosistema asociado al Río Uruguay: las razones que aconsejan la localización elegida y las razones por las

que no analizaron alternativas tecnológicas en el proceso de producción. Sin esa base, los representantes argentinos en el GTAN carecían de los elementos necesarios para explorar y negociar una solución a la controversia.

TERCER INCUMPLIMIENTO: LA TERMINAL PORTUARIA CONEXA A LA PLANTA PROYECTADA POR BOTNIA - AGRAVAMIENTO DE LA CONTROVERSIA

Entre tanto, hacia mediados de 2005 se produjo un tercer incumplimiento del Uruguay, al tomarse conocimiento de una nueva autorización unilateral concedida por ese país para la construcción de un puerto que sería utilizado para la operación de la planta proyectada por Botnia S.A.. En el seno de la CARU, la Delegación Argentina solicitó la suspensión de estas obras y la puesta en práctica del mecanismo de consultas e información previas, solicitud que fue rechazada por su contraparte uruguaya.

GENESIS DE LA HABILITACION DEL RECURSO ARGENTINO ANTE LA CORTE INTERNACIONAL DE JUSTICIA. INTERCAMBIO DE NOTAS DIPLOMÁTICAS CON EL URUGUAY.

El tenor y el sentido de los desarrollos precedentes condujeron a que el 14 de diciembre de 2005 el Gobierno argentino presente una nota en la que deja constancia formal de que considera que existe una controversia entre ambos países que tiene por base jurídica el Estatuto del Río Uruguay. La intención de esta nota fue encuadrar la cuestión y los procedimientos en los términos del Estatuto del Río Uruguay, a fin de habilitar un eventual acceso de la Argentina a la jurisdicción de la Corte Internacional de Justicia para resolver la controversia - acceso que no requiere el consentimiento del Uruguay. Para ello, nuestro país consideró:

- a) que el GTAN constituyó la instancia de negociación directa entre ambos países en relación con la cuestión suscitada por el proyecto de construcción de las dos plantas industriales de producción de celulosa; y
- b) que, en defecto de alcanzar ambos países un acuerdo al 30 de enero de 2006, se habría cumplido el plazo de 180 días previsto en el Estatuto a los fines de habilitar a cualquiera de las partes para recurrir a la CIJ.

Del mismo modo, y en relación con el proyecto de construcción del puerto, el propósito de la nota fue fijar el día de su presentación al Uruguay como fecha a partir de la cual debe computarse el plazo para llevar a cabo negociaciones directas.

Entre los últimos días de 2005 y la primera quincena del presente año, se intensificó el intercambio de comunicaciones diplomáticas. Uruguay rechazó las interpretaciones referidas en la nota argentina, tratando de fundamentar una inexistencia de la controversia. A su vez, la Argentina ratificó su posición y solicitó nuevamente al Uruguay la suspensión de las obras, a fin de que ambos Gobiernos pudieran explorar conjuntamente todas las posibilidades para una solución rápida y definitiva de la controversia.

CONCLUSIÓN DEL GTAN

El 30 de enero de 2006, luego de seis meses de negociaciones, el GTAN concluyó sus actividades sin haberse podido alcanzar un consenso. Cada Parte debió informar por separado a su Gobierno sobre los resultados del Grupo. En lo que concierne a nuestra Delegación, se alcanzaron un conjunto de conclusiones, que me parece de interés recordar:

- 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.

- 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".

- 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 solicitud de imponer una medida de 'no innovar' por un plazo de 180 días y/o a la eventual relocalización de las plantas".

- El llamado proceso "kraft" propuesto en los proyectos -a través del cual se propone la utilización de dióxido de cloro en el proceso de producción industrial- 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.

- Teniendo en cuenta el carácter contaminante del proceso "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 proyectadas por las empresas ENCE y Botnia 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.

- En el área en la que se proyectan las plantas 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 proyectada 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. También puede verificarse la acumulación de dioxinas y furanos en la biota y el medio ambiente acuático.

- El monitoreo limitado de los gases que emitirían 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, entre otros factores.

- 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.

- 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.

HABILITACION ARGENTINA PARA RECURRIR A LA CORTE INTERNACIONAL DE JUSTICIA. CARÁCTER INADECUADO DE OPCIONES ALTERNATIVAS.

Concluidas de este modo las actividades del GTAN, y siguiendo los términos de la citada notificación del 14 de diciembre, la Argentina se considera habilitada para recurrir ante la Corte Internacional de Justicia.

El recurso argentino a la Corte no debe verse como algo extraordinario. Se ha planteado simplemente una controversia sobre la aplicación e interpretación de un tratado bilateral, firmado con el Uruguay en 1975, que prevé la jurisdicción de la Corte, uno de los órganos principales de las Naciones Unidas. Esta jurisdicción configura uno de los medios de solución pacífica de controversias previstos en la Carta de las Naciones Unidas.

Resulta auspicioso constatar que, en los últimos años, un número cada vez más importante de países de diferentes regiones del mundo resuelve sus controversias ante la Corte. Así, por ejemplo, en 1992 Hungría y Eslovaquia plantearon ante la Corte su diferendo sobre el impacto ambiental de una represa construida sobre el Río Danubio, recurso fluvial compartido entre ambos países.

El recurso a la Corte Internacional de Justicia es el procedimiento adecuado a la naturaleza de la presente controversia.

En efecto, el asunto que ha suscitado esta controversia es de naturaleza bilateral, concierne a la Argentina y al Uruguay, no hace al esquema de integración con nuestros socios del MERCOSUR. Es una controversia que se basa en una norma jurídica específicamente aplicable al Río Uruguay, el Estatuto del Río Uruguay, no una norma jurídica general como el Tratado de Asunción, que versa sobre los más diversos aspectos que hacen a nuestra integración regional. Y como dice un

conocido principio del derecho, que también resulta válido en el ámbito internacional, una norma jurídica especial prima sobre la norma jurídica general.

Fundamentalmente por estos motivos, la instancia arbitral prevista en el Protocolo de Olivos no resulta aplicable.

CONCLUSIÓN - SOLICITUD AL CONGRESO

Distinguidos representantes:

Como podrán observar, estos antecedentes -que se encuentran respaldados por la documentación correspondiente- muestran que, desde el momento en que tomó conocimiento de las autorizaciones, la Argentina solicitó lo que parecía evidente: que un país con el que está unido por una larga historia común cumpla con las obligaciones prescriptas en tratados vigentes, brindándole información adecuada y manteniendo consultas sobre proyectos de obras en un recurso compartido que podrían poner en peligro tanto nuestro medio ambiente como el bienestar y la salud de una parte de nuestra población.

El Gobierno argentino siempre estuvo dispuesto a explorar con el Uruguay 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 el mismo.

Pero nuestras expectativas se vieron, lamentablemente, defraudadas en forma reiterada, luego de más de dos años de ensayar diversas vías de encauzar esta solicitud, primero en la CARU y luego al nivel bilateral. Mientras tanto, la construcción de las plantas continúa avanzando.

La Argentina se ve así en la necesidad de proteger sus intereses haciendo uso de las mejores vías disponibles en el derecho internacional -en el presente caso, el recurso a la Corte Internacional de Justicia que hoy está a consideración del Honorable Congreso de la Nación, cuyo apoyo brindará sin dudas un mensaje contundente sobre el valor que nuestro país asigna a la defensa de sus derechos.

El Gobierno argentino se hace de este modo eco de la solicitud del Gobierno de la Provincia de Entre Ríos -respaldada no sólo por diversas fuerzas políticas sino, ante todo, por los habitantes de la Provincia de Entre Ríos que día a día ven su salud y la de sus hijos en peligro por la construcción de instalaciones que pueden utilizar tecnologías contaminantes- para que nuestro país dirima esta controversia con el Uruguay ante los estrados de la Corte Internacional de Justicia.

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

Muchas gracias.