



**HAL**  
open science

# El asunto de la construcción de las plantas de celulosa en las proximidades del río Uruguay a la luz de la sentencia del Tribunal Internacional de Justicia de 2010

María Teresa Ponte Iglesias

► **To cite this version:**

María Teresa Ponte Iglesias. El asunto de la construcción de las plantas de celulosa en las proximidades del río Uruguay a la luz de la sentencia del Tribunal Internacional de Justicia de 2010. XIV Encuentro de Latinoamericanistas Españoles : congreso internacional, Sep 2010, Santiago de Compostela, España. pp.2298-2320. halshs-00531627

**HAL Id: halshs-00531627**

**<https://shs.hal.science/halshs-00531627>**

Submitted on 3 Nov 2010

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

# EL ASUNTO DE LA CONSTRUCCIÓN DE LAS PLANTAS DE CELULOSA EN LAS PROXIMIDADES DEL RÍO URUGUAY A LA LUZ DE LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL INTERNACIONAL DE JUSTICIA DE 2010

---

María Teresa Ponte Iglesias  
USC  
España

---

A partir de la segunda mitad del siglo XX, la necesidad de prevenir el agotamiento de los recursos de agua dulce y de frenar su deterioro ha sido una constante en el Derecho internacional fluvial, trascendiendo la preocupación de los Estados parte en sistemas hídricos internacionales por instrumentar mecanismos dirigidos a una utilización y protección óptima de estos sistemas. Con todo han surgido desacuerdos relativos a su utilización. El agua dulce se está convirtiendo en un factor de conflicto como lo revela los casos planteados ante el TIJ, constituyendo el *asunto de las plantas de celulosa sobre el Río Uruguay* el ejemplo más reciente. Analizar si la Sentencia del TIJ es satisfactoria constituye el objetivo de nuestra ponencia.

## Introducción

A partir de la segunda mitad del siglo XX, las exigencias de prevenir el progresivo agotamiento de los recursos de agua dulce y de frenar su deterioro por obra de la contaminación han sido una constante en el Derecho internacional fluvial, trascendiendo la preocupación de los

Estados parte en sistemas hídricos internacionales por instrumentar un régimen de gestión conjunta dirigido a posibilitar y facilitar la utilización, ordenación y protección óptima de estos sistemas. Con todo han surgido desacuerdos relativos a la utilización de las aguas dulces internacionales que los Estados interesados han buscado solucionar en el ámbito bilateral o multilateral según el caso, acudiendo a marcos institucionales permanentes de cooperación: las *comisiones internacionales*. Es el caso, como veremos, de la «Comisión Administradora del Río Uruguay» (CARU) instituida por el «Estatuto sobre la navegación y utilización de los recursos naturales del Río Uruguay», de 26 de enero de 1975, que puede actuar incluso como instancia de conciliación, a propuesta de una de las partes para todo litigio que surja entre ellas.

Aún así estos organismos internacionales no siempre serán capaces de encontrar una solución satisfactoria para las partes, pudiendo constatarse cómo, en los últimos años, los Estados afectados por estas desavenencias han comenzado a someter al *Tribunal Internacional de Justicia* (en adelante TIJ) casos sobre la utilización y aprovechamiento de un curso de agua internacional<sup>1</sup>. Las sentencias dictadas respectivamente en el *asunto relativo al Proyecto Gabčíkovo-Nagymaros*, de 25 de septiembre de 1997<sup>2</sup> y en el *asunto de las plantas de celulosa sobre el Río Uruguay*, de 20 de abril de 2010 constituyen claros ejemplos<sup>3</sup>.

El primero de los *asuntos* que enfrentó a Hungría con Eslovaquia por el incumplimiento del Tratado de 16 de septiembre de 1977 para la construcción y funcionamiento del sistema de presas Gabčíkovo-Nagymaros en la cuenca del Danubio «constituyó, *a priori* una ocasión única para que el TIJ se pronunciará no solo sobre cuestiones medioambientales de carácter general, sino también sobre la gestión y utilización conjunta del río que los

1. Vid. CERVELL HORTAL, M.<sup>a</sup> J., «El TIJ y los ríos internacionales, un desencuentro que no debería ser definitivo», *El agua como factor de cooperación y de conflicto en las relaciones internacionales contemporáneas*, Murcia, Instituto Euromediterráneo del Agua, 2009, pp. 171-181.

2. *Asunto relativo al Proyecto Gabčíkovo-Nagymaros (Hungría c. Eslovaquia)*, de 25 de septiembre de 1997, *CIJ Recueil 1997*.

En relación con el pronunciamiento del TIJ Vid. DÍAZ PÉREZ DE MADRID, A., «TRIBUNAL INTERNACIONAL DE JUSTICIA.- *Asunto del Proyecto Gabčíkovo-Nagymaros (Hungría c. Eslovaquia)*. Sentencia de 25 de septiembre de 1997», *Revista Española de Derecho Internacional*, Vol. L, 1998, pp. 185-189. LAMMERS, J. G., «The Gabčíkovo-Nagymaros Case seen in particular from the perspective on the Law of international Watercourses and the Protection of Environment», *Leiden Journal of International Law*, Vol. 11, 1998, pp. 287-320. RODRIGO HERNÁNDEZ, A. J., «La aportación del Asunto *Gabčíkovo-Nagymaros* al Derecho Internacional del medio ambiente», *Anuario de Derecho Internacional*, XIV, 1998, pp. 769-807.

3. *Asunto de las plantas de celulosa sobre el Río Uruguay (Argentina c. Uruguay)*, TIJ, sentencia de 20 de abril de 2010. Los textos auténticos de la sentencia en francés e inglés, disponibles en la página Web de la Corte Internacional de Justicia <http://www.icj-cij.org>

Vid. al respecto DRNAS DE CLEMENT, Z., «El fallo de la CIJ sobre las pasteras del Río Uruguay: Lejos de la concepción de recurso natural compartido (Sentencia de 20/04/2010)», *Anuario XII del Centro de Investigaciones Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de Córdoba*, mayo 2010.

dos Estados comparten. Las conclusiones del TIJ fueron, sin embargo, para decepción de muchos, tremendamente parcas, inclinándose el Tribunal, como es sabido, por dirimir la controversia en el marco del Derecho de los tratados y de la responsabilidad internacional»<sup>4</sup>. La atención prestada por el Tribunal a tres de los principios rectores generales de Derecho internacional consuetudinario que deben guiar la actuación de los Estados respecto al uso de las aguas y a las relaciones recíprocas de los distintos ribereños, codificados por la «Convención sobre el derecho de los usos de los cursos de agua internacionales para fines distintos de la navegación»<sup>5</sup>, ha sido más bien escasa. El Tribunal menciona el *principio de uso equitativo y razonable*, pero como un simple elemento de apoyo en un razonamiento encuadrado en el Derecho de la responsabilidad internacional, negándole así la autonomía que merece. Si escasa fue la atención prestada a este principio, nula fue la que mereció la *obligación de no causar daño sensible*, pese a que Hungría la incluyó expresamente en la demanda. Más suerte tuvo la *obligación de cooperar*, ya que el TIJ traslada a las Partes la solución final del conflicto, estimando que eran ellas, mediante la negociación y el establecimiento de mecanismos de cooperación, quienes debían decidir qué solución era la más conveniente para el Río Danubio. En definitiva, el Tribunal ignora que existe un *régimen jurídico específicamente* previsto para la gestión de los cursos de agua internacionales<sup>6</sup>.

Por otra parte, las referencia y aportación de la Sentencia a la función y aplicación de las normas del Derecho internacional del medio ambiente en el conflicto tampoco resultan demasiado relevantes. El Tribunal no se pronunció sobre el estatuto jurídico de los principios invocados. Esta prudencia podría justificarse en relación con el concepto de desarrollo sostenible, de contenido y naturaleza discutible, pero es de más difícil explicación respecto de los principios de evaluación de impacto ambiental, de prevención y de precaución, más aún cuando la doctrina y la práctica internacional e interna avalan el alto grado de aceptación y de reconocimiento que tales principios tienen en la actualidad como un medio razonablemente eficaz para la protección internacional del medio ambiente<sup>7</sup>.

Trasciende, por tanto, centrar nuestro examen en la reciente sentencia adoptada por el TIJ, el 20 de abril de 2010, en el *asunto de las plantas de celulosa sobre el Río Uruguay* a la vista del gran interés que ofrece

4. CERVELL HORTAL: «El TIJ y los ríos internacionales...», cit., p.176.

5. Aprobada por la Resolución 51/299 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, de 21 de mayo de 1997.

6. CERVELL HORTAL: «El TIJ y los ríos internacionales...», cit., p.176-177.

7. RODRIGO HERNÁNDEZ, A. J., «La aportación del Asunto...», cit., p. 807. Sobre el particular Vid. también SOHNLE, J., «Irruption du Droit de l'Environnement dans la Jurisprudence de la CIJ: l'affaire Gabčíkovo-Nagymaros », *Revue Générale de Droit International Public* , 1998, pp. 85-119.

desde la doble vertiente del Derecho internacional fluvial en relación con el uso de los cursos de agua internacionales para fines distintos de la navegación y del Derecho internacional del medio ambiente. A la luz de esta sentencia valoraremos cuál ha sido la posición del TIJ ante un proyecto de *naturaleza industrial* susceptible de afectar a la gestión, ordenación y protección óptima de un río internacional: el Río Uruguay, que constituye, como es conocido, una frontera natural entre Argentina y Uruguay y un afluente del Río de la Plata, conformando junto con los ríos Paraná y Paraguay la Cuenca del Plata<sup>8</sup>. Nos encontramos por tanto ante un curso de agua internacional que, en los términos del art. 2 apdos. a) y b) de la «Convención sobre el derecho de los usos de los cursos de agua internacionales para fines distintos de la navegación», se define como un sistema de aguas de superficie y subterráneas, algunas de cuyas partes se encuentran en Estados distintos que, en virtud de su relación física, constituyen un conjunto unitario que fluye hacia una desembocadura común.

## Orígenes y desarrollo del conflicto

En las raíces del conflicto desatado entre la República Argentina y la República Oriental del Uruguay a comienzos del año 2004 por el establecimiento de plantas de celulosa sobre el Río Uruguay «subyace un profundo debate que ambos países han evitado, pero que el movimiento sindical y las fuerzas progresistas de la región han venido destacando desde hace ya varios años. Se trata de la necesidad de debatir las estrategias económicas y la complementariedad productiva entre los países del MERCOSUR en la actividad forestal de la madera y del papel», al objeto de determinar hasta qué punto el modelo forestal basado en la dualidad eucalipto-celulosa, que están impulsando todos los países de América del Sur desde hace ya varias décadas (en particular Argentina, Brasil, Chile y Uruguay) resulta compatible con el desarrollo sostenible de la región<sup>9</sup>. A lo largo de los últimos 30 años el área costera del Río Uruguay, considerada como la zona de bosque natural más importante del Uruguay y una de

---

8. El Río Uruguay nace en territorio brasileño, en la Serra Peral, en la confluencia de los ríos Canoas y Pelotas entre los Estados de Río Grande do Sul y Santa Catarina. Sirve como frontera entre Argentina y Brasil, hasta el punto en que recibe las aguas del Cuareim, afluente desde la margen izquierda que sirve a su vez como frontera entre Brasil y Uruguay. Después el río continúa su recorrido hacia el Sur, hasta la localidad de Nueva Palmira, en donde desemboca en el Río de la Plata. De sus 1770 km, 508 km transcurren enteramente en territorio uruguayo y argentino.

9. ROBLES, A./SANGUINETTI, M., «Conflicto entre Argentina y Uruguay por la instalación de dos plantas de celulosa sobre el río Uruguay», *Revista del Instituto del Mundo del Trabajo*, 14/02/2006, <http://www.mundodeltrabajo.org.ar>.

las más relevantes de Argentina ha pasado a designarse «zona foresto-industrial»<sup>10</sup>.

En 1990, la Empresa Nacional de Celulosas de España (en adelante ENCE) se establece en Uruguay, levantando un complejo de transporte –la Terminal Logística M’Bopicuá S. A. emplazada a la altura del km. 108 del Río Uruguay, a 12 kms. río arriba de la ciudad de Fray Bentos–. Tras quince años de actividad, ENCE decide emprender la construcción de una *planta de fabricación de pasta de celulosa* –denominada «Celulosa M’Bopicuá (en adelante «CMB»)– en los alrededores de la ciudad de Fray Bentos<sup>11</sup>. A tal efecto, en julio de 2002, ENCE comunica a la Dirección Nacional de Medio Ambiente (en adelante «DINAMA») de Uruguay el proyecto de instalación de la planta en el que se contenía un estudio de impacto ambiental<sup>12</sup>. En octubre de 2003, el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA) concede a ENCE la autorización ambiental previa, después de que la empresa española realizara una serie de estudios sobre impacto ambiental y el Gobierno uruguayo convocase una audiencia pública para que la población de Fray Bentos planteara las preocupaciones ambientales suscitadas por la instalación de la referida planta<sup>13</sup>.

10. Actualmente, Argentina cuenta con un millón de pinos y eucaliptos –concentrados principalmente en las provincias de Corrientes, Entre Ríos y Misiones– con 10 plantas de celulosa y una producción que ronda los 0,8 millones de toneladas. Además, la Ley N° 25.080 de inversiones para bosques cultivados, de 16 de diciembre de 1998, establece un marco legal que ha fomentado la industria forestal, permitiendo que esta actividad adquiriera en el país una nueva dinámica, multiplicando por cinco el ritmo de forestación anual con un importante flujo de inversiones en plantas de celulosa y papel, tableros y aserraderos de escala internacional, hasta el punto de que el ex Presidente De la Rúa incluyó el sector dentro de un listado de actividades que debían lograr un desarrollo estratégico en la Argentina en los años venideros. Por su parte, Uruguay tiene unas 800.000 hectáreas de plantaciones de eucaliptos con la previsión de alcanzar a mediano plazo los 3 millones de hectáreas. La explotación forestal en Uruguay se ha convertido en una cuestión económica de interés creciente, sobre todo, desde el 2 de diciembre de 1987, fecha en la que el Gobierno adoptó la *Ley de forestación con fines industriales*.

En relación con esta cuestión Vid. DRNAS DE CLEMENT, Z., «La conservación de los bosques nativos como condición indispensable de la preservación de la diversidad biológica (el caso de las forestaciones para celulosa y madera en el área costera del río Uruguay)», Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba (República Argentina), en <http://www.acader.unc.edu.ar>

11. El emplazamiento elegido para su construcción estaba localizado en la margen izquierda del Río Uruguay en el Departamento uruguayo de Río Negro, enfrente de la ciudad argentina de Gualaguachú, al este de la ciudad de Fray Bentos, próxima al puente internacional «General San Martín».
12. En el mismo período ENCE informó a la CARU sobre el proyecto y el Presidente de este organismo solicitó el envío de una copia del estudio de impacto ambiental del referido proyecto; copia que fue remitida a la Comisión Administradora el 14 de mayo de 2003. Un mes más tarde, la Subcomisión de la CARU encargada de la calidad de las aguas y de la prevención de la contaminación toma nota del documento transmitido por Uruguay y sugiere que se envíen copias del mismo a sus asesores técnicos y a las delegaciones de las Partes.
13. El 21 de julio de 2003 se celebró en Fray Bentos una audiencia pública relativa a la solicitud de autorización ambiental con la presencia del Secretario Técnico de la CARU. Un mes después, la CARU solicitó de Uruguay una ampliación de la información en relación con diversos aspectos del Proyecto de ENCE. El 2 de octubre de 2003, la DINAMA somete a la consideración del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente uruguayo su informe de evaluación, recomendando que se otorgara a ENCE una autorización ambiental previa. Asimismo, la CARU

Ese mismo mes de octubre, la empresa la finlandesa «Botnia» anuncia la instalación de otra planta de fabricación de pulpa de celulosa. Al igual que en el caso anterior, Botnia comunica a la DINAMA el proyecto, obteniendo año y medio después la correspondiente autorización previa<sup>14</sup>.

A partir de este momento, se generó un conflicto diplomático y social entre ambos países calificado como «la guerra de la celulosa» con la consiguiente ruptura de las buenas relaciones de vecindad que venían manteniendo.

Después de varios intentos de arreglo de la cuestión entre las Partes<sup>15</sup>, Argentina optó por plantear una *demanda contra Uruguay* ante el TIJ, fundada en el hecho de que el vecino país había violado las obligaciones que le incumben de acuerdo con el Estatuto de 1975 al autorizar la construcción y la eventual puesta en funcionamiento de dos plantas de celulosa sobre el Río Uruguay, con referencia en particular a los efectos perjudiciales que las actividades de las citadas plantas tendrían sobre la

---

fue informada por la Delegación uruguaya de que la DINAMA enviaría de manera inmediata un informe sobre el citado proyecto. Y el 9 de octubre el MVOTMA otorga la autorización ambiental previa para la construcción de la planta de ENCE.

14. La planta en funcionamiento desde el 9 de noviembre de 2007 se localiza en la margen izquierda del Río Uruguay a cuatro kilómetros de Fray Bentos. La solicitud de autorización ambiental previa fue presentada por Botnia a las autoridades uruguayas el 31 de marzo de 2004. Algunos días después se celebró una reunión oficiosa entre los miembros de la CARU y los representantes de Botnia. Entre junio y noviembre de 2004, la CARU pidió informaciones complementarias respecto a la solicitud de autorización ambiental previa. El 21 de diciembre de 2004 tiene lugar la audiencia pública informativa sobre el proyecto Orion (Botnia) con la presencia de un representante de la CARU; el 11 de febrero de 2005 la DINAMA emite su estudio de impacto ambiental en relación con dicho proyecto recomendando el otorgamiento de autorización previa. Tres días después el MVOTMA concede la autorización para la construcción de la planta y de una Terminal portuaria adyacente. En la reunión de la CARU celebrada el 11 de marzo de 2005, la delegación argentina cuestiona dicha autorización previa respecto de las obligaciones procesales previstas en el Estatuto de 1975. Su posición será reiterada en una reunión posterior de 6 de mayo de 2005.

Dos meses después –el 5 de julio de 2005, sin informe previo a la CARU–, Uruguay autorizó la construcción de un puerto adyacente a la Planta Orion (Botnia) para el uso exclusivo de esta planta que incluía obras de dragado y uso del lecho del río.

15. El 2 de marzo de 2004, los Ministros de Relaciones Exteriores de las Partes, adoptaron un acuerdo al objeto de encauzar el conflicto. A tal efecto, se solicitó del Gobierno uruguayo que facilitará toda la información relativa a la construcción de las plantas de celulosa, incluyendo el Plan de Gestión Ambiental, para que en la fase operativa la CARU pudiera proceder a realizar el monitoreo de la calidad de las aguas conforme al Estatuto de 1975. En relación con las posiciones divergentes de las Partes respecto al contenido y extensión del acuerdo cuestión así como la conclusión del TIJ sobre el mismo *Vid. asunto de las plantas de celulosa sobre el Río Uruguay (Argentina c. Uruguay)*, TIJ, sentencia de 20 de abril de 2010, párrs. 125 a 131.

Un año después, el 31 de mayo de 2005, ambos gobiernos toman otro acuerdo por el proceden a la creación de un «Grupo Técnico de Alto Nivel» (GTAN) con la misión de discutir, analizar e intercambiar informaciones respecto de las posibles consecuencias derivadas de la puesta en funcionamiento de las plantas de celulosa en el ecosistema compartido del Río Uruguay. El GTAN concluyó sus actividades el 30 de enero de 2006 sin haber alcanzado un consenso. Sobre si el citado acuerdo puede ser interpretado como expresión de la voluntad de las Partes para derogar otras obligaciones de naturaleza procesal previstas en el Estatuto de 1975, ver la posición del TIJ en *Ibidem*, párrs. 132-150.

*calidad de las aguas* del Río y sus zonas de influencia. A esta demanda sobre el fondo de la cuestión siguió una *solicitud de medidas cautelares*, con el propósito de salvaguardar los derechos que el Estatuto de 1975 confiere a las Partes en relación con las *obligaciones de naturaleza procesal y sustantiva*<sup>16</sup>.

Mediante Ordenanza de 13 de julio de 2006, el TIJ rechazó las medidas cautelares solicitadas por Argentina. En su decisión, el Tribunal tras aplazar para la etapa de fondo del asunto la cuestión de si Uruguay cumplió o no plenamente con las disposiciones del Capítulo II del Estatuto de 1975 al autorizar la construcción de las dos plantas, concluye que no existen fundamentos para a lugar a las medidas solicitadas por Argentina, afirmando que «las circunstancias del caso no son de naturaleza tal que exijan el dictado de una medida cautelar ordenando a Uruguay suspender la autorización de construir las plantas de pasta de celulosa o suspender los trabajos de construcción propiamente dichos»<sup>17</sup>.

Tres meses después, el 29 de noviembre de 2006, y tras recurrir primero al *sistema arbitral del MERCOSUR* para plantear la presunta violación argentina del derecho de libre circulación en contravención de la normativa MERCOSUR<sup>18</sup>, Uruguay --en el marco del procedimiento iniciado por Argentina-- presentaba también ante el TIJ una *demandas de medidas cautelares* contra aquella en el asunto que comentamos, invocando a tal efecto los cortes de ruta sobre un puente internacional de «importancia esencial» para la comunicación entre ambos países, llevados a cabo por grupos organizados de ciudadanos Argentinos con el objeto de impedir las construcción de las plantas de celulosa en territorio Uruguayo, así como también los considerables daños económicos que estos cortes suponían.

16. Vid. *Affaire relative à des usines de pâte à papier sur le fleuve Uruguay (Argentine C. Uruguay)*, Ordonnance 13 Juillet 2006 (mesures conservatoires), CIJ, *Affaires* (2006), párrs. 64 y 65.

17. *Ibidem*, párr. 77 de la Orden. El Tribunal sostiene que no se observan elementos que prueben «que la decisión de Uruguay de autorizar la construcción de las plantas generaría un riesgo inminente de perjuicio irreparable para el medio acuático del Río Uruguay o para los intereses económicos y sociales de las poblaciones ribereñas establecidas en el margen argentino del río». Argentina, según el TIJ, no ha presentado evidencias suficientes que apunten a que la construcción de las plantas implicaría un perjuicio irreparable para el medio ambiente, ni ha probado que la construcción de las plantas representaría un riesgo de perjuicio económico y social irreparable (*Ibidem*, párr. 73 de la Orden.).

18. Véase sobre este asunto ARBUET-VIGNALI, H., «La guerra de papel. Reflexiones sobre el hecho y las posibilidades de sus Tribunales», en W. Hummer, (ed) y N.B. Mellado, (coord.), *Cooperación y Conflicto en el MERCOSUR*, Córdoba-Argentina, 2007, pp. 137-158. GAJATE, R. M., «El conflicto de las pasteras. Los pronunciamientos de la Corte Internacional de Justicia y del Tribunal Ad Hoc del MERCOSUR», en *Ibidem*, pp. 159-182 PASTORI FILLLOL, A.: «La (no) aplicación del Laudo del Tribunal Ad hoc del MERCOSUR sobre libre circulación en la controversia entre Uruguay y Argentina», en *Ibidem*, pp. 183-215. DRNAS DE CLEMENT, «Un fallo postmoderno (Laudo de 06/09/06 del TAH del MERCOSUR)», *DeCITA*, Vol. 7, Brasil-Argentina, 2007 (accesible en <http://www.acader.unc.edu.ar/artimfallloposmoderno.pdf>). De la misma autora vid. «Cuestiones de hecho y de Derecho en la controversia por las celulósicas del Río Uruguay», *Revista Agenda Internacional*, Instituto de Estudios Internacionales de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2006.



Uruguay pedía al TIJ la indicación de las siguientes medidas: adopción por Argentina de todas las medidas razonables y adecuadas para prevenir o hacer cesar la interrupción de la circulación entre los dos países; que se abstuviese de toda medida susceptible de agravar o extender el conflicto, así como también de cualesquiera otras que puedan afectar los derechos de Uruguay en disputa ante el TIJ.

Iniciado el año 2007 el Tribunal, después de haber oído a las Partes, rechazó la solicitud uruguaya, concluyendo al respecto que no existía al presente un riesgo inminente de perjuicio irreparable a los derechos de Uruguay objeto de la controversia, causados por los bloqueos de los puentes y rutas que conectan a ambos Estados. Además, el Tribunal reiteró a las Partes la indicación formulada en su Orden de 13 de julio de 2006 acerca de cumplir con sus obligaciones en virtud del Derecho internacional y con los *procedimientos de consulta y cooperación* contemplados en el Estatuto de 1975, constituyendo la CARU el foro previsto al respecto; y de abstenerse, asimismo, de cualquier acción que pueda hacer más difícil la resolución de la presente controversia<sup>19</sup>.

El TIJ, además en su decisión de 14 de septiembre de 2007, fijó el 29 de enero y el 29 de julio de 2008, respectivamente, como fechas de expiración de los plazos para que Argentina y Uruguay presentasen escritos de replicas y contrarrélicas en el asunto relativo a las plantas de celulosa sobre el Río Uruguay.

Entre tanto y a la espera de que se produjera el pronunciamiento del TIJ sobre el fondo del asunto, la planta Orion (Botnia) entró en funcionamiento<sup>20</sup>.

Finalmente, el 20 de abril de 2010, el TIJ emitió su fallo en el que considera lo siguiente: 1) La República Oriental del Uruguay ha violado sus obligaciones procesales bajo los artículos 7 a 12 del Estatuto del Río Uruguay. La declaración del Tribunal de esta violación constituye una satisfacción apropiada; 2) Uruguay no ha violado sus obligaciones sustantivas bajo los arts. 35, 36 y 41 del Estatuto; 3) Todas las otras peticiones de las Partes son rechazadas

Examinadas las raíces del conflicto y los hechos que motivaron el recurso a la solución judicial nos centraremos, a continuación, en el *marco jurídico* que delimita la controversia.

---

19. Affaire relative à des usines de pâte à papier sur le fleuve Uruguay (Argentine C. Uruguay), Ordonnance 23 janvier 2007 (mesures conservatoires), CIJ, *Affaires* (2007), párrs. 50 y 53.

20. El 8 de noviembre de 2007, Uruguay autorizó la operación de la planta Orion que comenzó a funcionar al día siguiente. En diciembre de 2009, Botnia transfirió a otra empresa finlandesa (UPM), las acciones de la planta Orion. Por su parte, el 28 de marzo de 2006, la compañía española ENCE decidió suspender los trabajos preparatorios de construcción de la planta, y el 21 de septiembre de 2006 hizo pública su intención de no construir la planta en el sitio planeado sobre la costa del río Uruguay.

## Delimitación del marco jurídico

La República Argentina ha centrado su reclamación ante el TIJ por la instalación de las referidas plantas básicamente en la violación de las disposiciones comunes que regulan la utilización y aprovechamiento del Río Uruguay contenidas en el Estatuto de 1975, pasando por alto que una eventual contaminación de este río fronterizo podría tener también efectos dañosos para el Río de la Plata y su Frente Marítimo e incluso para toda el área abarcada por la Cuenca del Plata<sup>21</sup>, lo que supondría igualmente una violación de otros «acuerdos de curso de agua», en particular del «Tratado del Río de la Plata y su Frente Marítimo» de 1973, e incluso de instrumentos relativos al medio marino como la propia «Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar» de 1982<sup>22</sup>.

Aunque Argentina en su demanda señala que «Uruguay ha faltado a las obligaciones que le incumben, en virtud del Estatuto de 1975 y de las otras reglas de derecho internacional a las cuales dicho Estatuto reenvía»<sup>23</sup>, calificando los arts. 1 y 41 (a) del Estatuto de 1975 como «cláusulas de reenvío» cuyo efecto es incorporar a este instrumento las obligaciones que las Partes tienen en el Derecho internacional general y también en un determinado número de convenciones multilaterales relativas a la protección del medio ambiente, lo cierto es que en ningún momento la posición argentina fundamenta los derechos que pretende salvaguardar en una posible violación del Tratado del Río de la Plata o incluso de la Convención de las Naciones sobre el Derecho del Mar cuyo art. 194.1 establece la *obligación de cooperar para proteger y preservar el medio marino* contra la contaminación procedente de fuentes terrestres (especialmente los ríos)<sup>24</sup>.

21. El Río de la Plata drena en un área que transporta anualmente 570 millones de metros cúbicos de agua, que se nutren de las aportaciones de varios tributarios, entre ellos los ríos Paraná y Uruguay, y al desembocar en el mar se extiende a un sector de 100 millas marinas más allá del límite exterior..

22. En este sentido ya nos pronunciamos en «El conflicto de las plantas de celulosa sobre el Río Uruguay. Una valoración a la luz del Derecho fluvial internacional», *Aportes para la Integración Latinoamericana*, Instituto de Integración Latinoamericana, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales-Universidad Nacional de La Plata, N° 17, 2007, p. 5. La misma opinión es sustentada también por DRNAS DE CLEMENT, Z./HUMMER, W., «Problemas ambientales en el Río Uruguay. El caso de las pasteras (Argentina v. Uruguay)», *Cooperación y Conflicto...*, cit., pp. 120-121.

Para un examen más en detalle de esta cuestión Vid. Nuestro trabajo «La contaminación de los cursos de agua internacionales y la preservación del medio marino a la luz del conflicto de las plantas de celulosa sobre el Río Uruguay», en A. Olesti Rayo (coord.), *Derecho Internacional y Comunitario ante los retos de nuestro tiempo. Homenaje a la Profesora Victoria Abellán Honrrubia*, Marcial Pons, Madrid/Barcelona/Buenos Aires, vol. I, 2009, 616-619 y 624-627.

23. *Asunto de las plantas de celulosa sobre el Río Uruguay (Argentina c. Uruguay)*, TIJ, sentencia de 20 de abril de 2010, párrs. 22, 53 y 56.

24. Argentina se limita a mencionar la Convención de 1973 sobre el comercio internacional de especies de fauna y flora salvaje amenazadas de extinción, la Convención de Ramsar de 1971 sobre humedales de importancia internacional, la Convención de las Naciones Unidas de 1992 sobre

Uruguay también reconoce que el Estatuto de 1975 constituye el marco legal en el que se encuadra el conflicto, y constata el acuerdo de las Partes de que su interpretación debe hacerse a la luz del Derecho internacional general y de los principios generales del Derecho de los cursos de agua internacionales y del Derecho internacional del medio ambiente<sup>25</sup>.

El régimen jurídico internacional para el uso y aprovechamiento del Río Uruguay está instituido en el «Estatuto sobre la navegación y utilización de los recursos naturales del Río Uruguay», de 1975 --en vigor para ambas Partes desde el 18 de septiembre de 1976--, establecido de conformidad con el «Tratado de Límites del Río Uruguay entre la República Oriental del Uruguay y la República Argentina», de 7 de abril de 1961.

El «Tratado de Límites del Río Uruguay», aparte de regular la libertad de navegación en el tramo del Río que delimita, establece en su art. 7 que el uso del río se acordará a través de un Estatuto, el cual contendrá, entre otras disposiciones, las relativas a la conservación de los recursos vivos y las destinadas a evitar la contaminación de las aguas.

El Estatuto de 1975 tiene como objetivo esencial, tal como dispone su art. 1, establecer los mecanismos comunes necesarios para el óptimo y racional aprovechamiento del Río Uruguay en estricta observancia de los derechos y obligaciones derivados de los tratados y demás compromisos internacionales vigentes para cualquiera de las Partes.

Entre otras disposiciones, el Estatuto reconoce en su art. 27 el derecho de cada Parte de aprovechar las aguas del río, dentro de su jurisdicción, para fines domésticos, sanitarios, industriales y agrícolas. Este derecho de aprovechar las aguas del río para los fines establecidos en el art. 27, se ejercerá sin perjuicio de la aplicación del *procedimiento de información y consulta*

---

diversidad biológica y la Convención de Estocolmo de 2001 sobre los contaminantes orgánicos persistentes.

Por su parte, Uruguay estima que la cuestión de saber si los arts. 1 y 41 (a) del Estatuto de 1975 pueden ser interpretados como reenviando a otros tratados en vigor entre las Partes no es pertinente y el TIJ no tendría competencia para decidir sobre alegaciones de violaciones no previstas en el Estatuto (*Ibidem*, párr. 57).

El TIJ concluye al efecto que el art. 1 del Estatuto contiene «una referencia a los ‘derechos y obligaciones emergentes de los tratados y demás compromisos internacionales vigentes para cualquiera de las Partes’, pero no se podría deducir que las Partes buscaban hacer del respeto de las obligaciones que tienen respecto de otros tratados uno de los deberes que les incumben en virtud del Estatuto de 1975; la referencia a otros tratados pone más bien el acento sobre el hecho que la adopción del Estatuto toma lugar conforme a las disposiciones del art. 7 del Tratado de 1961 y ‘en estricta observancia de los derechos y obligaciones emergentes de los tratados y demás compromisos internacionales vigentes para cualquiera de las Partes’ » (*Ibidem*, párr. 59).

Respecto al art. 41, el Tribunal concluye que nada en el texto «apoya la tesis según la cual este artículo constituiría una ‘cláusula de reenvío’. En consecuencia, las diferentes convenciones multilaterales invocadas por Argentina no son, como tales, incorporadas al Estatuto de 1975. Por esta razón, no forman parte de la cláusula compromisoria y el Tribunal no tiene competencia para zanjar la cuestión de saber si el Uruguay cumplió con las obligaciones que le incumben en virtud de estos instrumentos» (*Ibidem*, párr. 63).

25. *Ibidem*, párr. 57.

previas establecido en los artículos 7 a 12 cuando tal aprovechamiento sea de cantidad suficiente para afectar el régimen del río o la calidad de sus aguas.

Asimismo, el Estatuto crea la *Comisión Administradora del Río Uruguay* a la que asigna diversas funciones: reglamentarias, administrativas, técnicas, de gestión y de conciliación<sup>26</sup>.

26. Entre otras: dictar normas reglamentarias sobre conservación y preservación de los recursos vivos y prevención de la contaminación; coordinar la realización conjunta de estudios e investigaciones de carácter científico, especialmente los relativos al levantamiento integral del Río; establecer el régimen jurídico-administrativo de las obras e instalaciones binacionales que se realicen y ejercer la administración de las mismas; transmitir a las Partes las comunicaciones, consultas, informaciones y notificaciones que se efectúen de conformidad con el Estatuto; y cumplir las demás funciones que le han sido asignadas por el Estatuto y aquellas que las Partes convengan otorgarle por medio de canje de notas u otras formas de acuerdo. Además, puede actuar como instancia de conciliación, a propuesta de cualquiera de las Partes para todo conflicto que surja entre ellas (arts. 27, 28, 36, 44, 48, 56 y 58 del Estatuto).

En virtud del art. 53 del Estatuto de 1975, la CARU con sede en la ciudad de Paysandú adoptó el 18 de septiembre de 1976 un Reglamento interno. Los arts. 3 y 6 de dicho Reglamento completan las funciones asignadas por el Estatuto.

La CARU en el ejercicio de su poder normativo adoptó en 1987 el «Digesto sobre los usos del Río Uruguay», que tras varias enmiendas continua vigente en la actualidad. Constituye un conjunto de normas que tienen por objeto reglamentar determinados artículos del Estatuto. Su tema E3 sección 1 se refiere a la contaminación. Su finalidad es regular la prevención de la contaminación de acuerdo con lo establecido en el artículo 56, inciso a) del Estatuto». La prevención de la contaminación en el Río «se regirá por las disposiciones del Tratado, del Estatuto, de los convenios internacionales aplicables, del presente Digesto y de la legislación respectiva vigente en cada una de las Partes» (arts. 1 y 2 del Digesto).

El Digesto incluye entre las competencias de la CARU: establecer «los estándares de calidad de las aguas del Río y las condiciones de las descargas y de los vertimientos y realizar su revisión cada tres años», «promover y coordinar entre las Partes el control del cumplimiento de los estándares de calidad de las aguas del Río y de sus afluentes en la desembocadura de los mismos» y «procurar que las Partes adopten medidas de prevención y control de la contaminación en el Río y en su cuenca hidrográfica, dentro de sus respectivas jurisdicciones» (art. 1 del Digesto).

Esta amplitud y diversidad de funciones asignadas a la CARU tanto por el Estatuto de 1975 como por el propio Acuerdo constitutivo de 18 de septiembre de 1976 y el Digesto de 1987, hacen de este organismo internacional un mecanismo central, común e ineludible que debiera permitir a las Partes alcanzar «el óptimo y racional aprovechamiento del Río Uruguay».

El TIJ en su sentencia de 20 de abril de 2010 viene a reafirmar el importante papel que continúan desempeñando las comisiones fluviales internacionales como marcos institucionales permanentes de cooperación en orden a facilitar la gestión de los cursos de agua internacionales. El Tribunal recuerda que ya ha calificado a la CARU como «un mecanismo común dotado de funciones reglamentarias, administrativas, técnicas de gestión y de conciliación... a la cual se le confía la correcta aplicación de las disposiciones del Estatuto de 1975 que rige la gestión de los recursos fluviales compartidos, mecanismo ...[que] ocupa un lugar muy importante dentro del régimen de este tratado» (*Asunto de las plantas de celulosa sobre el Río Uruguay (Argentina c. Uruguay)*, TIJ, sentencia de 20 de abril de 2010, párr. 86).

El Tribunal estima que ninguna de las Partes puede salirse unilateralmente de este mecanismo en el momento que lo estime oportuno para reemplazarlo por otros cauces de consulta y comunicación. Al crear la CARU y dotarla de las competencias necesarias para el ejercicio de sus funciones, «las Partes buscaron darle las mejores garantías de estabilidad, de continuidad y de eficacia a su voluntad de cooperar para el ‘óptimo y racional aprovechamiento del Río Uruguay’». Es por esta razón que la CARU juega un papel central en el Estatuto de 1975 y no puede ser reducida a un simple mecanismo facultativo puesto a disposición de las Partes para ser utilizado a su antojo (*Ibidem*, párrs. 90 a 93).

En virtud de los arts. 35 a 39 del Estatuto, las Partes se obligan a adoptar todas las medidas necesarias en orden a la conservación, utilización y explotación de otros recursos naturales (manejo del suelo y de los bosques, utilización de las aguas subterráneas y la de los afluentes del Río, conservación y preservación de los recursos vivos) al objeto de evitar la alteración del equilibrio ecológico del Río y sus áreas de influencia.

La obligación de proteger y preservar el medio acuático frente a la contaminación se enuncia en el art. 41 en los siguientes términos:

«Sin perjuicio de las funciones asignadas a la Comisión en la materia, las Partes se obligan a:

a) Proteger y preservar el medio acuático y, en particular, prevenir su contaminación, dictando las normas y adoptando las medidas apropiadas, de conformidad con los convenios internacionales aplicables y con adecuación, en lo pertinente, a las pautas y recomendaciones de los organismos técnicos internacionales.

b) No disminuir en sus respectivos ordenamientos jurídicos:

1) Las exigencias técnicas en vigor para prevenir la contaminación de las aguas, y

2) La severidad de las sanciones establecidas para los casos de infracción.

c) Informarse recíprocamente sobre toda norma que prevean dictar con relación a la contaminación de las aguas, con vistas a establecer normas equivalentes en sus respectivos ordenamientos jurídicos».

El Estatuto establece además en su art. 42, una *responsabilidad* recíproca entre las Partes por los daños sufridos como consecuencia de la contaminación causada por sus propias actividades o por las que en su territorio realicen personas físicas o jurídicas. Esta cláusula consagra una obligación primaria de reparación, o lo que es lo mismo una *responsabilidad objetiva* por daños al medio fluvial, derivados de la actividades emprendidas bajo el control o la jurisdicción de una Parte.

Por último, los arts. 58 a 60 del Estatuto prevén un procedimiento de conciliación y el sometimiento a la solución judicial.

Nos encontramos, por tanto, ante un conjunto de disposiciones articuladas «con el fin de establecer los mecanismos comunes necesarios para el óptimo y racional aprovechamiento del Río Uruguay» que, a mi juicio, resultan adecuadas para el logro del propósito manifestado en el

art. 1 del Estatuto. Como recuerda el TIJ, el Estatuto de 1975 ha creado un «régimen completo e innovador» con disposiciones detalladas, previendo una cooperación entre las Partes en caso de actividades que tengan incidencia sobre el medio ambiente fluvial y los mecanismos conjuntos para la utilización y la protección del río<sup>27</sup>.

## La sentencia del Tribunal Internacional de Justicia de 20 de abril de 2010

La reciente sentencia adoptada por el Tribunal Internacional de Justicia en el *asunto sobre las plantas de celulosa sobre el Río Uruguay* ofrece, como subrayamos al comienzo de nuestra ponencia un enorme interés desde la doble vertiente del Derecho internacional fluvial en relación con el uso de los cursos de agua internacionales para fines distintos de la navegación y del Derecho internacional del medio ambiente. A tenor de esta sentencia vamos a intentar valorar en una primera aproximación cuál ha sido la posición del TIJ ante un proyecto de naturaleza industrial susceptible de afectar a la gestión, a la ordenación y a la protección óptima del Río Uruguay.

### Las posiciones divergentes de las Partes

El fracaso del procedimiento de conciliación previsto en el capítulo XIV del Estatuto del Río Uruguay condujo al *Gobierno argentino* a presentar una demanda ante el TIJ en la que solicita de esta instancia que diga y juzgue en esencia sobre:

- 1) El incumplimiento por Uruguay de las obligaciones que le incumben en virtud del Estatuto de 1975 y de otras normas del Derecho internacional a las que el citado Estatuto reenvía, incluyendo entre otras: a) la obligación de adoptar todas las medidas necesarias para la utilización óptima y racional del Río; b) la obligación de informar a la CARU y a la Argentina; c) la obligación de adecuarse al procedimiento de información y consulta previas establecido en los arts. 7 a 12 del Estatuto; d) la obligación de tomar todas las medidas necesarias para preservar el medio acuático fluvial e impedir su contaminación; e) la obligación de proteger la biodiversidad y las pesquerías, incluyendo el deber de realizar un estudio de impacto ambiental completo y objetivo; f) las obligaciones de cooperación en materia de prevención de la contaminación y protección de la biodiversidad.

---

27. Affaire relative à des usines de pâte à papier sur le fleuve Uruguay (Argentine C. Uruguay), Ordonnance 13 Juillet 2006..., cit., párr. 81.

- 2) La comisión por Uruguay de un hecho internacionalmente ilícito y la responsabilidad internacional que le incumbe.

Por su parte, el *Gobierno de Uruguay* en la duplica presentada al TIJ solicita de la alta instancia jurisdiccional que rechace las peticiones argentinas y le reconozca el derecho de continuar con la explotación de la planta de Botnia de conformidad con las disposiciones del Estatuto de 1975.

### La división funcional del Estatuto de 1975

Pese a que el TIJ ha dividido su pronunciamiento central básicamente en dos partes: «la alegada violación de las obligaciones procesales» (Capítulo III) y las «obligaciones sustantivas (Capítulo IV), no significa que no reconozca la unidad normativa del Estatuto. El Tribunal considera que existe un vínculo funcional entre las dos categorías de obligaciones previstas en el Estatuto: las *obligaciones de naturaleza procesal* contenidas en los arts. 7 a 12 del Estatuto de 1975 y las *obligaciones sustantivas o de fondo* de los arts. 1, 27, 35, 36 y 41 (a) de dicho Estatuto. Ambas categorías de obligaciones se complementan perfectamente a fin de que las Partes puedan cumplir con el objeto del Estatuto fijado en su art. 1. Ahora bien, a juicio del Tribunal, el Estatuto no indica que una Parte podría cumplir con las obligaciones de fondo respetando solamente las obligaciones de naturaleza procesal, ni que una violación de estas últimas implicaría automáticamente la de las obligaciones de fondo. Además, este vínculo no impide que los Estados partes sean llamados a responder separadamente respecto de unas y otras, según su propio contenido, y asumir, si corresponde, la responsabilidad que surgiera, según el caso, de su violación<sup>28</sup>.

En todo caso, lo opinable de esta división funcional realizada por el TIJ es que al pronunciarse sobre la violación de las obligaciones sustantivas, el Tribunal no vuelva sobre las obligaciones de naturaleza procesal calificadas por la propia instancia de «indispensables» para alcanzar el objetivo fijado en el art. 1 del Estatuto del Río Uruguay: aprovechar los usos del río, lograr su aprovechamiento sostenible y prevenir los riesgos susceptibles de afectar al régimen del Río o a la calidad de sus aguas.<sup>29</sup>

---

28. *Asunto de las plantas de celulosa sobre el Río Uruguay (Argentina c. Uruguay)*, TIJ, sentencia de 20 de abril de 2010, párrs. 77 a 79. Para Argentina una violación de las obligaciones instrumentales acarrearía automáticamente la de las obligaciones de fondo, en la medida en que las dos categorías de obligaciones son indivisibles. Según Uruguay, las obligaciones de naturaleza procesal tienen como objetivo facilitar la puesta en marcha de las obligaciones sustantivas ya que las primeras constituyen un medio y no un fin. Pero Uruguay rechaza la posición Argentina porque a su juicio resulta confusa al hacer creer que la violación de obligaciones instrumentales se traduce necesariamente en la de obligaciones de fondo (*Ibidem*, párrs. 72 a 74.).

29. En su opinión disidente conjunta los jueces Simma y Al-Khasawneh subrayan que el TIJ reconoce

## Sobre la violación de obligaciones de naturaleza procesal de los artículos 7 a 12 del Estatuto de 1975

El TIJ constata que Argentina y Uruguay concuerdan en reconocer que las plantas de celulosa proyectadas así como el proyecto de construcción de una Terminal portuaria en Fray Bentos para el uso exclusivo de la planta de Botnia, eran obras de entidad suficiente para entrar en el ámbito de aplicación de los arts. 7 a 12 del Estatuto, y que, por lo tanto, la CARU tendría que haber sido informada; sin embargo, difieren respecto al contenido de esta información y cuándo deba producirse.

En su sentencia, el Tribunal considera que Uruguay ha violado las obligaciones de naturaleza procesal previstas en los arts. 7 a 12 del Estatuto del Río Uruguay. A tal efecto, concluye que Uruguay, al no informar a la CARU de los trabajos proyectados antes de otorgar la autorización inicial para cada planta y de la autorización de la construcción de la Terminal portuaria adyacente a la planta Botnia, no ha cumplido con la obligación que le impone el párr. 1 del art. 7 del Estatuto. Asimismo, Uruguay tampoco ha cumplido con la obligación de notificar las obras proyectadas de acuerdo con los párrs. 2 y 3 del citado art. 7, toda vez que la notificación a la otra Parte de los estudios de impacto ambiental para las plantas ENCE y Botnia no se ha llevado a cabo por conducto de la CARU y se produjo después de haber otorgado las autorizaciones iniciales a las dos empresas en cuestión.

A la vista de estas conclusiones del TIJ, vamos a examinar a continuación como la instancia judicial interpreta y aplica las disposiciones del Estatuto de 1975 que afectan a la controversia en cuestión.

El art. 7 del Estatuto recoge la obligación de *información y consulta previas* a cargo del Estado ribereño que se proponga emprender una obra o utilización en el curso de agua internacional susceptible de producir alteraciones o daños sensibles a otro Estado ribereño<sup>30</sup>.

El parr. 1 del art. 7 fija un plazo máximo de 30 días para que la Comisión Administradora, una vez recibida la comunicación del Estado que proyecte realizar la obra, determine sumariamente si la misma es susceptible de causar un daño sensible a la otra Parte.

---

el vínculo funcional entre obligaciones de procedimiento y sustantivas, sin embargo no le otorga peso a esa interdependencia, añadiendo que, en opinión de ellos, una simple declaración de violación por parte de Uruguay de las obligaciones procesales no es una manera adecuada de considerar esta interrelación

30. Esta obligación, tal como dispone el art. 13 se extiende «a todas las obras... sean nacionales o binacionales, que cualquiera de las Partes proyecte realizar, dentro de su jurisdicción, en el río Uruguay fuera del tramo definido como río y en las respectivas áreas de influencia en ambos tramos». Sin embargo, el TIJ inexplicablemente en su sentencia omite toda referencia a este art. 13 del Estatuto de 1975.



Independientemente de la decisión que adopte la CARU, el Estado que proyecte realizar la obra deberá también notificar a la otra Parte por conducto de la propia Comisión. Dicha notificación se acompañará de todos los datos técnicos y la información disponibles que permitan al Estado notificado evaluar los efectos posibles de la obra proyectada.

En relación con el contenido de este artículo, el TIJ constata que la obligación de informar a la CARU sobre la realización de cualesquiera obra de entidad suficiente para afectar a la navegación, el régimen del río o la calidad de sus aguas, constituye, como resulta lógico, la primera etapa de todo el mecanismo procesal que permite a las Partes alcanzar el objetivo de la utilización óptima y racional del Río Uruguay. La información que debe enviarse a la CARU en esta etapa inicial, deberá permitir determinar de forma sucinta y rápida si el proyecto es susceptible de causar un daño sensible a la otra Parte. A juicio del Tribunal la información no consistirá necesariamente en una evaluación completa del impacto ambiental del proyecto en cuestión, que exige muchas veces más tiempo y recursos<sup>31</sup>. Esto explica, en opinión del Tribunal, «la diferencia entre la terminología del primer párrafo del artículo 7 relativo al requerimiento de informar a la CARU, y la del tercer párrafo referente al contenido de la notificación dirigida a la otra parte en una etapa ulterior, permitiéndole así ‘hacer una evaluación del efecto probable que la obra ocasionará a la navegación, el régimen del río o a la calidad de sus aguas’ ».<sup>32</sup>

El art. 7 prevé, por tanto, dos alternativas posibles: a) que la obra proyectada sea susceptible, según la CARU, de causar un daño sensible a la otra Parte, en cuyo caso el Estado que proyecte la obra en virtud de la obligación de no causar daños sensibles, deberá adoptar todas las medidas apropiadas para impedir que se causen tales daños o eliminar o mitigar esos daños; b) que la CARU habiendo sido debidamente informada, no adopte una decisión en el plazo previsto, debiendo entonces la Parte interesada notificar el proyecto a la otra Parte a través de la misma Comisión.

El desarrollo del *procedimiento de información y consulta previas* se regula en los arts. 8 a 12 del Estatuto. De acuerdo con estas disposiciones, la Parte notificada, a partir del día en que su Delegación haya recibido la notificación, tendrá un plazo de ciento ochenta días para pronunciarse sobre

---

31. *Asunto de las plantas de celulosa sobre el Río Uruguay (Argentina c. Uruguay)*, TIJ, sentencia de 20 de abril de 2010, párrs. 94 y 105. Los estudios de impacto ambiental exigidos para tomar una decisión sobre cualquier proyecto que pueda causar un daño significativo transnacional a otro Estado deberán ser notificados por la parte interesada a la otra parte a través de la CARU, en virtud de los párrs. 2 y 3 del art. 7 del Estatuto. Esta notificación tiene por objeto permitir a la parte notificada participar en el proceso a fin de garantizar que el estudio sea completo, así podrá luego considerar el proyecto y sus efectos con conocimiento pleno de los hechos. Además, la notificación debe tener lugar antes de que el Estado involucrado decida sobre la viabilidad ambiental del Proyecto (*Ibidem*, párrs. 119-120).

32. *Ibidem*, párrs.104-105.

el proyecto. Si la documentación aportada por la Parte que proyecte realizar la obra fuera incompleta, la Parte notificada dispondrá de treinta días para hacérselo saber a aquella, por intermedio de la Comisión Administradora. En este caso, el plazo de los ciento ochenta días comenzará a correr a partir del día en que la Delegación de la Parte notificada haya recibido la documentación completa. Además, si la complejidad del proyecto lo requiere, este plazo podrá ser prorrogado por la Comisión Administradora.

Si la Parte notificada no contestara dentro del plazo establecido o si manifestara objeciones, la Parte notificante podrá autorizar la realización de la obra proyectada. No obstante, la parte notificada tendrá derecho a inspeccionar la obra que se esté ejecutando a los efectos de comprobar si se ajustan o no al proyecto presentado.

Ahora bien, si la Parte notificada concluyera que la ejecución de la obra puede producir un perjuicio sensible a la navegación, al régimen del río o a la calidad de sus aguas, lo comunicará, a través de la CARU, a la otra Parte dentro del plazo fijado de los ciento ochenta días, precisando, entre otras cuestiones, cuáles son los aspectos de la obra susceptibles de ocasionar un daño sensible, las razones técnicas que permiten llegar a esa conclusión y las modificaciones que se sugieren al proyecto.

En el caso de que las Partes no se pongan de acuerdo y expirado el período de negociación, el art. 12 del Estatuto les ofrece la posibilidad de acudir al procedimiento judicial indicado en el art. 60.

De acuerdo con el análisis realizado hasta aquí, se advierte que las aportaciones y consideraciones del Tribunal no han sido todo lo relevantes que esperábamos. Así, por ejemplo, en relación con el *procedimiento de información y consulta previas* regulado en los arts. 8 a 12 del Estatuto, el TIJ se limita a recordar el enunciado de estos artículos considerando que las obligaciones en ellos contenidas (de informar, de notificar y de negociar), constituyen un medio apropiado, aceptado por las Partes, para alcanzar el objetivo fijado en el art. 1 del Estatuto de 1975. Lo más que apunta el Tribunal es que «Estas obligaciones se revelan aún más indispensables cuando se trata, como en el caso del Río Uruguay, de un recurso compartido que únicamente podrá ser protegido por medio de una cooperación estrecha y continua entre los ribereños»<sup>33</sup>. En ningún momento, como ya avanzamos, el TIJ se refiere al mencionado art. 13 del Estatuto y de pertenencia en el asunto. La construcción de las papeleras afecta no solo al río propiamente dicho sino también a las respectivas áreas de influencia de los tramos argentino y uruguayo.

Por nuestra parte entendemos que la exigencia de intercambio de información y celebración de consultas previas respecto de todos los efectos de las medidas que se proyecten, elimina la posibilidad de que los

---

33. *Ibidem*, párr. 81.

Estados ribereños determinen unilateralmente la naturaleza real de dichos efectos. Su finalidad es contribuir a evitar controversias entre los Estados de un curso de agua internacional. Más aun la ejecución de las medidas proyectadas debe resultar compatible con el *principio de la utilización y participación equitativa y razonable*<sup>34</sup> y la *obligación de no causar daños sensibles* regulados en la Convención sobre el derecho de los usos de los cursos de agua internacionales para fines distintos de la navegación» de 1997.

En ningún momento a lo largo de su Sentencia, el TIJ alude a esta Convención que aunque todavía no ha entrado en vigor constituye un acuerdo marco de principios y normas para la promoción de la utilización óptima y sostenible de los cursos de agua internacionales.

### La violación de obligaciones sustantivas

El TIJ concluye que Uruguay no violó las obligaciones sustantivas establecidas en el Estatuto de 1975 (arts, 35, 36 y 41). En esta ponencia nos referiremos exclusivamente a la *obligación de prevenir la contaminación y preservar el medio acuático* recogida en el art. 41. Según el Tribunal «no existe evidencia concluyente en las actuaciones, que muestre que las descargas de efluentes de la planta Botnia haya tenido efectos deletéreos o causado daño a los recursos vivos o a la calidad del agua o al equilibrio ecológico del río desde que comenzó a funcionar en noviembre de 2007. Consecuentemente, sobre la base de la evidencia que le ha sido sometida, la Corte no puede concluir que Uruguay ha violado sus obligaciones bajo el artículo 41»<sup>35</sup>.

34. En relación con el principio de la *utilización y participación equitativa y razonable*, Argentina sostiene que al interpretar el Estatuto de 1975 de conformidad con el principio del uso equitativo y razonable se deben tomar en cuenta los usos preexistentes legítimos del río, incluido en particular su uso para fines recreativos y turísticos. Uruguay, por su parte, afirma que no ha violado este principio y además añade que nada en dicho principio favorece los usos preexistentes del río, como el turismo o la pesca, sobre nuevos usos (*Ibidem*, párrs. 170-171).

Es cierto que deben tomarse en consideración y de forma conjunta los usos actuales de un curso de agua internacional junto con el uso o los usos que se pretendan realizar. La actualidad o antigüedad del uso es tan solo un factor a apreciar en la determinación de lo que se considera equitativo y razonable, y ello tras ser valorado con el resto de los usos que en ese momento se dan o podrían darse, junto con todos sus efectos, positivos y negativos, así como con la existencia de posibles alternativas a dicha utilización (AURA Y LARIOS DE MEDRANO, A.M.<sup>a</sup>, *La regulación internacional del agua dulce. Práctica española*, Navarra, Thomson Aranzadi, 2008, p. 135).

El uso actual aparece por tanto como una de las circunstancias a tener en cuenta al determinar la utilización equitativa y razonable de un curso de agua internacional. El art. 10 de la Convención sobre el derecho de los usos de los cursos de agua internacionales para fines distintos de la navegación» de 1997 señala «salvo acuerdo o costumbre en contrario, ningún uso de un curso de agua internacional tiene en sí prioridad sobre otros usos. En caso de conflicto entre varios usos, éste se resolverá sobre la base de los artículos 5 y 7 de la citada Convención».

Es de observar que en su Sentencia, el TIJ nada dice sobre la *prioridad de usos*.

35. *Ibidem*, párr. 265.

Una vez más en los párrafos correspondientes de la sentencia, el TIJ se limita a recordar y constatar el contenido del art. 41 del Estatuto<sup>36</sup>. No obstante, el Tribunal reconoce que la obligación contenida en dicho artículo es una obligación de actuar con la diligencia debida respecto de todas las actividades que tienen lugar bajo la jurisdicción y control de cada Parte. Se trata de una obligación que implica no sólo la adopción de las normas y medidas apropiadas, sino también un cierto nivel de vigilancia en su puesta en ejecución y en el ejercicio del control administrativo aplicable a los operadores públicos y privados, para salvaguardar los derechos de la otra Parte»<sup>37</sup>. Esta apreciación de la instancia judicial nos da pie para advertir que nos encontramos ante una obligación clave para el logro del aprovechamiento óptimo y racional del río Uruguay en el marco fijado por el art. 27 del Estatuto de 1975; obligación que además no podemos desvincular del principio de uso equitativo y razonable. Es más un uso que comporte daños sensibles al medio ambiente, como sería el caso de la contaminación, en ningún caso puede justificarse como uso equitativo y razonable.»<sup>38</sup>. El TIJ en la sentencia que comentamos llama la atención sobre este punto al reconocer que «tal utilización no puede ser considerada equitativa y razonable si los intereses del otro Estado ribereño en el recurso compartido y la protección ambiental de este último no son tenidos en consideración. Consecuentemente, la opinión de la Corte es que el art. 27 contiene esta interconexión entre el aprovechamiento equitativo y razonable de un recurso compartido y el equilibrio entre

36. Para el TIJ «la obligación asumida por las Partes en el art. 41... consiste en adoptar las normas y medidas apropiadas dentro del marco de sus respectivos ordenamientos jurídicos internos para proteger y preservar el medio acuático fluvial y prevenir la contaminación. Esta conclusión esta avalada por el texto de los subpárrafos (b) y (c) del art. 41, que se refieren a la necesidad de no reducir los requisitos técnicos y la severidad de las sanciones que ya están en vigor en las respectivas legislaciones de las Partes así como a la necesidad de informarse recíprocamente sobre las normas que promulguen al objeto de establecer normas equivalentes en sus ordenamientos jurídicos» (*Ibidem*, párr. 195).

En segundo lugar, el Tribunal indica que «la simple lectura del texto del artículo 41 indica que son las normas a ser dictadas por las Partes en sus respectivos ordenamientos jurídicos que deben ‘de conformidad con los convenios internacionales aplicables’ y ‘con adecuación, en lo pertinente, a las pautas y recomendaciones de los organismos técnicos internacionales’» (*Ibidem*, párrs. 195 y 196).

37. *Ibidem*, párr.197.

38. Tanto en los debates de la CDI como en la doctrina se ha manifestado esta opinión. Ver GAJA, G., «River Pollution in International Law», *Recueil des Cours*, Colloque, 1973, pp. 371-374. AURA Y LARIOS DE MEDRANO, *La regulación internacional...*, cit., pp. 201-203. CARDONA LLORENS, J., «¿Hacia un cambio de paradigma en la naturaleza jurídica del agua dulce?», *El agua como factor...*, cit., p. 324. HERRERO DE LA FUENTE: «Hacia un Derecho internacional del agua», *El agua como factor...*, cit. p. 96. PIGRAU SOLÉ, A.: *Generalidad y Particularismo en el Derecho de los usos de los cursos de agua internacionales. Reflexiones en torno al proyecto de artículos de la Comisión de Derecho Internacional*, Barcelona, 1994, pp. 81 y 83.

En su comentario al art. 7 definitivamente aprobado por la CDI se decía que «un uso que cause daños sensibles a la salud y seguridad humanas se entiende que no es, intrínsecamente, equitativo ni razonable» (*Anuario de la CDI*, 1994, Vol. II, segunda parte, p. 112).

el desarrollo económico y la protección ambiental que es la esencia del desarrollo sostenible»<sup>39</sup>.

Por otro lado, el TIJ al considerar la obligación de proteger y preservar el medio acuático, bajo el art. 41 a) y b) del Estatuto del Río Uruguay, indica que para que las Partes puedan cumplir adecuadamente con esta obligación deben llevar a cabo un *estudio de impacto ambiental*. En opinión de la alta instancia jurisdiccional la *obligación de proteger y preservar* con respecto a las actividades que son susceptibles de causar daño transfronterizo debe ser interpretada de acuerdo con la práctica que en los últimos años viene ganando gran aceptación entre los Estados, «que puede ser considerada un requisito bajo el Derecho internacional general de emprender un estudio de impacto ambiental donde existe riesgo de que la actividad industrial propuesta pueda tener un impacto ambiental en un contexto transfronterizo, en particular en un recurso compartido». La diligencia debida, y el deber de vigilancia y prevención que implica, podrán considerarse que no fue ejercida, si la parte que proyecta obras susceptibles de afectar el régimen del río o la calidad de sus aguas no realizó un estudio de impacto ambiental de los efectos potenciales de aquellas obras. Ahora bien, el Tribunal también reconoce que ni el Derecho Internacional general ni el Estatuto del Río Uruguay, especifican el alcance y contenido de un estudio de impacto ambiental. A juicio del TIJ, corresponde a cada Estado determinar en su legislación interna o en el proceso de autorización de un proyecto, el contenido específico del estudio de impacto ambiental exigido en cada caso, teniendo en cuenta la naturaleza y magnitud del proyecto propuesto y su posible impacto adverso sobre el medio ambiente además de la necesidad de ejercitar la diligencia debida durante la realización de ese estudio<sup>40</sup>.

39. *Asunto de las plantas de celulosa sobre el Río Uruguay (Argentina c. Uruguay)*, TIJ, sentencia de 20 de abril de 2010, párr. 177.

40. *Ibidem*, párrs. 204 y 205. El TIJ considera también que «una evaluación de impacto ambiental debe ser realizada antes de la puesta en funcionamiento de un proyecto. Además, una vez que las operaciones han comenzado y, si es necesario, a lo largo de la vida del proyecto, debe llevarse a cabo un monitoreo continuo de sus efectos en el medio ambiente» (*Ibidem*, párr. 205). A tal efecto, debemos recordar que el art. 28 del Estatuto de 1975 obliga a las Partes a suministrar a la CARU, semestralmente, una relación detallada de los aprovechamientos que emprendan o autoricen en las zonas del Río Uruguay sometidas a sus respectivas jurisdicciones, con el fin de que la Comisión Administradora controlen si los mismos, en su conjunto, producen perjuicios sensible

El Tribunal se pronuncia a favor de la aceptación del principio de *evaluación del impacto ambiental* incorporado en buena parte de las legislaciones nacionales y recogido en el principio 17 de la Declaración de Río, en diversas convenciones internacionales (como, por ejemplo, la Convención de 1991 sobre la Evaluación del Impacto en un contexto transfronterizo), en algunas declaraciones de principios (así los «Objetivos y Principios de Evaluación del Impacto Ambiental del Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente de 1987 o la Resolución del Instituto de Derecho Internacional sobre los «Procedimientos para la adopción e implementación de las normas en el ámbito del medio ambiente» de 1997).

El TIJ aboga así por el reconocimiento de un principio propio del Derecho Internacional del medio ambiente vinculándolo a la utilización y gestión conjunta de un curso de agua internacional. Ya el

## Consideración final

El TIJ concluye su fallo subrayando que el Estatuto de 1975 pone a las partes bajo un deber de cooperar entre ellas, en los términos establecidos allí, para asegurar el cumplimiento de su objeto y fin. La obligación de cooperar trae aparejado el monitoreo continuo de un establecimiento industrial. Actuando conjuntamente a través de la CARU, las Partes han instituido una comunidad de intereses y derechos en el aprovechamiento del Río Uruguay y en la protección de su medio ambiente, coordinando acciones de conformidad con el Estatuto y encontrando soluciones adecuadas a sus diferencias dentro de este marco, sin sentir la necesidad de recurrir a la solución judicial de controversias prevista en el art. 60 hasta que el presente caso fue incoado ante la Corte.

En suma, el TIJ vuelve a reiterar la idea de una necesaria comunidad de intereses entre los Estados ribereños recogida en el *asunto de la jurisdicción de la Comisión Internacional del Oder* de 1929; reafirma la obligación general de cooperar de los Estados ribereños cuyo contenido viene determinado por el *deber de intercambio regular de datos e información* canalizada a través de un mecanismo conjunto de carácter permanente, la Comisión Administradora de Río Uruguay, confirmando así sus pronunciamientos de 2006 y 2007 en los que indicaba que el foro natural para la resolución del conflicto es la CARU como marco inequívoco de cooperación.

Resulta patente que la sentencia no ha zanjado el conflicto. El funcionamiento de Botnia continúa. Ahora bien, repárese en que la decisión del TIJ no libera en ningún caso a Uruguay de su obligación general de cooperar mediante el intercambio regular de datos e información (art. 28 del Estatuto de 1975), ni por supuesto de la responsabilidad que le incumbe como consecuencia de no tomar todas las medidas necesarias para preservar el medio acuático e impedir la contaminación. Además, conviene tener presente que el art. 42 del Estatuto del Río Uruguay consagra, como ya advertí, una responsabilidad objetiva por daños al medio fluvial, derivados de las actividades emprendidas bajo el control o la jurisdicción de una Parte<sup>41</sup>.

---

juez Ch. G. WEERAMANTRY en opiniones individuales mantenidas en otros asuntos afirmaba que el principio de evaluación del impacto ambiental es un principio de carácter dinámico no limitado exclusivamente al momento de preevaluación que esta logrando un alto nivel de aceptación internacional. Vid. sus opiniones en *Demanda de examen de la situación de acuerdo con el párrafo 63 de la sentencia de 1974 en el asunto de los ensayos nucleares (Nueva Zelanda c. Francia)*, CIJ Recueil 1995, p. 344; *opinión consultiva sobre la legalidad de la amenaza o el uso de las armas nucleares*, CIJ Recueil 1996, p. 140; *Asunto relativo al Proyecto Gabčíkovo-Nagymaros (Hungria c. Eslovaquia)*, CIJ Recueil 1997, pp. 16-19.

41. Argentina, no obstante, consideró que el art. 42 resulta inaplicable en el presente caso dado que establece un régimen de responsabilidad en ausencia de actos ilícitos. El TIJ, por su parte, señala que no teniendo una reclamación por reparación basada en un régimen de responsabilidad obje-

Conforme a las reflexiones hasta aquí realizadas e independientemente del resultado final alcanzado por el TIJ en este asunto, considero que el Tribunal se ha «esforzado» por ir un poco más lejos que en el *asunto Gabčíkovo-Nagymaros*, intentando buscar una solución en el marco del Derecho internacional fluvial mediante la interpretación y aplicación de las normas que rigen la utilización del Río Uruguay contenidas en el Estatuto de 1975 y que se corresponden con las recogidas en la Convención de 1997 sobre el Derecho de los usos de los cursos de agua para fines distintos de la navegación. Con todo, el Tribunal ni menciona la Convención de 1997 y por lo que respecta al Estatuto del Río Uruguay se limita, en buena medida, a reproducir el contenido de los artículos objeto de las alegadas violaciones por las Partes implicadas en la controversia pero sin grandes aportaciones de fondo.

En todo caso, su misión, una vez más, no ha sido nada fácil al tener que enfrentarse al eterno dilema de intentar compatibilizar equilibradamente el desarrollo económico con el respeto del medio ambiente, en una región donde, como ya avanzamos, el modelo forestal está basado en la dualidad eucalipto-celulosa. Circunstancia ésta advertida por el TIJ cuando refiriéndose a la obligación de asegurar que el manejo del suelo y de los bosques no perjudique el régimen o la calidad de sus aguas (art. 35 del Estatuto), afirma que «mientras Argentina hace una extensa argumentación sobre los efectos de las descargas de la planta de celulosa en la calidad de las aguas del río, no ha presentado a la Corte argumentos similares vinculados con la relación deletérea entre la calidad de las aguas del río y las operaciones de plantación de eucalipto por Uruguay»<sup>42</sup>.

---

tiva, considera innecesario determinar si el art. 42 del Estatuto establece tal régimen (*Asunto de las plantas de celulosa sobre el Río Uruguay (Argentina c. Uruguay)*, TIJ, sentencia de 20 de abril de 2010, párrs. 270 y 271).

En relación con este régimen de responsabilidad objetiva ya tuvimos la oportunidad de subrayar que aunque las reglas del Derecho internacional en la materia hayan experimentado un desarrollo progresivo muy notable, es evidente que por el momento resulta prematuro hablar de normas generales que rijan en materia de responsabilidad objetiva por actividades que impliquen un riesgo excepcional, imponiendo a los Estados una obligación primaria de reparar el daño ecológico ocasionado a otro Estado. En el ámbito de la contaminación ocasionada en relación con las actividades de riesgo excepcional cabría pensar en distintos tipos posibles de responsabilidad internacional: a) una responsabilidad objetiva o por acto no prohibido por el Derecho internacional que surgirá —siempre en el marco de específicas regulaciones convencionales— cuando, aun habiéndose adoptado las máximas medidas precautorias, el daño sobreviene a raíz de un accidente, en cuyo caso nace la obligación de reparar el daño ecológico excepcionalmente causado; b) una responsabilidad por la comisión de un hecho ilícito internacional consistente en el incumplimiento de las reglas extraordinarias de prevención que la actividad en cuestión por la índole de su naturaleza peligrosa lleva aparejadas; c) una responsabilidad también de corte clásico como consecuencia de la negativa del Estado donde ha tenido su origen la contaminación a indemnizar los daños acaecidos a resultas del ejercicio de la actividad peligrosa siempre y cuando se trate de normas reparatorias, enunciadas en instrumentos convencionales (PONTE IGLESIAS, *La contaminación fluvial: Cuestiones de responsabilidad internacional*, Santiago de Compostela, Xunta de Galicia, 1989, pp. 351-352).

42. *Ibidem*, párr. 180.

Este asunto, cuya solución final cabe calificar de salomónica, traduce tal como hemos venido destacando repetidamente la inexorable conexión entre el desarrollo sostenible y la protección del medio ambiente, y la necesidad de articular las dimensiones económicas y sociales, con la finalidad de apoyar y promover la conservación de los recursos naturales, en particular los de carácter compartido, al objeto de prevenir, controlar y mitigar los impactos ambientales sensibles.