



Las Plantas de Celulosa en el Río Uruguay¹

El Análisis de la Normativa para una Posible Resolución del Conflicto

Marzo 2006

Comité Ejecutivo

Daniel Sabsay, Director Ejecutivo

María Eugenia Di Paola, Directora Área de Investigación y Capacitación

Andrés Nápoli, Director Área Participación Ciudadana

María Fabiana Oliver, Directora Área Comercio y Desarrollo Sustentable

info@farn.org.ar

www.farn.org.ar

¹ Junto al Comité Ejecutivo de FARN, han colaborado en la elaboración del presente documento los siguientes profesionales de la institución que se señalan a continuación en orden alfabético: Débora Bialostozky, Dolores Duverges, Natalia Machain, Daniel Perpiñal, Cristian Ruiz y Juan Martín Vezulla.

Sumario

1. Introducción. 2. Antecedentes. 3. Algunos apuntes técnicos. 4. Marco Institucional. 4.1. Estatuto del Río Uruguay. 4.2. Normativa de evaluación de impacto ambiental y participación ciudadana en ambos países. 4.3. Encuadre de la controversia. 4.3.1. La Corte Internacional de Justicia de La Haya (CIJ). 4.3.2. Otras vías. a) Corte Interamericana de Derechos Humanos. b) Mecanismos de solución de controversia en el ámbito del MERCOSUR. c) Instituciones financieras. 4.3.3. La negociación por la vía diplomática. 5. Conclusiones.

1. Introducción

El presente documento persigue como finalidad abordar diversos aspectos institucionales y jurídicos relativos a los proyectos de instalación de plantas de celulosa de M´bopicua, proyecto CMB de la filial de la empresa ENCE S.A. de España (en adelante referenciados como “*Proyecto ENCE*”) y el Proyecto Orion de la filial de la empresa BOTNIA (Oy Metsä-Botnia Ab) de Finlandia (denominándolo en este documento “*Proyecto BOTNIA*”).

La construcción de las citadas plantas en la margen izquierda del Río Uruguay, cerca de la zona urbana fraybentina y del acceso al Puente Internacional Libertador General José de San Martín que comunica Fray Bentos y Puerto Unzué, ha generado una disputa diplomática sin precedentes entre la República Argentina y la República Oriental del Uruguay, la cual requiere la urgente adopción de medidas por parte de ambos países, tendientes a buscar una solución definitiva y sustentable.

En tal sentido, las instancias y mecanismos institucionales que ambos países han acordado para adoptar las decisiones que afectan al Río Uruguay y sus intermediaciones, así como el derecho interno que rige a ambos países, adquieren una notable relevancia en la búsqueda de soluciones que motivan ampliamente la publicación del presente documento.

2. Antecedentes

En forma preliminar, se exponen un repaso y resumen de los hechos que han sucedido en relación a la instalación de las plantas referidas, y que resultan de particular importancia para el análisis de la presente controversia.

- En primer término, cabe mencionar la promoción del régimen forestal efectuada por la República Oriental del Uruguay, ya que la madera resulta uno de los insumos fundamentales para la producción de la industria papelera. Al respecto, en el año 1987 se sanciona la ley de Bosques, dando comienzo a un importante crecimiento forestal (esencialmente de la especie eucaliptos)². La ley busca promover las plantaciones, e incluye

² El informe ambiental de la empresa BOTNIA señala que: “A partir de la Ley forestal del año 1987, se forestaron extensas áreas del Uruguay con especies de rápido crecimiento. La mayoría de las plantaciones se realizaron sobre suelos declarados de prioridad forestal. Estos suelos se encuentran principalmente en 4 grandes zonas: litoral (suelos 9 según CIDE), norte (suelos 7), centro (suelos 8 y 2) y zona sur-este (suelos 2). En el año 1990, la totalidad de la superficie forestada con proyectos presentados a la Dirección Forestal (DF) ascendía a 90,000 hectáreas. Según este organismo oficial, esta área fue incrementada a 633,254 ha para diciembre del 2002. De este total, el género Eucalyptus fue el más plantado con 456,883 hectáreas seguido por el de Pinus con 170,343 hectáreas”.

subsidios, exoneraciones impositivas y créditos blandos. Modifica la ley anterior que data del 1968 y habilita posibilidades de financiamiento para trabajos de forestación, regeneración natural del bosque, manejo y protección forestal.

- En julio de 2002, ENCE presentó el Estudio de Impacto Ambiental para la implantación y operación del Proyecto CMB, con una producción aproximada de 400.000 Tn/año de pulpa de celulosa³.
- En noviembre de 2002, la Comisión Administradora del Río Uruguay (CARU), organismo de ejecución del Estatuto del Río Uruguay suscripto por ambos países⁴, solicitó a la Dirección Nacional de Medio Ambiente de Uruguay (DINAMA) el Estudio de Impacto Ambiental para la instalación de la planta antedicha, para su correspondiente análisis por parte de la Comisión.
- Durante el año 2003 se confirma la propuesta de BOTNIA y ENCE al gobierno de Uruguay para la construcción de dos industrias procesadoras de pulpa de eucaliptos con una capacidad de 1.000.000 y 500.000 toneladas de producción por año respectivamente.
- En virtud de ello, desde septiembre de 2003, residentes de Gualaguaychú⁵, zona argentina, y de la vecina localidad de Fray Bentos, en Uruguay, han demostrado su oposición al proyecto, destacando "los riesgos de contaminación del río y del aire que superan en gran medida a los pretendidos beneficios económicos y de generación de empleos tan aclamados por las evaluaciones y los patrocinadores del proyecto"⁶. La Declaración de Gualaguaychú, firmada en aquel mes de 2003, estableció una marcada oposición de la comunidad al proyecto ENCE. A partir de allí, los grupos de residentes se han reunido periódicamente a nivel nacional e internacional y han llevado a cabo numerosas protestas altamente visibles con participación de funcionarios públicos de ambos países, bloqueándose en reiteradas oportunidades el puente internacional adyacente al proyecto que une Uruguay y Argentina.
- En octubre de 2003 BOTNIA presentó la comunicación de su proyecto, y en marzo de 2004 el Estudio de Impacto Ambiental para la implantación y operación de una terminal portuaria y de una planta para la fabricación de aproximadamente 1.000.000 Tn/año de pulpa de celulosa⁷.
- El 17 octubre de 2003, el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente del Uruguay otorgó, mediante Resolución Ministerial N° 342/2003, la Autorización Ambiental Previa al Proyecto ENCE.

³ A partir de 1.500.000 m³/año de astillas de varias especies de eucaliptos.

⁴ Se incluye más abajo una descripción de los principales mecanismos previstos por el Estatuto del Río Uruguay.

⁵ A partir de los primeros informes de asociaciones ecologistas de la zona, un grupo de vecinos autoconvocados realizó una primera reunión en el club Sirio-Libanés para tratar el tema de las papeleras y un mes después realizaron la primera movilización pública.

⁶ Fuente: <http://www.cedha.org.ar/es/iniciativas/celulosa/complaint-letter-to-bbva-spa.pdf>

⁷ A partir de 3.500.000 m³/año de madera de varias especies de eucaliptos.

- Al darse a conocer la mencionada autorización, la Delegación Argentina ante la CARU, dejó asentado su especial preocupación por el incumplimiento por parte del gobierno uruguayo del art. 7 del Estatuto del Río Uruguay⁸.
- En noviembre de 2003, el Ministerio de Relaciones Exteriores del Uruguay envió a la Embajada Argentina en Montevideo, la documentación relacionada con el Proyecto ENCE que fuera presentada por la empresa ante el gobierno uruguayo, al solicitar la autorización ambiental. La delegación argentina ante la CARU recibió la documentación de su Cancillería junto con la instrucción de solicitar su consideración por parte de la CARU (nota N° 106/2004, de fecha 24 de febrero de 2004). Esta presentación no logró consenso ante la negativa uruguaya de que la CARU inicie la consideración del tema.
- Por su parte, la delegación argentina encomendó a sus asesores técnicos en materia de contaminación y calidad de aguas, dependientes del Servicio de Hidrografía Naval y del Instituto Nacional del Agua, la evaluación del material disponible. El informe de los asesores, de febrero de 2004 consideró que "La actividad a desarrollar presenta considerable impacto ambiental y se prevé, además de otras emisiones, la liberación al medio de productos tóxicos como compuestos organoclorados contenidos en los efluentes (valorados como AOX o halogenuros orgánicos absorbibles)". Asimismo, recomendaron el uso de la tecnología TCF (totalmente libre de cloro) en vez de ECF y que la CARU adopte mecanismos de control para un adecuado seguimiento del emprendimiento⁹.
- El 2 de marzo de 2004 el canciller argentino Rafael Bielsa y el canciller uruguayo Didier Operti (gobierno del ex presidente Battle) se pronunciaron respecto del curso de acción que se le daría al tema¹⁰.
- El 31 de marzo de 2004, BOTNIA presentó el Estudio de Impacto Ambiental y posteriormente fue entregando información complementaria requerida por el gobierno uruguayo en diferentes fechas hasta el 17 de enero de 2005.
- El 15 de mayo de 2004, por acta extraordinaria de las delegaciones de ambos países en la CARU, se aprueban actividades de monitoreo para la prevención y evaluación de efectos, sobre la base de la acción coordinada de los municipios y la CARU en el marco del Plan de Protección Ambiental del Río Uruguay¹¹. El equipo técnico binacional trabajó durante varios meses en la elaboración del plan de monitoreo, el que fue aprobado en el mes de

⁸ Ver actas del organismo de fecha Noviembre de 2003.

⁹ Fuente: http://www.noalapelera.com.ar/noticias.php?action=article&news_id=75.

¹⁰ De acuerdo a la información del gobierno argentino, esto implicaba facilitar por parte del gobierno uruguayo la información relativa a la construcción de la planta, y con relación a la fase operativa, encomendar a la CARU que proceda a realizar un monitoreo de la calidad de las aguas del Río Uruguay ejercido conforme a las previsiones del Estatuto del Río Uruguay. La postura del gobierno uruguayo hace hincapié en que con este entendimiento las partes habían dado por solucionada la controversia, sobre la base también de que en la memoria anual correspondiente al año 2004, que figura en la página web de la Jefatura de Gabinete, se ratifica la mención a "la solución del diferendo" (<http://www.jgm.gov.ar/Paginas/MemoriaDetallada04/ Anexos2004MinRelaciExteriores.pdf> -página 107-).

¹¹ Plan de monitoreo de la calidad ambiental del Río Uruguay en áreas de plantas celulósicas, cuya acción se centra en zonas de posible influencia de los emprendimientos mencionados y comprende la ejecución de acciones de monitoreo de la CARU, para la protección de la calidad de las aguas, biota acuática y sedimentos del Río Uruguay, abarcando el estudio de calidad de aguas y sedimento, de las comunidades bentónicas y de las comunidades de peces.

noviembre de 2004 por acuerdo de ambas delegaciones ante la CARU, durante la reunión plenaria del 12 de noviembre de 2004¹².

- Durante la primera semana de agosto de 2004, una delegación binacional viajó a Finlandia, esta delegación estuvo acompañada por el representante de BOTNIA en Uruguay.
- El 14 de febrero de 2005, el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente del Uruguay, mediante Resolución Ministerial N° 63/2005, otorgó la autorización ambiental previa a BOTNIA para su planta de producción de pasta de celulosa blanqueada y la terminal portuaria. El 5 de julio de 2005, el presidente del Uruguay firmó una resolución del Ministerio de Transporte y Obras Públicas del Uruguay en la que se le otorga a BOTNIA *"una autorización para rellenar la parte del álveo requerida para las obras portuarias"* y para construir y operar *"la terminal portuaria exclusivamente para actividades específicas inherentes a la planta de celulosa"*¹³.
- En Marzo de 2005, el Jefe de Gabinete de Ministros de la República Argentina, Alberto Fernández en oportunidad de brindar el "Informe Mensual del Jefe de Gabinete de Ministros al Honorable Congreso de la Nación" y a instancias de preguntas de la bancada opositora, respondió que las Plantas de Celulosa que se planean construir en el Río Uruguay *"no tendrían un impacto ambiental sensible del lado argentino, estimándose que el mismo se reduciría a los malos olores que habitualmente se desprenden este tipo de industrias."*¹⁴.
- El 7 de marzo de 2005, BOTNIA informó a través de dos conferencias de prensa (Montevideo y Fray Bentos) la pre-aprobación de la inversión de U\$S 1.200.000 para su emprendimiento en Uruguay, con financiamiento del Banco Mundial (a través de la Corporación Financiera Internacional "CFI"). Por otro lado, ENCE presentó ante el mismo organismo, en julio de 2005, los requisitos necesarios para el financiamiento de su proyecto¹⁵.
- El 4 de abril del 2005, el Honorable Concejo Deliberante de la Municipalidad de Colón, Entre Ríos, sanciona la declaración RS n° 13/05: *"donde solicita al gobierno de la Nación*

¹² www.mrree.gub.uy/mrree/Asuntos_Politicos/Planta%20Celu/informe.htm

¹³ En una comunicación fechada el 14/12/05 dirigida al Embajador de la República Oriental del Uruguay en la República Argentina, Francisco Bustillo, por parte del Secretario de Relaciones Exteriores de Argentina, Embajador Roberto García Moritán. El gobierno argentino protestó formalmente por esta situación señalando: *"El Gobierno de la República Argentina protesta formalmente contra estas acciones unilaterales uruguayas, que vulneran las obligaciones asumidas por la República Oriental del Uruguay en virtud del derecho internacional general y del Estatuto del Río Uruguay de 1975. En particular, dichas acciones no cumplen con: a) la obligación de asegurar que las actividades que se lleven a cabo dentro de la jurisdicción de la República Oriental del Uruguay no perjudiquen al medio ambiente de la República Argentina; y b) la obligación de informar y consultar previamente con la República Argentina sobre toda obra que pueda afectar la navegación, la calidad de las aguas o el régimen del Río Uruguay - recurso compartido entre ambos países- de conformidad con lo previsto en los artículos 7 a 12 del citado Estatuto".* Fuente: www.greenpeace.org.ar/media/informes/4862.pdf

¹⁴ Fuente: <http://www.clarin.com/diario/2006/02/11/elpais/p-01003.htm>

¹⁵ Los créditos del Banco Mundial figuran actualmente en la página web del organismo como pendientes de aprobación. La pre-aprobación del crédito ascendería a U\$S 1.800 millones para ENCE, según la CFI *"El costo total del proyecto esta estimado en 660 millones de dólares y ENCE ha comprometido otras inversiones en la planta e infraestructura para solventar el proyecto. La propuesta de financiamiento de la CFI consiste en un préstamo A de cerca de 50 millones de dólares y un préstamo B, sindicado con otras instituciones financieras, de aproximadamente 150 millones de dólares"* y BOTNIA, según la CFI *"El costo total del proyecto esta estimado en 1.200 millones de dólares. La propuesta de la inversión de la CFI consiste en un préstamo A de la propia CFI de hasta 100 millones de dólares y un préstamo sindicado B de hasta 100 millones de dólares"*

Argentina que de manera urgente, inicie las acciones pertinentes a los fines de poner en funcionamiento los mecanismos establecidos por el Estatuto del Río Uruguay”.

- El 30 de Abril de 2005 se decide la creación de la ONG Asamblea Ciudadana Ambiental de Gualeguaychú¹⁶.
- Los presidentes de Argentina y Uruguay, en la reunión realizada en Buenos Aires el 5 de mayo de 2005, y que luego fuera comunicada a través de ambas cancillerías, acuerdan la creación de una Comisión Mixta o “*Grupo Técnico de Alto Nivel Argentino-Uruguayo*” (GTAN). El objetivo de este grupo de trabajo se focalizó en la realización de estudios e intercambio de información y de seguimiento de las consecuencias que, sobre el ecosistema del Río Uruguay, produciría el funcionamiento de las Plantas de Celulosa en construcción. Dicho acuerdo establece expresamente que sus efectos no serán vinculantes. Se fija además un plazo para el Primer Informe de Avance de esta Comisión con vencimiento a fin del mes de enero de 2006.
- El 29 de junio de 2005, la Embajada Argentina en Washington presentó una nota al Presidente del Banco Mundial y al Vicepresidente Ejecutivo de la CFI, manifestando sus reservas respecto al financiamiento internacional de plantas cuya impacto ambiental no ha sido cabalmente evaluado¹⁷. La CFI informó que no aprobaría los préstamos hasta tanto se realizaran las Evaluaciones de Impacto Ambiental correspondientes.
- El 3 de agosto de 2005 se realizó la primera reunión del grupo GTAN.
- El 24 de agosto de 2005, el Gobierno argentino solicitó la cesación de todas las obras relativas al proyecto, hasta obtener los resultados de las deliberaciones del GTAN.
- En el mes de septiembre de 2005, el Gobernador de la Provincia de Entre Ríos, presenta una denuncia ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), en contra de la República Oriental del Uruguay por numerosas violaciones a la Convención Americana de Derechos Humanos, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Asimismo solicitaron se adopten medidas cautelares, conforme el Reglamento de la CIDH. Dicha presentación contó con la adhesión de la Asamblea Ciudadana Ambiental de Gualeguaychú, el Movimiento por la Vida, El Trabajo y un Desarrollo Sustentable (Uruguay), el Grupo Ecológico de Young (Uruguay), la Asociación de Maestros de Río Negro (Uruguay), y 39.633 firmas de ciudadanos.
- A lo largo del año 2005 se produjeron ocasionales cortes de ruta sobre el puente San Martín, que une las ciudades de Fray Bentos (Uruguay) y Puerto Unzué (Argentina), el más cercano a las plantas de celulosa y el más transitado de los tres que atraviesan el Río Uruguay.

¹⁶ La Asamblea Ciudadana Ambiental de Gualeguaychú es una organización que agrupa ambientalistas, grupos sociales, de comerciantes y sectores productivos rurales y urbanos. Tiene un importante apoyo social en toda la Provincia de Entre Ríos.

¹⁷ Fuente: www.clarin.com/diario/2006/03/21/elpais/p-00701.htm, www.informacionlibre.com.ar/notas.php?idstr=nacionales&id=822 y www.eges.com.ar/informes/InformePapelerasEGES.pdf

- Durante los meses de enero y febrero de 2006, los vecinos de Gualeguachú, acompañados por numerosas organizaciones de la sociedad civil, incrementaron sus protestas, hasta llegar a un bloqueo total de la ruta internacional provincial 136 de acceso al puente internacional, que asimismo se extendió a la ruta internacional provincial 135, correspondiente al puente internacional más cercano que une Colón (Argentina) con Paysandú (Uruguay)
- El 19 de enero de 2006 el Gobernador de la Provincia de Entre Ríos presentó una denuncia penal en la Justicia Federal de Concepción del Uruguay contra nueve ejecutivos de las empresas BOTNIA y ENCE, bajo el cargo de "contaminación ambiental en grado de tentativa". La misma quedó radicada ante el Juzgado de Concepción del Uruguay a cargo del Dr. Guillermo Quadrini, quien resolvió su excusación y remitió el expediente a la Corte Suprema de Justicia de la Nación. Ésta, a su vez, declaró su incompetencia en el caso, con fecha 21 de febrero de 2006, remitiendo los autos en devolución al juzgado de origen. Frente a ello, con fecha 6 de marzo el juez decide rechazar la medida precautoria solicitada, respecto de la prohibición de los tránsitos internacionales de materias primas destinadas a las instalaciones edilicias de BOTNIA y ENCE, por considerar que resulta una cuestión aduanera de competencia del Poder Ejecutivo Nacional. Con fecha 7 de Marzo ordena en la causa una serie de medidas tendientes a dilucidar los aspectos técnicos objeto de la denuncia.
- El 31 de enero de 2006 finalizó el plazo del GTAN y se elabora el informe de la Comisión Argentina.
- El 31 de enero de 2006 se aprobó por unanimidad en ambas Cámaras de la Legislatura entrerriana una resolución por la cual se solicita al gobierno nacional que Argentina presente una demanda por la construcción de las plantas en Fray Bentos ante la Corte Internacional de La Haya.
- El 14 y el 16 de Febrero de 2006, al considerarse la aprobación por el Congreso de la Nación de la solicitud de la Provincia de Entre Ríos, el Canciller Argentino Jorge Taiana informó a la Cámara de Diputados y Senadores de la Nación, que el Gobierno de Uruguay ha violado en tres ocasiones el tratado bilateral del Río Uruguay y el derecho internacional ambiental mediante la autorizaciones brindadas a ENCE y BOTNIA y sus terminales portuarias.
- El 14 de Febrero de 2006, el Presidente uruguayo envió una carta a su par argentino solicitando que intervenga en los cortes de la Ruta Internacional Provincial nº 36, a fin de garantizar la libre circulación por dicha vía.
- El 23 de febrero de 2006, el Congreso de la Nación avaló una presentación del Gobierno ante el Tribunal Internacional de La Haya, en virtud de la controversia suscitada.
- El 11 de marzo de 2006 se anuncia un acuerdo entre ambos presidentes. La declaración sostiene que los mandatarios "solicitaron un gesto simultáneo a las organizaciones ambientalistas y a las empresas constructoras de las plantas de celulosa para que respectivamente levanten los cortes de ruta y suspendan las obras por una plazo máximo de 90 días". Ello, "en la confianza de que dicha exhortación será atendida, los señores

presidentes acordaron volver a reunirse en Anchorena, Uruguay, y en Mar del Plata, Argentina, a efectos de implementar las acciones necesarias que permitan alcanzar una solución a la controversia”¹⁸.

- El 20 y 21 de marzo de 2006 respectivamente las Asambleas de Gualeguaychú y Colón decidieron levantar los cortes de ruta.
- El 26 de marzo de 2006 BOTNIA informa que suspenderá los trabajos de instalación de su fábrica. Por su parte, ENCE efectúa similar anuncio el día martes 28 de marzo. Las empresas refirieron que la decisión se basa en "el compromiso de contribuir al diálogo" entre Uruguay y Argentina. Además, que la suspensión de las obras será "de manera inmediata" y por "un período máximo de 90 días". Cabe aclarar que las empresas manifestaron que continuarán algunas obras, como las vinculadas al "movimiento de tierras y trabajos de acondicionamiento ambiental", alegando que las obras "no se pueden parar de un día para otro".

3. Algunos apuntes sobre los antecedentes técnicos

La industria del papel es considerada como una de las más contaminantes y asimismo fuerte consumidora de energía¹⁹, lo cual ha merecido especial tratamiento en el marco del derecho internacional y por la legislación ambiental más avanzada en la materia.²⁰

Los Proyectos ENCE y BOTNIA utilizarán, en el proceso de producción de papel, el proceso y tecnología denominado con el denominado método de blanqueo libre de cloro elemental (“ECF” por sus siglas en inglés).

Este proceso “Kraft” es muy utilizado en los países desarrollados²¹, donde se han elaborado pautas de referencias técnicas para exigir, que el método de producción se realice con las mejores técnicas disponibles aplicables al mismo y a sus impactos²². Las principales implicancias son generadas por los efluentes líquidos, las emisiones atmosféricas incluidos gases con malos olores y el consumo de energía, las cuales producen efectos contaminantes al medio ambiente y afectan la calidad de vida de las comunidades.

El blanqueo de la pulpa de papel a través del proceso Kraft puede utilizar tanto la tecnología TCF como el de la ECF, como será el caso de ENCE y BOTNIA. En la elección del proceso

¹⁸ Fuente: <http://www.terra.com.ar/canales/politica/134/134252.html>

¹⁹ Este último tema ha sido considerado por la Unión Europea pero no ha sido casi tratado con relevancia en este caso.

²⁰ Ver Convenio de Contaminantes Orgánicos Persistentes (Estocolmo) “PARTE II “Las siguientes categorías de fuentes industriales tienen un potencial de formación y liberación relativamente elevadas de estos productos químicos al medio ambiente: ... c) Producción de pasta de papel utilizando cloro elemental o productos químicos que producen cloro elemental para el blanqueo..” Ver asimismo la legislación de la Environmental Protection Agency (-EPA- agencia ambiental de los Estados Unidos), y de la Unión Europea.

²¹ De acuerdo a información publicada en La Nación, “en la actualidad, el 85% de las plantas en los países desarrollados produce con tecnología ECF y el 15% restante utiliza TCF y ECF. En 1996, el Banco Mundial recomendó el blanqueo TCF, pero la Convención de Estocolmo validó en 2001 que la tecnología ECF genera una contaminación similar al proceso TCF”.

²² El proceso usa sulfuro de sodio y soda cáustica y separa la celulosa de la lignina. La lignina se usa como productor de energía y se quema (fuente de olores). Luego se somete a la celulosa al blanqueo, de acuerdo a los métodos de blanqueo, que en este caso sería con dióxido de cloro (a diferencia del método del TCF que es totalmente libre de cloro –es decir, no solo de cloro elemental sino también de dióxido de cloro-).

ECF se aduce que el papel resultante es más resistente y “blanco”²³. Asimismo, que puede utilizar casi cualquier tipo de madera como insumo. Existen otras posiciones que aducen que los datos están desactualizados y que la tecnología TCF no ofrece desventajas y es menos contaminante²⁴.

Aparte de la elección de la tecnología, otro punto central está asociado a la adopción de las mejores técnicas disponibles y los documentos de referencia elaborados al respecto²⁵. Ello exige un control y monitoreo muy completo y complejo, actualizado conforme a la evolución de dichos documentos²⁶.

Respecto de este último punto, ha sido determinante eliminar la utilización de cloro elemental, prohibido por la Convención de Estocolmo y la legislación de Europa y EEUU. La Tecnología ECF (libre de cloro elemental) cumple este requisito, pero utiliza dioxina de cloro, aspecto criticado por grupos ambientales, por la producción de dioxinas y furanos, principalmente²⁷. En cambio, la TCF (totalmente libre de cloro), también autorizada, no usa este compuesto y se basa en derivados del oxígeno²⁸.

En defensa de los proyectos, el informe de la CFI concluye: “El análisis conduce a la conclusión de que ambos proyectos han aplicado las BAT (por sus siglas en inglés “mejores técnicas disponibles”) y corresponden a “plantas de celulosa modernas” aceptables a partir de Octubre de 2007. Ambas plantas darán pleno cumplimiento a los requisitos europeos”. Sin embargo, “los gerentes de planta deberán implementar un monitoreo integral para asegurar una apropiada operación, acorde con las especificaciones de diseño”.

²³ Documentos de referencia que los Estado Miembro de la UE deben tener en cuenta al momento de emitir sus permisos (BREFs UE 2001) Directiva96/61/EC, la IPPC (Integrated Pollution Prevention and Control). Ver <http://eippcb.jrc.es/pages/FActivities.htm>.

²⁴ Ver informe Greenpeace “El futuro de la producción de celulosa y las técnicas de producción más favorables al medio ambiente” www.greenpeace.org.ar

²⁵ Mejores técnicas disponibles: la fase más eficaz y avanzada de desarrollo de las actividades y de sus modalidades de explotación, que demuestren la capacidad práctica de determinadas técnicas para constituir, en principio, la base de los valores límite de emisión destinados a evitar o, cuando ello no sea practicable, reducir en general las emisiones y el impacto en el conjunto del medio ambiente. También se entender por:

- técnicas: la tecnología utilizada junto con la forma en que la instalación esté diseñada, construida, mantenida, explotada y paralizada;

- disponible: las técnicas desarrolladas a una escala que permita su aplicación en el contexto del sector industrial correspondiente, en condiciones económica y técnicamente viables, tomando en consideración los costes y los beneficios, tanto si las técnicas se utilizan o producen en el Estado miembro correspondiente como si no, siempre que el titular pueda tener acceso a ellas en condiciones razonables;

- mejores: las técnicas más eficaces para alcanzar un alto nivel general de protección del medio ambiente en su conjunto. En la determinación de las mejores técnicas disponibles conviene tomar especialmente en consideración los elementos que se enumeran en el Anexo IV.

²⁶ Ver <http://eippcb.jrc.es/pages/FActivities.htm>. En el caso de la industria del papel, se prevé para el año 2006 la revisión de los BREFs respectivos que datan del 2001. La Directiva se aplica a nuevas instalaciones o que han sido reformadas substancialmente con vigencia desde 1999 y, en el caso de instalaciones existentes, se ha dado plazo hasta Octubre de 2007. Según el informe “The Impact of Best Available Techniques (BAT) on the Competitiveness of European Industry” de la European Commission, Joint Research Centre (DG JRC), Institute for Prospective Technological Studies, 2001 se establece que la Comisión Europea organice un intercambio de información entre los Estados Miembros y las industrias relacionadas con las mejores técnicas disponibles. El European IPPC Bureau (EIPPCB), ubicado en el Institute for Prospective Technological Studies (Sevilla, España) organiza el intercambio de información y produce los documentos de referencia.

²⁷ En defensa de ello, tanto la CFI como las empresas señalan que “se emplea dióxido de cloro muy diluido en agua en lugar de cloro elemental, y este cambio redundará en una reducción de dioxinas y furanos a niveles no detectables”. [www.ifc.org/ifcext/lac.nsf/AttachmentsByTitle/Uruguay_PulpMills_SP_AnnexA/\\$FILE/CIS_SP_AnnexA.pdf](http://www.ifc.org/ifcext/lac.nsf/AttachmentsByTitle/Uruguay_PulpMills_SP_AnnexA/$FILE/CIS_SP_AnnexA.pdf)

²⁸ Como se verá Greenpeace y el informe de la delegación Argentina de la comisión binacional recomiendan la TCF.

El GTAN, en tanto, sostiene que “Teniendo en cuenta el carácter intrínsecamente contaminante del proceso KRAFT para la producción de pasta celulósica blanqueada, la magnitud de los emprendimientos (1.500.000 Tn/año)²⁹, la proximidad entre las plantas y su cercanía a centros urbanos y áreas turísticas de relevancia, las características del cuerpo receptor, limpio en general, pero con cantidades críticas de fósforo y niveles ya detectados de eutrofización lo que permite calificarlo como ecosistema acuático frágil, pero que conserva un grado de calidad ambiental que es posible y necesario proteger, y los usos del agua declarados en el lugar (aprovisionamiento para consumo humano con tratamiento convencional, protección de la vida acuática y uso recreativo con contacto directo), se estima que la descarga de efluentes prevista afectará negativamente las aguas del río, su biota y sus actuales usos³⁰”.

Por su parte, la opinión de Greenpeace al respecto es: “La pasta puede ser blanqueada con métodos que no emplean cloro (Totalmente Libres de Cloro o TCF). Para hacerlo se utilizan blanqueadores a base de oxígeno tipo peróxido de hidrógeno (agua oxigenada), ozono y oxígeno gaseoso. Existen más de 60 papeleras que ya emplean esta tecnología totalmente libre de cloro, que ha demostrado ser eficiente, posible y económicamente conveniente. Las inversiones y costos operativos necesarios para que funcione una planta papelera nueva son menores si la pasta se blanquea con métodos totalmente libres de cloro que si se emplea la tecnología tradicional de blanqueo con cloro y se tratan los barros residuales (Korhonen, 1993)”. “Eliminar el cloro no significa cerrar industrias o perder empleos, sólo requiere una reconversión, y el capital invertido para ello puede recuperarse en pocos años gracias a la reducción en el uso de energía, el tratamiento de efluentes, la disposición de los barros, la remediación y la responsabilidad legal (Singh, 1993)”. En su informe sobre la industria papelera responden a todas las críticas sobre el proceso TCF sosteniendo que no es cierto que el papel producido sea menos resistente, menos blanco o que se requiera una mayor inversión.

4. Marco institucional

El principal cuerpo normativo de cara al análisis de la presente controversia está dado por el Estatuto del Río Uruguay, que expresamente establece los mecanismos, plazos, notificaciones, etc, que deben regir en forma previa a la construcción de cualquier obra con posibles impactos negativos en el río y sus márgenes. Junto a dicho estatuto resulta fundamental analizar cómo confluye el derecho interno de cada país en materia ambiental, para luego analizar las posibilidades de escenarios y variantes de tratamiento del conflicto presentado.

4.2. Estatuto del Río Uruguay³¹

²⁹ La producción conjunta anual del total de las plantas de producción de papel ubicadas en Argentina, arroja efluentes tóxicos derivados de una producción de más de 850.000 toneladas anuales de pasta de celulosa, la mitad de la que planean producir ENCE y BOTNIA.

³⁰ En este mismo sentido surge otra crítica, de la UITA - Secretaría Regional Latinoamericana - Montevideo – Uruguay, al citar: “Stringer y Johnston (2001) sostienen que además de dioxinas y furanos, el proceso de blanqueo que utiliza dióxido de cloro (ECF) también libera una serie de sustancias tales como cloroformo, ácido clorado, y otras compuestos tóxicos que pueden ser acumulados en los tejidos de los peces. Más aún, el blanqueo con dióxido de cloro produce grandes cantidades de *clorate*, herbicida altamente potente que mata plantas y peces. Finalmente la mayoría de los organoclorados encontrados en los efluentes de plantas de celulosa aún no han podido ser siquiera identificados ni menos aún evaluados en cuanto a sus posibles impactos (Stringer y Johnston, 2001)”.

³¹ El estatuto del Río Uruguay fue suscripto entre el Gobierno de la República Argentina y el Gobierno de la República Oriental del Uruguay el 26/2/75 en Salto (R.O.U.). Su ratificación en nuestro país vino de la mano de la ley 21.413 del 9/9/76.

El objetivo principal del estatuto es dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 7mo. del Tratado de Límites en el Río Uruguay³², y establecer los mecanismos comunes necesarios para el óptimo y racional aprovechamiento del Río Uruguay.³³

En tal sentido, regula la cooperación en materia de navegación, obras, practica, facilidades portuarias, salvaguardia de la vida humana, salvamento de buques, aprovechamiento de las aguas, recursos del lecho y del subsuelo, manejo de los recursos naturales, contaminación, investigación, competencias y procedimiento conciliatorio³⁴. Asimismo, crea la Comisión Administradora del Río Uruguay (CARU), compuesta por igual número de delegados de ambos países firmantes, con el objeto de que dicte las normas reglamentarias respectivas a los objetivos del estatuto y los temas señalados, entre ellos, la prevención de la contaminación. Asimismo, incorpora otras normas que requieren cooperación y la vigilancia compartida del recurso³⁵.

En cuanto a la controversia, el Estatuto del Río Uruguay establece la obligatoriedad de comunicar a la CARU toda obra susceptible de afectar la navegación, el régimen del río o la calidad de las aguas, y también obliga a igual procedimiento respecto de toda obra realizada en las áreas de influencia de ambos tramos del río.³⁶ Se consideran entonces dos posibilidades en torno a la notificación: que la misma sea efectuada de acuerdo a lo exigido por el mismo cuerpo legal o que sea omitida.

En el primer caso, la notificación debe contener los *aspectos esenciales* de la obra para que la parte notificada pueda realizar una evaluación de los efectos probables.³⁷

La parte interesada podrá realizar o autorizar la obra si la parte notificada no opusiere objeciones o no contestare dentro de los plazos estipulados por el Estatuto.³⁸ Caso contrario, la parte notificada deberá comunicar a la parte interesada, por intermedio de la CARU, que la obra

³² Tratado que establece los límites entre la República Argentina y la República Oriental del Uruguay respecto del Río Uruguay, suscripto en Montevideo el 7 de Abril de 1961. Fue complementado por el Protocolo sobre demarcación y caracterización de la línea de frontera argentino-uruguaya en el Río Uruguay, suscripto en Buenos Aires el 16 de Octubre de 1968.

³³ Art. 1 del Estatuto del Río Uruguay.

³⁴ Como señala la Asamblea Ciudadana Ambiental de Gualaguaychú "Tratándose de un curso de agua compartido, internacional, los estados vecinos deben evitar que el uso que hagan del mismo afecte o cause daño al otro país. Esto ha sido consagrado legislativamente por diversos tratados internacionales (Reglas de Helsinki de 1966, Convención sobre el derecho de los usos de los cursos de agua internacionales para fines distintos de la navegación de la ONU de 1997) y especialmente por el Tratado y el Estatuto del Río Uruguay (1975) y el Acuerdo Marco sobre medio ambiente del MERCOSUR suscripto en el año 2003 que establece el objetivo de prevenir los impactos ambientales en los estados parte, con especial referencia a las áreas fronterizas".

³⁵ Cabe mencionar: a) el aprovechamiento de las aguas deberá ser realizado conforme lo previsto por los artículos 7 a 12 (artículo 27); b) las Partes deberán suministrar información semestral respecto de aprovechamientos de las aguas del Río (artículo 28); c) las Partes se obligan a no causar alteración que perjudique la calidad de las aguas (artículo 35), coordinando las medidas que permitan evitar la alteración del equilibrio ecológico (artículo 36); d) las Partes se obligan a prevenir la contaminación del medio acuático de conformidad con las pautas y recomendaciones de los organismos técnicos internacionales (artículo 41, inciso a); y e) deben prestarse mutua cooperación y ser responsable frente a la otra en caso de daños inferidos como consecuencia de la contaminación causada por actividades que en su territorio realicen personas físicas o jurídicas (artículo 42 y 43)

³⁶ Arts. 7 y 13 del Estatuto del Río Uruguay.

³⁷ Si dentro del plazo de 30 días no hubiere acuerdo o se resolviese que la obra puede producir perjuicio, la Parte interesada deberá notificar a la otra Parte a través de la CARU, para que en el plazo de 180 días se expida sobre el proyecto (plazos prorrogables por la CARU). Si la documentación fuera incompleta, deberá previamente hacerse saber tal extremo, dentro de los 30 días, a la Parte interesada (artículo 8vo.). Existe derecho de inspección para la Parte notificada para verificar que el proyecto se ajuste a la realidad denunciada (artículo 10mo.)

³⁸ Artículo 9 del Estatuto del Río Uruguay.

producirá perjuicios sensibles, precisando qué aspectos de la obra podrán causar perjuicio³⁹ Si dentro de los 180 días siguientes a esta comunicación no se llegare a un acuerdo, la controversia podrá ser sometida a la Corte Internacional de Justicia.⁴⁰

En caso de omisión de la notificación de obra, y cuando por sus características se entiende que existe una controversia entre las partes, se prevé un procedimiento previo especialmente estipulado, que en caso de no ser cumplido, da lugar al acceso a la Corte Internacional de Justicia.⁴¹

Creemos importante resaltar, finalmente, que el Estatuto del Río Uruguay resulta conteste con los principios que fueron luego introducidos por la Declaración de Río 92⁴² y asimismo por diversos tratados internacionales ambientales, que han sido aprobados y ratificados por ambos países.⁴³

Entre dichos principios podemos mencionar los siguientes: a) cooperación internacional para la protección del medio ambiente, b) prevención del daño ambiental transfronterizo, b) responsabilidad y reparación de daños ambientales, c) precaución, d) evaluación de impacto ambiental y e) participación ciudadana.⁴⁴

³⁹ Artículo 11 del Estatuto del Río Uruguay que establece el plazo de 180 días.

⁴⁰ Capítulo XV, artículo 60 del Estatuto del Río Uruguay.

⁴¹ La parte que se siente perjudicada plantea la cuestión y si no puede ser resuelta dentro de los 120 días por la CARU, por medios conciliatorios (artículo 59 del Estatuto del Río Uruguay) las partes, notificadas de ello, tienen 180 días siguientes a esa notificación para una solución. Caso contrario, la Parte que se siente perjudicada puede acudir a la Corte Internacional de Justicia (artículo 60 del Estatuto del Río Uruguay)

⁴² La Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo fue adoptada en el marco de la "Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo" celebrada en la ciudad de Río de Janeiro, Brasil, entre el 3 y el 14 de junio de 1992.

⁴³ Convenio sobre la Diversidad Biológica, Convenio Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático, Convenio de Estocolmo sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes, Convenio de Basilea sobre el Control de los Movimientos Transfronterizos de los Desechos Peligrosos y su Eliminación, Protocolo de Montreal relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono, Convenio para la aplicación del procedimiento de consentimiento fundamentado previo a ciertos plaguicidas y productos químicos peligrosos objeto de comercio internacional. Fuente: www.ecolex.org

⁴⁴ A continuación se transcriben los citados Principios de la Declaración de Río. Principio 19 sobre Cooperación Internacional: "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 una fecha temprana y de buena fe." Principio 2 de prevención del daño ambiental transfronterizo: " De conformidad con la Carta de las Naciones Unidas y los principios del Derecho Internacional, los Estados tienen el derecho soberano de aprovechar sus propios recursos según sus propias políticas ambientales y de desarrollo, y la responsabilidad de velar por que las actividades realizadas dentro de su jurisdicción o bajo su control no causen daños al medio ambiente de otros Estados o de zonas que estén fuera de los límites de la jurisdicción nacional." Principio 13 sobre Responsabilidad y reparación de daños ambientales: " Los Estados deberán desarrollar la legislación nacional relativa a la responsabilidad y la indemnización respecto de las víctimas de la contaminación y otros daños ambientales. Los Estados deberán cooperar asimismo de manera expedita y mas decidida en la elaboración de nuevas leyes internacionales sobre responsabilidad e indemnización por los efectos adversos de los daños ambientales causados por las actividades realizadas dentro de su jurisdicción, o bajo su control, en zonas situadas fuera de su jurisdicción." Principio 15 de Precaución: " Con el fin de proteger el medio ambiente, los Estados deberán aplicar ampliamente el criterio de precaución conforme a sus capacidades. Cuando haya peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación del medio ambiente." Principio 17 sobre Evaluación de Impacto Ambiental: " Deberá emprenderse una evaluación del impacto ambiental, en calidad de instrumento nacional, respecto de cualquier actividad propuesta que probablemente haya de producir un impacto negativo considerable en el medio ambiente y que este sujeta a la decisión de una autoridad nacional competente." Principio 10 sobre Participación Ciudadana: " El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda. En el plano nacional, toda persona deberá tener acceso

4.2. Normativa de evaluación de impacto ambiental y participación ciudadana en ambos países

En este orden de ideas, resulta necesario analizar los instrumentos normativos vigentes, en la República Argentina y la Oriental del Uruguay, destinados a regular la instalación de emprendimientos y actividades de la magnitud que poseen los que en esta instancia se analizan.

En tal sentido, debemos destacar que ambos países cuentan con normas que establecen la necesidad de cumplir con un procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) con su respectiva instancia de participación ciudadana, en forma previa a la instalación de actividades que puedan ocasionar perjuicios al medio ambiente.

La Ley General del Ambiente (LGA), de la República Argentina⁴⁵, dispone que toda obra o actividad que, en el territorio de la Nación, sea susceptible de degradar el ambiente, alguno de sus componentes, o afectar la calidad de vida de la población, en forma significativa, estará sujeta a un procedimiento de evaluación de impacto ambiental, previo a su ejecución. Por su parte, los estudios de impacto ambiental deberán contener, como mínimo, una descripción detallada del proyecto de la obra o actividad a realizar, la identificación de las consecuencias sobre el ambiente, y las acciones destinadas a mitigar los efectos negativos⁴⁶.

La norma establece también el deber de las autoridades de institucionalizar los procedimientos de consultas o audiencias públicas en carácter de instancias obligatorias para la autorización de aquellas actividades que puedan generar efectos negativos y significativos sobre el ambiente. Dispone que la opinión u objeción de los participantes no será vinculante para las autoridades convocantes, pero en caso de que éstas presenten opinión contraria a los resultados alcanzados en la audiencia o consulta pública deberán fundamentarla y hacerla pública.⁴⁷

En el caso de la República Oriental del Uruguay se contempla el EIA como procedimiento administrativo mediante la Ley 16.466 y su Decreto Reglamentario.⁴⁸ En su articulado se establece un listado de proyectos o emprendimientos que deberán cumplir con el requisito de EIA⁴⁹, junto con la necesidad de contar con una autorización ambiental previa del Ministerio de

adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre los materiales y las actividades que encierran peligro en sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones. Los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación de la población poniendo la información a disposición de todos. Deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre éstos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes." <http://www.un.org/esa/sustdev/documents/agenda21/spanish/riodeclaration.htm>

⁴⁵Ley N° 25.675 (B.O. 28/11/2002) Es una ley de presupuestos mínimos de protección ambiental, de aplicación obligatoria en todo el territorio de la Nación y por todas las autoridades jurisdiccionales de la República Argentina, de conformidad al artículo 41 de la Constitución Nacional.

⁴⁶ Ver arts. 11 y 13 de la LGA. Asimismo, de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 12 de la ley, las personas físicas o jurídicas darán inicio al procedimiento con la presentación de una declaración jurada, en la que se manifieste si las obras o actividades afectarán el ambiente. Las autoridades competentes determinarán la presentación de un estudio de impacto ambiental, cuyos requerimientos estarán detallados en ley particular y, en consecuencia, deberán realizar una evaluación de impacto ambiental y emitir una declaración de impacto ambiental en la que se manifieste la aprobación o rechazo de los estudios presentados.

⁴⁷ Ver art. 20 de la LGA.

⁴⁸ Decreto 435/94.

⁴⁹ El procedimiento de EIA comienza con un informe preliminar de impacto o "screening" mediante el cual la Autoridad realiza una clasificación del proyecto o iniciativa propuesta en función del listado de actividades. (artículo 4, Decreto 435/94). En caso de considerarse necesario el EIA (según el caso el EIA deberá ser parcial o sectorial – proyectos categorías "B" o EIA total para los proyectos categoría "C") conforme al artículo 5, la Autoridad de

Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA) para proceder con cualquier tipo de construcción o actividad.

Asimismo, y en igual sentido que en Argentina, la instancia de consulta pública se encuentra establecida en la norma de EIA comentada. El MVOTMA deberá difundir el resumen del proyecto mediante publicación en un diario de circulación nacional y la gaceta oficial para permitir la consulta pública de la misma.⁵⁰ Asimismo, la Autoridad de Aplicación podrá disponer la realización de una audiencia pública.

De todo lo expuesto se concluye que ambas normativas establecen instancias participativas en las cuales los sectores afectados, involucrados e interesados puedan hacer oír su voz y participar del proceso de toma de decisiones mediante la evaluación de impacto.

4.3. Encuadre de la controversia

Los aspectos mencionados dan cuenta que el marco institucional de la presente controversia impone en primer lugar el seguimiento de los mecanismos previstos por el Estatuto del Río Uruguay. El tratado establece al respecto una serie de mecanismos para garantizar el cumplimiento de sus objetivos, entre ellos el cuidado del medio ambiente. Finalmente, la última instancia, de no mediar acuerdo, es la vía jurisdiccional ante la Corte Internacional de Justicia la Haya, a la que puede recurrir legítimamente el Estado afectado –en este caso el argentino– previa demostración del agotamiento de los pasos previos instituidos por el Estatuto.

En forma consecuente con el necesario análisis de todo emprendimiento con posible impacto negativo al entorno del Río Uruguay, aspecto clave del Estatuto, la legislación sobre evaluación de impacto ambiental de ambos países es conteste en resaltar que no se trata solamente de la presentación de un estudio de impacto ambiental ni el cumplimiento de meros formulismos. Se trata, precisamente, de un proceso de evaluación de impacto ambiental, que reúne la tarea científica multidisciplinaria con un proceso de participación ciudadana. Reiteramos que se requiere un análisis completo de los impactos negativos al medio, con el agregado de impactos acumulativos por la cercanía de los emprendimientos y los aspectos sociales y económicos que se ven incididos por la magnitud de los proyectos.

Al respecto creemos conveniente mencionar que los procesos de Evaluación de Impacto Ambiental de los proyectos ENCE y ORION llevados a cabo en Uruguay, fueron fuertemente cuestionados desde diversos sectores gubernamentales y no gubernamentales, en especial debido a la falta de consideración de aspectos esenciales tales como los impactos acumulativos, la ausencia de una verdadera participación ciudadana de los afectados e interesados, los efectos transfronterizos, la demostración del uso de las mejores técnicas disponibles.

Aplicación emite su parecer respecto de la clasificación propuesta. Se establecen las pautas para la realización del EIA conforme a la categorización citada. El régimen no contiene una instancia específica para delimitar o detallar los términos de referencia o alcances del EIA (“Scoping”). Finalmente, la Parte III y IV del Decreto 435/94 establecen las propuestas que deben contener los EIA respecto de las medidas de mitigación y los planes de monitoreo (seguimiento, vigilancia y auditoría). Las medidas de mitigación deben indicar los planes de contingencia a ser implementados en cada caso.

⁵⁰ Cabe destacar que la reglamentación establece en sus artículos 15 y 16 que el plazo para formular opiniones y comentarios respecto del resumen puesto a disposición del público es de veinte días, debiendo efectuarse los comentarios en forma escrita.

En este contexto se plantean dos vías para la resolución de esta controversia, las cuales no resultan excluyentes entre sí. Por una parte, la vía jurisdiccional mencionada, y por otra parte la negociación por vía diplomática. A continuación se desarrollan las posibles vías jurisdiccionales frente a la controversia en análisis.

4.3.1. La Corte Internacional de Justicia de La Haya (CIJ)

En primer lugar, se analiza el funcionamiento de la Corte Internacional de Justicia, por ser la vía de resolución prevista por el Estatuto del Río Uruguay y, por ende, la principal instancia institucional de resolución del conflicto por la vía jurisdiccional.

La Corte Internacional de Justicia es el principal órgano judicial de la Organización de Naciones Unidas (ONU), y entiende en las controversias que los Estados le someten de conformidad a las reglas del derecho internacional. Tiene su sede en La Haya (Holanda) y fue instituida en 1945 por la Carta de las Naciones Unidas.

Los miembros de la Corte son elegidos por la Asamblea General y el Consejo de Seguridad de la ONU. La CIJ se conforma por un cuerpo de magistrados independientes⁵¹ que se pronuncia sobre la base del derecho, en el ejercicio de la función jurisdiccional confiada a ella sola, por la Carta de las Naciones Unidas y por su Estatuto. Cabe destacar, que desde el año 1986 los casos llevados ante la Corte han aumentado, habiendo entendido la misma en un total de veintiún controversias y en cuatro requerimientos de opiniones consultivas en el término de 10 años.

El procedimiento tiene dos etapas: una escrita y otra oral. La fase escrita comprende la comunicación a la Corte y a las partes, de memorias, contramemorias y si es necesario, de réplicas, así como de toda pieza o documento en apoyo de las mismas. La etapa oral consiste en la audiencia que la Corte otorga, a testigos, peritos, agentes, consejeros y abogados. Un aspecto importante es que el Estatuto establece, en el art. 41, que la Corte tiene facultad para indicar, si considera que las circunstancias así lo exigen, las medidas provisionales que deban tomarse para resguardar los derechos de cada una de las partes.

El caso puede concluir bien por la decisión final de la Corte, o bien por un arreglo amistoso en cualquier momento de éste o por el desistimiento de la demandante. El fallo de la Corte es obligatorio pero sólo para las partes en litigio y respecto del caso que fue decidido, siendo definitivo e inapelable. Sólo podrá pedirse la revisión de un fallo cuando la solicitud se funde en el descubrimiento de un hecho de tal naturaleza que pueda ser factor decisivo y que, al pronunciarse el fallo, fuera desconocido por la Corte y por la parte que pida la revisión, siempre que su desconocimiento no se deba a negligencia.

⁵¹ En cuanto a la composición de la Corte, más allá de la conformación de los jueces en sí misma, que puede estar sujeta a varias circunstancias como que alguno haya intervenido en la controversia con anterioridad bajo otro título o bien que uno de sus miembros tenga la misma nacionalidad que una de las partes, la Corte cuenta con la facultad de designar asesores (elegidos a voto secreto) los que pueden participar del procedimiento pero sin derecho a voto. Esto permite contar con expertos en casos de controversias con fuerte contenido técnico. Sin embargo, esta facultad no ha sido demasiado utilizada ni por las partes ni por la Corte. Otra posibilidad abierta a las partes por el Estatuto en su art. 26, es pedir que una controversia sea decidida no por la Corte en pleno sino por una sala compuesta por algunos de los jueces elegidos por la Corte en voto secreto, teniendo su decisión el mismo efecto que si hubiese sido emanada de la Corte misma. En general este tipo de composición es elegida por los Estados que presentan razones más urgentes y son elegidas en especial cuando se trata de controversias ligadas al mundo actual, tales como los problemas ambientales. Cabe destacar que en el año 1993 la Corte decidió crear una sala para este tipo de temática la que actualmente se encuentra compuesta por siete miembros.

Otro aspecto relevante para la presente controversia, por la posibilidad de peticionar medidas cautelares, es que el Reglamento, en su sección D sobre procedimiento de incidentes, determina que las medidas conservatorias pueden ser solicitadas por una parte por escrito en cualquier momento del procedimiento y que su solicitud debe indicar los motivos sobre los que se funda, las consecuencias eventuales de su rechazo y las medidas solicitadas. Esta solicitud tiene prioridad sobre todos los otros asuntos. Si la Corte no se encuentra establecida en el momento de la presentación, es inmediatamente convocada para tratar de urgencia esta requisitoria. Asimismo el Reglamento establece que la Corte puede en todo momento decidir de oficio, si las circunstancias lo exigen, la indicación de medidas conservatorias que las partes o una de ellas deberían tomar o ejecutar, o bien, en el caso de serle solicitadas puede indicar medidas totalmente o parcialmente diferentes a aquellas que le fueron solicitadas o la realización de medidas a la parte misma que las solicita. Por su parte, el rechazo de una demanda solicitando medidas conservatorias no implica que la parte que las solicitó pueda solicitar una nueva fundada en hechos nuevos.

Es menester destacar que entre los casos relevados como antecedentes en materias vinculadas a la problemática ambiental, uno que cobra especial relevancia es el Caso Danubio, que surgió como consecuencia de la firma de un tratado en 1977 entre la República Popular de Hungría y la República Popular de Checoslovaquia –actualmente Hungría y Eslovaquia- cuyo objeto fue la construcción y el funcionamiento del sistema de esclusas Gabčíkovo-Nagymaros. En cuanto al planteo de la aplicación o no de las normas de derecho ambiental, la CIJ entendió que las mismas eran pertinentes para la aplicación del Tratado, ya que dicho instrumento establecía la obligación de las partes de considerar las nuevas normas de derecho ambiental a fin de asegurar que la calidad del agua del Danubio no se viera afectada y que la naturaleza se encontrara protegida.⁵²

Si bien no es habitual que la Corte de la Haya decida otorgar medidas conservatorias, es menester señalar que existen antecedentes en los cuales sí han sido otorgadas medidas de este carácter, y que la Corte de la Haya las consideró en base a los criterios de admisibilidad *prima facie* respecto de la jurisdicción sobre la cuestión de fondo sometida a juzgamiento, la verosimilitud del derecho, la existencia de un interés legítimo en la protección del derecho cuya preservación se pretende, el peligro en la demora y la existencia de un perjuicio irreparable.⁵³

Entre las ventajas y desventajas relacionadas a una presentación ante la CIJ en virtud del proyecto de las plantas de celulosa y la problemática estudiada en este documento, podemos considerar las siguientes:

- Entre las primeras, hay que destacar que recurrir a la CIJ implica considerar el procedimiento consensuado y establecido por ambas partes en el Estatuto del Río Uruguay para el caso de controversias. Asimismo, conforme a la posibilidad que brinda el Estatuto de la Corte existe en la actualidad una sala específica dentro de la misma para entender en este tipo de controversias, por lo que se podrá contar con un fallo especializado. A su vez, las normas procesales que regulan este procedimiento contemplan la intervención de asesores y expertos independientes por lo que ambos estados podrán contar con documentos técnicos que respalden o no su posición acerca

⁵² ICJ year 1997 “Case concerning the Gabčíkovo-Nagymaros Project”. Pág. 112.

⁵³ Ver Morelli, María Paula (2006). El conflicto suscitado a raíz de la instalación de las plantas papeleras a la vera del Río Uruguay y la posibilidad de ocurrir por ante la Corte Internacional de Justicia. Suplemento de Derecho Ambiental FARN-La Ley. En publicación. Entre los antecedentes que cita la autora se encuentran, Nuclear Tests (Austl. C Fr.).

de los impactos ambientales de la actividad industrial de las plantas. En caso de que la actividad causara daños ambientales para la Argentina, el fallo de la Corte podrá ordenar la modificación de los procesos industriales, como así también, la condena por los daños y perjuicios ocasionados.

- Ahora bien, entre las desventajas, hay que destacar que este tipo de procedimientos insume por lo general extensos períodos de tiempo, por lo que difícilmente la contienda sea dirimida en menos de dos años o tres años. Asimismo, se destaca que no existiría una marcada tendencia a la aceptación de medidas cautelares por parte de la CIJ, no obstante la existencia de antecedentes al respecto. Finalmente, hay que considerar que Uruguay también reclamará daños y perjuicios por el accionar de la Argentina, por lo que nuestro país también podría ser condenado.

4.3.2. Otras vías

Existen otras vías de carácter jurisdiccional que resulta necesario mencionar, habida cuenta que han sido impulsadas por el Gobierno de la Provincia de Entre Ríos, como una forma de canalizar la controversia en un marco jurisdiccional. Cabe aclarar, sin embargo, que las mencionadas no resultan las vías previstas de forma específica por el Estatuto del Río Uruguay.

a) Corte Interamericana de Derechos Humanos

En el marco de la Organización de Estados Americanos (OEA) fue aprobada en 1969 la Convención Americana de Derechos Humanos, creando y reconociendo competencia a la *Comisión Interamericana de Derechos Humanos* y a la *Corte Interamericana de Derechos Humanos*. La Convención, conocida como “Pacto de San José de Costa Rica”, compromete a los Estados Parte a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a todos los hombres y mujeres del Continente Americano.

La Corte es una institución judicial autónoma cuyo objetivo es la aplicación e interpretación de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, ejerciendo sus funciones de acuerdo con la citada Convención y con su propio Estatuto. La sede de la Corte se encuentra en la ciudad de San José en Costa Rica. Se compone de siete miembros, nacionales de los Estados miembros de la OEA, siendo conformada por juristas de la más alta autoridad moral y competencia en materia de derechos humanos. Este órgano ejerce funciones tanto consultivas como jurisdiccionales.

La primera de estas funciones implica que los Estados miembros pueden realizar consultas a la Corte respecto de la interpretación de la Convención u otros tratados pertinentes, así como también solicitar opinión sobre la compatibilidad de legislaciones internas con la Convención y demás tratados. Sin embargo, esta función consultiva es multilateral y no contenciosa. Mientras tanto, la Corte tiene una función esencial cual es la de ser el órgano en el cual los Estados partes y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos pueden someter un caso a su decisión. Tanto Argentina como Uruguay han aceptado la competencia de la Corte en este sentido.

El derecho a un ambiente sano en el Sistema Interamericano es un derecho humano explícitamente reconocido, así como la consiguiente obligación por parte de los Estados miembro de promover su protección, protección y mejoramiento⁵⁴.

- Resultan ser aspectos positivos de este sistema para la búsqueda de una solución de conflictos entre los vecinos países, que ambos conforman el Sistema Interamericano de Derechos Humanos siendo países miembro de la OEA, y habiendo ratificado tanto la Convención⁵⁵, el Protocolo de San Salvador⁵⁶, así como la competencia de la Corte para la resolución de conflictos. Asimismo, y de acuerdo con su Reglamento⁵⁷, la Corte puede adoptar medidas provisionales siempre que se trate de casos de extrema gravedad y urgencia y cuando sea necesario para evitar daños irreparables a las personas; de acuerdo con las decisiones de la Corte, estas medidas tienen como objetivo central la protección de la vida e integridad física de personas amenazadas⁵⁸.
- No obstante, para la situación que se analiza en el presente trabajo, debe tenerse presente lo expuesto anteriormente, en el sentido de recordar que si bien ambos países han aceptado la competencia de la Corte Interamericana, el Estatuto del Río Uruguay ha establecido que las controversias que no puedan resolverse por negociaciones directas serán sometidas a la Corte Internacional de Justicia de la Haya y no al arbitrio de la OEA.

b) Mecanismos de solución de controversia en el ámbito del MERCOSUR

Diversas voces uruguayas y argentinas han reclamado el ámbito del MERCOSUR como el propicio para dirimir las diferencias que suscita, la instalación de las dos plantas de celulosa a orillas del Río Uruguay, entre ambos estados ribereños. Examinemos, entonces los mecanismos de solución de controversia que ofrece el MERCOSUR y exploremos las posibilidades que ofrece este ámbito regional para abrigar una solución al conflicto.

En el ámbito del MERCOSUR los mecanismos de solución de controversia han sido sujeto de perfeccionamiento a lo largo de la evolución y fortalecimiento del proceso de integración regional. Así, los Estados Miembros del MERCOSUR, en el mes de febrero del 2002 firmaron el Protocolo de Olivos para la Solución Pacífica de Controversias⁵⁹. Este Protocolo, que entró en

⁵⁴ En el marco de la Convención se presentan como un pilar del sistema aquellos derechos fundamentales a la vida, a la integridad física, psíquica y moral, a la salud y al bienestar, derechos que asimismo están reconocidos por la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre. Se destaca que el “Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales”, Protocolo de San Salvador, establece expresamente que “toda persona tiene derecho a vivir en un medio ambiente sano y a contar con servicios públicos básicos”, y que “los Estados partes promoverán la protección, preservación y mejoramiento del medio ambiente” (art. 11).

⁵⁵ República Oriental del Uruguay: firma 22/11/1969, ratifica 26/03/1985. República Argentina: firma 02/02/1984, ratifica 14/08/1984.

⁵⁶ Depósito del Instrumento. Uruguay 02/04/1996 – Argentina 23/10/03

⁵⁷ Artículo 25 del Reglamento de la Corte.

⁵⁸ No obstante, la Corte ha resuelto una medida provisional: Requerir al Estado que adopte, sin dilación, cuantas medidas sean necesarias “para proteger el uso y disfrute de la propiedad de las tierras pertenecientes a la Comunidad Mayagna Awas Tingni y de los recursos naturales existentes en ellas, específicamente aquellas tendientes a evitar daños inmediatos e irreparables resultantes de las actividades de terceros que se han asentado en el territorio de la Comunidad o que exploten los recursos naturales existentes en el mismo, hasta tanto no se produzca la delimitación, demarcación y titulación definitivas ordenadas por la Corte”. Causa COMUNIDAD MAYAGNA (SUMO) AWAS TINGNI - 06/09/2002

⁵⁹ Protocolo que sustituye el sistema de solución establecido por el Protocolo de Brasilia.

vigencia a principios de 2004, pretende garantizar la correcta interpretación, aplicación y cumplimiento de los instrumentos basales del MERCOSUR, y su conjunto normativo.

De resultar procedente la competencia de estos mecanismos, resumidamente podría afirmarse que las reglas del Protocolo de Olivos establecerían un primer estadio de negociaciones directas⁶⁰, una segunda instancia optativa de intervención del Grupo Mercado Común⁶¹ y una tercera etapa arbitral⁶², sumándose finalmente la posibilidad de plantear un recurso de revisión⁶³.

Ahora bien, en razón del ámbito de aplicación definido en el Protocolo⁶⁴, podría sostenerse la viabilidad de someter la controversia argentina - uruguaya por la instalación de la plantas de celulosa, argumentando el no cumplimiento de los amplios mandatos de preservación y protección del ambiente, como así también de utilización sustentable de los recursos establecidos en diferentes instrumentos, como por ejemplo, en el Tratado de Asunción⁶⁵, en el Protocolo de Ouro Preto y específicamente en el Acuerdo Marco sobre Medio Ambiente del MERCOSUR⁶⁶ y las Directrices básicas en materia de política ambiental⁶⁷.

Otro argumento que cobra significativa adhesión, en pos de impulsar el MERCOSUR como ámbito para solucionar la controversia por las plantas de pasta de celulosa, es aquel que pondera esta decisión no sólo como un decisivo gesto político en aras de consolidar el proceso de integración del cono sur; sino al mismo tiempo como una oportunidad para definitivamente instalar los temas ambientales como prioritarios en la agenda permanente del bloque. Trascendiendo de este modo las meras acciones declarativas, que una y otra vez se repiten, en

⁶⁰ Capítulo IV

⁶¹ Capítulo V

⁶² Capítulo VI

⁶³ Capítulo VII

⁶⁴ Protocolo de Olivos, Artículo 1 " *Las controversias que surjan entre los Estados Partes sobre la interpretación, aplicación o incumplimiento del Tratado de Asunción, del Protocolo de Ouro Preto, de los protocolos y acuerdos celebrados en el marco del Tratado de Asunción, de las Decisiones del Consejo del Mercado Común, de las Resoluciones del Grupo Mercado Común y de las Directivas de la Comisión de Comercio del MERCOSUR, serán sometidas a los procedimientos establecidos en el presente Protocolo.*"

⁶⁵ Tratado de Asunción, 1991. En el Preámbulo se establece "...Entendiendo que ese objetivo deber ser alcanzado mediante el más eficaz aprovechamiento de los recursos disponibles, la preservación del medio ambiente, el mejoramiento de las interconexiones físicas, la coordinación de políticas macroeconómicas y la complementación de los diferentes sectores de la economía, con base en los principios de gradualidad, flexibilidad y equilibrio..."

⁶⁶ Acuerdo Marco sobre Medio Ambiente del MERCOSUR (2001), a través del cual los Estados Partes reafirman su compromiso con los principios enunciados en la Declaración de Río de Janeiro (Art. 1), promueven la instrumentación de aquellos principios que no hayan sido objeto de tratados internacionales (Art. 2) y se obligan mutuamente a cooperar en el cumplimiento de los acuerdos internacionales que contemplen materia ambiental de los cuales sean Partes (Art. 5).

Por otra parte, los Estados Partes se comprometen a implementar, entre otras, las siguientes acciones: "g) *promover la adopción de políticas, procesos productivos y servicios no degradantes del medio ambiente; j) estimular la armonización de las directrices legales e institucionales, con el objeto de prevenir, controlar y mitigar los impactos ambientales en los Estados Partes, con especial referencia a las áreas fronterizas;*" (Art. 6) El Acuerdo se remite, para las eventuales controversias que surjan entre los Estados Partes respecto de su aplicación, interpretación o incumplimiento, al Sistema de Solución de Controversias vigente en el MERCOSUR. (Art. 8)

⁶⁷ Directrices básicas en materia de política ambiental, elaboradas por el Subgrupo de Trabajo Nro. 6 (Medio Ambiente) del MERCOSUR (1994) Esencialmente referido a las siguientes directrices: "3- *Garantizar la adopción de prácticas no degradantes del medio ambiente en los procesos que utilizan los recursos naturales;* 6- *Asegurar la minimización y/o eliminación de la descarga de poluyentes a partir del desarrollo;* y de *adopción de tecnología apropiadas, tecnologías limpias y de reciclado, y el tratamiento adecuado de los residuos sólidos, líquidos y gaseosos;* 8- *Asegurar la concertación de acciones dirigidas a la armonización de procedimientos legales y/o institucionales para la licencia/habilitación ambiental y la realización de los respectivos monitoreos de las actividades que puedan generar impactos ambientales en los ecosistemas compartidos.*"

el marco de reuniones políticas como las Cumbres Presidenciales, o técnico-políticas como las reuniones de Ministros y Secretarios de Medio Ambiente, o la pobre incidencia que tiene la labor de las estructuras técnicas como el Subgrupo de Trabajo N° 6.

Sin embargo, no puede dejar de desconocerse que las controversias dirimidas por este mecanismo han sido principalmente de carácter comercial.⁶⁸

Asimismo, entendemos que, en virtud de la expresa voluntad de los estados que suscribieron el Estatuto del Río Uruguay, la Corte Internacional de Justicia es la única vía para dilucidar la presente controversia en el ámbito jurisdiccional.

c) Instituciones financieras

Otras estrategias que podrían incidir en la controversia, y que si bien no conforman parte de la vía jurisdiccional propiamente dicha, han sido las referidas a las instituciones financieras con vinculación a los proyectos de inversión de ENCE y BOTNIA. Las mismas han sido abordadas por el Gobierno de la Provincia de Entre Ríos y organizaciones ambientalistas.

Esto sucede con la estrategia explorada respecto de demandar el riguroso cumplimiento de los compromisos que han asumido las Instituciones Financieras de evaluar la sostenibilidad ambiental y social de los proyectos de inversión que han sometido las empresas ENCE y BOTNIA.

Corporación Financiera Internacional

La Corporación Financiera Internacional (CFI), el brazo financiero para el sector privado del Grupo del Banco Mundial, es una de las instituciones que está evaluando una posible inversión en los Proyectos ENCE y BOTNIA.

Actualmente la CFI está conduciendo el proceso de evaluación que sus políticas operacionales⁶⁹ imponen en aras de definir si brindará el financiamiento solicitado por las empresas para la instalación de las plantas de celulosa de ENCE y BOTNIA en Uruguay.

Una componente esencial de este proceso son los Estudios de Impacto Ambiental (EIAs) presentados por ENCE y por BOTNIA. Estos estudios fueron fuertemente cuestionados desde diversos sectores gubernamentales y no gubernamentales. Este cuestionamiento motivó el formal reclamo planteado ante la Oficina del Asesor de Cumplimiento (CAO) de la CFI, por autoridades provinciales de Entre Ríos, por la Asamblea Ciudadana Ambiental de Gualeguaychú, por organizaciones civiles uruguayas y alrededor de cuarenta mil vecinos, y fundado en las fehacientes irregularidades que presentaban los EIAs. El informe preliminar y final de la CAO⁷⁰ confirmó muchas de estas irregularidades⁷¹.

⁶⁸ Ver referencias respecto de los laudos arbitrales en www.mercosur.int/msweb/principal/contenido.asp

⁶⁹ *Política Operacional de la CFI OP 4.01 Evaluación Ambiental. Política Operacional de la CFI OP 7.50 Proyectos relativos a la Vías Fluviales Internacionales.* Política de Divulgación de Información de la CFI. Consideraciones específicas de las políticas en términos sociales, ambientales y de divulgación relativa a los proyectos de categoría A. Manual de Prevención y Disminución de la Contaminación Banco Mundial (*Plantas de Pasta y Papel*). Disponibles todas estas normas en el sitio web de la CFI www.ifc.org

⁷⁰ Oficina del Asesor en Cumplimiento, Ombudsman. Reclamación en relación a una propuesta de inversión de la CFI en los Proyectos "Celulosas de M'Boticúa y Orion" en Uruguay, Informe de Evaluación Preliminar, Washington, Nov. 2005. Informe Final, Marzo 2006 Más información acerca de este documento en www.cao-ombudsman.org

Un estudio sobre el impacto ambiental y social acumulado, CIS (por sus siglas en inglés) fue entonces encargado por la CFI para complementar las EIAs. El borrador de este estudio fue dado a conocer a fines de diciembre de 2005 y estuvo abierto a un proceso de consulta y comentarios hasta mediados de febrero 2006⁷². En base a las conclusiones del CIS y los EIAs individuales, sumado los aportes obtenidos en el proceso de consultas posterior a la divulgación pública de estos documentos, la CFI decidirá si seguirá adelante y someterá a consideración de su Junta Directiva los dos proyectos de celulosa. De momento, han anunciado que el estudio es “perfectible” y probablemente sea sujeto a revisión.

Otras instituciones financieras

En razón de la información disponible, se advierte que instituciones como el ING Group y el BBVA de España se suman como otras entidades financieras que estarían evaluando la posibilidad de otorgar apoyo financiero para la instalación de las plantas de pasta de celulosa en la ciudad de Fray Bentos, Uruguay.

Estas dos instituciones han adherido a los Principios de Ecuador⁷³, iniciativa que desde el 2002 promueve una serie de compromisos orientados a que los proyectos financiados aseguren la evaluación de los riesgos ambientales y sociales; delineando así una suerte de marco para la industria financiera diseñado a partir de los *standards* definidos por la CFI. Por estos compromisos asumidos en el marco de esta iniciativa, resultaría viable entonces encarar una estrategia en la que se les demande a estas entidades financieras un riguroso cumplimiento de las normas voluntariamente adoptadas en aquellos proyectos que pudieran ser patrocinados por ellas.

Algunas consideraciones sobre estas estrategias

Esta multiplicidad de políticas y normas delineadas, adoptadas y promovidas por la CFI o bajo el paraguas de iniciativas como la de los “Principios de Ecuador”, evidentemente, se constituyen en herramientas valiosas a la hora de pretender demandar de las entidades financieras que sus acciones, sus procedimientos y sus decisiones se enmarquen en un acabado cumplimiento de los compromisos asumidos, esto es, la promoción de un crecimiento económico de mercados emergentes basado en inversiones privadas sostenibles.

En el caso que nos ocupa de las dos plantas de celulosa a radicarse en Uruguay, el recurso interpuesto -por las autoridades provinciales entrerrianas, la Asamblea Ciudadana de Gualeguaychú y el impactante número de vecinos- por ejemplo importó que el Ombudsman,

⁷¹ En particular, que “las EIAs no toman en consideración impactos acumulativos más amplios...”, que “los procesos de consulta y divulgación relacionados con la aprobación de estos proyectos dan la impresión de ser apresurados y presentados como un *fait accompli* a aquellos a quienes se les consultaba”; que “se ha puesto muy poco énfasis en la naturaleza transfronteriza de los posibles impactos de estos emprendimientos”; y que “no ha habido suficiente reconocimiento de la legitimidad de las preocupaciones y temores de las comunidades localizadas en el área del proyecto”

⁷² FARN expresó sus consideraciones y posición en el marco del período de consulta que fuera abierto por la CFI para recoger comentarios sobre el Borrador de Estudio de Impactos Acumulativos (CIS) de los Proyectos CMB (ENCE) y Orion (BOTNIA). Estas consideraciones están disponibles en www.farn.org.ar

⁷³ Mas información sobre los Principios de Ecuador disponible en www.equator-principles.com

finalizada su evaluación, reportara al Presidente del Grupo Banco Mundial una serie de hallazgos y recomendaciones. Algunos de ellos han sido en este sentido: profundizar la información proporcionada por las evaluaciones de impacto ambiental realizadas por las empresas ENCE y BOTNIA (con expresa consideración de los impactos acumulativos, los aspectos transfronterizos, la calidad de la información, etc); garantizar una amplia difusión del proceso de evaluación; y propiciar una amplia participación de los diversos actores en los espacios de consulta.

Así pues, reconocemos la potencialidad de llevar adelante este tipo de estrategias en un escenario como el que nos presenta el conflicto por la instalación de las dos plantas de celulosa en la margen oriental del Río Uruguay. Más, al mismo tiempo, destacamos que necesariamente se la debe vislumbrar como una estrategia complementaria de aquella que como principal esté orientada hacia la resolución de la controversia. Subrayamos esta condición de “complementariedad” pues, no debemos perder de vista que el proceso de evaluación sobre los impactos ambientales y sociales de las dos plantas encarado por la CFI, es un proceso periférico que de ninguna manera sustituye los procesos de evaluación de impacto ambiental que exigen las legislaciones nacionales; y cuyos resultados no impactan en los procesos de toma de decisión de las autoridades gubernamentales con competencia en la materia.

4.3.3. La negociación por la vía diplomática

La posición argentina ha sido clara en los últimos meses. Se ha enfatizado el incumplimiento reiterado del Estatuto del Río Uruguay en cuanto impone la obligación de comunicar, en forma previa a la realización de obras, los aspectos técnicos de cualquier emprendimiento con efectos sobre el río y sus márgenes. Este reaseguro se fundamenta en la posibilidad de controlar la gestión del medio común y evitar que se adopten decisiones que puedan perjudicar unilateralmente al otro país.

Asimismo, la legislación sobre evaluación de impacto ambiental, conteste con los tratados multilaterales vigentes en ambos territorios, impone la consideración mediante un procedimiento de los impactos negativos sobre el medio y las vías de corrección y mitigación de los mismos.

En este escenario una salida negociada debe conllevar necesariamente la adopción de aquellos estudios conjuntos conforme las exigencias de los procedimientos de evaluación vigentes, en forma previa a la realización de cualquier obra, tal cual lo marca el Estatuto del Río Uruguay.

Si bien en principio la vía jurisdiccional parece oponerse a la vía diplomática o negociada, ambas estrategias no se excluyen. En primer lugar, ya que a menudo la vía negociadora requiere de un posicionamiento estratégico constituido por el inicio de acciones jurisdiccionales o la amenaza creíble de hacerlo, como una forma de construir el tablero deseado en que se moverán las piezas de la negociación. Por otra parte, la vía jurisdiccional no excluye la salida negociada a lo largo de su transcurso y son múltiples los casos en que se abandonan las demandas planteadas por haberse arribado a un acuerdo.

Desde luego que la salida negociada es la más aconsejable, por cuanto supone un entendimiento propio de las partes en conflicto, oponiéndose a la solución impuesta por un tercero.

Ahora bien, conforme los objetivos expuestos en los primeros párrafos y a lo largo de estas páginas, las estrategias negociadoras deben suponer un claro planteo del problema y los

resultados a obtener. En este sentido, se deben explorar todas las instancias de negociación, las que necesariamente deberán estar enmarcadas en un permanente diálogo de las partes.

5. Conclusiones

De conformidad con lo expuesto concluimos que:

- La República Oriental del Uruguay ha tomado unilateralmente la decisión de instalar dos plantas de fabricación de pasta de celulosa en las proximidades de un recurso natural compartido, que producirán un relevante impacto ambiental, social y económico, y que afectará la calidad de vida de las comunidades aledañas.
- Se ha omitido cumplir con el deber de información expresamente previsto en el marco del Estatuto del Río Uruguay.
- No se ha llevado a cabo un procedimiento de evaluación de impacto ambiental a efectos de autorizar la instalación de las plantas de celulosa.
- Tampoco se han implementado instancias de participación que permitan conocer la opinión de los sectores involucrados y las comunidades afectadas.
- Los estudios de impacto ambiental realizados no han sido efectuados por organismos independientes, motivo por el cual no se ha garantizado la imparcialidad de sus resultados. Dichos estudios además resultan incompletos, en tanto no se han analizado los impactos acumulativos y transfronterizos que ambas plantas de celulosa producirán sobre los recursos existentes en el área; como tampoco las distintas variables que atañen al desarrollo sustentable.
- Asimismo, los estudios efectuados no fueron puestos en conocimiento de la CARU en forma previa a la autorización y el inicio de las obras.

En virtud de ello, y considerando la etapa actual en la que se encuentra la controversia, la FARN considera que deberá iniciarse un procedimiento de evaluación de impacto ambiental y social; y simultáneamente suspenderse de manera inmediata y sin condicionamiento la construcción de las plantas BOTNIA y ENCE, hasta tanto ambos países den por finalizado el procedimiento de evaluación de impacto ambiental.

El procedimiento de evaluación de impacto ambiental deberá contar al menos con los siguientes elementos:

- Ser conducido por el organismo que reúna representantes de ambos países; y de conformidad con el reglamento que se dicte a tales efectos.
- En este ámbito deberá crearse una Comisión Técnica que tendrá a su cargo la realización del estudio de impacto ambiental y social, y quien deberá emitir el correspondiente dictamen. El mismo versará respecto de los impactos ambientales, sociales y económicos que produzcan las plantas de celulosa, como así también la consideración de los impactos acumulativos y transfronterizos.

- La Comisión Técnica deberá estar facultada para requerir a los países y a las empresas toda la información que sea pertinente para el cumplimiento de su cometido.
- En el marco del procedimiento de evaluación de impacto ambiental deberá asegurarse la participación de los distintos sectores involucrados, las comunidades afectadas y todos los que tengan un interés concreto en la controversia. Y deberá garantizarse el acceso a la información a quienes participen en dichas instancias.
- Deberá garantizarse el monitoreo de las distintas etapas del procedimiento, mediante veedores independientes.

Una vez concluido este procedimiento de impacto ambiental y social, los resultados que el mismo arroje no podrán suplir ni subordinar la voluntad de ambos países, sino que deberán ser considerados como insumos técnicos para el proceso de toma de decisión respecto de la instalación definitiva de las plantas de celulosa.

Asimismo, en caso de no arribarse a una solución consensuada respecto de la presente controversia, quedará expedita la vía para recurrir a la Corte Internacional de Justicia, de conformidad con lo previsto en el Estatuto de Río Uruguay.