

# Proyecto de ley



*El Senado y Cámara de Diputados de la Nación Argentina, etc.*

## PROYECTO DE LEY

### **EL SENADO Y LA CAMARA DE DIPUTADOS DE LA NACION ARGENTINA, REUNIDOS EN CONGRESO,.. SANCIONAN CON FUERZA DE LEY:**

**ARTÍCULO 1º.-** Créase, en el ámbito del Congreso de la Nación, la **Comisión Bicameral Especial para la Solución del Diferendo entre la República Argentina y la República Oriental del Uruguay** originado en la construcción de plantas industriales para la elaboración de pasta de celulosa sobre la margen izquierda del río Uruguay (**COBESDAU**)

**ARTÍCULO 2º.-** La Comisión tendrá carácter transitorio y deberá cumplir su cometido en un plazo de 90 (noventa) días a partir de su constitución, prorrogable por otros 90 (noventa) días, a su propia solicitud y con la aprobación de ambas Cámaras del Congreso de la Nación mediante resolución conjunta.

**ARTÍCULO 3º.-** La Comisión estará integrada por 10 (diez) miembros: 5 (cinco) senadores y 5 (cinco) diputados, quienes serán designados por la Cámara respectiva, respetando la proporcionalidad de la representación política en cada una de ellas. Una vez constituida, designará sus autoridades y dictará el reglamento que regirá su funcionamiento.

**ARTÍCULO 4º.-** La Comisión tendrá como objetivo esencial asesorar al Congreso de la Nación y realizar gestiones de carácter diplomático en el ámbito parlamentario de ambos países, acerca de las distintas alternativas de solución de controversias y de su instrumentación política, jurídica y técnica para resolver el diferendo entre la República Argentina y la República Oriental del Uruguay originado en la construcción de plantas industriales de producción de pasta de celulosa sobre territorio uruguayo, en la margen izquierda del río Uruguay, considerando su condición de curso de agua internacional. La Comisión ejercerá sus atribuciones, teniendo en cuenta las facultades asignadas al Poder Ejecutivo por el Art. 99, inc. 11 de la Constitución Nacional, y cumplirá su cometido mediante la emisión de un dictamen, con efectos recomendatorios, que pondrá a consideración de ambas Cámaras del Congreso de la Nación para su aprobación, luego de lo cual será comunicado al Poder Ejecutivo.

**ARTÍCULO 5º.-** La Comisión cumplirá sus funciones, teniendo en cuenta el siguiente marco jurídico, político y científico:

- a) El derecho internacional y los tratados internacionales que vinculan a ambos Estados;
- b) El derecho del Mercosur, como normativa del sistema de integración del que ambos países son Estados miembros;
- c) Las normas constitucionales, legales y reglamentarias nacionales, provinciales y municipales de ambos Estados;
- d) Los principios y las normas de derecho ambiental internacional y nacionales aplicables al caso;
- e) La jurisprudencia nacional, extranjera e internacional relativa al caso;
- f) La política exterior de ambos Estados y sus relaciones diplomáticas;

- g) La práctica estatal extranjera e internacional relativa al caso;
- h) El histórico vínculo de paz y fraternidad que une a ambos pueblos y a ambos Estados desde su nacimiento como naciones independientes;
- i) Las manifestaciones de la opinión pública y de las organizaciones de la sociedad civil en ambos países;
- j) Los estudios científicos y técnicos realizados aplicables al caso;
- k) Los informes de entidades y organismos públicos o privados, nacionales, extranjeros e internacionales aplicables al caso;



**ARTICULO 6°.-** La Comisión tendrá las siguientes funciones:

- a) Designar a sus autoridades y dictar su reglamento interno;
- b) Formular un cronograma de trabajo y planificar sus actividades dentro del plazo fijado para su vigencia;
- c) Recopilar y sistematizar toda la información y documentación jurídica, política, económica, científica y técnica vinculada, directa o indirectamente, a las causas, la evolución y las consecuencias del diferendo;
- d) Establecer un mecanismo de consulta y participación mediante el cual pueda recibir las opiniones e informes de todos los involucrados en el diferendo;
- e) Obtener y proporcionar asesoramiento profesional especializado en las áreas científicas, técnicas, económico-sociales o jurídicas comprometidas en el estudio y solución del diferendo;
- f) Realizar gestiones de carácter diplomático en el ámbito parlamentario de ambos países, a fin de establecer bases comunes de negociación y de instrumentar alternativas de solución del diferendo;
- g) Coordinar sus actividades con el Poder Ejecutivo, a través de los organismos competentes;
- h) Estudiar e investigar el origen y desarrollo del diferendo, sus características y sus actores a fin de elaborar un diagnóstico de la situación actual y de las posibles tendencias de su evolución futura;
- i) En base al diagnóstico realizado, explorar y recurrir a distintos medios alternativos de solución de la controversia, teniendo en cuenta la posibilidad de que exista una vinculación directa o indirecta con el diferendo;
- j) Elaborar alternativas, aceptables por ambas partes, destinadas a resolver la controversia, sobre la base de propuestas que aconsejen diferentes cursos de acción o medidas de política nacional o internacional, que sometan la cuestión a negociaciones internacionales o a tribunales arbitrales o judiciales internacionales, que recomienden el dictado o la aplicación de normas nacionales, o la celebración o la aplicación de tratados internacionales, o que promuevan toda otra medida que tenga como objetivo la solución del diferendo;
- k) Elaborar, en el plazo estipulado, un dictamen final con efectos recomendatorios y presentarlo ante ambas Cámaras del Congreso de la Nación para su aprobación y posterior comunicación al Poder Ejecutivo.

**ARTÍCULO 7°.-** Para cumplir su objetivo la Comisión tendrá las siguientes atribuciones:

- a) Solicitar información y documentación a personas y a entidades u organismos, públicos y privados, provinciales, nacionales, extranjeros e internacionales;
- b) Solicitar asesoramiento profesional especializado en cuestiones de carácter científico, técnico, económico- social o jurídico relacionadas con el estudio del diferendo y las posibilidades de su solución;
- c) Promover y llevar a cabo gestiones de carácter diplomático en el ámbito parlamentario de ambos países, en coordinación con el Poder Ejecutivo nacional, a través del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto;
- d) Implementar un mecanismo de consulta y participación de todos los involucrados en el diferendo
- e) Realizar estudios y elaborar diagnósticos y propuestas relativos al diferendo y a las posibilidades de su solución
- f) Ejercer las facultades derivadas de su reglamento interno y las que corresponden a las Comisiones Permanentes de ambas Cámaras del Congreso de la Nación, en cuanto sean compatibles con el objetivo de esta Comisión.



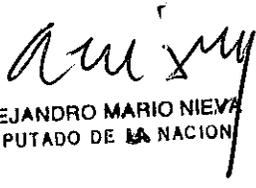
**ARTÍCULO 8°.-** Los presidentes de ambas Cámaras de Congreso de la Nación, de manera equitativa, proveerán a la Comisión del personal, la infraestructura, los recursos materiales y presupuestarios necesarios para el cumplimiento de sus funciones.

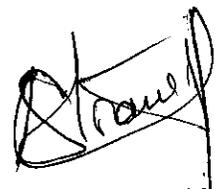
**ARTÍCULO 9°.-** Invítase a la Cámara de Senadores y a la Cámara de Representantes del Poder Legislativo de la República Oriental de Uruguay a crear una Comisión Bicameral de la misma naturaleza que la creada por esta ley, con la finalidad de impulsar una negociación común para constituir una Comisión Interparlamentaria Argentino – Uruguayana de Conciliación que tenga como objetivo la solución definitiva del diferendo existente entre los dos países, originado en la construcción de plantas industriales para la elaboración de pasta de celulosa sobre la margen izquierda del río Uruguay. A tal efecto, los presidentes de ambas Cámaras del Congreso de la Nación remitirán las comunicaciones pertinentes.

**ARTÍCULO 10.-** Instase al Poder Ejecutivo a coordinar la negociación diplomática del diferendo con la Comisión creada por el Art. 1° de la presente ley, con el propósito de lograr un cumplimiento más eficaz de su objetivo, y a considerar los resultados de su labor y su dictamen final, en busca de una solución justa y consensuada de la controversia entre la República Argentina y la República Oriental del Uruguay.

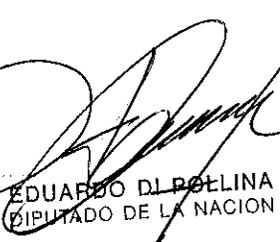
**ARTÍCULO 11.-** Comuníquese al Poder Ejecutivo

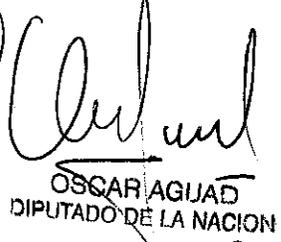
  
MARIO RAÚL NEGRI  
DIPUTADO DE LA NACION

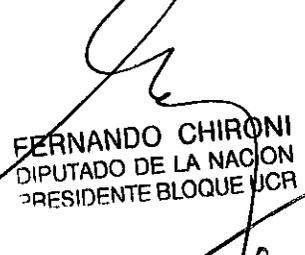
  
ALEJANDRO MARIO NIEVA  
DIPUTADO DE LA NACION

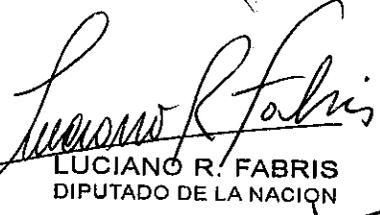
  
FEDERICO T. M. STORANI  
DIPUTADO DE LA NACION

  
ARTURO G. STORENO  
DIPUTADO DE LA NACION

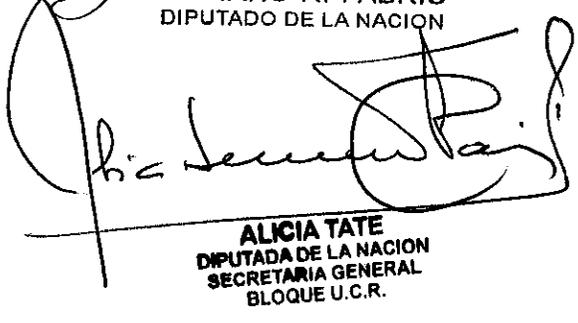
  
EDUARDO DI BOLLINA  
DIPUTADO DE LA NACION

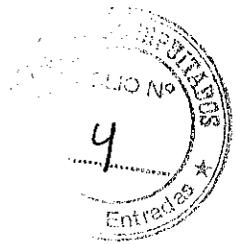
  
OSCAR AGUAD  
DIPUTADO DE LA NACION

  
FERNANDO CHIRONI  
DIPUTADO DE LA NACION  
PRESIDENTE BLOQUE UCR

  
LUCIANO R. FABRIS  
DIPUTADO DE LA NACION

  
CINTHYA G. HERNANDEZ  
DIPUTADA DE LA NACION

  
ALICIA TATE  
DIPUTADA DE LA NACION  
SECRETARIA GENERAL  
BLOQUE U.C.R.



## Fundamentos

Señor Presidente:

La iniciativa que se acompaña surge como una imperiosa necesidad para destrabar el conflicto suscitado entre la República Argentina y la República Oriental del Uruguay por la construcción de dos plantas industriales de producción de pasta de celulosa sobre la margen izquierda del río Uruguay. El conflicto se origina en el eventual poder contaminante de dicha producción industrial y la posible polución del río Uruguay, un curso de agua binacional y limítrofe entre ambos países. A efectos de esclarecer la controversia que se ha suscitado, se adjunta como **ANEXO** un informe que explica su origen, evolución y situación actual y la cuestión técnica que genera el diferendo, proporcionando, además, un marco jurídico y político y las distintas alternativas para su solución.

El funcionamiento de los organismos binacionales intervinientes en el marco del Estatuto del Río Uruguay (Comisión Administradora y Grupo de Trabajo de Alto Nivel) no ha logrado resultados favorables. Tampoco las negociaciones diplomáticas bilaterales en ninguno de sus niveles, restando la reunión cumbre de ambos Presidentes. No han intervenido institucionalmente los órganos del Mercosur ni los del Tratado de la Cuenca del Plata. No se registran intentos de mediación a cargo de países vecinos o amigos, ni han actuado organizaciones internacionales. Existe un peligroso congelamiento de un *statu quo* inestable, con posiciones bastante irreductibles de ambos gobiernos, con un gran malestar de la sociedad civil de ambos países involucrada en la controversia y con el impulso de medidas de fuerza que alteran la paz social y lindan con el incumplimiento de obligaciones internacionales, generando la responsabilidad internacional de los Estados por los eventuales daños que pudieren producirse.

Si bien, conforme al Art. 99, inc.11 de nuestra Constitución Nacional, el Poder Ejecutivo tiene la facultad de conducir las relaciones exteriores del Estado, esto no impide que se desarrolle lo que, en derecho internacional, se conoce como "diplomacia parlamentaria". La diplomacia parlamentaria existe como una realidad en los vínculos entre los Estados y cumple un importante papel, en momentos en que la globalización política y económica invade el ámbito de las relaciones internacionales.

La diplomacia parlamentaria permite que, de una manera más informal y espontánea y con menor exposición pública, se entablen vínculos y relaciones bilaterales y multilaterales, a veces más eficaces por sus modalidades y características, que priorizan la búsqueda de consensos destinados a lograr los resultados esperados por sobre el cumplimiento de reglas protocolares o la necesidad de comunicar las decisiones y conductas de los funcionarios gubernamentales. En muchos casos, la menor presión política y un menor compromiso público, facilitan acuerdos que no hubieran sido obtenidos de otro modo.

Hay numerosos ejemplos que ilustran sus ventajas, incluso organizaciones internacionales como la Unión Interparlamentaria o el Parlamento Latinoamericano. En el ámbito del Congreso de la Nación actúan los Grupos de Amistad entre parlamentarios argentinos y extranjeros, que desarrollan actividades y reuniones periódicas de cooperación interparlamentaria. Los parlamentarios argentinos y chilenos, hace casi diez años, actuaron responsable y exitosamente para lograr un amplio consenso que superó las divergencias existentes y posibilitó la aprobación del Tratado de Límites en la zona de los Hielos Continentales, luego de largas y encontradas discusiones que ponían en peligro un vínculo entre países vecinos que habían sufrido numerosos conflictos territoriales y que estuvieron muy cerca de un enfrentamiento bélico.

Días atrás el Jefe de Gabinete de Ministros anunció en conferencia de prensa, flanqueado por los presidentes de los bloques oficialistas en ambas Cámaras, la voluntad presidencial de enviar al Congreso de la Nación el tema del diferendo argentino-uruguayo y su decisión de someterlo a la Corte Internacional de Justicia, conforme al Estatuto del Río Uruguay y a la solicitud de la Provincia de Entre Ríos. Posteriormente, el decreto



presidencial incorporó este asunto al temario de sesiones extraordinarias. El argumento central de este acto político es la necesidad de que el problema sea abordado por el Parlamento, considerando que es un problema nacional sobre el que los representantes del pueblo deben pronunciarse y que debe ser debatido ampliamente en busca de una postura común y una solución satisfactoria.

En consecuencia, el espíritu de la diplomacia parlamentaria motiva este proyecto de ley creador de una Comisión Bicameral Especial en el ámbito del Congreso de la Nación. Esta Comisión tiene como objetivo solucionar el diferendo existente entre la República Argentina y la República Oriental del Uruguay originado en la construcción de plantas productoras de pasta celulósica en territorio uruguayo, sobre la margen izquierda del río Uruguay, curso de agua compartido por ambos países y regulado por el Estatuto de Río Uruguay, del año 1975. El diferendo nace por la posibilidad de contaminación generada por las mencionadas plantas industriales, a causa de la tecnología empleada para su producción. La contaminación resultante afectaría el agua, el aire, las tierras aledañas y, naturalmente, el ecosistema y la salud humana, dificultando o perjudicando algunas actividades de los pobladores del área geográfica afectada.

El conflicto ha crecido, involucrando a organismos nacionales, provinciales y municipales, a ONG y entidades privadas representativas de la sociedad civil (Greenpeace, Asamblea Ambiental de Gualaguaychú, etc.), a individuos y a empresas afectadas por el conflicto y por las medidas de fuerza generadas por su causa y puede involucrar a otros Estados que no participan en el conflicto directamente (Chile, Brasil, España, Finlandia, Suecia). Es preciso desactivarlo, ya que el accionar de la provincia de Entre Ríos y del Poder Ejecutivo nacional, no ha conseguido avances, sino nuevos enfrentamientos, desembocando en una solución legal y conforme al derecho internacional pero, a todas luces, inapropiada y demasiado prolongada en el tiempo, como es recurrir a la Corte Internacional de Justicia de las Naciones Unidas, sita en La Haya, competente para resolver el diferendo conforme al Estatuto del Río Uruguay y a la situación de fracaso a que han llegado ambos Estados en la evolución de la controversia y en las efectivas posibilidades de solucionarla.

En consecuencia, se proponen dos cursos de acción. Uno nacional, en el ámbito del Congreso de la Nación, mediante la creación de una Comisión Bicameral Especial, transitoria y con un breve plazo para lograr su cometido. El otro, internacional, promoviendo la creación de una Comisión similar en el ámbito del Poder Legislativo de la República Oriental del Uruguay con la finalidad de que, a través de negociaciones interparlamentarias, se constituya una Comisión Interparlamentaria Argentino - Uruguay de Conciliación, que trabajará para elaborar bases comunes de negociación sobre las que se formularán alternativas de solución definitiva del diferendo planteado. La ley prevé, especialmente, invitar a la Cámara de Senadores y a la Cámara de Representantes uruguayas a imitar la iniciativa parlamentaria argentina con el objetivo final de conformar una comisión binacional encargada de la solución final de la controversia.

La Comisión creada tiene carácter transitorio y un plazo breve para cumplir su cometido, dada la gravedad de la situación y la urgencia de resultados satisfactorios. El plazo de noventa días, a partir de su constitución, podrá ser prorrogado, a solicitud de la propia Comisión, por otro plazo igual, con autorización de ambas Cámaras por resolución conjunta.

La integración de Comisión representa en partes iguales al Senado y a la Cámara de Diputados y permite una distribución proporcional de los cargos entre la mayoría y las minorías parlamentarias existentes. La propia Comisión designará sus autoridades y dictará el reglamento interno de funcionamiento. Naturalmente, las Presidencias de ambas Cámaras le proporcionarán el personal, la infraestructura y los recursos materiales y presupuestarios necesarios para cumplir con su objetivo.

En cuanto al objetivo esencial consiste en asesorar al Congreso de la Nación y realizar gestiones de carácter diplomático en el ámbito parlamentario de ambos países, acerca de las distintas alternativas de solución de controversias y de su instrumentación política, jurídica y técnica para resolver el diferendo entre la República Argentina y la República Oriental del Uruguay originado en la construcción de plantas industriales de

producción de pasta de celulosa sobre territorio uruguayo, en la margen izquierda del río Uruguay, considerando su condición de curso de agua binacional.



No debe olvidarse que la Comisión ejercerá sus atribuciones, respetando las facultades asignadas al Poder Ejecutivo por el Art. 99, inc. 11 de la Constitución Nacional, relativas a la conducción de las relaciones exteriores del país, por lo cual deberá coordinar su accionar con el Poder Ejecutivo, particularmente a través de la Cancillería. A tal efecto, la ley insta al Poder Ejecutivo a hacer eficiente esta coordinación funcional

El cumplimiento de su cometido tendrá como resultado la emisión de un dictamen con efectos recomendatorios que será puesto a consideración de ambas Cámaras del Congreso de la Nación para su aprobación. Posteriormente, la ley contempla el envío al Poder Ejecutivo, con el propósito de que constituya un aporte institucionalmente valioso para resolver el conflicto por la vía diplomática.

La Comisión ejercerá sus funciones teniendo en consideración un marco político, jurídico y científico que les dará contexto y referencia. La Comisión cumplirá sus funciones, teniendo en cuenta un marco jurídico que contemple: el derecho internacional y los tratados internacionales que vinculan a ambos Estados, el derecho del Mercosur, como normativa del sistema de integración del que ambos países son Estados miembros, las normas constitucionales, legales y reglamentarias nacionales, provinciales y municipales de ambos Estados, los principios y las normas de derecho ambiental internacional y nacionales aplicables al caso y la jurisprudencia nacional, extranjera e internacional respectiva. También deberá considerarse un marco político que abarque: la política exterior de ambos Estados y sus relaciones diplomáticas, la práctica estatal extranjera e internacional relativa al caso, las manifestaciones de la opinión pública y de las organizaciones de la sociedad civil en ambos países y, especialmente, el histórico vínculo de paz y fraternidad que une a ambos pueblos y a ambos Estados desde su nacimiento como naciones independientes. Finalmente, deberá recibir el aporte de un marco científico, proveniente de los estudios científicos y técnicos realizados aplicables al caso (ecológicos, químicos, geográficos, geológicos, económico, sociales, etc.) y los informes de entidades y organismos públicos o privados, nacionales, extranjeros e internacionales vinculados con el objeto del diferendo.

Las funciones básicas que desempeñará la Comisión se refieren a la organización interna, como las de designar a sus autoridades, dictar su reglamento interno y formular un cronograma de trabajo y planificar sus actividades dentro del plazo fijado para su vigencia.

Pero también se le asignan funciones que son propias de las comisiones parlamentarias de estudio, investigación y consulta técnica, en este caso vinculadas con el diferendo a resolver, tales como: recopilar y sistematizar toda la información y documentación jurídica, política, económica, científica y técnica; establecer un mecanismo de consulta y participación mediante el cual pueda recibir las opiniones e informes de todos los involucrados; obtener y proporcionar asesoramiento profesional especializado en las áreas científicas, técnicas, económico-sociales o jurídicas comprometidas; estudiar e investigar el origen y desarrollo del diferendo, sus características y sus actores a fin de elaborar un diagnóstico de la situación actual y de las posibles tendencias de su evolución futura; explorar y recurrir a distintos medios alternativos de solución de la controversia; elaborar alternativas, aceptables por ambas partes, destinadas a resolver la controversia, sobre la base de diferentes propuestas y elaborar un dictamen final recomendatorio en el plazo estipulado y presentarlo a ambas Cámaras del Congreso de la Nación para su aprobación.

Asimismo, posee funciones muy específicas adecuadas al objetivo de su creación, como la realización de gestiones de carácter diplomático en el ámbito parlamentario de ambos países, a fin de establecer bases comunes de negociación y de instrumentar alternativas de solución del diferendo y la coordinación de sus actividades con el Poder Ejecutivo, a través de los organismos competentes.

Para el ejercicio de las funciones asignadas, gozará de las atribuciones propias de las comisiones parlamentarias permanentes de ambas Cámaras, en la medida en que sean compatibles con la misión y las características de esta Comisión.

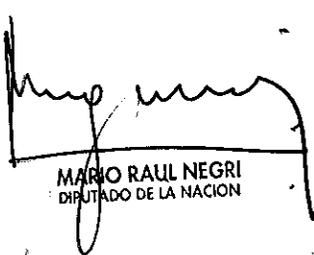


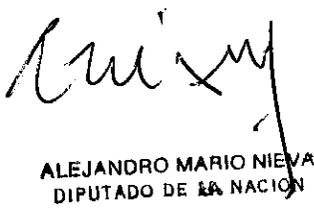
También poseerá otras específicas como solicitar información y documentación a personas y a entidades u organismos, públicos y privados, provinciales, nacionales, extranjeros e internacionales; solicitar asesoramiento profesional especializado en cuestiones de carácter científico, técnico, económico- social o jurídico ; promover y llevar a cabo gestiones de carácter diplomático en el ámbito parlamentario de ambos países, en coordinación con el Poder Ejecutivo nacional, a través de la Cancillería; implementar un mecanismo de consulta y participación de todos los involucrados y realizar estudios y elaborar diagnósticos y propuestas relativos al diferendo y a las posibilidades de su solución.

Indudablemente, el estado actual del conflicto se debe a que ambos países no han cumplido totalmente las obligaciones emanadas de normas nacionales e internacionales. La contaminación ambiental producida por las plantas productoras de pasta celulósica es de larga data en sus propios territorios y tiene amplios antecedentes en el mundo. Como problema global, requiere soluciones globales o, al menos, regionales. En el ámbito del Mercosur o del Tratado de la Cuenca del Plata, deben instrumentarse soluciones políticas y jurídicas que prevengan el problema o que ofrezcan paliativos o tratamiento efectivo cuando la contaminación sea un hecho consumado. Mientras tanto, la inacción de ambos gobiernos y la generación de causas chauvinistas sustentadas en cuestiones que están más allá de cualquier nacionalismo y que alimentan una falsa irreductibilidad, reclaman urgentemente una alternativa superadora que el Congreso de la Nación tiene la obligación de aportar.

En síntesis, frente al empantanamiento del conflicto, sin acciones diplomáticas a la vista, ante la prosecución de las tareas de las empresas industriales y el mantenimiento de medidas de fuerza en ejecución y con la única propuesta concreta de someter el caso ante la Corte Internacional de Justicia, el Congreso de la Nación debe asumir sus responsabilidades políticas y constitucionales y ofrecer una solución creativa, urgente y operativa que asegure, al menos, la reanudación del diálogo y la reconstitución de la relación binacional.

Con esa convicción, presentamos este proyecto de ley para su rápido tratamiento por el Congreso de la Nación.

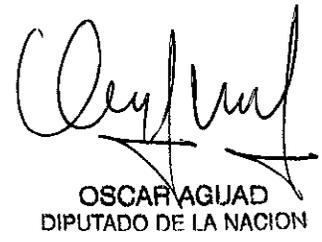
  
MARIO RAUL NEGRI  
DIPUTADO DE LA NACION

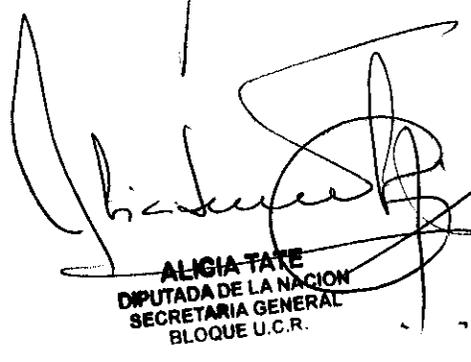
  
ALEJANDRO MARIO NIEVA  
DIPUTADO DE LA NACION

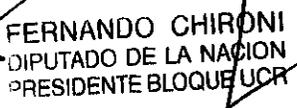
  
FEDERICO T. M. STORANI  
DIPUTADO DE LA NACION

  
ALFREDO HUGO G. STORERO  
DIPUTADO DE LA NACION

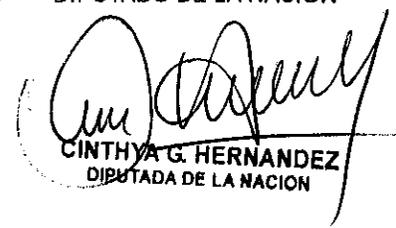
  
EDUARDO DI POLLINA  
DIPUTADO DE LA NACION

  
OSCAR AGUAD  
DIPUTADO DE LA NACION

  
ALICIA TATE  
DIPUTADA DE LA NACION  
SECRETARIA GENERAL  
BLOQUE U.C.R.

  
FERNANDO CHIRONI  
DIPUTADO DE LA NACION  
PRESIDENTE BLOQUE UCR

  
LUCIANO R. FABRIS  
DIPUTADO DE LA NACION

  
CINTHYA G. HERNANDEZ  
DIPUTADA DE LA NACION



## ANEXO

### **INFORME SOBRE LA CONTROVERSIA ENTRE LA REPÚBLICA ARGENTINA Y LA REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY ORIGINADA EN LA CONSTRUCCIÓN DE PLANTAS INDUSTRIALES PARA LA PRODUCCIÓN DE PASTA DE CELULOSA SOBRE LA MARGEN IZQUIERDA DEL RÍO URUGUAY (FRAY BENTOS).**

#### **Origen y evolución de la controversia**

El río Uruguay posee un régimen de administración compartido por la República Oriental del Uruguay y la República Argentina. Esta administración binacional surge inicialmente con la adopción del "Tratado de Límites del Río Uruguay" (1961). Pero se luego se perfeccionó mediante el denominado "Estatuto del Río Uruguay", suscripto entre ambos países el 26 de febrero de 1975. Como consecuencia directa de la aplicación de ese Estatuto se creó la Comisión Administradora del Río Uruguay (CARU). El propósito de su creación reside en atribuir a un organismo idóneo y especializado el óptimo y racional aprovechamiento del curso de agua internacional. En el ámbito de la CARU, ambos países, adoptan decisiones conjuntas tratando de coordinar sus actuaciones, experiencias y expectativas. Por ello, el organismo asume la responsabilidad de llevar a cabo todas aquellas tareas que responden a la amplia competencia del Estatuto.

La CARU es el instrumento internacional para la administración de un recurso hídrico compartido, cuya utilización debe ser regulada jurídicamente (navegación, pesca, lecho y subsuelo, etc.). A tal efecto, tiene la facultad de preparar y dictar una serie de reglamentaciones tendientes a lograr las garantías y el ordenamiento señalado. El proyecto de instalación de las plantas de celulosa sobre la margen izquierda del Río Uruguay, que podía afectar la calidad de las aguas por contaminación de efluentes industriales, generó una creciente polémica y desacuerdo en el seno de la CARU.

Los proyectos en cuestión, que se iniciaron en el año 2002, se denominan Proyecto Orion perteneciente a la empresa Oy Metsä-Botnia Ab de Finlandia (Botnia) y el proyecto Celulosa de M'Bopicuá (CMB) perteneciente al Grupo Empresarial ENCE SA (ENCE) de España. Ambas empresas tienen antecedentes de desidia ambiental. La española en las rías de Pontevedra y la finlandesa en Valdivia, Chile. A pesar de las profundas diferencias entre ambos gobiernos y una creciente y fuerte oposición pública, particularmente del lado argentino, el Gobierno de Uruguay del presidente Jorge Batlle decidió impulsar los emprendimientos y autorizó una serie de obras iniciales de los mismos. Las empresas recibieron autorizaciones para construir y operar las dos plantas, así como la autorización dada por el Gobierno de Uruguay a la empresa Botnia Fray Bentos SA a los fines de construir y operar una terminal portuaria destinada al uso exclusivo de la planta industrial a cargo de esa empresa. El actual gobierno del Frente Amplio mantuvo total continuidad en este tema, recibiendo, además el apoyo de toda su oposición política.

El desacuerdo creció y avanzó hacia un enfrentamiento que trascendió lo político y jurídico para alcanzar graves consecuencias económicas y sociales, enturbiando de manera grave la tradicional amistad y vecindad argentino-uruguaya, que se acentúa en época de vacaciones estivales.

La protección ambiental está muy presente en el Estatuto del Río Uruguay. Para lograrla, existe un exhaustivo conjunto de normas, que exige la consulta al país vecino toda vez que el otro planee llevar a cabo un emprendimiento susceptible de dañar alguno de los objetivos del tratado, entre ellos el medio ambiente. También contiene un capítulo sobre responsabilidad por daños, encargando a la CARU, que debe reunirse periódicamente, el monitoreo del cumplimiento del tratado y el examen de las actividades en cada una de las márgenes proponiendo soluciones concertadas.

Ante el surgimiento de conflictos como el de las plantas papeleras, se contempla un procedimiento conciliatorio. Por último, de no lograrse una solución, el



Estado afectado puede recurrir ante la Corte Internacional de Justicia (CIJ) para someterle la solución de la controversia.

El conflicto se instaló en la agenda de ambos países tras la marcha que el 30 de abril del año pasado protagonizaron no menos de 30,000 personas. En esa oportunidad pobladores de las ciudades uruguayas y argentinas afectadas ocuparon por seis horas el puente binacional General San Martín sobre el río Uruguay, que oficia de límite internacional. Sin embargo, desde el año 2003, la provincia de Entre Ríos y la autoconvocada Asamblea Ambiental de Gualeguaychú, principal ciudad argentina afectada por las obras había iniciado su lucha contra la radicación de las papeleras sin una respuesta adecuada del gobierno nacional.

Podrían resumirse las quejas por la instalación de estas plantas, vistas desde el lado argentino como la contaminación del excepcional Río Uruguay, la muerte de los peces, los problemas de salud para sus habitantes y la liquidación de su principal industria que es el turismo. Desde el lado uruguayo, luego de desechar los problemas ambientales, argumentan las ventajas: una inversión equivalente a más del 10% del PBI uruguayo, la mayor de toda la historia, la ocupación de mano de obra en un país carente de industrias, y la modificación de la composición de sus exportaciones.

Tras la multitudinaria movilización, las autoridades argentinas reaccionaron tardíamente, ya que los proyectos celulósicos fueron conocidos públicamente en el año 2002 y objetaron los emprendimientos. En principio solicitaron a las uruguayas que consideren la reubicación de las plantas, derecho conferido por el mencionado Estatuto. Pero, ante la negativa del presidente uruguayo Tabaré Vázquez de hacerlo, a principios de julio la cancillería argentina inició gestiones ante el Banco Mundial para impugnar un crédito que daría dicho organismo para financiar el 8% de la construcción. El ex canciller Bielsa se reunió con los vecinos de Gualeguaychú, en una gestión apresurada por la gravedad de la protesta.

El gobernador de Entre Ríos, Jorge Busti, encabezó la reacción oficial contra el gobierno uruguayo y procedió a denunciar penalmente a los directivos de Botnia y ENCE por posible delito ecológico, a los directorios de las empresas ante el ombudsman de la Corporación Financiera Internacional y al gobierno uruguayo ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Incluso, al salir de una reunión con el Presidente de la Nación, aseguró que había calificado el problema de las papeleras como una "causa nacional". Posteriormente, en conferencia de prensa, anunció que le pediría al gobierno nacional recurrir al Tribunal Internacional de La Haya como lo establecía el Estatuto del Río Uruguay. Poco después, la Legislatura de la Provincia de Entre Ríos hacía la misma solicitud al gobierno nacional, quien la aceptó y convalidó, convirtiéndola en el motivo de la inclusión del tema en sesiones extraordinarias del Congreso de la Nación y en el motor de los proyectos de declaración impulsados por los presidentes de los bloques oficialistas en las Cámaras respectivas

En una gestión conciliatoria, ambos gobiernos habían acordado el 22 de julio de 2005 dar un plazo de 180 días a una comisión técnica binacional (Grupo de Trabajo de Alto Nivel) para realizar un estudio de impacto ambiental. Cabe destacar que el dictamen de dicha comisión no es vinculante. Curiosamente se dejó de lado la intervención de la CARU, que debía ser previa, tal vez por las serias disidencias planteadas en su seno. Asimismo, también se presentó un estudio de impacto ambiental, realizado por la Corporación Financiera Internacional, integrante del Grupo del Banco Mundial, cuestionado por su superficialidad y relativa consistencia técnica.

El Grupo de Trabajo de Alto Nivel tuvo doce reuniones en Montevideo y en Buenos Aires, desde agosto de 2005 hasta enero de 2006. En las reuniones primera, segunda, séptima y octava, la Delegación Argentina propuso crear subgrupos que trataran temas específicos e informaran al plenario, pero la Delegación uruguaya no estuvo de acuerdo. Sólo en la séptima reunión promovió activamente el establecimiento de un subgrupo para estudiar los efluentes líquidos, medida que la Delegación argentina toleró para facilitar las negociaciones, pero juzgó insuficiente, atento el carácter global que necesariamente debe tener un estudio de impacto ambiental. En consecuencia, el Grupo de Trabajo de Alto Nivel no logró aprobar un dictamen conjunto, de modo que cada Delegación presentó informes unilaterales sosteniendo sus respectivas posiciones, finalizando su labor el 31 de enero de 2006.

El Informe de la Delegación argentina contiene sólidos argumentos que prueban el incumplimiento uruguayo de las normas internacionales aplicables al caso, en especial del Estatuto del Río Uruguay, y presenta las siguientes conclusiones acerca de ese proceso de negociación internacional:

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

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

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

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

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

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

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

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

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



## La cuestión técnica

Resulta importante hacer ciertas consideraciones técnicas para explicar por qué y cómo la industria celulósica puede generar contaminación ambiental.

La fabricación de papel tiene un primer paso, la obtención de pasta o pulpa de celulosa a partir de la madera, un proceso de intensa industrialización en el que intervienen varias sustancias químicas y gran cantidad de agua. La madera es transformada primero en pequeñas astillas y luego sometida a cocción con compuestos generalmente a base de azufre, para extraerle la lignina, el "cemento" que une las fibras de la madera. Luego siguen sucesivos lavados a distintas temperaturas. El resultado es una pasta de color marrón, indica todavía la presencia de lignina.

Se pasa entonces a la fase de blanqueo, necesaria para dar brillo y resistencia a la pulpa, eliminando los restos de lignina. Aquí se emplea mucha agua, con la que se lava la pulpa luego de aplicarle cada sustancia química. La lista de compuestos incluye cloro o dióxido de cloro, soda cáustica, oxígeno o peróxido de oxígeno e hipoclorito de sodio. Aunque todas estas sustancias y los residuos orgánicos de la madera tienen diferentes efectos contaminantes, la presencia del cloro o de sus derivados es protagónica en la polución ambiental.

Tradicionalmente se utilizó cloro para blanquear la celulosa. Conforme creció la preocupación por el ambiente, se descubrió que el blanqueo generaba una gran cantidad de organoclorados (dioxinas y furanos), muy tóxicos, persistentes y con capacidad de acumularse en organismos animales. En los años 80 varias investigaciones sobre la industria de la celulosa demostraron que liberaba dioxinas y furanos, dos de los doce contaminantes controlados por el Convenio de Estocolmo. Ese tratado busca eliminar o reducir los contaminantes que aumentan los riesgos de contraer cáncer, provocan trastornos hormonales, neurológicos, infertilidad, diabetes y debilidad en el sistema inmunológico.

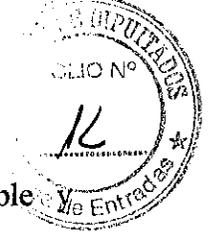
Ante la presión de las poblaciones afectadas y de ecologistas, la industria desarrolló un sistema en base a dióxido de cloro, que libera menos organoclorados, y se conoce como Libre de Cloro Elemental (ECF por sus siglas en inglés), el más utilizado en la actualidad y el que aplicarían las dos empresas europeas en Uruguay, incluso la sueca Stora Enso que anunció su próxima radicación en el país. Estudios científicos han demostrado ampliamente que estas fábricas producen efectos graves en los ecosistemas.

Luego de la aparición del ECF, se desarrolló el método de blanqueo Totalmente Libre de Cloro (TCF), que prescinde de compuestos clorados, pero que aumenta los costos de la explotación industrial. Aproximadamente veinte por ciento de la producción mundial de celulosa se obtiene con el tradicional sistema de cloro, setenta y cinco por ciento con el ECF y poco más de cinco por ciento mediante el método TCF, según datos del año 2002. Las empresas europeas Botnia y ENCE argumentan que el método TCF no es conveniente, pero no por una razón de costos, sino por la calidad del producto obtenido.

Greenpeace ha venido reclamando desde mediados de los '90 la necesidad de establecer un "*Plan de Producción Limpia en el Sector del Papel*". Este sector puede transformarse en un modelo de "*producción limpia*", si adopta la explotación forestal sustentable, procesos no tóxicos, tecnologías libres de efluentes, un máximo reciclaje de productos de papel y una disminución del consumo, particularmente en los países industrializados.

En consecuencia, Greenpeace reclama a los gobiernos argentino y uruguayo la elaboración de un "*Plan de Producción Limpia para el Sector Papel*", que involucre los siguientes puntos:

- **Eliminación del cloro en el blanqueo.** El blanqueo con cloro es una de las partes más perjudiciales del proceso de producción de papel. Es imprescindible eliminar los daños ambientales generados en esta etapa. 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.



Esta tecnología totalmente libre de cloro ha demostrado ser eficiente, posible económicamente conveniente.

- **Extender el proceso de cocción y realizar el proceso de delignificación con oxígeno.** Es un prerequisite imprescindible para lograr que el proceso pueda ser totalmente libre de cloro. Este paso reduce las cantidades de lignina que ingresa a las etapas de blanqueo. Los residuos de la delignificación con oxígeno pueden ser reciclados.
- **Eliminar totalmente los efluentes de las plantas de pasta y papel.** La eliminación del cloro y sus subproductos altamente corrosivos permite a las papeleras operar en sistemas "totalmente libres de efluentes". Al tratar y reciclar los efluentes dentro del proceso es posible reducir la cantidad de agua empleada y eliminar las descargas tóxicas.
- **Aumentar el porcentaje de papel que es reciclado y el contenido de papel reciclado post-consumo en los papeles a la venta.** Disponer de medidas para que todo el papel descartado por los organismos públicos nacionales sea reciclado. Que el papel de impresión y escritura que compre el gobierno contenga al menos un 20% de fibras recicladas post-consumo a dos años de iniciado este plan. Reducir la demanda de papel blanco. Favorecer la investigación y el desarrollo de tintas más limpias que permitan un mejor reciclaje sin contaminación. Favorecer impositivamente a las empresas que opten por fabricar papel de impresión con fibras post-consumo.
- **Establecer líneas de crédito blandas para la eliminación de los efluentes de las industrias del sector y la promoción y crecimiento de las empresas de reciclado.** Se debe promover, en plazos adecuados, la reconversión de las industrias del sector a procesos más limpios y generar condiciones más propicias para el reciclado de papel y el consumo de productos fabricados con fibras recicladas.
- **Exigir la explotación sostenible de los recursos forestales.** En la utilización de fibra virgen, ésta debe provenir de cultivos certificados según los estándares del sistema de certificación forestal del *Forest Stewardship Council (FSC)*. Esta certificación es una condición necesaria a la que deberán añadirse criterios específicos de explotación sustentable de maderas para ambos países.
- **Tanto las plantas industriales como plantaciones forestales, deben estar sujetas a la aprobación de las comunidades que se verán afectadas por tales emprendimientos y deben ser estudiados sus impactos ambientales y socioeconómicos.**

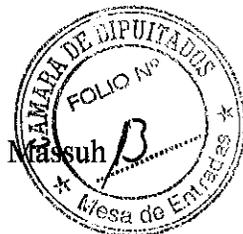
### La situación argentina

No obstante, la situación de la Argentina en la controversia es extremadamente endeble y comprometida, a pesar de la razonabilidad de muchos de los planteos frente a Uruguay y a la descalificación de las empresas industriales por la tecnología contaminante a emplear en la producción de la planta de celulosa. El país tiene escasa autoridad moral para reclamar a Uruguay que detenga una industria presuntamente contaminante. La Argentina, observando desapasionadamente el asunto, manifiesta claramente una conducta de doble estándar. Por un lado, aparece amenazando con ir a los foros internacionales a defender su derecho al ambiente sano y, por otro, el país tiene fronteras adentro una grave situación de irregularidad ambiental imposible de disimular.

Hace poco tiempo se dio a conocer un estudio realizado por Freplata -- organismo ambiental binacional rioplatense-- donde quedaba en evidencia la contaminación record del Río de la Plata. El informe contenía tres conclusiones categóricas respecto de ese "recurso compartido" entre Buenos Aires y Montevideo: a) que Uruguay había revertido la contaminación de origen cloacal que se había expresado en sus costas hace una década; b) que la costa de Buenos Aires había alcanzado en ese mismo tiempo y hasta la actualidad niveles de contaminación similares al Riachuelo y el Río de la Plata; c) que la casi totalidad de la contaminación del Río de la Plata como cuerpo de agua se explica por la actividad incontrolada de las industrias radicadas del lado argentino y por la ausencia de tratamiento de los residuos cloacales de las ciudades emplazadas desde Santa Fe hasta Magdalena.

Las denominadas papeleras son fabricantes de pasta de celulosa, que pueden a su vez utilizar este producto para producir papel --es el caso de Ledesma, o el de Papel Prensa-- o bien venderlo como materia prima a otras empresas fabricantes de papel. En la Argentina, las fábricas de pasta de celulosa son: Alto Paraná (Puerto Esperanza, provincia de Misiones); Papel Misionero (Capioví, Misiones); Celulosa Puerto Piray, en esa localidad misionera; Papelera del Tucumán (Lules); Ledesma (Libertador General San Martín, Jujuy); Papelera del NOA (Palpalá, Jujuy); Celulosa Argentina (Capitán Bermúdez,

provincia de Santa Fe); Papel Prensa (San Pedro, provincia de Buenos Aires); Massuh (Quilmes, Buenos Aires); y Productos Pulpa Moldeada (Cipolletti, Río Negro).



Si bien algunas de ellas no registran objeciones desde el punto de vista ambiental, esto puede explicarse por las particularidades técnicas de su producción. Por ejemplo, Massuh, Papel Prensa, Productos Pulpa Moldeada y Papelera del NOA fabrican pasta para papel de inferior calidad (embalajes, impresión de diarios, etcétera), lo cual les permite usar procedimientos de blanqueo menos rigurosos, que no requieren el uso de cloro, factor tóxico fundamental. De las demás, todas, menos Alto Paraná utilizan cloro elemental, la tecnología de blanqueo más contaminante.

En 2005, la Cámara Federal de Apelaciones de Tucumán dispuso procesar por contaminación ambiental a los directivos de **Papelera del Tucumán**. Las empresas **Alto Paraná**, **Celulosa Puerto Piray** y **Papel Misionero**, radicadas en Misiones han sido cuestionadas por ambientalistas y vecinos a causa de la contaminación del agua del río Paraná, del aire y de la destrucción de bosques nativos sustituyéndolos por monocultivos forestales (eucaliptos) destinados a la producción de pasta celulósica, que atentan contra la biodiversidad. Se las acusa de la falta de tratamiento de efluentes y de la producción de malos olores. En general, las empresas afirman cumplir el estándar internacional. También acumulan denuncias las empresas **Celulosa Argentina** situada en la provincia de Santa Fe y **Ledesma**, situada en la provincia de Jujuy por contaminación con efectos perjudiciales para la agricultura y la salud.

No debe olvidarse que la provincia de Entre Ríos y los legisladores nacionales se habían interesado por el tema desde el año 2003, sin que la Cancillería argentina prestara la debida atención a la gravedad del conflicto latente, ni intentara adelantarse al problema en su etapa embrionaria cuando más fácil es solucionar de común acuerdo los problemas a dilucidar. Es cierto que el gobierno de Jorge Batlle era un escollo para las soluciones necesarias y que el gobierno argentino estaba zarandeado por la más profunda crisis económica de su historia. Existen, además, versiones periodísticas que explican que el destino original de estas dos plantas era la Provincia de Entre Ríos, poseedora de una legislación de los años '90 que promovía la industria forestal, pero que, finalmente, las empresas decidieron instalarse en la otra orilla del Río Uruguay por los altos costos que se le imponían a su radicación.

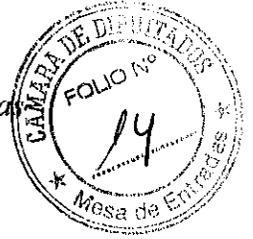
Un ejemplo de cierta negligencia en el tratamiento del tema la proporciona el proyecto de resolución del diputado Cettour y otros (3838-D-03), mediante el cual se pide informes al Poder Ejecutivo nacional acerca de la instalación de las industrias de pasta celulósica, aprobado por la H. Cámara de Diputados de la Nación en octubre de 2003. El pedido de informes fue respondido por la Jefatura de Gabinete de Ministros en agosto (0513-OV-2004) y septiembre de 2004 (0623-OV-2004), sin brindar un resultado satisfactorio por no reunir suficiente información sobre dicho asunto.

Por otra parte, se ha divulgado recientemente un informe entregado por la Comisión Administradora del Río Uruguay (CARU) a la Comisión de Medio Ambiente del Senado argentino en el que se mencionaba la posibilidad de que los altos niveles de contaminación verificados en el río Paraná y las "excesivas floraciones" de algas en Nueva Palmira, localidad uruguaya sobre el río Uruguay, se debieran a la operativa de las plantas de celulosa que funcionan en Argentina y que se manejan con tecnología obsoleta.

### La solución de la controversia

El informe de la Delegación argentina en el Grupo de Trabajo de Alto Nivel (GTAN), acompaña un detalle de la normativa internacional aplicable al caso que conviene transcribir por su importancia y exhaustividad. Estas normas internacionales son vinculantes para la Argentina y el Uruguay o en el proceso de su generación ambos países participaron activamente. También hay normas que las empresas constructoras de las plantas deberían satisfacer si hubiesen llevado a cabo dichos emprendimientos en sus respectivos países. Ellas son, a saber:

- *Declaración Argentino Uruguayana sobre el Recurso Agua del 9 de julio de 1971*
- *Declaración sobre el Medio Ambiente Humano, Estocolmo 1972*
- *Resolución 2995 (XXVII) de la Asamblea General de las Naciones Unidas*



- *Resolución 3129 (XXVIII) de la Asamblea General de las Naciones Unidas*
- *Estatuto del Río Uruguay (1975)*
- *Principios sobre Recursos Naturales Compartidos, PNUMA 1978*
- *Digesto sobre el uso y aprovechamiento del Río Uruguay, 1986*
- *Declaración sobre Medio Ambiente y Desarrollo, Río de Janeiro, 1992*
- *Directrices básicas en materia de política ambiental, MERCOSUR, ST 6, 1992*
- *Convención sobre el derecho de los cursos de agua internacionales para usos distintos de la navegación*
- *Acuerdo Marco sobre el Medio Ambiente del MERCOSUR, 2001*
- *Convenio de Estocolmo sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes, 2001*
- *Declaración de la Cumbre de Johannesburgo sobre Desarrollo Sustentable, 2002*
- *Convenio de la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas sobre la Contaminación Transfronteriza del Aire, 1979 (España y Finlandia)*
- *Convención sobre el impacto ambiental en un contexto transfronterizo, 1991 (España y Finlandia)*
- *Convención sobre la protección y uso de aguas transfronterizas y lagos Internacionales, 1992 (España y Finlandia)*
- *Convención sobre los aspectos transfronterizos de actividades industriales, 1992, (España y Finlandia)*
- *Directiva 96/61/CE del Consejo de la Unión Europea, 1997*
- *Directiva 2004/35/ del Consejo y del Parlamento Europeo, 2004*

Estas normas recogen el principio del derecho internacional general, conforme el cual un Estado debe asegurar que las actividades realizadas dentro de su jurisdicción o bajo su control no causen daños al medio ambiente de otro Estado. Uno de los elementos principales de dicho principio es el mecanismo de consulta e información previas que un Estado debe cumplir antes de dar curso a una actividad que pueda tener un impacto ambiental transfronterizo.

En el caso del Río Uruguay, el principio y su implementación están incorporados en el Estatuto de 1975, que reglamenta la administración y gestión de dicho curso fluvial. Uruguay violó tanto el principio como el mecanismo citados, al autorizar unilateralmente las plantas proyectadas, a pesar de los requerimientos reiterados de la Argentina para que se suspenda la construcción de las mismas hasta tanto pueda determinarse, de manera objetiva y fehaciente, su impacto transfronterizo. Resulta conveniente transcribir los artículos pertinentes del tratado, a fin de apreciar con mayor claridad el alcance de los mismos.

**“ARTICULO 7.-** *La Parte que proyecte la construcción de nuevos canales, la modificación o alteración significativa de los ya existentes o la realización de cualesquiera otras obras de entidad suficiente para afectar la navegación, el régimen del Río o la calidad de sus aguas, deberá comunicarlo a la Comisión, la cual determinará sumariamente, y en un plazo máximo de treinta días, si el proyecto puede producir perjuicio sensible a la otra Parte. Si así se resolviera o no se llegare a una decisión al respecto, la Parte interesada deberá notificar el proyecto a la otra Parte a través de la misma Comisión. En la notificación deberán figurar los aspectos esenciales de la obra y, si fuere el caso, el modo de su operación y los demás datos técnicos que permitan a la Parte notificada hacer una evaluación del efecto probable que la obra ocasionará a la navegación, al régimen del Río o a la calidad de sus aguas.*

**ARTICULO 8.-** *La Parte notificada dispondrá de un plazo de ciento ochenta días para expedirse sobre el proyecto, a partir del día en que su Delegación ante la Comisión haya recibido la notificación. En el caso de que la documentación mencionada en el artículo 7 fuere incompleta, la Parte notificada dispondrá de treinta días para hacérselo saber a la Parte que proyecte realizar la obra, por intermedio de la Comisión. El plazo de ciento ochenta días precedentemente señalado comenzará a correr a partir del día en que la Delegación de la Parte notificada haya recibido la documentación completa. Este plazo podrá ser prorrogado prudencialmente por la Comisión si la complejidad del proyecto así lo requiriere.*

**ARTICULO 9.-** *Si la Parte notificada no opusiere objeciones o no contestare dentro del plazo establecido en el artículo 8, la otra Parte podrá realizar o autorizar la realización de la obra proyectada.*

**ARTICULO 10.-** *La Parte notificada tendrá derecho a inspeccionar las obras que se estén ejecutando para comprobar si se ajustan al proyecto presentado.*

**ARTICULO 11.-** *Si la Parte notificada llegare a la conclusión de que la ejecución de la obra o el programa de operación puede producir perjuicio sensible a la navegación, al régimen del Río o a la calidad de sus aguas, lo comunicará a la otra Parte por intermedio de la Comisión dentro del plazo de ciento ochenta días fijado en el artículo 8. La comunicación deberá precisar cuáles aspectos de la obra o del programa de operación podrán causar un perjuicio sensible a la navegación, al régimen del Río o a la calidad de sus aguas, las razones técnicas que permitan llegar a esa conclusión y las modificaciones que sugiera al proyecto o programa de operación.* **ARTÍCULO 12.-** *Si las Partes no llegaren a un acuerdo, dentro de los ciento ochenta días contados a partir de la comunicación a que se refiere el artículo 11, se observará el procedimiento indicado en el Capítulo XV.*



**ARTICULO 13.-** Las normas establecidas en los artículos 7 a 12 se aplicarán a todas las obras que se refiere el artículo 7, sean nacionales o binacionales, que cualquiera de las Partes proyecte realizar, de su jurisdicción, en el Río Uruguay fuera del tramo definido como Río y en las respectivas áreas de influencia de ambos tramos.”

El Estatuto de Río Uruguay, instrumento jurídico internacional aplicable al caso y vigente para ambos países, en caso de suscitarse una controversia, la somete, en primer lugar, a la negociación bilateral mediante grupos técnicos o diplomáticos y, en caso de fracaso, a la consideración de la Corte Internacional de Justicia de las Naciones Unidas, con sede en La Haya (Holanda). El gobierno argentino ha optado por esta posición, entendiendo que la controversia se ha producido por la falta de un dictamen conjunto, con bases comunes de consenso acerca de la solución del diferendo, del Grupo Técnico de Alto Nivel (GTAN), órgano de conciliación cuya convocatoria está prevista en el propio Estatuto.

El núcleo del diferendo radica en el cumplimiento o incumplimiento de las partes de las obligaciones emergentes de este tratado internacional, en lo que respecta a actividades u obras emprendidas unilateralmente, sin la debida consulta previa, que pudieren causar contaminación, deteriorando la calidad de las aguas del río Uruguay. Argentina entiende que Uruguay ha violado la norma, incumpliendo con las obligaciones contraídas. Uruguay considera haber actuado conforme a derecho.

Recurrir ante la Corte Internacional de Justicia, supone plantear una controversia entre Estados, de la que las empresas interesadas no pueden participar, y también supone poner en juego la normativa nacional e internacional aplicable al caso, de naturaleza predominantemente ambiental y, en consecuencia, la responsabilidad internacional de los Estados involucrados.

No pueden ignorarse los costos económicos y políticos de llevar un diferendo ante esta instancia y lo habitualmente prolongado que resulta el proceso judicial – el promedio es de cuatro años - entablado ante este tribunal por sus particularidades procesales y por la complejidad de la cuestión de fondo. Si bien pueden existir alternativas procesales menos extensas dentro de las reglas de la Corte Internacional (Sala de procedimiento sumario y reducción de plazos procesales), no serían nunca adaptables a las expectativas y a los tiempos que el caso requiere, en virtud de las presiones políticas y sociales que lo contextualizan. Por lo tanto, surgen fuertes dudas acerca de la conveniencia de este medio de solución de la controversia.

Podría intentarse recurrir al Tribunal Permanente de Revisión del Mercosur, de carácter arbitral, pero el diferendo no versa fundamentalmente sobre un tema de integración, ni sobre una norma del Mercosur, a pesar de la vigencia de un Protocolo sobre el Medio Ambiente en este ámbito. Además, tampoco podrían participar las empresas directamente, a menos que Uruguay hiciera suyos sus reclamos. Sí podría intervenir este tribunal en el caso de los daños producidos como consecuencia del diferendo en lo que respecta al comercio, el turismo y la libre circulación de bienes y personas. Otro ámbito regional de posible intervención sería el CIC, Comité Intergubernamental de la Cuenca del Plata, órgano creado por el Tratado de la Cuenca del Plata, del cual ambos Estados son miembros.

Obviamente, las partes podrán recurrir a tribunales arbitrales internacionales permanentes (Corte Permanente de Arbitraje de La Haya) o a tribunales ad hoc, creados al efecto por ambos Estados.

Sin embargo, hace falta reflexionar acerca del verdadero objeto de la controversia, de naturaleza predominantemente técnica. Lo que debe averiguarse es si la actividad industrial de producción celulósica de las plantas a instalar es contaminante del río Uruguay en un grado que ponga en peligro el ecosistema y la salud humana, a pesar de los beneficios sociales y económicos que pueda proporcionar a sus beneficiarios. Y esto requiere un concienzudo e imparcial estudio científico y técnico que nos lleve a lo más cerca de la verdad posible, respetando los principios del derecho ambiental y del derecho internacional y sosteniendo los valores del desarrollo sostenible y de la responsabilidad internacional por el medio ambiente mundial.

Los lineamientos generales de una posible solución tendrían, como punto partida, una actitud simultánea y acordada por parte de ambos gobiernos que manifieste la voluntad de dejar de lado las posiciones irreductibles y concentrarse en los puntos a negociar, teniendo como mira la necesidad de concesiones recíprocas salvaguardando el interés común. Debería realizarse una reunión cumbre entre ambos presidentes, en la que se decidiera suspender, por un plazo breve pero razonable para permitir la negociación binacional, las obras y su aprovisionamiento y, paralelamente, los cortes de ruta y el bloqueo de circulación de bienes y personas. Debería respetarse y resguardarse la soberanía de ambos países y poner en estricta vigencia el Estatuto del Río Uruguay convalidando los principios de consulta previa y consentimiento recíproco. Deberían descartarse los informes cuestionados por su parcialidad y los provenientes de las empresas involucradas y hacer pública y accesible toda la documentación existente. Finalmente, ambos estados designarían una Comisión Técnica Arbitral, integrada por prestigiosos especialistas, en igual número por cada país, y copresidida por los representantes políticos de ambos Estados, con la finalidad de que, en función de la situación actual y de los procedimientos a emplear por las empresas, determinaran su modificación o mejora para compatibilizar la seguridad ambiental y la industrialización, mediante un dictamen final aprobado por ambos gobiernos. No podemos renunciar al progreso industrial ni impedir muchas de sus consecuencias negativas, pero debemos recortar al máximo los riesgos que conlleven para la naturaleza y el ser humano.

Este conflicto, que increíblemente ha escalado hasta los niveles actuales, ha ensombrecido y puesto en peligro un vínculo histórico y fraterno entre dos pueblos que compartieron su independencia y su libertad de la corona española. Nunca debió haber sucedido, porque existieron y existen diferentes alternativas para solucionar pacíficamente una controversia de esta naturaleza, en el marco del derecho y la justicia y con el espíritu de hermandad y buena vecindad.

