

# LA RESPONSABILIDAD INTERNACIONAL DEL ESTADO: EL CASO DE LAS PLANTAS DE CELULOSA Y LOS BLOQUEOS EN EL RÍO URUGUAY

JOHN RODRÍGUEZ\*

## RESUMEN

Las buenas relaciones entre Argentina y Uruguay se vieron perturbadas en 2003 por el proyecto de construcción de dos plantas de pasta de papel en la margen izquierda del Río Uruguay, que sirve de frontera a los dos países. De acuerdo con Argentina, al autorizar unilateralmente las plantas proyectadas, su vecino vulneró las obligaciones asumidas en virtud del derecho internacional general (incluyendo la normatividad ambiental) y del Estatuto del Río Uruguay de

Fecha de recepción: 8 de agosto de 2007  
Fecha de aceptación: 4 de octubre de 2007

---

\* Estudiante del programa de Doctorado en Derecho Internacional y Relaciones Internacionales, Instituto Universitario de Investigación “Ortega y Gasset” - Universidad Complutense de Madrid. Sus grados académicos incluyen el título de economista de la Universidad Nacional de Colombia (mayo de 1996) y de ingeniero industrial de la Universidad Distrital “Francisco José de Caldas” (noviembre de 1997). Asimismo, en octubre de 1999 obtuvo el título de maestría en ciencias económicas (teoría y política económica) de la Universidad Nacional de Colombia, y en 2003 le fueron concedidas dos distinciones internacionales: la *British Chevening Scholarship* (Beca Simón Bolívar) del gobierno británico, y la *Joint Japan/World Bank Graduate Scholarship* del Banco Mundial, con las cuales adelantó estudios de *M.Sc.* en estrategia industrial y política comercial en la Universidad de Manchester (Inglaterra). Contacto: [gammar@yahoo.com](mailto:gammar@yahoo.com)

1975. Al manifiesto inconformismo oficial se unieron las acciones emprendidas por grupos de ciudadanos argentinos, que bloquearon la comunicación binacional a través de los puentes fronterizos. Por su parte, Uruguay ha condenado la inacción del Gobierno argentino ante el bloqueo de las vías, el cual le fue altamente perjudicial en términos económicos. Frente a estas dos situaciones, el presente trabajo ofrece un análisis de la responsabilidad en que incurrieron dichos países como consecuencia de su incumplimiento de obligaciones internacionales. El trabajo concluye que en ambos casos tal responsabilidad está relacionada con insuficiencias en cuanto a la diligencia debida esperada de los dos gobiernos en términos de los principios del derecho internacional público contemporáneo.

*Palabras clave:* conflicto Argentina-Uruguay; derecho internacional ambiental; responsabilidad internacional; plantas pasteras – Uruguay; relaciones Argentina-Uruguay; Estatuto del Río Uruguay.

## INTERNATIONAL STATE RESPONSIBILITY: THE CASE OF THE CELLULOSE PLANTS AND THE BLOCKAGES IN THE URUGUAY RIVER

### ABSTRACT

*The good relationships between Argentina and Uruguay were disturbed in 2003 due to the project to build two manufacturing plants of cellulose for the paper industry on the left side of the Uruguay River, which marks the frontier between these countries. Argentina claims that with the unilateral authorisation of the plants, its neighbour violated obligations assumed in virtue of general international law (including environmental norms) and the 1975's Statute of the Uruguay River. The manifest official inconformity was*

*followed by the actions undertaken by groups of Argentine citizens who blocked the bridges that communicate the two countries. For its part, Uruguay has condemned the lack of action of the Argentine government regarding the blockages of the roads, which severely harmed Uruguayan economy. In the face of these situations, this work presents an analysis of the responsibility incurred by these two countries as a consequence of the breach of international obligations. The work concludes that in the two cases the responsibility is related to deficiencies regarding the due diligence expected from both governments in terms of the principles of contemporary international law.*

*Key words: conflict between Argentina and Uruguay; international environmental law; international responsibility; cellulose plants – Uruguay; relationships Uruguay- Argentina; Statute of Uruguay River.*

## INTRODUCCIÓN

El Río Uruguay es un caudaloso río que nace en Brasil y luego de 1.800 kilómetros desemboca en el Río de la Plata. Los últimos 496 kilómetros de su trayecto conforman la frontera entre la República Argentina y la República Oriental del Uruguay. Teniendo en cuenta la importancia de esta vía fluvial, desde la década de 1970, además de fijar su frontera, los dos países vieron la necesidad de promover el aprovechamiento racional del río.

Es así como, en abril de 1971, las partes celebraron un tratado de límites que preveía la firma de un acuerdo futuro para el uso del río con disposiciones concretas tendientes a evitar la contaminación de las aguas. En julio de ese mismo año también se suscribió la Declaración Argentino-Uruguaya sobre el Recurso Agua. Pero no fue sino en 1975 que los dos países suscribieron el Tratado del Río Uruguay, conocido como el Estatuto del Río Uruguay, con la intención de regular en forma conjunta, entre otros asuntos, las

cuestiones ambientales derivadas de los usos y actividades que se desarrollen en la cuenca de este curso de agua.

Junto a la firma de este Estatuto, durante las siguientes tres décadas Argentina y Uruguay trabajaron en la consolidación de sus relaciones bilaterales, las cuales tuvieron un progreso general armónico que se ha visto perturbado en años recientes. Es así como desde 2003 el sosiego de las relaciones entre los dos países, favorecido por iniciativas como el Mercosur, se vio interrumpido por el proyecto de construcción de dos plantas papeleras en la margen izquierda del río que los separa, promovido por Uruguay.

Desde entonces ha tenido lugar un conflicto diplomático entre los dos países, en relación con el cual han sido interpuestos tres recursos ante la Corte Internacional de Justicia (CIJ). De acuerdo con Argentina, al autorizar unilateralmente las plantas proyectadas, su vecino vulneró las obligaciones asumidas en virtud del derecho internacional general (incluyendo la normatividad ambiental) y del Estatuto del Río Uruguay de 1975. Al manifiesto inconformismo oficial se unieron las acciones emprendidas por grupos de ciudadanos argentinos, que como forma de protesta bloquearon la comunicación binacional a través de los puentes fronterizos. Ante esta situación, Uruguay criticó la inacción del Gobierno argentino respecto del bloqueo de las vías, bloqueo que le era altamente perjudicial en términos económicos.

En relación con este conflicto, en las siguientes páginas se presenta un análisis de la responsabilidad en que incurrieron estos países como consecuencia de su incumplimiento de obligaciones internacionales. El trabajo está dividido en cinco secciones, la primera de las cuales es esta introducción. En la segunda parte (I) se presentan las bases conceptuales sobre las cuales se cimentará el establecimiento de las responsabilidades de las partes, las cuales se relacionan con la *diligencia debida* a la que están obligados los Estados de acuerdo con los principios del derecho internacional contemporáneo. Dada la particular incidencia de este principio en el derecho internacional ambiental a través del principio de *prevención*, éste último es también objeto de un sucinto análisis.

A partir de estos elementos, en las secciones tercera (II) y cuarta (III) se establece la responsabilidad internacional atribuible tanto a Uruguay como a Argentina, de acuerdo con sus acciones u omisiones, la cual se relaciona en gran medida con la obligación de los Estados de prevenir, prohibir o reprimir ciertos actos que causen o puedan causar perjuicios a otros Estados o sujetos internacionales. En este sentido, la falta de diligencia transforma la tolerancia de tales actividades en acto ilícito atribuible al omitente.

En términos generales puede decirse que en el caso de Uruguay, la ilicitud de sus acciones se relaciona primordialmente con el hecho de no haber tomado las medidas necesarias para preservar el medio ambiente en el ecosistema del Río Uruguay en la promoción de un proyecto industrial, que se hizo sin seguir los canales indicados por el Estatuto de 1975. En el caso de Argentina, ésta omitió su deber de adoptar las medidas apropiadas para prevenir o corregir los actos de particulares sometidos a su jurisdicción, causantes de perjuicio a otro Estado; obligación que cobra mayor fuerza en virtud del tratado constitutivo del Mercosur. El trabajo finaliza con la presentación de las conclusiones.

## I. LA RESPONSABILIDAD DE PREVENIR Y OBSERVAR LA DILIGENCIA DEBIDA

### A. A PROPÓSITO DE LA RESPONSABILIDAD URUGUAYA: PRINCIPIO DE PRECAUCIÓN Y SU IMPORTANCIA EN EL DERECHO AMBIENTAL

El principio de *precaución*, que se remonta al concepto alemán de *Vorsorgeprinzip*, es uno de los fundamentos más importantes en el derecho ambiental internacional<sup>1</sup>. Su aplicación en éste último tiene tres importantes implicaciones: 1) pone la carga de la prueba en el innovador o perpetrador de una obra, de ahí que sea su *obligación* demostrar que su actividad es segura; 2) quienes tienen el poder, el control y los recursos para actuar, deben prevenir los daños,

1 Linda Warren (2004), *Environmental Legal Principles in International Law*, Committee on Radioactive Waste Management (UK), Document N°. 672, August, p. 1.

y no la sociedad, y 3) en términos de *responsabilidad*, la idea de la compensación se vuelve insignificante en cuanto el daño, si de hecho ocurre, excede la capacidad de proveer remedios. Estos conceptos serán fundamentales a la hora de evaluar la responsabilidad uruguaya en el caso que nos ocupa en el presente trabajo.

De modo particular en el desarrollo de proyectos ambientales, el principio de precaución se expresa en la obligación de *prevenir*. Esto hace que las consecuencias de la ejecución de una obra o proyecto deban ser evaluadas con carácter previo a permitir el inicio de la misma. Ante indicios concretos de que el emprendimiento podría llegar a provocar cambios irreparables en su entorno, es necesario entonces desplegar políticas de prevención, las cuales se traducen en la preparación y evaluación anticipada de la actividad a llevarse a cabo con la finalidad de evitar un riesgo e impedir que se produzca un efecto generador de un daño irreparable o no recomponible<sup>2</sup>.

De hecho el principio de precaución se incluye en la Declaración de Río<sup>3</sup>, cuyo principio 15 establece:

- 
- 2 Un caso que marcó un hito para el derecho internacional ambiental es el que enfrentó a Hungría y Eslovaquia en relación con el proyecto Gabčíkovo-Nagymaros. Esto en cuanto era la primera ocasión en que la Corte entraba a conocer un caso con un marcado trasfondo medioambiental. Allí, la CIJ (1997) reconoció la existencia de serias incertidumbres en lo que respecta a los daños ambientales, e incluso abordó el tema del “estado de necesidad ecológica” como circunstancia excluyente de ilicitud de un hecho internacional, en una época en que “el principio de precaución no había surgido aún y no podía aplicarse de forma realista como derecho internacional general” (Sands, 2002, p. 33). Si bien la Corte reconoció que la preocupación expresada por Hungría con respecto a su medio ambiente natural en la región afectada por el proyecto Gabčíkovo-Nagymaros guardaba relación con un “interés fundamental” del Estado, igualmente concluyó que los peligros invocados por Hungría, sin perjuicio de su posible gravedad, no estaban suficientemente probados en 1989, ni eran “inminentes”. Al final, la Corte dictaminó que los dos países en litigio eran culpables: 1) Hungría, por haber suspendido las obras en 1989 y denunciado unilateralmente un acuerdo bilateral de 1977, y 2) Eslovaquia, por haber desviado el curso del Danubio hacia su territorio sin haber intentado resolver el litigio con Hungría.
- 3 De la cual son signatarios Argentina y Uruguay. Esta declaración fue promulgada en la Conferencia sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de Río de Janeiro (junio de 1992).

“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”.

Asimismo, cabe mencionar que en el entorno del Mercosur es deber de los países miembros actuar en conformidad con lo establecido en la Declaración de Principios de Producción Limpia, que fuera emitida en la Reunión de Ministros de Medio Ambiente del Mercosur desarrollada en Montevideo, el 9 de octubre de 2003. Allí se define y enuncia el principio de prevención, en cuanto relacionado con: “Promover la Producción Limpia como estrategia que permita prevenir los efectos negativos que las actividades productivas puedan producir sobre el ambiente de los Estados Parte”.

#### B. A PROPÓSITO DE LAS RESPONSABILIDADES URUGUAYA Y ARGENTINA: LA NECESIDAD DE PREVENIR Y LA DILIGENCIA DEBIDA

Como concepto jurídico, en el ámbito internacional la *diligencia debida*<sup>4</sup> se relaciona con la obligación de los Estados de vigilar y adoptar previsiones referidas a los bienes y personas bajo su jurisdicción, con el propósito de asegurarse de que, en condiciones normales, no causen perjuicios a otros Estados.

El principio de *precaución-prevención* implica que en términos de política ambiental, los Estados están ante obligaciones de comportamiento. Una implicación importante de esto es, tal como apunta Gómez-Robledo (1992)<sup>5</sup>, que ante obligaciones de comportamiento, la condición de ilicitud no se realiza por la sola

4 La noción de “devida diligencia” fue introducida en el derecho internacional a través de lo que se conoce como las “Reglas de Washington” consagradas en el Tratado del 8 de mayo de 1871, celebrado entre Gran Bretaña y Estados Unidos con objeto de someter a un arbitraje *ad hoc* el diferendo relativo al caso del “Alabama”.

5 Alonso Gómez-Robledo Verduzco (1992), *Responsabilidad internacional por daños transfronterizos*, 1ª. reimp., Universidad Nacional Autónoma de México, México, pp. 67-68.

constatación del daño sufrido por un Estado, sino que además se requiere probar que el Estado presuntamente infractor no ha puesto en práctica todos los medios necesarios proporcionales al riesgo de que se produjesen tales daños<sup>6</sup>.

En términos generales, en el caso de una obligación de comportamiento, el criterio decisivo para concluir sobre la observancia o violación de la obligación está dado por la confrontación entre el comportamiento específicamente determinado requerido por la norma y el comportamiento adoptado por el Estado. De ahí que éste sea un criterio importante a la hora de establecer la responsabilidad tanto de Uruguay como de Argentina en las conductas asumidas por los mismos como respuesta a sus diferencias (infra, secciones II y III).

Junto a las características de las obligaciones de comportamiento, vale la pena recordar ciertas características de la *atribuibilidad* de la responsabilidad que no dejan de ser relevantes para el objeto de este trabajo. Una conducta puede ser atribuida a un Estado según el derecho internacional, y comporta responsabilidad internacional de ese Estado, si es llevada a cabo por un órgano del mismo, cualquiera que sea la posición que éste tenga en la organización estatal<sup>7</sup>. Esta norma implica, *sensu contrario*, que una conducta adelantada por individuos o empresas privadas no determina responsabilidad del Estado, a menos que algún órgano del Estado estuviera bajo la obligación de prevenir la conducta y fallare en cumplir su obligación. Por tanto, una vez ha sido determinado que una entidad privada ha fallado en el ejercicio de la debida diligencia al llevar a cabo una

---

6 El derecho internacional conoce la importante distinción entre obligaciones de comportamiento y de resultado. En el caso de obligaciones de resultado, la condición de ilicitud se produce desde el momento en que un Estado sufre daño jurídicamente calificable, independientemente de cualquier consideración acerca de lo que el Estado al cual le es imputable dicho hecho haya realizado a fin de prevenir tal daño (Gómez-Robledo, 1992, p. 67).

7 Elemento subjetivo de un acto internacionalmente ilícito: artículo 2.a del borrador de la Comisión de Derecho Internacional (CDI). ONU (2002). Responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos. Resolución aprobada por la Asamblea General sobre la base del informe de la Sexta Comisión (A/56/589 y Corr. 1). Organización de Naciones Unidas (ONU), A/RES/56/83.

actividad ilícita, es necesario determinar si algún órgano del Estado omitió el ejercicio de la debida diligencia en controlar a este agente privado<sup>8</sup>. Frente a los elementos del conflicto que enfrenta a Uruguay y Argentina, se verá que este ha sido el caso en ambos países.

## II. RESPONSABILIDAD URUGUAYA

Teniendo en cuenta la afinidad que tienen entre sí los principales puntos con base en los que Argentina reivindica el incumplimiento de obligaciones por parte de Uruguay<sup>9</sup>, para proceder con el análisis de la responsabilidad de este último país se tomará como base un agrupamiento de los mismos alrededor de dos ejes, a saber:

1) Obligaciones relacionadas con la observancia de los principios de *prevención* y *diligencia debida* (objeto de la subsección II.A).

2) Obligaciones relacionadas con la necesidad de ajustarse a los procedimientos establecidos por el Estatuto del Río Uruguay (objeto de la subsección II.B).

---

8 Así por ejemplo, la conducta ilícita en el caso *Fundición Trail* (revisado más adelante) estriba en el hecho de que los órganos de un Estado (Canadá) permitieron a una empresa privada el uso del territorio de dicho Estado de tal forma que con sus escapes de gases causaba un daño al territorio de otro Estado (Estados Unidos).

9 De acuerdo con la demanda argentina, Uruguay ha violado las siguientes obligaciones internacionales (CIJ, 2006c, p. 9) (trad. del autor): a) La obligación de tomar las medidas necesarias para la utilización óptima y racional del Río Uruguay; b) La obligación de informar previamente a la Comisión Administradora del Río Uruguay (CARU) y al Gobierno argentino en relación con la construcción de dos plantas productoras de pulpa de papel en la ribera izquierda del Río Uruguay; c) La obligación de conducir los procedimientos previos por el capítulo II del Estatuto de 1975 en lo que concierne a la realización de todas las “obras de entidad suficiente para afectar la navegación, el régimen del río o la calidad de las aguas”; d) la obligación de no autorizar la construcción de obras proyectadas sin haber seguido previamente el procedimiento previsto por el Estatuto de 1975; e) La obligación de preservar el entorno acuático y prevenir la contaminación, adoptando las medidas apropiadas y que comprenden el recurso a las mejores prácticas ambientales y a las mejores tecnologías disponibles, conforme a los acuerdos internacionales aplicables y en armonía con las directrices y recomendaciones de las organizaciones técnicas internacionales; f) la obligación de no causar daños ambientales transfronterizos sobre la ribera opuesta y zonas de influencia del río; g) la obligación de no obstruir la utilización del río para fines lícitos, y h) otras obligaciones derivadas del derecho internacional general, convencional y consuetudinario, tanto procedimentales como de fondo, necesarias para la aplicación del Estatuto de 1975.

A. OBLIGACIONES RELACIONADAS CON LA OBSERVANCIA DE LOS PRINCIPIOS DE PREVENCIÓN Y DILIGENCIA DEBIDA

La regulación de proyectos que afecten el medio ambiente es compatible con la interpretación mayoritaria del principio 21 de la Declaración de Estocolmo<sup>10</sup>. Allí se establece que los Estados tienen la obligación de asegurar que las actividades que se lleven a cabo dentro de su jurisdicción o bajo su control no perjudiquen al medio ambiente de otros Estados, consagrando así la obligación de comportamiento y no de resultado (Gómez-Robledo, 1992)<sup>11</sup>.

Es decir que la obligación de no contaminar es una obligación de diligencia, en los términos que se consignan en la sección primera. En ese sentido, todo Estado se encuentra obligado a vigilar, con una diligencia razonable, el hecho de que su territorio no sea fuente de contaminación perjudicial para terceros. Frente a la certidumbre de peligro de daño grave que pueda afectar derechos humanos esenciales es fundamental aplicar el principio de *prevención*. En el caso de la producción de pasta de papel de Fray Bentos, hay una clara afectación potencial del derecho a la vida y el derecho a la salud de una comunidad, de ahí la importancia del desarrollo de estrategias estatales adecuadas ante la imposibilidad probada de reparaciones posteriores (García y Manzini, 2006)<sup>12</sup>.

En este sentido, y no sin razón, Argentina ha argumentado que sus derechos bajo el Estatuto de 1975 surgen en relación con dos categorías entrelazadas de obligaciones: *obligaciones de resultado(s)*, que son de carácter sustantivo, y obligaciones de *comportamiento*, que son de carácter procedimental. Con respecto a las obligaciones sustantivas, vale señalar que el artículo 41.a del Estatuto de 1975 crea al menos dos derechos distintos: 1) el derecho a que Uruguay prevenga la contaminación, y 2) el derecho a asegurar que Uruguay prescriba medidas de acuerdo con estándares internacionales aplicables. Es decir que en la promoción

10 De la cual son signatarios Uruguay y Argentina.

11 Gómez-Robledo Verduzco (1992), p. 70.

12 Mariana García Torres y María T. Mancini (2006), *El principio de prevención en el conflicto de las papeleras de Fray Bentos*, Documento: Contaminación - Ecoportal.

y autorización de la producción de pasta de papel en la ribera del Río Uruguay no hubo una voluntad real del Gobierno uruguayo de cumplir con su deber de prevenir, tal como se ilustra en las siguientes subsecciones en las que se analizan elementos críticos del proyecto que apoyan esta posición.

### *1. Uso de tecnologías obsoletas*

La industria papelera es considerada como una de las industrias con mayor impacto negativo sobre el medio ambiente. Esto ha hecho que exista una tendencia a que los países desarrollados erradiquen de su territorio este tipo de industrias, trasladándolas a países menos desarrollados donde las exigencias ambientales no son (todavía) tan rigurosas y los controles legales son más débiles (SADH, 2005)<sup>13</sup>. De ahí que las dimensiones del proyecto industrial en examen hagan que el aspecto tecnológico tenga un papel de especial importancia en su análisis.

Al momento de anunciarse la inversión en el proyecto, su monto se estimaba en niveles cercanos a los US\$1.800 millones, la mayor inversión extranjera directa en la historia uruguaya. Las proyecciones de producción anunciadas eran de 500.000 toneladas de celulosa al año para la planta de ENCE<sup>14</sup> y 1.000.000 de toneladas al año en el caso de Botnia. Esta última, además de ser la mayor inversión privada de una empresa finlandesa en el exterior, será la planta de celulosa más grande del mundo.

Más aún, en su formulación inicial, el proyecto apuntó a ser la mayor producción mundial de pulpa de papel sistema *kraft* que utiliza el proceso *elemental chlorine free* (ECF)<sup>15</sup>. El uso de esta

---

13 SADH (2005), *Denuncia contra el Estado de Uruguay*, Servicio Argentino de Derechos Humanos (SADH), Córdoba, Argentina, p. 12.

14 El 22 de septiembre de 2006, la empresa ENCE anunció que trasladaría la planta que proyectaba construir en Fray Bentos, fundando la decisión en la inconveniencia de que dos plantas de celulosa operaran en el mismo lugar. Poco después informó que el nuevo lugar escogido por la empresa era Punta Pereyra (Uruguay), departamento de Colonia, sobre el Río de la Plata.

15 Existen principalmente tres procesos productivos en la industria papelera:  
1) Los que utilizan directamente el compuesto químico denominado cloro elemental, que junto con el *kraft* es uno de los más nocivos, porque este gas es un productor

tecnología, que utiliza cloro elemental o sus derivados (ECF), trae aparejadas importantes consecuencias ambientales<sup>16</sup>. De ahí que el uso de la citada tecnología se haya ido extinguiendo gradualmente en la Unión Europea (UE), en un proceso destinado a finalizar en el año 2007. Por tanto, el proyecto de la empresa finlandesa está en contra de las mejores prácticas estipuladas tanto por la UE como por entidades como el Banco Mundial (CEDHA, 2006, p. 2)<sup>17</sup>. De ahí el señalamiento de la existencia de una aquiescencia abierta del Gobierno de Uruguay a un lamentable e inaceptable ejemplo de exportación de industrias contaminantes al Sur del globo, contraria a las obligaciones ambientales que dicho país está obligado a observar para prevenir la contaminación.

## *2. Inexistencia de un análisis de alternativas para la ubicación de las plantas*

En la industria papelera, se debe prestar especial cuidado en lo que concierne a la selección del sitio de producción, pues aun cuando las plantas puedan ser formalmente “tolerables” en una localización, podrían ser en todo caso incompatibles con los medios de subsistencia locales, el medio ambiente o las áreas residenciales. La citada precaución se hace más importante en este caso *a fortiori*, en cuanto, como se señaló previamente, no se prevé el uso de la mejor tecnología disponible.

---

importante de dioxinas y furanos (compuestos altamente cancerígenos y propuestos por el Convenio de Estocolmo para su total eliminación).

2) El procedimiento denominado EFC o *kraft*, que utiliza un derivado del cloro elemental denominado dióxido de cloro, por lo que también produce dioxinas y furanos, entre otros compuestos.

3) El Procedimiento denominado TCF, que no utiliza cloro elemental ni derivados, sino hidrógeno u ozono. Este es el procedimiento exigido por la Unión Europea de donde son originarias estas empresas, si bien el menos utilizado por la industria del papel debido al alto costo de los elementos que involucra.

16 En términos de residuos líquidos, por ejemplo, se vertería al río una considerable cantidad de efluentes, que de acuerdo con datos presentados por la SADH (2005, p. 19) alcanzaría los 41.500 m<sup>3</sup>/día de aguas contaminadas.

17 CEDHA (2006), *Nordea's International Corporate Social Responsibility and Human Rights Obligations (in its Role as Lead Arranger for Metsä-Botnia in Uruguay)*, Centro de Derechos Humanos y Ambiente (CEDHA), Córdoba, Argentina, February.

Si bien Uruguay sostiene que las plantas producirán cumpliendo la regulación respecto a contaminación permitida, no hay ningún tipo de consideraciones sobre el impacto particular producido al entorno. Aun si las plantas se mantienen dentro de los estándares de la industria (en cuanto a emisiones de gases, olores y contaminación visual), su establecimiento en la zona se revela incompatible con la forma y medios de vida de las comunidades locales en la región, las cuales viven del turismo y de las actividades recreativas desarrolladas sobre el río<sup>18</sup>.

En suma, en la formulación del proyecto no se especifican los criterios para la selección de la localización de las plantas. Tampoco hay 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.

### *3. Inexistencia de estudios de impacto ambiental*

De acuerdo con lo arriba visto sobre el principio de precaución, Uruguay, como promotor de este proyecto, *debe probar* que sus actividades no van a causar daños al ecosistema circundante, ni a la salud humana. En la formulación del proyecto de las plantas papeleras, en ningún caso se analizan efectos directos/indirectos para Argentina, ni medidas asociadas. Dado que el proyecto se ubica justo en una frontera binacional, se trata de una grave omisión. Además de un debido diagnóstico, era necesario el planteamiento de medidas concretas de mitigación-compensación-restauración relacionadas con el ruido, la presencia de olores molestos, la afectación de las actividades turísticas, pesquera y agrícola, *inter alia*, que incluyan al territorio argentino dentro del área de influencia<sup>19</sup>.

---

18 De hecho, tal como lo documenta Argentina en su petición de medidas cautelares para detener la construcción de las plantas, el proyecto está ya teniendo serios efectos negativos sobre el turismo y otras actividades económicas de la región, incluyendo la suspensión de la inversión en turismo y una drástica reducción en las transacciones de bienes raíces (CIJ, 2006a, pp. 3-4).

19 Existe entonces una serie de elementos mínimos a ser considerados en un análisis de este tipo. En ese sentido, afirma Tripelli (2006, p. 1) que la situación relevante, en el caso de un recurso compartido como el Río Uruguay debe evaluarse teniendo

La importancia de estos análisis es puesta de relieve al tener en cuenta que Argentina ha alegado tener evidencia que mostraría el potencial impacto negativo de las plantas. En este sentido, el MRECIC (2006b)<sup>20</sup> sostiene que los daños producidos estarían relacionados con: 1) depreciación de los inmuebles rurales y urbanos tomando como referencia datos de otras localizaciones; 2) el valor actual del lucro cesante que se acumularía en los 14 primeros años de funcionamiento de las plantas; 3) las pérdidas en turismo y las pérdidas de productividad, y 4) el impacto de la lluvia ácida. A esto se sumarían los costos en materia de salud y eventual limitación de la expectativa de vida, posibles limitaciones comerciales para la colocación de productos alimentarios tradicionales por la acumulación de dioxinas y furanos, y otros impactos posibles originados por los residuos sólidos<sup>21</sup>.

---

en cuenta: 1) los factores naturales; 2) las necesidades económicas y sociales de los Estados que lo comparten; 3) la población que depende del mismo; 4) los efectos que el uso del curso en uno de los Estados produzcan en otro Estado; 5) los usos actuales y potenciales; 6) la conservación, el aprovechamiento y la economía en la utilización de los recursos hídricos; 7) el costo de las medidas adoptadas, y 8) la existencia de alternativas de valor comparable.

20 MRECIC (2006b), *Informe de la Delegación Argentina al Grupo de Trabajo de Alto Nivel*, Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto (MRECIC), Buenos Aires, 3 de febrero de 2006, p. 33.

21 A su vez, como parte de la demanda que entabla contra el Estado Uruguayo ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, el Servicio Argentino de Derechos Humanos (SADH) (2005) presenta una completa caracterización del daño a la comunidad circunvecina, que incluye: 1) impactos a la salud (contaminación hídrica, daño al acuífero Guaraní, contaminación del suelo, impacto en el paisaje, contaminación sonora); 2) impactos económicos, y 3) impactos sociales. En el referido recurso se aduce la violación por parte de Uruguay de derechos consagrados tanto en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) como en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (DADDH) con base en el incumplimiento de los artículos: 1) 4 de la CADH (Derecho a la vida); 2) 5 de la CADH (derecho a la integridad personal); 3) 13.1 de la CADH (derecho a la libertad de expresión); 4) 19 de la CADH (derechos del niño); 5) 26 de la CADH (desarrollo progresivo de derechos económicos, sociales y culturales), conjuntamente con la violación del artículo 1(1) (obligación de respetar los derechos) y 2 (deber de adoptar disposiciones de derecho Interno). En relación con la DADDH, se invocan los artículos: 1) I (derecho a la vida, la libertad, la seguridad y la integridad de la persona); 2) VII (derecho a la protección de la maternidad e infancia), y 3) XI (derecho a la preservación de la salud y al bienestar). También se alega la violación de

Ante esta situación, el Gobierno argentino alega la esterilidad de sus reclamaciones en el marco de la normativa establecida en el Estatuto del Río Uruguay. En este sentido se destaca la ausencia de esfuerzos encaminados a adelantar y comunicar los informes de impacto ambiental (incluyendo sus efectos transfronterizos y acumulativos) de este proyecto de producción de celulosa con referencia a los potenciales perjuicios que podría traer aparejado al ecosistema del Río Uruguay, y por ende al Estado argentino.

#### *4. Obligación de prevenir daño transfronterizo - Obligación de cooperar*

Si bien es cierto que todo Estado tiene derecho a ejercer plena soberanía sobre sus riquezas, recursos naturales y actividades económicas, cuando se trata de recursos naturales compartidos, como el Río Uruguay, las capacidades soberanas de los Estados se hallan limitadas. En este caso, el aprovechamiento debe proceder bajo un sistema de *cooperación* con el Estado o los Estados del mismo ecosistema, con el fin de asegurar: 1) que su aprovechamiento sea equitativo y razonable, y 2) que no cause daño a los legítimos intereses de los otros Estados (Drnas de Clément, 2006)<sup>22</sup>. Esto último va más allá del mero deber de no causar daños transfronterizos (incluida la contaminación) y, como se ha reiterado ya varias veces, alcanza también su prevención.

En este contexto, la posición de Uruguay, que ha basado su conducta en el único objetivo de perseguir su propio interés, parece ser difícilmente compatible con su deber de cooperar en relación con los intereses ambientales en juego. Respecto de la obligación de cooperar, la Corte Internacional de Justicia puso de relieve:

---

disposiciones del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador), en particular de los artículos: 1) 1 (obligación de adoptar medidas); 2) 10 (derecho a la salud), y 3) 11 (derecho a un medio ambiente sano) (SADH, 2005, p. 63).

22 Zlata Drnas de Clément (2006), "El conflicto argentino-uruguayo por las celulósicas de Fray Bentos, ¿es un juego de suma cero?", *Noticias-Universidad Católica de Córdoba*, abril-mayo, p. 1.

“...las partes están bajo la obligación de entrar en negociaciones en aras de llegar a un acuerdo, y no solamente de recurrir a un proceso formal de negociación (...) están entonces bajo la obligación de comportarse de tal forma que las negociaciones sean significantes, lo cual no será el caso cuando alguna de las partes insista en su propia posición sin contemplar cualquier modificación de esta” (*North Sea Continental Shel, Judgement, ICJ Reports 1969, 3, par. 85*)<sup>23</sup>.

### 5. Obligación de prevenir el daño transfronterizo - Jurisprudencia

Las normas de derecho consuetudinario que prohíben a los Estados causar daños transfronterizos al medio ambiente de otros Estados están confirmadas por muchos elementos de la práctica internacional. Entre ellos se destaca el dictamen pionero del 11 de marzo de 1941 sobre el caso *Fundición Trail (Estados Unidos c. Canadá)*<sup>24</sup>. El siguiente pasaje del dictamen del tribunal arbitral en este caso identifica el dilema básico que enfrentan los Estados en el ámbito internacional, vale decir, el de en qué grado el ejercicio de sus derechos soberanos debe moderarse por el impacto de sus actividades sobre los derechos soberanos de otros Estados:

“Bajo los principios de derecho internacional (...) ningún Estado tiene derecho de permitir el uso del territorio en forma tal que se cause un perjuicio por los escapes de gases en o hacia el territorio de otro [Estado] o las propiedades o personas de aquél, cuando el caso tiene consecuencias serias y el daño es establecido por evidencia clara y convincente”<sup>25</sup>.

23 Citado por Tullio Scovazzi (2005), “Some remarks on international responsibility in the field of environmental protection”, en Mauricio Ragazzi, *Responsibility Today: Essays in Memory of Oscar Schachter*, Martinus-Nijhoff Publishers, Leiden-Boston, p. 214 n. (trad. del autor).

24 El caso se relacionaba con una disputa entre estos dos países en relación con el daño causado a cultivos y propiedades en Estados Unidos por la polución del aire que circulaba en ese país en un área próxima a la frontera con Canadá, en cuyo territorio inmediato funcionaba una fundición. El tribunal arbitral impuso a Canadá compensar a Estados Unidos y, en adición, disminuir significativamente la contaminación con el fin de prevenir daños en el futuro. Hoy en día, el laudo del asunto *Fundición Trail* es considerado como el primer desarrollo de normatividad internacional sobre la contaminación transfronteriza, que a su vez estableció el principio de “quien contamina paga” como base para la resolución de controversias transfronterizas y constituye un aporte clave a la ley ambiental internacional.

25 IJC-UC (1941), “Trail Smelter Arbitration Between the United States and Canada

En 1949, la CIJ confirmó el hallazgo del tribunal en relación con las obligaciones de los Estados respecto a otros Estados, y a propósito del asunto *Estrecho de Corfú (Reino Unido c. Albania)* afirmó:

“Cada Estado tiene la obligación de no permitir de forma consciente el uso de su territorio para actos contrarios a los derechos de otros Estados”<sup>26</sup>.

Esta afirmación, así como el caso *Fundición Trail*, contribuyeron a la elaboración del principio 21 de la Declaración de Estocolmo<sup>27</sup>. Tal como lo señala Warren<sup>28</sup>, este principio ha sido descrito como *pedra angular* del derecho ambiental internacional. El principio establece:

“De conformidad con la Carta de las Naciones Unidas y con los principios del derecho internacional, los Estados tienen el derecho soberano de explotar sus propios recursos en aplicación de su propia política ambiental y la obligación de asegurar que las actividades que se lleven a cabo dentro de su jurisdicción o bajo su control no perjudiquen al medio de otros Estados o de zonas situadas fuera de toda jurisdicción nacional”.

Esta redacción cubre las dos caras de la cuestión ambiental: el derecho de explotación de los Estados y su responsabilidad hacia el resto del mundo, incluyendo aquellas áreas más allá de los límites de la jurisdicción nacional. Este principio fundamental del derecho internacional ambiental es adoptado de nuevo en la Declaración de Río emanada de la Conferencia sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, en donde aparece como principio 2.

Con estos aportes quedó establecida la responsabilidad general de no causar daño. Así, en el asunto *Fundición Trail*, quedó claro que hay un patrón objetivo de control que ha de ser aplicado en relación

---

under Convention of April 15, 1935”, Decision of the Tribunal Reported March 11, 1941, International Joint Commission by the United States and Canada (IJC-UC), Washington, D.C., Government Printing Office, Washington, D.C., 1941. Citado por Warren (2004), p. 4 (trad. del autor).

26 Corte Internacional de Justicia, CIJ Merits, Judgment, I.C.J. Reports 1949, p. 22.

27 Esta declaración es el resultado de la Conferencia de la ONU sobre Medio Ambiente de Estocolmo de 1972.

28 Warren (2004), p. 4.

con las actividades perjudiciales como cumplimiento de obligaciones bajo la responsabilidad de los Estados (*diligencia debida*).

En suma, desde el caso *Fundición Trail* es posible hallar indicios de la importancia de analizar las “serias consecuencias” y la necesidad de “evidencia clara y convincente” como factores asociados a la necesidad de evitar (prevenir) el daño transfronterizo<sup>29</sup>. De ahí que, de conformidad con lo hasta aquí señalado, pueda indicarse que el comportamiento de Uruguay es contrario tanto a sus obligaciones ambientales relacionadas con la prevención (revisada en la sección primera), como al Estatuto del Río Uruguay (cap. X, art. 41), sin perjuicio de su falta de conformidad con otros instrumentos ambientales como la Declaración de Río (principio 2), la Declaración de Principios de Producción Limpia del Mercosur, y la Declaración de Estocolmo (principio 21).

#### B. OBLIGACIONES RELACIONADAS CON LA NECESIDAD DE AJUSTARSE A LOS PROCEDIMIENTOS ESTABLECIDOS POR EL ESTATUTO DEL RÍO URUGUAY

En virtud del Estatuto del Río Uruguay (art. 7), la parte que proyecte la realización de cualquier obra de entidad suficiente para afectar la navegación, el régimen del Río Uruguay o la calidad de sus aguas deberá comunicarlo a la Comisión Administradora del Río Uruguay (CARU). Ello permitirá comenzar un procedimiento de consultas entre ambos países, coordinado por la Comisión (MRECIC, 2006a, 4)<sup>30</sup>. De acuerdo con el procedimiento previsto, la parte notificada (a efectos de corroborar que la obra se ajusta a lo informado) tiene el derecho de inspección de la mismas (art. 10); asimismo ostenta la facultad de oponerse en forma fundada a su ejecución (al efecto deberá presentar las objeciones técnicas que considere suficientes) o proceder a la aceptación expresa o tácita del proyecto en análisis (arts. 9 y 11 respectivamente).

29 Es interesante observar cómo esta decisión es, de hecho, anterior al pleno desarrollo del principio de precaución.

30 MRECIC (2006a), Asunto *Plantas de celulosa*, Intervención del Sr. Canciller ante Representantes del Honorable Congreso de la Nación, Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto (MRECIC), Buenos Aires, 14 de febrero.

Por tanto, los artículos 7 a 13 del Estatuto de 1975 y el artículo 60 del mismo conceden dos derechos procedimentales a Argentina, como son: 1) el derecho a ser notificada por Uruguay antes de que empiecen los trabajos (respecto de “obras de entidad suficiente”), y 2) el derecho a expresar posiciones destinadas a ser tenidas en cuenta en el diseño del proyecto propuesto. En este sentido, de acuerdo con los artículos 9 y 12 del Estatuto de 1975, Uruguay tiene la obligación de asegurar que ningún trabajo será llevado a cabo hasta que: 1) Argentina haya expresado su no-objeción, o 2) Argentina no haya respondido a la notificación uruguaya. Ninguna de estas condiciones ha sido cumplida, a pesar del hecho de que los procedimientos señalados son obligatorios y no admiten excepciones<sup>31</sup>.

En síntesis, los hechos apuntan hacia un incumplimiento de la parte II del Estatuto por parte de Uruguay. Tampoco ha proporcionado este país la información suficiente para determinar el impacto ambiental que las plantas causarían en el río. Valga decir que esa consulta previa es un requerimiento igualmente establecido en el principio 19 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, el cual dice:

“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”.

---

31 Uruguay argumentó que la disputa entre Uruguay y Argentina sobre las plantas de pasta de celulosa había sido solucionada por un acuerdo (verbal) alcanzado el 2 de marzo de 2004 entre el ministro uruguayo de Asuntos Exteriores y su contraparte argentina. Argentina afirma que no hubo tal acuerdo bilateral. Sostuvo que el arreglo alcanzado en la reunión de esa fecha entre los ministros de los dos Estados era simplemente que Uruguay transmitiría toda la información sobre la planta de ENCE a la CARU, y que la CARU empezaría a monitorear la calidad del agua en el área del sitio propuesto; con todo, señaló que Uruguay había fallado puesto que no proporcionó la información prometida (ICJ, 2006a, p. 5).

## C. CONCLUSIÓN, RESPONSABILIDAD URUGUAYA

De acuerdo con lo anterior, Uruguay ha incurrido en responsabilidad internacional. Esto en cuanto el Gobierno de este país, además de promover la instalación de estas plantas en el Río Uruguay en las condiciones señaladas, lo hizo desatendiendo la debida diligencia que lo obligaba a prevenir daños ambientales transfronterizos considerables.

En cuanto la idea de prevenir está en sí integrada en la normatividad de daño transfronterizo, esta norma es quebrantada por la conducta que crea un *serio riesgo de daño* (Scovazzi, 2005)<sup>32</sup>. Dicha idea es fundamental para el análisis del proyecto papelero, en cuanto hace que su país anfitrión incurra en responsabilidad frente a las consecuencias de los hechos internacionalmente ilícitos señalados. En este sentido las obligaciones generadas son:

1) Cesar la conducta ilícita (art. 30.a del borrador de la Comisión de Derecho Internacional CDI) (ONU, 2002)<sup>33</sup>;

2) Ofrecer garantías y seguridad apropiada de no repetición (art. 30.b);

3) Restablecer la situación que existía antes de que el ilícito fuera cometido (art. 35) e indemnizar en la medida en que el daño no sea reparado por la restitución (art. 36), y

4) Dar satisfacción en la forma de reconocimiento de la violación, expresión de pesar, disculpa formal u otra modalidad apropiada (art. 37).

Valga decir que la ausencia de daño que se argumenta que hay, hasta el momento se refiere a la emisión de efluentes contaminantes. Cosa diferente sucede si se tiene en cuenta la contaminación visual, que de hecho ya provoca la planta y que perjudica al turismo en la ciudad argentina de Gualaguaychú. Es en este sentido en el que se afirma que desde ya existe la obligación de restablecer la situación que existía antes del ilícito. Como es de esperarse, la operación de

32 Scovazzi (2005), p. 212.

33 ONU (2002), p. 7.

la planta agravaría la responsabilidad al poner en marcha la emisión de residuos peligrosos.

En resumen, Uruguay ha violado su deber de prevención razonable ya que ha posibilitado la preparación de actos que pueden provocar un daño significativo, omitiendo el ejercicio del control necesario para evitarlos. De igual forma, no se ha cumplido la obligación internacional de cooperación, lo cual se hace evidente en cuanto no se activaron los canales de información sobre el proyecto paplero a través de la CARU, en violación de lo dispuesto por el Estatuto del Río Uruguay.

### III. RESPONSABILIDAD ARGENTINA

Al igual que en el caso de los recursos interpuestos por Argentina, se considera también aquí la petición uruguaya a la CIJ como guía del análisis. En el recurso interpuesto ante la CIJ, Uruguay solicitó a la Corte indicar a Argentina que<sup>34</sup>:

i) Tome todos los pasos justificablemente apropiados a su disposición para prevenir o finalizar la interrupción del tránsito entre Uruguay y Argentina, incluyendo el bloqueo de puentes y caminos entre los dos Estados;

ii) Se abstenga de promulgar cualquier medida que pueda agravar, extender o hacer más difícil la resolución de esta controversia, y

iii) Se abstenga de cualquier otra medida que pueda perjudicar los derechos de Uruguay en disputa ante la Corte.

En este punto es preciso indicar que, al margen los señalamientos uruguayos, Argentina tiene una *responsabilidad internacional* originada entre otras cosas por haber desconocido en su momento el fallo dictado por el Tribunal *ad hoc* del Mercosur, que en septiembre de 2006 calificó los cortes de ruta como ilegales y violatorios del Tratado de Asunción, al tiempo que recomendó la adopción de acciones para evitar la reiteración de los mismos<sup>35</sup>.

34 CIJ (2007a), International Court of Justice, *Pulp Mills on the River Uruguay (Argentina v. Uruguay)*, Request for the Indication of Provisional Measures, Summary 2007/1, Summary of the Order of 23 January 2007, p. 2 (trad. del autor).

35 Dada la relevancia y rigurosidad del análisis de este laudo, el mismo será base de los argumentos que se presentan como parte del análisis consignado en esta sección.

A continuación se presentarán las consideraciones relevantes que permiten sustentar la responsabilidad en que ha incurrido Argentina por su falta de diligencia debida en evitar los bloqueos a la comunicación terrestre internacional con Uruguay.

A. NEGLIGENCIA ARGENTINA EN CUANTO A LA TOMA  
DE MEDIDAS NECESARIAS

Los cortes de ruta le ocasionaron a Uruguay importantes daños y perjuicios, así como también a sectores y agentes económicos de ese país vinculados a negocios de exportación e importación, turismo y transporte terrestre de pasajeros y mercaderías, entre otros. A su vez, Argentina suspendió en noviembre de 2005 la exportación hacia Uruguay de materiales necesarios para la construcción de las plantas en cuestión.

Esta actuación ha estado dirigida a forzar a Uruguay a ceder en relación con la demanda argentina. Se busca entonces que para evitar el daño extremadamente serio a su economía y desarrollo que es causado por el bloqueo, Uruguay reconsidere su decisión de continuar con la construcción y operación de la planta Botnia en Fray Bentos.

En su opinión escrita, el tribunal arbitral del Mercosur expresó su preocupación frente a lo que identificó como una “política de tolerancia” argentina hacia los bloqueos. De hecho, de acuerdo con la actitud repetida y continuada de la condescendencia argentina, se identifica en ella un patrón de conducta. Así, la falta de diligencia debida es expresamente señalada por el Tribunal *ad hoc*:

“116) No obstante, en el caso que nos ocupa, la conducta de obstruir la vía de comunicación ha sido desarrollada por particulares y no por el Estado mismo, y en principio, la responsabilidad del Estado no resulta comprometida por los actos de las personas privadas, sino sólo por los actos u omisiones de sus propios agentes. No obstante, el Estado puede igualmente ser considerado responsable, ya no por el hecho ajeno, sino por el hecho propio, si omitiera la ‘conducta debida’, esto es, por la ‘falta de diligencia’ en prevenir o corregir actos de los particulares que puedan causar perjuicio a otro Estado. En esta

situación, ‘...no estamos ante una responsabilidad vicaria o indirecta sino frente a una responsabilidad por hecho propio’<sup>36</sup>.

De ahí que la *diligencia debida* ante estos hechos implicaba para Argentina el compromiso de asegurar y mantener la libre circulación en el ámbito del Mercosur; ello mediante la aplicación de los medios necesarios para el logro de dicho objetivo. En contraste, Argentina no emprendió acciones para prevenir o aliviar estos bloqueos aun cuando, como lo señala Uruguay (CIJ, 2006b)<sup>37</sup>:

i) Estos fueron anunciados con anticipación y precedidos de amplia publicidad;

ii) Violaban la ley interna argentina;

iii) El Tribunal *ad hoc* del Mercosur se había ya pronunciado en relación con que la “política de tolerancia” argentina y su falla en prevenir bloqueos anteriores violaban sus obligaciones emanadas del Tratado de Asunción;

iv) En el pasado, Argentina había usado regularmente sus poderes para la ejecución de las leyes para prevenir o terminar otros bloqueos ilegales de caminos y puentes;

v) Uruguay protestó por los bloqueos e insistió ante Argentina sobre su prevención, y

vi) Argentina está obligada, como parte en litigio ante la CIJ, a no causar perjuicio irreparable a los derechos uruguayos en cuestión en este caso, y a no agravar la controversia en curso.

Por tanto, Argentina no tuvo la intención de usar los medios a su disposición como Estado soberano para detener los bloqueos. Tal actitud sólo puede interpretarse como incentivo y apoyo al comportamiento ilegal de los grupos involucrados e implica una aprobación tácita de éste por parte del Gobierno argentino.

36 Mercosur (2006), Laudo del Tribunal Arbitral *ad hoc* de Mercosur constituido para entender de la controversia presentada por la República Oriental del Uruguay a la República Argentina sobre impedimentos a la libre circulación entre los dos países, p. 22.

37 CIJ (2006b), International Court of Justice, *Case Concerning Pulp Mills on the River Uruguay (Argentina v. Uruguay)*, Request for the Indication of Provisional Measures - Submitted by Uruguay, 30 November 2006, p. 6 (trad. del autor).

Valga señalar que, tal como se reseñó al revisar la responsabilidad uruguaya, si bien los reclamos de los ciudadanos argentinos tienen razones bien fundadas<sup>38</sup>, esto no concede al Gobierno de este país una salvaguarda para no tomar las medidas que de él se esperan<sup>39</sup>. Es decir que, al margen de la legitimidad *original* de las razones de los manifestantes, Argentina incurre en responsabilidad internacional a la luz de lo especificado en el artículo 12 del borrador de la CDI (ONU, 2002)<sup>40</sup>, al no actuar en conformidad con lo que exige la obligación de diligencia debida.

#### B. AQUIESCENCIA ARGENTINA COMO PRESIÓN PARA CONSEGUIR UN ARREGLO POR FUERA DE LO CONTEMPLADO EN EL ESTATUTO

Tal como lo ha señalado Uruguay, ante los cortes de ruta, tanto el Gobierno argentino como el de la Provincia de Entre Ríos fluctuaron entre un “tímido ejercicio de la disuasión e inaceptables manifestaciones de complacencia”. A este respecto, según se registra en informaciones de prensa aportadas como prueba por Uruguay al Tribunal *ad hoc*, el propio Presidente de la República habría manifestado que “no puede pedir (a los manifestantes) lo que no le darán”<sup>41</sup>; de igual forma, el Ministro del Interior habría ido más allá al expresar: “nada se les puede decir a los ambientalistas” (Mercosur, 2006)<sup>42</sup>.

38 De acuerdo con el análisis de la sección tercera, la inconformidad de los ciudadanos argentinos, pertenecientes a toda una comunidad, no podría ser calificada como injusta. Se trata de una respuesta ante lo que consideran una amenaza inminente que implicaría una disminución en su calidad de vida.

39 Sin embargo, tal como lo señala el Tribunal *ad hoc* (Mercosur, 2006, p. 32): “No obstante, dichas manifestaciones fueron perdiendo su legitimidad originaria en la medida en que a través de las vías de hecho adoptadas, fueron acumulando agresiones al derecho de otras personas que se vieron finalmente imposibilitadas de transitar y ejercer el comercio a través de las rutas internacionales en virtud del corte de las mismas”.

40 ONU (2002), p. 4.

41 Ver por ejemplo, “Busti asegura que no le constan las coimas”, en *El Espectador*, Montevideo, 27 de febrero de 2006.

42 En su defensa, Argentina argumenta que la disolución de estas protestas sería una inaceptable violación de los derechos humanos, particularmente el de la libre expresión. Al respecto, el Tribunal del Mercosur argumenta que “ni aun en el derecho argentino el

Por tanto, la permisión argentina de un bloqueo abiertamente nocivo para los intereses uruguayos (guiado por el propósito expreso de obligar a Uruguay a acceder a las mismas demandas que Argentina persigue ante la CIJ) perjudica grave e irreparablemente el derecho uruguayo, amparado por el Estatuto, a una resolución judicial de las reivindicaciones de las partes en conflicto en relación con la planta Botnia.

### C. RESTRICCIONES AL COMERCIO. INCUMPLIMIENTO DEL TRATADO DE ASUNCIÓN

La negativa argentina a prevenir o desestimular los bloqueos en contra de Uruguay entre diciembre de 2005 y mayo de 2006 constituye una violación de sus obligaciones bajo el Tratado de Asunción<sup>43</sup> para garantizar la libertad del transporte y comercio entre los países del Mercosur.

Estos bloqueos, que se extendieron por casi cuatro meses, le provocaron pérdidas económicas a Uruguay (según fuentes de ese país) por cerca de US\$400 millones. Las características de los cortes (duración e imprevisibilidad) de las vías hicieron que el

---

derecho a la protesta es absoluto y debe limitarse cuando afecta el derecho de los demás tal como lo expresa el Art. 29 apartado 2 de la ‘Declaración Universal de los Derechos Humanos’ de 1948, el Art. 32 apartado 2 de la ‘Convención Americana sobre Derechos Humanos’ (Pacto de San José de Costa Rica), del 22 de enero de 1969 y, en especial respecto de la libertad de expresión, el Art. 19 apartados 2 y 3 y el Art. 21 del ‘Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos’ de las Naciones Unidas del 19 de diciembre de 1966, que son parte integrante de la Constitución de la Nación Argentina desde 1994 al haber sido incorporados en su Art. 75 inciso 22” (Mercosur, 2006, pp. 5 y 27).

De igual forma, argüía Argentina que la requerida liberación del puente hubiera supuesto una represión inaceptable para las disposiciones de derecho público argentino. Al respecto el Tribunal afirmó: “Aceptar que el cumplimiento de la obligación internacional asumida en el Tratado del Mercosur, consistente en mantener la libre circulación, dependa de las posibilidades del propio derecho interno, se contrapone con el principio de que los Estados no pueden eludir sus compromisos internacionales invocando normas de su derecho interno que surge del Art. 27 de la Convención sobre el derecho de los Tratados de Viena de 1969” (Mercosur, 2006, p. 24).

43 El Tratado de Asunción del 26 de marzo de 1991 es firmado entre Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay en Asunción, la capital de Paraguay, por lo que lleva su nombre. Con él se crea el Mercosur.

Tribunal *ad hoc* no pudiera dejar de valorar como infracción a lo establecido en el artículo 1 del Tratado de Asunción la efectividad de las restricciones resultantes de todo ello para la libertad de circulación de mercancías y servicios. Así, la decisión del Tribunal del Mercosur dice:

“(…) acogiendo parcialmente la pretensión de la Parte Reclamante, declara que la ausencia de las debidas diligencias que la Parte Reclamada debió haber adoptado para prevenir, ordenar o, en su caso corregir los cortes de las rutas que unen a la República Argentina con la República Oriental del Uruguay, realizados por los vecinos de la ribera argentina del río Uruguay (...) no es compatible con el compromiso asumido por los Estados Partes en el tratado fundacional del Mercosur, de garantizar la libre circulación de bienes y servicios entre los territorios de sus respectivos países”<sup>44</sup>.

Luego, se refirma jurídicamente la inaceptabilidad de los cortes en cuanto éstos privan al Tratado de Asunción de una parte esencial de su razón de ser, como instrumento para eliminar las restricciones al comercio y la integración entre los países signatarios<sup>45</sup>.

#### D. ARGENTINA NO ACTUÓ DE ACUERDO CON SU DEBER DE NO AGRAVAR LA SITUACIÓN

Más aún, la conducta argentina indiscutiblemente agrava la controversia existente y por tanto hace caso omiso a la orden instruida a las partes por la CIJ el 13 de julio de 2006 en el sentido de “abstenerse de cualquier acción que pueda hacer más difícil la resolución de la presente controversia”<sup>46</sup>.

44 Mercosur (2006), p. 39.

45 El Anexo I, artículo 2, literal b) del Tratado de Asunción da una definición de carácter residual de las “restricciones” (como complementarias de los “gravámenes”), incluyendo en las mismas “cualquier medida de carácter administrativo, financiero, cambiario o de cualquier naturaleza, mediante la cual un Estado Parte impida o dificulte, por decisión unilateral, el comercio recíproco...”.

46 CIJ (2006b), p. 2.

## E. CONCLUSIÓN, RESPONSABILIDAD ARGENTINA

En suma, Argentina estaba compelida, por sus obligaciones relacionadas con tratados internacionales, por el derecho internacional general, y por su estatus de parte en litigio ante la CIJ, a tomar todas las medidas necesarias ante los bloqueos. Esto incluye las acciones disuasorias y de restablecimiento del orden que permitieran mantener la libertad de tránsito a través de puentes internacionales, el abstenerse de incurrir en actos u omisiones perjudiciales para los derechos de Uruguay en cuestión en el proceso y, a la vez, evitar actos u omisiones que pudieran agravar la disputa pendiente entre las partes. Al igual que en el caso de Uruguay (ver sección II.B), junto a la cesación de la conducta ilícita, surgen entonces para Argentina las obligaciones relacionadas con: el ofrecimiento de garantías y la seguridad apropiada de no repetición; el restablecimiento de la situación que existía antes de que el ilícito fuera cometido, y el deber de dar satisfacción en la forma de reconocimiento de la violación, expresión de pesar, disculpa formal u otra modalidad apropiada.

## CONCLUSIONES Y REFLEXIONES FINALES

El concepto jurídico de la *diligencia debida* pone de relieve la obligación estatal de garantizar la efectividad de sus deberes en relación con los derechos de sujetos de derecho internacional, de modo particular en aquellos casos en que ni el autor de posibles violaciones ni sobre quien recaen esas acciones son agentes estatales. De acuerdo con ello, el comportamiento de un Estado debe asegurar que otros Estados no serán perjudicados, como consecuencia de acciones desarrolladas en territorios bajo su jurisdicción. De ahí la importancia que en este contexto adquieren no solo las medidas adoptadas por los agentes oficiales del Estado, sino el control que haga el Estado de los sujetos privados que se encuentren bajo su jurisdicción para evitar la generación de perjuicio allende sus fronteras.

En el análisis de las diferencias entre Argentina y Uruguay, este concepto ha mostrado tener un papel clave en la identificación de las responsabilidades en que incurren los dos Estados. En el caso de la responsabilidad argentina, se trata de un caso de “responsabilidad por omisión”; mientras que en el caso de la responsabilidad uruguaya, la importancia de la diligencia debida se hace visible por su relación con el *principio de prevención* como fundamento del derecho ambiental internacional.

La cuestión de la prevención incide significativamente en el contenido de la norma general que prohíbe el daño transfronterizo al medio ambiente. Esto en cuanto puede existir responsabilidad frente a la violación de obligaciones aun si ello no resulta en perjuicio. Más que obligaciones *de resultado*, las obligaciones ambientales corresponden a obligaciones de *comportamiento*. Por tanto, el quebrantamiento de normas puede darse, como en el caso uruguayo, cuando un Estado falla en cuanto no adopta la conducta requerida, sin importar si esto ha resultado en un daño sensible. Este razonamiento es el que de hecho ha impulsado a Argentina a interponer un recurso contra Uruguay sin tener que esperar la plena operación del proyecto industrial uruguayo con sus consecuentes perjuicios: el objetivo primordial de la normatividad ambiental es la prevención del daño, más que el mero reconocimiento a la víctima del derecho a percibir una compensación.

En cuanto el principio de precaución transfiere la carga de la prueba hacia aquellos que pretenden adelantar actividades, es deber de estos demostrar que el proyecto en cuestión no producirá daños significativos al entorno. Desafortunadamente, este no parece haber sido el caso de Uruguay. Esto en cuanto el proyecto inicialmente propuesto planteó el uso de tecnología obsoleta y, a más de ello, se desarrolló ante la inexistencia de análisis de alternativas para la ubicación de las plantas o estudios de impacto ambiental.

Al autorizar unilateralmente la construcción de las plantas industriales e instalaciones conexas, hubo entonces una cierta negligencia por parte de Uruguay frente a su obligación de prevenir daño transfronterizo y su obligación de cooperar con

su Estado vecino ante un proyecto de estas características. En consecuencia fueron violados preceptos básicos del derecho internacional ambiental, poniendo en riesgo el bienestar y la salud de las comunidades adyacentes a este río compartido. Todo esto sin contar la insuficiente atención prestada por dicho Estado a los procedimientos establecidos por el Estatuto del Río Uruguay respecto de las consultas binacionales relacionadas con proyectos de envergadura a adelantarse sobre el río.

En lo que concierne a la responsabilidad argentina, tal como lo expresa el Tribunal *ad hoc* del Mercosur, nuevamente la diligencia debida juega un papel fundamental. En este contexto, la base de la responsabilidad del Estado por los hechos antijurídicos de los particulares que residen en el territorio sometido a su jurisdicción no radica en una presunta complicidad con ellos, sino solamente en el hecho de que el Estado ha dejado de cumplir con sus obligaciones internacionales de impedir que dicho acto lesivo se pueda producir<sup>47</sup>.

Frente a la sucesión de bloqueos, Argentina no tomó ninguna acción preventiva, disuasiva o correctiva efectiva, a pesar de que: 1) los mismos fueron profusamente anunciados; 2) violan la ley local; 3) Uruguay reclamó por ellos en varias oportunidades, y 4) afectan las obligaciones argentinas según el Tratado de Asunción.

De igual forma, la conducta de Argentina constituye una flagrante violación de sus obligaciones como parte en procedimientos ante la CIJ, obligaciones que le imponen abstenerse de cualquier acción u omisión que pudiera dañar irreparablemente los derechos reivindicados por Uruguay sobre los que la Corte está llamada a pronunciarse, o que pudieran agravar la controversia existente.

Por último, cabe señalar que lo que hay detrás de este conflicto no es un enfrentamiento entre el desarrollo económico y la ecología, o de la libertad de expresión con la libre circulación, como acaso podría pensarse. De ahí que un tratamiento adecuado de este problema pase por que sean abordadas de forma conjunta y concertada preocupaciones que no solo incumben a estos dos

---

47 Mercosur (2006), p. 29.

Estados, sino a la humanidad entera. En ello sería inaceptable que primaran pautas de rentabilidad financiera inmediata a costa de la degradación del medio ambiente y de la calidad de vida de las comunidades afectadas. Al respecto vale la pena poner de relieve, como lo hace Scovazzi<sup>48</sup>, las nociones resaltadas por el Reporte Brundtland en relación con el círculo vicioso que existe entre las cuestiones de desarrollo económico y estabilidad política, por un lado, y las cuestiones ambientales, por el otro. No solo es cierto que el desarrollo más allá de los límites naturales perjudica el desarrollo, sino que también lo es que un ambiente contaminado impide el desarrollo. No solo es cierto que los conflictos, sean internos o externos, destruyen el medio ambiente, sino que es también cierto que un ambiente destruido genera conflictos.

#### BIBLIOGRAFÍA

- Bono, Laura M. (2006), “El caso de las papeleras: normativa internacional aplicable”, Centro de Estudios Sudamericanos, Boletín n.º 1, marzo-abril.
- CEDHA (2006), “Nordea’s International Corporate Social Responsibility and Human Rights Obligations (in its Role as Lead Arranger for Metsä-Botnia in Uruguay)”, Centro de Derechos Humanos y Ambiente (CEDHA), Córdoba, Argentina, February.
- CIJ (1997), International Court of Justice, Case concerning the Gabčíkovo-Nagymaros Project, Judgement of 25 September 1997.
- CIJ (2006a), International Court of Justice, Pulp Mills on the River Uruguay (Argentina v. Uruguay), Summary 2006/2, Request for the indication of provisional measures, Summary of the Order of 13 July 2006.
- CIJ (2006b), International Court of Justice, Case Concerning Pulp Mills on the River Uruguay (Argentina v. Uruguay), Request for the Indication of Provisional Measures - Submitted by Uruguay, 30 November 2006.
- CIJ (2006c), Cour Internationale de Justice, Requête, Affaire relative a des usines de pate à papier sur le fleuve Uruguay (Argentine c. Uruguay), Application (Argentina), May 4.

48 Scovazzi (2005), p. 213.

- CIJ (2007a), International Court of Justice, Pulp Mills on the River Uruguay (Argentina v. Uruguay), Request for the indication of provisional measures, Summary 2007/1, Summary of the Order of 23 January 2007.
- CIJ (2007b), International Court of Justice, Pulp Mills on the River Uruguay (Argentina v. Uruguay), Press Release 2007/2, The Court Finds that the circumstances, as they now present themselves to it, are not such as to require the exercise of its power to indicate provisional measures.
- Drnas de Clément, Zlata (2006), “El conflicto argentino-uruguayo por las celulósicas de Fray Bentos ¿es un juego de suma cero?”, *Noticias-Universidad Católica de Córdoba*, abril-mayo.
- García Torres, Mariana y María T. Mancini (2006), *El principio de prevención en el conflicto de las papeleras de Fray Bentos*, Documento: Contaminación - Ecoportal.
- Gómez-Robledo Verduzco, Alonso (1992), *Responsabilidad internacional por daños transfronterizos*, 1.<sup>a</sup> reimp., Universidad Nacional Autónoma de México, México.
- Gómez-Robledo Verduzco, Alonso (2003), “Jurisprudencia internacional por daños transfronterizos”, en *Temas selectos de derecho internacional*, 4.<sup>a</sup> ed., Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 349-374.
- IJC-UC (1941), “Trail Smelter Arbitration Between the United States and Canada Under Convention of April 15, 1935”, Decision of the Tribunal Reported March 11, 1941, International Joint Commission by the United States and Canada (IJC-UC), Washington, D.C., Government Printing Office, 1941.
- Maldonado, Adolfo (2007), “Principio de precaución”, en *Biodiversidad en América Latina*, marzo.
- Mercosur (2006), Laudo del Tribunal Arbitral *ad hoc* del Mercosur constituido para entender de la controversia presentada por la República Oriental del Uruguay a la República Argentina sobre impedimentos a la libre circulación entre los dos países, Secretaría del Mercosur, Montevideo.
- MRECIC (2006a), Asunto *Plantas de celulosa*. Intervención del Sr. Canciller ante representantes del Honorable Congreso de la Nación. Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto (MRECIC), Buenos Aires, Argentina, 14 de febrero.

- MRECIC (2006b), Informe de la Delegación Argentina al Grupo de Trabajo de Alto Nivel, Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto (MRECIC), Buenos Aires, 3 de febrero.
- ONU (2002), Responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos, Resolución aprobada por la Asamblea General sobre la base del informe de la Sexta Comisión (A/56/589 y Corr. 1), Organización de Naciones Unidas (ONU), A/RES/56/83.
- SADH (2005), Denuncia contra el Estado de Uruguay, Servicio Argentino de Derechos Humanos (SADH), Córdoba.
- Sands, Philippe (2002), “Los tribunales internacionales y el principio de precaución”, en *La Precaución: de Río a Johannesburgo. Actas de la Mesa Redonda de la Geneva Environment Network*, pp. 32-37.
- Sands, Philippe (2003), *Principles of International Environmental Law*, 2<sup>nd</sup> rev. edition, Cambridge University Press.
- Schachter, Oscar (1991), *International Law in Theory and Practice*, London, Martinus-Nijhoff.
- Scovazzi, Tullio (2005), “Some remarks on international responsibility in the field of environmental protection”, en Mauricio Ragazzi, *Responsibility Today: Essays in Memory of Oscar Schachter*, Martinus-Nijhoff Publishers, Leiden-Boston.
- Tripelli, Adriana (2006), “Las papeleras y el uso del río Uruguay”, *La Capital*, Rosario, 10 de abril.
- Warren, Linda (2004), Environmental Legal Principles in International Law, Committee on Radioactive Waste Management (UK), Document 672, August.