

Una reflexión sobre el diferendo argentino uruguayo por la construcción en territorio uruguayo de dos papeleras sobre el río Uruguay

Héctor Gros Espiell*

*Négocier continuellement est tout à
fait nécessaire au bien des États.*

Richelieu

I

Como es sabido, está a consideración de la Corte Internacional de Justicia un caso sobre la construcción de dos plantas de celulosa en territorio uruguayo sobre la margen del río Uruguay.

En este caso, iniciado como consecuencia de una demanda de la República Argentina, se han pedido, también por la Argentina, medidas conservatorias provisionales o cautelares, que el 13 de julio de 2006 han sido denegadas por la Corte, en especial, la suspensión de las obras de construcción hasta el fallo sobre el fondo que, en su momento, deberá dictar la Corte Internacional de Justicia.

He tenido y tengo el honor de ser el agente del Uruguay en este caso. Ello me inhibe de entrar, en un artículo doctrinario escrito durante el curso del proceso, en el debate actualmente en curso ante la Corte, situación que continuará hasta que se dicte la sentencia final.

* Ex ministro de Relaciones Exteriores del Uruguay, actual embajador de Uruguay en Francia y agente de su país ante la Corte Internacional de Justicia de La Haya en el caso de las papeleras sobre el río Uruguay.

No puedo ni debo entrar a la exposición, al análisis, al elogio o la crítica de los argumentos presentados por las partes durante el proceso, ni presumir las posiciones que la Corte podrá adoptar en la sentencia final. No debo tampoco expresar opiniones o críticas que agraven el diferendo o que afecten las relaciones fraternales que deben existir siempre entre los pueblos del Uruguay y de la Argentina.

Pero nada me impide reflexionar sobre el diferendo en el marco de su consideración por el Derecho Internacional, sobre sus consecuencias y su incidencia en las relaciones entre los dos hermanos países rioplatenses y en los procesos de integración regional, en especial en el Mercado Común del Sur (MERCOSUR).

El objeto del diferendo es la cuestión generada por la construcción de dos usinas para la producción de celulosa —*usines de pâte à papier*— en territorio uruguayo, sobre la costa del río Uruguay. La construcción de estas dos fábricas, resultado de inversiones de una empresa española (Ence) y una finlandesa (Botnia), fue, en su momento, autorizada por el gobierno uruguayo, luego de un trámite interno que el Uruguay ha estimado revestido de todas las garantías para el medio ambiente y, en especial, para la protección de las aguas del río. La actividad industrial de estas dos fábricas, luego de la finalización de la construcción, estará estrictamente vigilada y controlada. El Uruguay, además, ha ofrecido un monitoreo bilateral permanente y estrictísimo para garantizar un control eficaz, en el que la Argentina tendría una participación tan importante como la uruguaya.

Las fábricas deberán ajustarse a las exigencias de la directiva europea que entrará en vigencia en el año 2007 y en su construcción y operación deberán incluir el más alto grado de modernidad y avance tecnológico, para impedir o reducir al mínimo, según se afirma por el gobierno uruguayo, todo efecto negativo de carácter contaminante sobre las aguas del río.¹

Pero si este es el fondo del asunto y en el distinto criterio de apreciación de estos extremos radica el núcleo del diferendo, el objeto de la demanda presentada por Argentina ante la Corte Internacional de Justicia parece ser más concreto y reducido.

¹ Sobre este tema existen informes técnicos no coincidentes de expertos de ambos países y de universitarios latinoamericanos. Sería muy largo enumerar todos estos documentos. Una visión negativa, que habla del peligro de contaminación de las aguas del río Uruguay, se encuentra en el informe de algunos profesores de la Facultad de Ciencias de la Universidad de la República (Uruguay), publicado en el semanario *Búsqueda* de Montevideo el 3 de julio de 2006. El criterio contrario, que niega esos eventuales y discutibles efectos negativos, se halla en el informe de 36 profesores de la misma facultad, fechado el 6 de julio de 2006 y en el informe de la Academia de Ingeniería de la República Argentina de fecha 12 de junio de 2006. En igual sentido hay que citar el documento firmado por diecisiete rectores de las universidades públicas del Grupo de Montevideo, Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay publicado en el periódico *La República* de Montevideo el 4 de julio de 2006.

En la «Requête introductive d'instance» présentée au *greffier* de la Cour le 4 de mayo de 2006 par la République Argentine, bajo el título «Objet du différend», se dice en el capítulo I, párrafo 2:

Le différend porte sur la violation par l'Uruguay des obligations qui découlent du Statut de fleuve Uruguay, traité signé par l'Argentine et l'Uruguay à Salto (Uruguay) le 26 février 1975 et entré en vigueur le 18 septembre 1976 (ci-après le « Statut de 1975 ») au sujet de l'autorisation de construction, la construction et l'éventuelle mise en service de deux usines de pâte à papier sur le fleuve Uruguay, Ceci, tout en prenant particulièrement compte des effets des dites activités sur la qualité des eaux du fleuve Uruguay et sa zone d'influence.

Y en el capítulo V de dicha «requête», titulado «Décision demandé», la República Argentina expresa:

Sur la base de l'expressé des faits et des motifs juridiques qui précèdent, l'Argentine, tout en se réservant le droit de compléter, demander ou de modifier la présente requête la suite de la procédure, prie la Cour de dire et juger :

1) Que l'Uruguay a manqué aux obligations lui incombant en vertu du Statut de 1975 et des autres règles de droit international auxquelles ce Statut renvoie, y compris mais pas exclusivement :

a) l'obligation de prendre toute mesure nécessaire à l'utilisation rationnelle et optimale du fleuve Uruguay;

b) l'obligation d'informer préalablement la CARU et l'Argentine;

c) l'obligation de se conformer aux procédures prévues par le chapitre II du Statut de 1975;

d) l'obligation de prendre toutes mesures nécessaires pour préserver le milieu aquatique et d'empêcher la pollution et l'obligation de protéger la biodiversité et les pêcheries, y compris l'obligation de procéder à une étude d'impact sur l'environnement complète et objective;

e) les obligations de coopération en matière de prévention de la pollution et de la protection de la biodiversité et des pêcheries, et

2) Que, par son comportement, l'Uruguay a engagé sa responsabilité internationale à l'égard de l'Argentine;

3) Que l'Uruguay est tenu de cesser son comportement illicite et de respecter scrupuleusement à l'avenir les obligations lui incombant; et

4) Que l'Uruguay est tenu de réparer intégralement le préjudice causé par le non-respect des obligations lui incombant.

L'Argentine se réserve le droit de préciser ou modifier les présentes demandes dans une étape ultérieure de la procédure.

II

Comenzaré por recordar que, como ha afirmado la Asamblea General de las Naciones Unidas: «[...] el recurso al arreglo judicial de las controversias jurídicas, y en particular su remisión a la Corte Internacional de Justicia, no debería ser considerado como un acto inamistoso entre los Estados».²

Estos conceptos son particularmente aplicables a este caso. Los estrechos lazos geográficos, históricos, económicos, sociales y culturales entre la Argentina y el Uruguay, la afinidad y la solidaria relación fraterna entre los pueblos argentino y uruguayo, no podrán verse afectados por el diferendo, grave pero coyuntural. Su solución, por el contrario, deberá abrir un camino de una más estrecha colaboración, en función de un ineludible destino común, que es preciso alentar y promover.

III

En este caso, junto con la demanda inicial, se planteó y se pidió a la Corte Internacional de Justicia, por la República Argentina, la adopción de medidas conservatorias o provisionales.³ Estas medidas pueden tomarse por la Corte «[...] para resguardar los derechos de cada una de las partes».

² Resolución 3232 (XXIX) del 12 de noviembre de 1974, párrafo 6, de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

³ Las medidas conservatorias están previstas en el estatuto de la Corte Internacional de Justicia (art. 41) y en el reglamento de la Corte (arts. 73-78). El texto las denomina *provisional measures* en inglés, *mesures conservatoires* en francés y *medidas provisionales* en español. Véase: GROS ESPIELL, Héctor. «Medidas provisionales y competencia en la jurisprudencia de la Corte Internacional de Justicia». *Revista Uruguaya de Derecho Procesal*, 1984, N° 4, Montevideo; GONZÁLEZ NAPOLITANO, Silvina S. *Las medidas provisionales en derecho internacional ante las cortes y tribunales internacionales*. Buenos Aires: UBA, 2004; ROSENNE, Sh. *Provisional Measures in International Law. The International Court of Justice and the International Tribunal for the Law of the Sea*. Oxford: Oxford University Press, 2005.

Sobre las medidas provisionales en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, pueden consultarse los cuatro volúmenes publicados por la Corte Interamericana (1996, 2000, 2001 y 2003), que reúnen la copiosa jurisprudencia de la Corte al respecto. En la doctrina se puede citar: PASQUALUCCI, J. M. «Medidas provisionales en la Corte Internacional de Derechos Humanos: una comparación con la Corte Internacional de Justicia y la Corte Europea de Derechos Humanos». *Revista del Instituto Interamericano de Derechos Humanos*, vol. 19, enero-junio de 1994, pp. 47-112, San José; AGUIAR ARANGUREN, Asdrúbal. *Apuntes sobre las medidas cautelares en la Convención Americana sobre Derechos Humanos*; y NIETO NAVIA, Rafael. «Las medidas provisionales en la Corte Interamericana de Derechos Humanos, teoría y praxis». En Nieto N., R. (ed.). *La Corte y el Sistema Interamericano de Derechos Humanos*. San José: Corte Interamericana de Derechos Humanos, 1994. También se pueden citar los estudios publicados en la obra antes mencionada, pp. 19-31 y 369-398. Asimismo, GROS ESPIELL, Héctor. *La Convención Americana y la Convención Europea de Derechos Humanos, análisis comparativo*. Santiago de Chile: Editorial Jurídica de Chile, 1991, pp. 184 y siguientes; FIX ZAMUDIO, Héctor. «Los organismos jurisdiccionales de solución de controversias jurídicas internacionales y comunitarias». En Gros Espiell, Héctor. *Amicorum Liber*. Tomo I. Bruselas: Bruylant S. A., 1997, pp. 357

La Argentina solicitó las medidas, pero el Uruguay se opuso a la adopción de esas medidas pedidas por entender que no había ningún derecho que pudiera ser afectado de una manera grave, irreversible o irreparable e inminente por la construcción, actualmente en curso, de las dos usinas de celulosa.

Estos pedidos de las medidas provisionales tienen un trámite urgente. Solo después que la Corte toma, por una ordenanza, una decisión sobre la cuestión de las medidas provisionales solicitadas, entrará al fondo del asunto, luego de considerar, si las hay, las excepciones provisionales (art. 79) y se sigue el trámite procesal previsto en su reglamento (arts. 38-72).

Las medidas provisionales pueden pedirse en cualquier etapa de los procedimientos, de acuerdo con lo establecido en el artículo 73 del reglamento de la Corte. Nada impide que otras medidas pudieran solicitarse en una ocasión procesal posterior a la primera vez que se impetraron. Para ello deberán invocarse razones fundadas en hechos nuevos que puedan justificar la medida pedida.

Las medidas provisionales pueden, asimismo, ser dispuestas de oficio por la Corte Internacional de Justicia (art. 75 del reglamento).

Estas medidas han tomado creciente actualidad e importancia en los últimos años de actuación de la Corte Internacional de Justicia.⁴

y siguientes; y HITTERS, Juan Carlos. *Derecho internacional de los derechos humanos*. Tomo II. Buenos Aires: Ediar, 1991, pp. 482-425.

Sobre las medidas provisionales en la Corte Centroamericana de Justicia: GUERRERO MAYORGA, Orlando. «Las medidas cautelares dictadas por la Corte Centro Americana de Justicia en el marco de la controversia entre Nicaragua y Honduras por la ratificación del Tratado Ramírez-López y la aplicación de la ley 325 como contramedida». *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*. Tomo I. Montevideo: Konrad Adenauer Stiftung, 2006, pp. 719-727.

Por último, es preciso hacer referencia al excelente prólogo al primer volumen de la obra publicada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, escrito por el gran procesalista mexicano Héctor Fix Zamudio, que no puedo, por su pertinencia, dejar de transcribir. Dice: «Las medidas o providencias cautelares o precautorias son indispensables no sólo en los procesos propiamente dichos, sino inclusive en procedimientos en los cuales se discuten los derechos o intereses legítimos de las personas, ya que es necesario establecer la situación que debe prevalecer durante el trámite para evitar que se consumen de manera irreparable las violaciones a dichos derechos e intereses, o bien que pueda quedar sin materia la sentencia o resolución que se pronuncie en cuanto al fondo. En la clásica obra del ilustre procesalista italiano, Piero Calamandrei, Introducción al estudio sistemático de las providencias cautelares (traducción de Santiago Sentís Melendo, Buenos Aires, Editorial Bibliográfica Argentina, 1945), se puso de relieve que deben considerarse como tales la anticipación provisoria de ciertos efectos de la resolución definitiva, encaminados a prevenir el daño que podría derivar del retardo de la misma, ya que sin la aplicación de este instrumento, el resultado final del proceso, es decir, la sentencia, carecería de eficacia, o la misma sería muy reducida. Esta institución procesal, que se desarrolló ampliamente en el ámbito del derecho interno, trascendió a la esfera internacional y por este motivo se consagró en el artículo 41 del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia, el que se ha aplicado en varias ocasiones».

⁴ La presidente de la Corte Internacional de Justicia, Rosalyn Higgins, dijo en su discurso del 12 de abril

La decisión de la Corte sobre las medidas cautelares es obligatoria para las partes. Desde 2001 —sentencia del 27 de junio de 2001 en el caso *La Grand, Allemagne c/ États Unis d'Amérique*, C.I.J. Recueil 2001, p. 466—, la jurisprudencia de la Corte Internacional de Justicia ha afirmado siempre el carácter obligatorio de la decisión sobre las medidas cautelares, que tendrían el mismo carácter obligatorio, definitivo e inapelable de las sentencias (art. 94 de la Carta de las Naciones Unidas; arts. 59-60 del estatuto de la Corte).

Con fecha 13 de julio de 2006, la Corte dictó la ordenanza sobre las medidas provisionales. En ella, por catorce votos contra uno —el del juez *ad hoc* argentino, señor Raúl Emilio Vinuesa—, se decidió: «[...] que les circonstances, telles qu'elles se présentent actuellement à la Cour, ne sont pas de nature à exiger l'exercice de son pouvoir d'indiquer des mesures conservatoires en vertu de l'article 41 du Statut» (párrafo 87).

La Corte llegó a esta conclusión luego de afirmar que no hay en este caso, como consecuencia de la construcción de las usinas, «[...] un riesgo inminente de perjuicio irreparable para el medio acuático del río Uruguay» (párrafos 73 y 74).

Esta larga e interesante ordenanza, que merece un detallado estudio jurídico que no es del caso realizar ahora, fue acompañada de una «declaración» del juez Ranjeva, de «opiniones individuales» de los jueces Abraham y Bennouna y de una «opinión disidente» del juez *ad hoc* Vinuesa.

Aunque no es esta la ocasión de efectuar una recapitulación de la argumentación hecha por la Corte para fundar su decisión, es muy importante para situarla, transcribir los párrafos finales de su parte considerativa (párrafos 82 a 86 inclusive). Dicen así:

82.- Considérant que, non obstant le fait que la Cour n'a pu faire droit à la demande de l'Argentine, qui la priait d'indiquer des mesures conservatoires ordonnant la suspension de la construction des usines, les Parties son tenues de s'acquitter des obligations qui sont les leurs en vertu du droit international; que la Cour tient à souligner la nécessité pour l'Argentine et l'Uruguay de mettre en oeuvre de bonne foi les procédures de consultation et de coopération prévues par le statut de 1975, la CARU constituant l'enceinte prévue à cet effet; et que la Cour encourage en outre les Parties à s'abstenir de tout acte qui risquerait de rendre plus difficile le règlement du présent différend;

de 2006, en la sesión solemne de la Corte en ocasión de su sexagésimo aniversario: «However, what is a relatively new is the frequent recourse to the Court for provisional measures. Where as between 1985 and 1995 only seven requests for provisional measures were made, over the past decade the Court has been asked 17 times to exercise its power to issue provisional measures to preserve the respective rights of parties to a case. It granted the measures in 15 of those instances. In 2001, the court ruled that raising a cluster of important legal issues that will surely merit our particular attention in the period immediately ahead».

83.- Considérant que la Cour rappelle à cet égard que, comme il est indiqué plus haut (voir paragraphe 56), l'agent de l'Uruguay a notamment réitéré, au terme de la procédure orale, la «volonté (de l'Uruguay) de respecter pleinement et totalement le statut du fleuve Uruguay de 1975 et son application» et réaffirmé «[c]omme expression concrète et exemplaire de cette volonté... son offre de réaliser un monitoring conjoint et constant avec la République argentine»;

84.- Considérant, au regard à l'ensemble des considérations qui précèdent et compte tenu, en particulier, de ces engagements, confirmés par l'Uruguay devant elle, qu'il n'existe pas, aux yeux de la Cour, de motifs justifiant qu'elle indique les autres mesures conservatoires demandés par l'Argentine;

85.- Considérant que la décision rendue en la présente procédure ne préjuge en rien la question de la compétence de la Cour pour connaître du fond de l'affaire, ni aucune question relative à la recevabilité de la requête ou au fond lui-même, et qu'elle laisse intact le droit de l'Argentine et de l'Uruguay de faire valoir leurs moyens en ces matières;

86.- Considérant que la présente décision laisse également intact le droit de l'Argentine de présenter à l'avenir une nouvelle demande en indication de mesures conservatoires fondée sur des faits nouveaux, en vertu du paragraphe 3 de l'article 75 du Règlement.

IV

El río Uruguay, en cuya margen uruguaya están, en construcción, las dos usinas, es un río limítrofe entre la Argentina y el Uruguay.

La delimitación fronteriza en el río Uruguay se efectuó por el tratado de límites del 7 de abril de 1961. Se puso así fin, felizmente, a una indefinición de la línea limítrofe en este río, que ha sido tradicionalmente, como fue en Convención Preliminar de Paz de 1828, el límite entre la Argentina —antes Provincias Unidas del río de la Plata— y la República Oriental del Uruguay, que antes de la Independencia fue la Banda Oriental.⁵

El tratado de límites de 1961 se refirió a los problemas de la contaminación en su artículo 7, y el Estatuto del Río Uruguay, tratado bilateral en vigencia entre la Argentina y el Uruguay del año 1975, desarrolló ampliamente lo relativo a la *contaminación de las aguas* en su capítulo X (arts. 40-43).

Para entender en todo lo relativo al río Uruguay, el estatuto de 1975 creó una comisión binacional denominada Administradora del Río Uruguay (art. 49), con personalidad jurídica (art. 50) que, entre otras competencias, posee la de entender en la *prevención de la contaminación* (art. 56.4).

⁵ FONSECA MUÑOZ, Rodolfo. *La jurisdicción internacional del río Uruguay*. Montevideo; MARTÍNEZ MONTERO, Homero. *El río Uruguay*. Montevideo: 1955; GONZÁLEZ LAPEYRE, Edson. *Los límites de la República Oriental del Uruguay*. Montevideo: Editorial Amalio M. Fernández, 1986.

Siguió así una línea cada día más acentuada e importante en el Derecho Internacional.⁶

La comisión es competente para considerar toda controversia que se suscitase entre las partes (art. 58). El artículo 60 del estatuto dispone: «Toda controversia acerca de la interpretación o aplicación del Tratado y del Estatuto que no pudiese solucionarse por negociaciones directas podrá ser sometida, por cualquiera de las Partes, a la Corte Internacional de Justicia».

El artículo 7 del estatuto trata de las obras que, entre otros posibles efectos, «puedan afectar» la calidad de las aguas del río Uruguay y establece el procedimiento a seguir. Este artículo señala:

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 resolviere o no se llegar 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 del 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 la calidad de las aguas.

V

En esta ordenanza sobre las medidas provisionales, la Corte Internacional de Justicia no dejó de recordar, en el párrafo 72, la significación que asigna a la cuestión del medio ambiente.

Esta referencia, con los conceptos que contiene y los precedentes que cita, es muy importante en sí misma y en relación con la próxima etapa procesal, sobre el fondo, que se resolverá en la sentencia final.

VI

Lo esencial de la controversia entre la Argentina y el Uruguay, que deberá ser objeto de la sentencia sobre el fondo, radica en la determinación de si el Uruguay respetó

⁶ DOBBERT, J. P. «Water Pollution and International River Law». *Annuaire de l'Association des Auditeurs et Amiens Auditeurs de l'Académie de Droit International de La Haye*, vol. 35, 1965.

como este sostiene, o violó —como pretende la Argentina—, las normas pertinentes del estatuto del río, al autorizar la construcción de las dos plantas de celulosa.⁷

La importancia económica y social de las dos plantas en construcción para el Uruguay es enorme y determinante.

Para un país de las características y las dimensiones del Uruguay, inversiones de más de mil quinientos millones de dólares significan un elemento esencial para su desarrollo sostenible económico, social y humano. Permitirán reducir drásticamente el índice de desocupación, impulsar el crecimiento industrial y promover las exportaciones, sumando a las de la madera como materia prima, fruto de la expansión de la forestación en el país, el valor muy grande del trabajo incluido en la elaboración de la celulosa, como consecuencia del proceso industrial a partir de la madera.

Obviamente, este desarrollo necesario para el Uruguay y para los seres humanos que lo habitan, ha de ser acompañado —y esto nunca ha sido olvidado—, por un escrupuloso respeto del medio ambiente.

El fallo de la Corte que decida sobre el fondo del asunto, solo es obligatorio para las partes en el litigio y respecto del caso que ha sido dictado (art. 55 del estatuto de la Corte). Es definitivo e inapelable (art. 60 del estatuto).

Las partes, en cuanto miembros de las Naciones Unidas, se comprometen a cumplir la decisión de la Corte (art. 94.1 de la Carta de las Naciones Unidas).

El párrafo 2 de este artículo de la Carta dispone: «Si una de las partes en un litigio dejare de cumplir las obligaciones que le imponga un fallo de la Corte, la otra parte podrá recurrir al Consejo de Seguridad, el cual podrá, si lo cree necesario, hacer recomendaciones o dictar medidas con el objeto de que se lleve a efecto la ejecución del fallo».

VII

La sentencia de la Corte sobre el fondo será muy importante como precedente. Será la primera vez que la Corte Internacional de Justicia se pronunciará sobre el tema del medio ambiente por contaminación del agua, de una manera principal. Constituirá un elemento clave para el desarrollo del derecho internacional en su relación con el medio ambiente.

⁷ BEKKER, Peter H. F. «Argentina-Uruguay Environmental Border Dispute before the World Court». *The American Society of International Law*, vol. 10, 16 de mayo de 2006, issue 11.

La Corte Internacional de Justicia había encarado antes cuestiones vinculadas con el medio ambiente, pero en este caso será la primera vez, repetimos, que en la sentencia sobre el fondo trate este tema de una manera principal y determinante.

Pero ya en la ordenanza del 13 de julio de 2006, la Corte destacó, como lo adelantamos, la cuestión del medio ambiente y su importancia, recordando anteriores afirmaciones, al señalar en el párrafo 72:

Considérant que, en ce qui concerne les droits de nature substantielle invoqués par l'Argentine, la Cour a conscience des préoccupations exprimées par cet Etat quant à la nécessité de protéger son environnement naturel et, en particulier, la qualité des eaux de fleuve Uruguay; que la Cour rappelle avoir eu, par le passé, l'occasion de souligner toute l'importance qu'elle attache au respect de l'environnement :

«L'environnement n'est pas une abstraction, mais bien l'espace où vivent les êtres humains et dont dépendent la qualité de leur vie et leur santé, y compris pour les générations à venir. L'obligation générale qu'ont les Etats de veiller à ce que les activités exercées dans les limites de leur juridiction ou sous leur contrôle respectent l'environnement dans l'autres Etats ou dans des zones ne relevant d'aucune juridiction nationale fait maintenant partie du corps de règles de droit international de l'environnement » (Licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires, avis consultatif, C.I.J. Recueil 1996 (I), p. 241-242, par. 29; voir aussi Projet Gabciokvo – Nagymaros (Hongrie/Slovaquie), C.I.J. Recueil 1997, p. 78, par. 140).

VIII

¿Era necesario para resolver este diferendo recurrir a la Corte Internacional de Justicia?

Creemos sinceramente que no y que el asunto pudo —y puede aún— ser solucionado mediante negociaciones directas encaradas de buena fe y con el objetivo de lograr un arreglo justo y equitativo esencialmente beneficioso y, obviamente, respetuoso del Derecho.

Un jurista franco-argentino, que es además uno de los abogados de la Argentina ante la Corte Internacional de Justicia, en este caso, el profesor Marcelo Kohén, ha dicho con razón en un artículo periodístico que «[...] no es necesario ir a La Haya» para resolver una «simple disputa ambiental», que podría resolverse, según él, poniéndonos de acuerdo «[...] para solicitar un estudio ambiental imparcial y atenerse estrictamente a su resultado».⁸

Y un geógrafo, también argentino, Carlos Reboratti, profesor de la Universidad de Buenos Aires e investigador del CONICIT, ha expresado:

⁸ KOHEN, Marcelo. «No es necesario ir a La Haya». *Clarín* [Buenos Aires]. 3 de febrero de 2006.

A ambos lados del Río de la Plata los políticos se las ingeniaron para hacer de las papeleras de Fray Bentos un verdadero callejón sin salida.

Como casi una broma del destino, el entredicho con el Uruguay en relación a la instalación de dos fábricas de pasta celulosa en el vecino país ha llegado a un extremo de insensatez que parece digno de un melodrama televisivo.

A partir de un tema que es, para cualquier país relativamente moderno y desarrollado, absolutamente menor y fácilmente solucionable como es la negociación por el control de los posibles impactos ambientales de una actividad que se desarrolla en otro, hemos llegado a una situación que casi no tiene salida. El porqué está en una mezcla entre falta de una política ambiental clara, y oportunismo político, presión de los grupos ambientalistas y falta de una mirada que sopesa adecuadamente las causas y las consecuencias de cada paso. Cabe aclarar que algo similar, aunque con otros matices, ocurrió en la otra orilla del Río de la Plata.

Como casi ridículo resultado de este monumental proceso de malentendidos, pasos en falso y la especulación política más pedestre, nuestro país se ha presentado a la Corte Internacional de La Haya con dos pedidos: uno, que se emita una medida cautelar para que se detenga la construcción de las papeleras, y la otra, que se defina la responsabilidad del Uruguay por no presentar el tema en los ámbitos adecuados.

El primer pedido no tiene prácticamente ninguna posibilidad de ser aprobado (nadie podría probar que los daños que potencialmente generarían las dos fábricas se van a producir, ni mucho menos que sean irreversibles). El segundo es absolutamente formal e inefectivo, cualquiera sea el resultado de la presentación si la Corte decide en contra del Uruguay, ¿qué vamos a hacer, declararle la guerra?

Hasta ahora el único resultado concreto es que entre los dos países se va a contratar nada menos que a 36 personas (muchas de ellas seguramente con muy altos sueldos internacionales) para que intervengan en el proceso. Ahora bien, si el tema en el fondo es que deberíamos asegurarnos que las plantas no van a contaminar: ¿no sería más útil que ese dinero se invirtiera en la formación de una comisión binacional de control, que incluya no sólo su equipamiento técnico, si no también el entrenamiento de sus miembros?

Hay tiempo suficiente para eso, si la voluntad de escucharnos mutuamente existiera.⁹

Yo he coincidido siempre con estas ideas. He dicho muchas veces que el diferendo podría haberse solucionado por medio de negociaciones directas, encaradas de buena fe, con la voluntad por ambas partes de lograr una solución ventajosa y respetuosa del derecho internacional. No era necesario ir a la Corte.

⁹ REBORATTI, Carlos. *Clarín* [Buenos Aires]. 12 de junio de 2006.

IX

La competencia de la Corte Internacional de Justicia para conocer en este caso resuelto del artículo 60 del tratado argentino uruguayo de 1975 que estableció el Estatuto del Río Uruguay y que asignó a la Corte competencia en toda controversia relativa a la «calidad de las aguas» del río. Es, por tanto, una competencia que resulta de un tratado bilateral entre Argentina y Uruguay, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 36.1 del estatuto de la Corte.

Al decidir sobre las medidas provisionales la Corte hace solo un examen *prima facie* de su competencia. El análisis definitivo sobre su competencia se realiza en la etapa sobre el fondo.

De acuerdo con el párrafo 6 del artículo 36 del estatuto de la Corte: «En caso de disputa en cuanto a si la Corte tiene o no jurisdicción, la Corte decidirá».

Nada impide que durante el proceso en curso ante la Corte Internacional de Justicia, después de la ordenanza del 13 de julio del 2006 relativa a las medidas provisionales pedidas, en las etapas siguientes del desarrollo del procedimiento sobre el fondo del caso, antes de la sentencia u obviamente también después de ella, las partes negocien, política y diplomáticamente y puedan llegar a una solución del diferendo.

Por el contrario, una solución directa y amigable siempre es posible y, además, debe de ser saludada con satisfacción.¹⁰

Esta posibilidad de un arreglo extrajudicial, previo o posterior a la sentencia final, en el caso de que fuera previo a la sentencia sobre el fondo, llevará al desistimiento (arts. 88-89 del reglamento de la Corte) y a la finalización del caso y a su eliminación del *rôle* de casos a consideración de la Corte.

La Corte y su antecesora, la Corte Permanente de Justicia Internacional, tienen al respecto una interesante jurisprudencia.

Así, ha afirmado la Corte Permanente, que: «[...] le règlement judiciaire des conflits internationaux, en vue duquel la Cour est instituée, n'est qu'un succédané au règlement direct et amiable de ces conflits entre les Parties; que, dès lors, il appartient à la Cour de faciliter, dans toute la mesure compatible avec son Statut, pareil règlement direct et amiable [...]».¹¹

¹⁰ THOUVENIN, Jean Marc. «La Cour Internationale de Justice et la sécurité collective». En *Les métamorphoses du système de sécurité collective*. París: Société Française pour le Droit International, Pedone, 2005.

¹¹ C.P.J.I. «Zones franches de la Haute Savoie et du Pays de Gex». Serie A, N° 22, 1929, p. 22.

Y en su ordenanza del 29 de julio de 1991, en el asunto del *Passage par le Grand-Belt (Finlande c. Danemark)*, la Corte Internacional de Justicia ha dicho y reiterado el concepto anteriormente expresado, señalando: «[...] que, en attendant une décision de la Cour sur le fond, toute négociation entre les Parties en vue de parvenir à un règlement direct et amiable serait la bienvenue».¹²

Sin perjuicio de la prosecución del trámite procesal, luego de la ordenanza de la Corte sobre las medidas cautelares o provisionales, será siempre posible una negociación política o diplomática entre las partes que ponga fin —mediante una fórmula justa y equitativa, que asegure el respeto del medio ambiente y el desarrollo económico, social y humano así como el acatamiento del derecho internacional, en beneficio de las dos partes— a este diferendo.

Hasta el momento en que escribo estas líneas, en agosto de 2006, esto no se ha logrado. En julio de 2006, en Córdoba (República Argentina), en la Cumbre del MERCOSUR, se encontraron los presidentes Vázquez y Kirchner. Hablaron del tema, pero aunque se abrió un diálogo no se entabló ninguna negociación.

X

Luego de la lectura y la notificación de la ordenanza del 13 de julio, los agentes de las partes tuvieron una reunión con la presidenta de la Corte, señora Rosalyn Higgins, para hablar de las siguientes etapas procesales y de los plazos pertinentes, según lo dispuesto en el artículo 31 del reglamento. Las etapas procesales que habrán de seguir son la memoria del demandante y la contra memoria de la parte demandada (art. 45.1 del reglamento).

La Corte, el mismo 13 de julio, decidió por una ordenanza que la Argentina dispondría de seis meses —hasta el 15 de enero de 2007— para presentar su *memoria* y que el Uruguay tendría otros seis meses —hasta el 22 de julio de 2007—, para presentar la *contra memoria*, de acuerdo con lo establecido en el artículo 48 del reglamento.

Lo relativo a otras eventuales etapas procesales de la parte escrita —réplica y réplica—, será decidido *a posteriori* por la Corte (arts. 48.2 y 49.3 del reglamento).

Después seguirá la etapa oral del procedimiento (arts. 54-72 del reglamento).

El reglamento de la Corte Internacional de Justicia prevé la posibilidad de presentación de una contra demanda —*demande reconventionnelle*—, lo que debe hacerse al presentarse la contra memoria (art. 80.2).

¹² C.I.J., Recueil, 1991, p. 20, par. 35.

Para que una contra demanda pueda ser conocida por la Corte, debe entrar en su competencia y estar «[...] en conexión directa con el objeto de la demanda de la parte adversa» (art. 80.1 del reglamento). Esta exigible conexión directa con la demanda principal, de hecho y de derecho, ha sido materia en la Corte de análisis jurisprudencial y de agudos comentarios por la doctrina.¹³

XI

La ordenanza fue adoptada, como ya se señaló, por catorce votos contra uno. Este solitario voto fue del juez *ad hoc* designado por la Argentina, señor Raúl Emilio Vinuesa.

A la ordenanza se agregó una «declaración» del juez Ranjeva y dos opiniones individuales separadas de los jueces Bennouna y Abraham, que ya hemos citado, sumamente interesantes y de necesaria lectura.

XII

Es indudable la estrecha y directa relación entre todo lo relativo al medio ambiente y los derechos humanos. Todos los derechos humanos están cada día más¹⁴ vinculados a la cuestión del medio ambiente,¹⁵ ya que este, en cuanto condición de la vida, es uno de los presupuestos del derecho a la vida y en su sentido más amplio del derecho a vivir,¹⁶ y asimismo, de distinta manera según los diferentes casos, de todos los derechos y libertades.

En este interesante asunto —en el que por primera vez la Corte Internacional de Justicia deberá encarar de una manera directa y principal el tema del Derecho Ambiental, como ya hemos señalado en el presente trabajo, y la cuestión de una alegada contaminación de las aguas de un río—, están en juego dos derechos, que es necesario considerar y armonizar.

Por un lado, el derecho al desarrollo, derecho individual y derecho colectivo a la vez, es considerado hoy como un derecho humano.¹⁷ En virtud de este derecho, en

¹³ TORRES BERMÚDEZ, Santiago. «La modification des articles du règlement de la Cour Internationale de Justice relatifs aux exceptions préliminaires et aux demandes reconventionnelles». *Annuaire Français de Droit International*, XLVIII, 2003, pp. 228-247.

¹⁴ SEPÚLVEDA AMOR, Bernardo. «México y su compromiso con la protección de los derechos humanos». En Gros Espiell, Héctor. *Amicorum Liber*. Bruselas: Bruylant S. A., 1997.

¹⁵ GROS ESPIELL, Héctor. «El derecho a la vida y el derecho a vivir». *Anuario del Instituto Hispano Luso Americano de Derecho Internacional*, vol. 8, 1985, Madrid.

¹⁶ MAGARIÑOS DE MELLO, Mateo. «Derechos humanos y medio ambiente». GROS ESPIELL, Héctor. *Amicorum Liber*. Vol. I. 1997 Bruselas.

¹⁷ GROS ESPIELL, Héctor. «El derecho al desarrollo como un derecho de la persona humana». *Revista de*

cuanto derecho colectivo, que el Estado puede y debe realizar los actos para generar, fomentar y garantizar el desarrollo de la comunidad humana, en cuanto elemento de ese Estado, para asegurar su progreso y el mejoramiento económico, social y humano.

Por otro, el derecho a un medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado,¹⁸ también derecho individual y colectivo, necesariamente vinculado con el derecho al desarrollo, expresión individual y colectiva, expresión como también en el caso de este, de la proyección del derecho a vivir.

No puede haber contraposición entre estos dos derechos, que tienen la misma categoría y son ambos resultado de ser derechos humanos, al mismo tiempo de carácter individual y de carácter colectivo y de ser la consecuencia del reconocimiento jurídico de los nuevos derechos, de los derechos que algunos han llamado de la solidaridad y que otros han denominado de tercera generación.¹⁹

La armónica e ineludible relación entre estos dos derechos, que siempre ha sido reconocida por las Naciones Unidas, supone la imposibilidad de negar el derecho al desarrollo en base a la mera invocación del derecho al medio ambiente y, a la inversa, la inadmisibilidad de olvidar o lesionar al medio ambiente mediante el argumento del necesario reconocimiento del derecho al desarrollo.

Sin la necesaria coordinación de estos dos derechos, basada en su recíproco reconocimiento y en la afirmación que el desconocimiento y la violación de uno de ellos en pretendido beneficio del otro, llevaría a situaciones absurdas y a la negación del progreso económico, social y humano, es imposible encarar este asunto. Sin la protección del medio ambiente no puede haber desarrollo. Pero sin la garantía de la posibilidad de un desarrollo humano sostenible, para luchar contra la pobreza, la ignorancia y la enfermedad, no es posible hoy, en lo que es el mundo actualmente, la defensa racional del medio ambiente y de la biodiversidad.

Estudios Internacionales, N° 1, 1980, Madrid; GROS ESPIELL, Héctor. «El derecho al desarrollo veinte años después». En Herrera de la Fuente, Alberto (coord.). *Reflexiones tras un año de crisis*. Valladolid: Universidad de Valladolid, 1996.

¹⁸ GROS ESPIELL, Héctor. *El derecho a vivir y el derecho a un medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado*. Madrid: Escuela Diplomática, 1992; HERRERA DE LA FUENTE, Alberto A. «La evolución del derecho al medio ambiente». En Balado y García Regueiro (directores). *La Constitución española de 1978 en su XXV Aniversario*. Barcelona: Bosh, 2003; HERRERA DE LA FUENTE, Alberto A. *La protección internacional de los derechos humanos a los cincuenta años de la declaración universal*. Madrid: Tecnos, 2001.

¹⁹ GROS ESPIELL, Héctor. «Les droits a vocation communautaire». En Bedjaoui, Mohamed. *Droit international*. París: Unesco, 1991; VASAK, Karel. «Relue la troisième génération des droits de l'homme». En Gros Espiell, Héctor. *Amicorum Liber*. Bruselas: Brylant S. A., 1997; URIBE VARGAS, Diego. «La formulación del derecho al desarrollo». En Gros Espiell, Héctor. *Amicorum Libe* Tomo 1. Bruselas: Brylant S. A., 1997.

En este caso de las papeleras entre Argentina y Uruguay ante la Corte Internacional de Justicia, la cuestión del reconocimiento y de la coordinación necesaria de estos dos derechos humanos, individuales y colectivos a la vez, se ha planteado con especial pertinencia y actualidad.

En su ordenanza del 13 de julio del 2006, en el caso de las papeleras entre Argentina y Uruguay, la Corte Internacional de Justicia, en el párrafo 80, dijo:

Considérant que la présente affaire met en évidence l'importance d'assurer la protection, sur le plan de l'environnement, des ressources naturelles partagées permettant un développement économique durable; qu'il convient notamment de garder à l'esprit la dépendance des Parties vis-à-vis de qualité des eaux du fleuve Uruguay en tant que celui-ci constitue pour elles une source de revenus et de développement économique; que, dans cette perspective, il doit être tenu compte de la nécessité de garantir la protection continue de l'environnement du fleuve ainsi que droit au développement économique des Etats riverains.

La relación necesariamente armónica y el condicionamiento recíproco del medio ambiente y del desarrollo, ha sido siempre destacado por el Derecho Internacional Ambiental y apoyado y explicado por la doctrina.

A título de ejemplo solo quiero citar y transcribir unos párrafos particularmente ilustrativos y pertinentes, cuyos conceptos comparto, del profesor Manuel Díaz de Velasco, que al respecto señala:

Il existe un lien nécessaire entre développement et environnement, son articulation conditionne la préservation de l'environnement mondial qui est affecté par des risques globaux (changement climatique, disparition de la biodiversité, dépérissement des forêts) dans lesquelles le sous-développement endémique d'une partie de la planète joue un rôle décisif, de la même manière qu'il existe également une responsabilité particulière des pays du Nord dans la dégradation et pollution mondiale (disparition de la couche d'ozone).

L'élaboration des normes dans ce domaine doit tenir compte de ce principe, ainsi, l'articulation environnement – développement doit reconnaître la souveraineté des Etats sur l'exploitation de leurs ressources naturelles et la détermination de leurs politiques de développement (2e principe de la Déclaration de Rio), bien que le respect de ce principe ne doive pas aboutir à un manque total de contrôle et à l'absence de toute responsabilité pour les pays non développés.²⁰

Es necesario recordar que la protección y defensa del medio ambiente no solo constituye una obligación emanada del Derecho Internacional, sino que además, en el

²⁰ DÍAZ DE VELAZCO, Manuel. «Quelques observations au sujet des problèmes de réglementation internationale de la responsabilité pour les atteintes à l'environnement». En Gros Espiell, Héctor. *Amicorum Liber*. Tomo I. Bruselas: Brylant S. A., 1997, pp. 261-262.

caso del Uruguay, es una obligación que resulta de una norma de su propia Constitución.

El artículo 47 de la Constitución uruguaya dispone: «La protección del medio ambiente es de interés general. Las personas deberán abstenerse de cualquier acto que cause depredación, destrucción o contaminación grave al medio ambiente. La ley reglamentará esta disposición y podrá prever sanciones para los transgresores».

Esta norma constitucional, ya reglamentada por ley,²¹ sirve de base de una política ambientalista de protección del medio ambiente y en especial de la lucha contra la contaminación, y por tanto, de garantía y de control de cualquier eventual efecto negativo sobre las aguas del río Uruguay. La antes citada norma constitucional permite sostener, como yo lo he hecho anteriormente, que constitucionalmente hay un derecho al medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado, derecho que es la otra cara del deber que la Constitución impone directamente a todas «las personas».²²

XIII

Lamentablemente, de una manera simultánea y paralela al diferendo relativo a la construcción de las dos plantas de celulosa, planteado ante la Corte Internacional de Justicia, se ha generado otro asunto controversial.

Como reacción ante la construcción de estas dos plantas, grupos de personas, en muchos casos individualizadas con la expresión de *piqueteros*, han cerrado, interrumpido o impedido durante varios períodos de tiempo la libre circulación por dos de los puentes internacionales que, sobre el río Uruguay, unen a la Argentina con el Uruguay y a la Provincia de Entre Ríos (Argentina) con los departamentos de Paysandú y Río Negro (Uruguay).

Tales acciones, dirigidas, mediante el impedimento de la comunicación entre los dos países, a presionar al Uruguay, no han sido eficazmente impedidas o reprimidas por las autoridades nacionales de la Argentina.

Estas acciones que han obstaculizado la normal y fluida comunicación entre la Argentina y el Uruguay han generado una violación del Derecho Internacional, en

²¹ SAETONE, Mariela. «Marco normativo de la protección del medio ambiente en nuestro derecho positivo». En *Estudios jurídicos en memoria de Alberto Ramón Real*. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria, 1996.

²² GROS ESPIELL, Héctor. «La protección del medio ambiente en el derecho constitucional». En *Estudios constitucionales*. Montevideo: Ingranusi, 1998, pp. 463-473.

especial del Tratado de Asunción, que creó el MERCOSUR y del que son partes Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay y del que será parte Venezuela.

El Uruguay ha planteado esta violación ante el Tribunal Arbitral Permanente del MERCOSUR, que ha decidido darle trámite y no aceptar la recusación del árbitro de nacionalidad española que debía integrar este tribunal.

En las audiencias de La Haya, los días 8 y 9 de junio de 2006, el agente del Uruguay hizo referencia al corte de la comunicación en los puentes, al cierre en varias ocasiones de los mismos, a los perjuicios económicos producidos y a la violación del Derecho Internacional que implicaba,²³ como lo recordó la Corte Internacional de Justicia en el párrafo 48 de su ordenanza del 13 de julio de 2006.

Las autoridades uruguayas han evaluado en más de trescientos cincuenta millones de dólares el efecto negativo de estas acciones sobre la economía uruguaya, en especial por la disminución del flujo turístico desde Argentina.

XIV

Al reflexionar sobre la controversia entre Argentina y el Uruguay nacida de la construcción de las dos usinas de celulosa en territorio uruguayo, sobre la margen izquierda del río Uruguay, la atención debe también fijarse en la consideración regional del asunto, en cómo este afecta y se proyecta en el ser y en el funcionamiento del MERCOSUR y en la forma como, una vez superado y resuelto el diferendo, como esperamos, deben encararse, interna e internacionalmente, de una manera global y sistemática, los problemas del medio ambiente y el desarrollo en la región, especialmente en la gran cuenca fluvial que engloba parcialmente a Bolivia, al Paraguay, una importante parte del Brasil, una zona también de determinante significación de la Argentina y al Uruguay.

Esta gran cuenca hidrográfica, formada en especial, aunque no únicamente, por los ríos Paraguay, Paraná y Uruguay —que es una zona bajo la cual existe el Acuífero Guaraní, es una de las más grandes reservas de agua dulce del planeta—, exige una regulación jurídica del medio ambiente y una armonización del desarrollo conjunto que, sin perjuicio de reconocer y basarse en la soberanía de los Estados, encare internacionalmente la coordinación de las políticas ambientalistas y de los planes de desarrollo, garantizando la soberanía permanente sobre los recursos naturales, como base para el desarrollo económico, social y humano de todos los pueblos platenses.

²³ Audience Publique, jeudi 8 juin 2006, Compte Rendu, Cour International de Justice, p. 16; Cour Internationale de Justice, Compte Rendu, Audience Publique, vendredi 9 juin 2006, p. 37.

Este es el «camino»,²⁴ que superando atavismos del pasado y planteamientos actuales egoístas y perimidos, debería, en mi opinión personal, seguirse.

El ex presidente del Uruguay (1990-1995), doctor Luis Alberto Lacalle, ha podido afirmar, con razón, en el artículo que acabamos de citar, los siguientes conceptos:

El Río de la Plata, ese nudo de ríos que ata las corrientes del Paraná, el Paraguay, el Uruguay y el Tieté, es un símbolo de las relaciones entre los países platenses y puede sugerir un camino para desenredar el conflicto que aflige la región.

El conflicto por la construcción de las plantas de celulosa es regional. Lo es porque afecta los derechos de tránsito de varios países, lo es porque las acciones llevadas a cabo en la Argentina violan los tratados vigentes y lo es, sobre todo, porque han introducido en esta parte del mundo ingredientes de confrontación y tensión que nadie puede querer ni desear.

Las organizaciones del MERCOSUR y el Tratado de Hidrovía se superponen, se complementan. Por sobre ellas existen agencias como FONPLATA, creadas con el propósito de fomentar el desarrollo regional.

Apelando a esa realidad y a una correcta interpretación de las funciones de los tratados es que creemos que se puede dar una oportunidad a la esperanza en una salida del atolladero actual que no necesite de sentencias ni de laudos, solamente de una percepción constructiva de la realidad y una voluntad de los gobiernos de mirar más lejos.

Por encima de todos estos emprendimientos está el cuidado ambiental. Tema espinoso pero de posible abordaje toda vez que se le mire con serenidad y sentido práctico de lo posible.

La enorme cuenca sobre la que discurrimos concentra sus aguas en el Río de la Plata, verdadero vinal de centenares de industrias ribereñas. Hay que encarar el problema —en su totalidad— con sentido de urgencia.

Ninguna actividad, en ningún país, puede estar debajo de los mejores estándares posibles en el momento actual.

¿Por qué no dar vuelta el signo del conflicto y en lugar de dispersar y anular los esfuerzos en un contencioso, no conjugarlos? Un completo plan de desarrollo de los ríos es un camino posible.

Sólo a cuenta de mayor cantidad mencionamos los campos de actividad que esperan recursos e imaginación.

La navegación a pleno en la red hidrográfica mencionada, en ese Rin o ese Danubio que miramos todos los días, sin verlo realmente. Las inversiones portuarias similares a las de Palmira y Rosario que pueden generar polos de actividad de exportación e importación para los cinco países. La pesca y la acuicultura que agregarían técnicas mejores a la tan antigua actividad de los ribereños. El regadío, la multiplicación de las inversiones hidroeléctricas para dar energía a la región. El cuidado y vigilancia de los recursos naturales por su valor ético intrínseco pero como manera de conservar atracciones para el turismo y el recreo como la magnífica obra del Pantanal.

No es fácil pero no es imposible.

²⁴ LACALLE, Luis Alberto. «Un camino». *El País* [Montevideo]. 4 de junio de 2006.

Y el también ex presidente (1985-1990 y 1995-2000), doctor Julio María Sanguinetti, en un artículo periodístico, luego de enumerar los antecedentes de este asunto desde 1987, concluye diciendo:

En cualquier caso, el relato demuestra que se cumplió —por el Uruguay—, el deber de informar, que la tecnología proyectada es mundialmente aceptada, que Argentina aceptó la instalación de las plantas y que hasta elaboramos conjuntamente un plan para monitorear su funcionamiento. Desgraciadamente, la tolerada prepotencia piquetera lleva a que todo esto habrá de definirse en un tribunal internacional, testimonio de un fracaso político rotundo. Confiemos, deseemos y trabajemos para que, además, no se transforme en un conflicto con la Argentina que dañe nuestro comercio, nuestra disponibilidad de energía, nuestro turismo, nuestra navegación de ríos y canales y, lo que es casi peor que todo, deje enfrentados a dos pueblos que, como dijo Sáenz Peña, son una misma sociedad en dos Estados distintos.²⁵

XV

Ya hemos destacado la beneficiosa posibilidad de un acuerdo bilateral pacífico, directo y amigable de este diferendo mediante el diálogo y una negociación de buena fe.

Ahora, al reiterar este criterio, quiero agregar que, sin perjuicio de esta perspectiva positiva, estimo que el tema del medio ambiente y de su protección en la región debe de ser encarado por medio de tratados bilaterales entre Argentina y Brasil, Argentina y Paraguay, Argentina y Uruguay, como de Brasil con Paraguay y Uruguay. Pero además, debería ser objeto de una regulación multilateral en el MERCOSUR, así como en el marco de la cuenca del Plata y de la hidrovía.

Veamos brevemente estas distintas formas y escenarios diferentes.

Argentina tiene con Uruguay normas sobre protección y conservación del medio ambiente en los tratados de límites en el río de la Plata —tratado del 19 de noviembre de 1973— y en el río Uruguay —tratado del 7 de abril de 1961 y tratado del 26 de febrero de 1975, Estatuto del Río Uruguay—. Pero no uno o dos tratados bilaterales generales que cubran todos los aspectos del medio ambiente en los dos ríos limítrofes no solamente en lo referente a las aguas y al medio acuático.

Uruguay tiene con Brasil un excelente tratado bilateral al respecto, pero que cubre solo lo referente a la contaminación del espacio aéreo por emanaciones industriales.

Sería por tanto del caso modernizar y actualizar esta regulación bilateral —del Uruguay con Argentina y Brasil—, pero ampliándola y generalizándola, para que pueda

²⁵ SANGUINETTI, Julio María. «Los hechos son los hechos». *El País* [Montevideo]. 21 de mayo de 2006.

cubrir el control de todas las formas de contaminación ambiental y extenderse, además, a la protección de la biodiversidad.

Lo mismo puede decirse de lo que debería existir bilateralmente entre Argentina y Brasil, Argentina y Paraguay y Brasil y Paraguay, para referirnos solo a los cuatro miembros originarios del MERCOSUR. Con ello se cubriría el espacio geográfico de gran parte de la cuenca del Plata, para protegerlo ambientalmente.

Pero esta deseable red de tratados bilaterales sobre el medio ambiente no es de ninguna manera incompatible con tratados multilaterales en el MERCOSUR, entre los países parte —así como con Venezuela— que puedan llegar también a incluir a los actuales Estados asociados (Chile y Bolivia) y eventualmente al Perú, para proteger el medio ambiente y la biodiversidad en la región.

Por último, es posible encarar la inclusión como ampliación, por razón de materia del tratado sobre la hidrovía —que reúne a Argentina, Bolivia, Paraguay, Brasil y Uruguay y a la extensa red fluvial que converge directa o indirectamente en el río de la Plata, y que uniendo los puertos bolivianos, paraguayos, brasileños y argentinos llega a Nueva Palmira en el Uruguay—, de normas sobre medio ambiente y biodiversidad, para protegerlos colectivamente, como resultado de deberes y derechos de los Estados partes.

En la reciente Cumbre de los Jefes de Estado de los países miembros y asociados del MERCOSUR, en la cual también participó Cuba, como país invitado, el presidente del Uruguay, señor Tabaré Vázquez, expresó conceptos acordes con los que hemos expuesto.

XVI

De todo lo antes expresado, creo que debe concluirse, como reflexión final, que:

- El actual diferendo entre la Argentina y el Uruguay por la construcción de dos usinas de celulosa en territorio uruguayo, sobre el río Uruguay, ha mostrado y destacado la importancia determinante que el medio ambiente ha adquirido en las relaciones internacionales y en el Derecho Internacional.
- El haber llevado este diferendo a la Corte Internacional de Justicia ha permitido ya a la Corte, en su ordenanza del 13 de julio de 2006, profundizar en el análisis de las medidas cautelares —provisionales o conservatorias—, en relación con el medio ambiente, preservando y ahondando conceptos expuestos en su jurisprudencia anterior.

- La prosecución del proceso judicial, actualmente en curso, no impide la continuación del diálogo y la negociación para la solución abierta y amistosa, en beneficio del medio ambiente y el desarrollo, del diferendo existente.
- Este diferendo impulsa a pensar en la necesidad de encarar bilateral y multilateralmente, por medio de tratados, la cuestión ambiental en todos sus aspectos en la región, es decir en el espacio geográfico cubierto por el MERCOSUR, la cuenca del Río de la Plata y la hidrovía.