

LA NORMA FUNDAMENTAL A APLICAR EN EL CONFLICTO DE LAS PAPELERAS ENTRE LA REPÚBLICA ARGENTINA Y LA REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY: EL ESTATUTO DEL RÍO URUGUAY

Autor: Dr. Juan Carlos Hugo Pérsico

Subdirector del Instituto de Derecho Internacional Público del Colegio de Abogados de La Plata

Matricula: Tº XXXVII Fº 27 C.A.L.P.

Palabras clave: conflicto - papeleras - Estatuto del Río Uruguay

Sumario: I.- Introducción: A) Concepto de río internacional B) Concepto de río internacionalizado. II.- Principales cláusulas del Estatuto del Río Uruguay a considerar y aplicar en el conflicto desatado por la instalación de las papeleras pertenecientes a las empresas Botnia y ENCE en la ciudad de Fray Bentos (R.O.U). III.- Consideraciones finales.

I.- INTRODUCCIÓN

El objetivo de este trabajo es resaltar las principales cláusulas del Estatuto del Río Uruguay que, sin duda alguna, son de aplicación directa al conflicto entre la República Argentina y la República Oriental del Uruguay (R.O.U.) desatado con motivo de la instalación en la margen izquierda de dicho río a la altura de la ciudad uruguaya de Fray Bentos de dos plantas industriales de producción de celulosa pertenecientes a las empresas Botnia y ENCE respectivamente.

Previamente a ello, es conveniente hacer mención a dos conceptos establecidos desde hace mucho tiempo por la doctrina iusinternacionalista: el de “*río internacional*” y el de “*río internacionalizado*”.

A) Concepto de río internacional

Se puede definir como río internacional a aquel que *atraviesa o divide* los territorios de dos o más Estados¹. En el primer caso, es decir cuando atraviesa el territorio de más de un Estado, se lo denomina *río internacional de curso sucesivo*. En el segundo supuesto, o sea cuando separa los territorios de dos Estados se lo denomina *río internacional contiguo o de frontera*.

A modo de ejemplo, y tomando el caso del Río Uruguay, si atendemos a la situación de la República Oriental del Uruguay con relación a la República Federativa de Brasil dicho río es un *río internacional de curso sucesivo*, ya que nace en Brasil y baña costas uruguayas antes de desembocar en el Río de La Plata. Pero si consideramos el mismo caso, y observamos la situación de la República Oriental del Uruguay con respecto a la República Argentina, el Río Uruguay es un *río internacional contiguo o de frontera*, ya que en él se establece el límite entre ambos países desde la punta sudoeste de la isla Brasileira hasta el paralelo de Punta Gorda². Por tanto, tomando los dos supuestos apuntados se puede afirmar que el Río Uruguay desde su nacimiento hasta su desembocadura es un *río internacional de curso sucesivo* y también es un *río internacional contiguo o de frontera*³.

B) Concepto de río internacionalizado

Los principales ríos internacionales del mundo se encuentran también *internacionalizados*, porque se encuentran sometidos a tratados que establecen para ellos regímenes jurídicos particulares, por lo que no están regidos por el derecho internacional general sino por normas que se adoptan por la vía convencional para cada uno de ellos.

El Río Uruguay es un *río internacional internacionalizado*, en función que el régimen jurídico establecido para dicho río entre Argentina y Uruguay fue

¹ Dicha definición fue adoptada por el Congreso de Viena de 1815.

² De acuerdo al Tratado de Límites del 7 de Abril de 1961.

³ Al respecto también se señala que no sólo establece el límite entre Argentina y Uruguay, sino que también lo hace entre la Argentina y Brasil.

convenido a través de un instrumento jurídico internacional específico: el Estatuto del Río Uruguay, suscripto en el año mil novecientos setenta y cinco⁴, adquiriendo el carácter de “*lex specialis*” para las Partes del acuerdo.

II.- PRINCIPALES CLAUSULAS DEL ESTATUTO DEL RIO URUGUAY A CONSIDERAR Y APLICAR EN EL CONFLICTO DESATADO POR LA INSTALACION DE LAS PAPELERAS PERTENECIENTES A LAS EMPRESAS BOTNIA Y ENCE EN LA CIUDAD DE FRAY BENTOS (R.O.U)

El Estatuto del Río Uruguay fue suscripto en la ciudad de Salto (R.O.U.) por Alberto Juan Vignes, Ministro de Relaciones Exteriores y Culto de la República Argentina, y por Juan Carlos Blanco, Ministro de Relaciones Exteriores de la República Oriental del Uruguay, el día 26 de Febrero de 1975.

Dicho instrumento jurídico internacional bilateral fue firmado con el objeto de dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 7 del Tratado de Límites en el río Uruguay del año 1961 que disponía que la República Argentina y la República Oriental del Uruguay debían acordar en el futuro el Estatuto del uso del río, el que contemplaría materias tales como: a) la seguridad de la navegación, b) el régimen de pilotaje, c) el mantenimiento, dragado y balizamiento del río, d) la realización de relevamientos y estudios hidrográficos, e) disposiciones para la conservación de sus recursos vivos y f) disposiciones para evitar la contaminación de sus aguas.

El aludido Estatuto está dividido en diecisiete capítulos, conteniendo un total de sesenta y tres artículos, y su fin principal es establecer los mecanismos comunes necesarios para el óptimo y racional aprovechamiento del río Uruguay⁵.

⁴ Dicho Estatuto fue aprobado por la ley nacional N° 21.413.

⁵ De acuerdo a lo dispuesto por el artículo 1° del mencionado Estatuto.

Seguidamente, se hará alusión a los capítulos que contienen cláusulas que son de especial interés para considerar y aplicar en el conflicto de referencia.

El título de **Capítulo II** se denomina “**Navegación y Obras**”, y se extiende desde el artículo 7 hasta el 13. El **artículo 7** dispone que la Parte (Argentina o Uruguay) 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 llegare a una decisión al respecto, la Parte interesada deberá notificar el proyecto a la otra Parte a través de la misma Comisión.** En la notificación **deberán figurar los aspectos esenciales de la obra** y, si fuere el caso, **el modo de su operación y los demás datos técnicos que permitan a la Parte notificada hacer una evaluación del efecto probable que la obra ocasionará** a la navegación, al régimen del Río o **a la calidad de sus aguas.** El **artículo 8** establece que **la Parte notificada dispondrá de un plazo de ciento ochenta días para expedirse sobre el proyecto**, a partir del día en que su Delegación ante la Comisión haya recibido la notificación. En el caso de que la documentación mencionada en el artículo 7 fuere incompleta, la Parte notificada dispondrá de treinta días para hacérselo saber a la Parte que proyecte realizar la obra, por intermedio de la Comisión. El plazo de ciento ochenta días precedentemente señalado comenzará a correr a partir del día en que la Delegación de la Parte notificada haya recibido la documentación completa. **Este plazo podrá ser prorrogado prudencialmente por la Comisión si la complejidad del proyecto así lo requiriere.** El **artículo 9** estipula que **si la Parte notificada no opusiere objeciones o no contestare** dentro del plazo establecido en el artículo 8, **la otra Parte podrá realizar o autorizar la realización de la obra proyectada.** De acuerdo a lo dispuesto en el **artículo 10** **la Parte notificada tendrá derecho a inspeccionar las obras** que se estén ejecutando para comprobar si se ajustan al proyecto presentado. Por su parte, el **artículo 11** dispone que **si la Parte notificada llegare a la**

conclusión de que la ejecución de la obra o el programa de operación puede producir perjuicio sensible a la navegación, al régimen del Río o a la calidad de sus aguas, lo comunicará a la otra Parte por intermedio de la Comisión dentro del plazo de ciento ochenta días fijado en el artículo 8. La comunicación deberá precisar cuáles aspectos de la obra o del programa de operación podrán causar un perjuicio sensible a la navegación, al régimen del Río o a la calidad de sus aguas, las razones técnicas que permitan llegar a esa conclusión y las modificaciones que sugiera al proyecto o programa de operación. El artículo 12 establece que si las Partes no llegaren a un acuerdo, dentro de los ciento ochenta días contados a partir de la comunicación a que se refiere el artículo 11, se observará el procedimiento indicado en el Capítulo XV (Solución judicial de controversias). Por último el artículo 13 preceptúa que las normas establecidas en los artículos 7 a 12 se aplicarán a todas las obras a que se refiere el artículo 7, sean nacionales o binacionales, que cualquiera de las Partes proyecte realizar, dentro de su jurisdicción, en el Río Uruguay fuera del tramo definido como Río y en las respectivas áreas de influencia de ambos tramos.

El título del **Capítulo VII** se llama “**Aprovechamiento de las aguas**”, y se extiende desde el artículo 27 al 29. El **artículo 27** establece que **el derecho de cada Parte de aprovechar las aguas del Río**, dentro de su jurisdicción, para **finés** domésticos, sanitarios, **industriales** y agrícolas, **se ejercerá sin perjuicio de la aplicación del procedimiento previsto en los artículos 7 a 12 cuando el aprovechamiento sea de entidad suficiente para afectar el régimen del Río o la calidad de sus aguas.** Por su parte, el **artículo 28** estipula que **las Partes suministrarán a la Comisión, semestralmente, una relación detallada de los aprovechamientos que emprendan o autoricen en las zonas del Río sometidas a sus respectivas jurisdicciones, a los efectos de que ésta controle si las mismas, en su conjunto, producen perjuicio sensible.** Finalmente el **artículo 29** dice que **lo dispuesto en el artículo 13 se aplicará a todo aprovechamiento que sea de entidad suficiente para afectar el régimen del Río o la calidad de sus aguas.**

El título del **Capítulo X** se denomina “**Contaminación**”, y se extiende desde el artículo 40 al 43. El **artículo 40** define el concepto de **contaminación** al disponer que a los efectos del presente Estatuto se entiende por contaminación **la introducción directa o indirecta, por el hombre, en el medio acuático, de sustancias o energía de las que resulten efectos nocivos**. El **artículo 41** establece que sin perjuicio de las funciones asignadas a la Comisión en la materia, **las Partes se obligan a: a) Proteger y preservar el medio acuático y, en particular, prevenir su contaminación, dictando las normas y adoptando las medidas apropiadas**, de conformidad con los convenios internacionales aplicables y con adecuación, en lo pertinente, a las pautas y recomendaciones de los organismos técnicos internacionales, b) **No disminuir en sus respectivos ordenamientos jurídicos: 1) Las exigencias técnicas en vigor para prevenir la contaminación de las aguas, y 2) La severidad de las sanciones** establecidas para los casos de infracción, y c) **Informarse recíprocamente sobre toda norma que prevean dictar con relación a la contaminación de las aguas**, con vistas a establecer normas equivalentes en sus respectivos ordenamientos jurídicos. El **artículo 42** dispone que **cada Parte será responsable, frente a la otra, por los daños inferidos como consecuencia de la contaminación causada por sus propias actividades o por las que en su territorio realicen personas físicas o jurídicas**. Por último el **artículo 43** dispone que **la jurisdicción de cada Parte respecto de toda infracción cometida en materia de contaminación, se ejercerá sin perjuicio de los derechos de la otra Parte a resarcirse de los daños que haya sufrido**, a su vez, como consecuencia de la misma infracción. **A esos efectos, las Partes se prestarán mutua cooperación.**

El título del **Capítulo XIII** lleva por nombre “**Comisión Administradora**” y va desde el artículo 49 al 57. El **artículo 49** dice que las Partes crean una **Comisión Administradora del Río Uruguay, compuesta de igual número de delegados por cada una de ellas**. El **artículo 50** establece que la **Comisión gozará de personalidad jurídica para el cumplimiento de su cometido** y que las Partes le asignarán los recursos necesarios y todos los elementos y facilidades indispensables para su funcionamiento. El **artículo 51** dispone que la **Comisión tendrá su sede en la ciudad de Paysandú,**

República Oriental del Uruguay, pero podrá reunirse en los territorios de ambas Partes. El **artículo 52** preceptúa que la **Comisión podrá constituir los órganos subsidiarios que estime necesarios**. Funcionará en forma permanente y tendrá su correspondiente Secretaría. El **artículo 53** refiere que **las Partes acordarán**, por medio de canje de notas, **el Estatuto de la Comisión**. Esta dictará su reglamento interno. El **artículo 54** dice que la **Comisión celebrará** oportunamente, con ambas Partes, **los acuerdos conducentes a precisar los privilegios e inmunidades de los miembros y personal de la misma**, reconocidos por la práctica internacional. El **artículo 55** dispone que para la adopción de las decisiones de la Comisión **cada Delegación tendrá un voto**. El **artículo 56** precisa que la **Comisión desempeñará las siguientes funciones**: a) **Dictar**, entre otras, **las normas reglamentarias sobre**: 1) Seguridad de la navegación en el Río y uso del Canal Principal; 2) **Conservación y preservación de los recursos vivos**; 3) Practicaje; 4) **Prevención de la contaminación**; 5) Tendido de tuberías y cables subfluviales o aéreos, b) Coordinar la realización conjunta de estudios e investigaciones de carácter científico, especialmente los relativos al levantamiento integral del Río, c) Establecer, cuando corresponda, los volúmenes máximos de pesca por especies y ajustarlos periódicamente, d) Coordinar entre las autoridades competentes de las Partes la acción en materia de prevención y represión de ilícitos, e) Coordinar la adopción de planes, manuales, terminología y sistemas de comunicación comunes en materia de búsqueda y rescate, f) Establecer el procedimiento a seguir y la información a suministrar en los casos en que las unidades de una Parte, que participen en operaciones de búsqueda y rescate, ingresen al territorio de la otra o salgan de él, g) Determinar las formalidades a cumplir en los casos en que deba ser introducido transitoriamente, en territorio de la otra Parte, material para la ejecución de operaciones de búsqueda y rescate, h) Coordinar las ayudas a la navegación, balizamiento y dragado, i) Establecer el régimen jurídico-administrativo de las obras e instalaciones binacionales que se realicen y ejercer la administración de las mismas, j) Publicar y actualizar la Carta Oficial del Río, con su traza de límites, en coordinación con la Comisión creada por el Protocolo, k) **Transmitir** en forma expedita, **a las Partes, las comunicaciones, consultas, informaciones y notificaciones que se**

efectúen de conformidad con el Estatuto, l) Cumplir las otras funciones que le han sido asignadas por el Estatuto y aquellas que las Partes convengan en otorgarle por medio de canje de notas u otras formas de acuerdo. Para finalizar, el artículo 57 establece que la Comisión informará periódicamente a los Gobiernos de las Partes sobre el desarrollo de sus actividades.

El Capítulo XIV trata sobre el “**Procedimiento Conciliatorio**” y comprende los artículos 58 y 59. El artículo 58 estipula que **toda controversia que se suscitare entre las Partes con relación al Río será considerada por la Comisión**, a propuesta de cualquiera de ellas. Por su parte el artículo 59 dice que **si en el término de ciento veinte días la Comisión no lograre llegar a un acuerdo**, lo notificará a ambas Partes, las que **procurarán solucionar la cuestión por negociaciones directas.**

Finalmente, el Capítulo XV se refiere a la “**Solución Judicial de controversias**”, la que es tratada en el artículo 60, el que establece que **toda controversia acerca de la interpretación o aplicación del Tratado y del Estatuto que no pudiere solucionarse por negociaciones directas, podrá ser sometida**, por cualquiera de las Partes, **a la Corte Internacional de Justicia**. En los casos a que se refieren los artículos 58 y 59, cualquiera de las Partes podrá someter toda controversia sobre la interpretación o aplicación del Tratado y del Estatuto a la Corte Internacional de Justicia, **cuando dicha controversia no hubiere podido solucionarse dentro de los ciento ochenta días siguientes a la notificación aludida en el artículo 59.**

III.- CONSIDERACIONES FINALES

Como se observa, el Estatuto del Río Uruguay contiene diversas cláusulas que contemplan el cuidado medioambiental, siendo uno de los primeros tratados internacionales que contienen este tipo de previsiones⁶, ciertamente debido a la influencia que por esos años ejercían con vigor en todo

⁶ Siguiendo la tendencia que se iniciara en la Región con el “Tratado del Río de La Plata y su Frente Marítimo” suscripto entre Argentina y Uruguay en el año 1973.

el mundo los principios adoptados en materia de medio ambiente en la Conferencia de Estocolmo⁷.

Por otra parte, cabe destacar que la República Argentina y la República Oriental del Uruguay (junto con la República Federativa del Brasil y la República del Paraguay) suscribieron el día 21 de Junio del año 2001 el Acuerdo Marco sobre Medio Ambiente del MERCOSUR, siendo su objeto el desarrollo sustentable y la protección del medio ambiente mediante la articulación de las dimensiones económicas, sociales y ambientales, contribuyendo a una mejor calidad del ambiente y de la vida de población⁸. Además, dicho instrumento jurídico internacional en su artículo 5 estipula que los Estados Partes cooperarán en el cumplimiento de los acuerdos internacionales que contemplen materia ambiental de los cuales sean partes, debiéndose aplicar sin duda esta disposición al Estatuto del Río Uruguay.

También, el aludido Acuerdo Marco en su artículo 8 establece que las controversias que surgieran entre los Estados Partes respecto de la aplicación, interpretación o incumplimiento de las disposiciones contempladas en el mismo serán resueltas por medio del sistema de solución de controversias vigente en el MERCOSUR⁹. Por tanto, en el conflicto entre la República Argentina y la República Oriental del Uruguay por las plantas papeleras ubicadas en la margen izquierda del río Uruguay, si fracasaran los medios políticos y se tuviera que llegar a una solución a través de medios jurisdiccionales, ¿cuál sería el Tribunal competente para actuar? Claramente, al respecto se puede afirmar que, como ya se ha dicho, el río Uruguay es un *río internacional internacionalizado*, en función que el régimen jurídico establecido para dicho río entre Argentina y Uruguay fue acordado a través de un instrumento jurídico internacional específico, que es el Estatuto del Río Uruguay, habiendo adquirido el mismo el carácter de "*ley especial*" para las Partes, por lo que habrá que tener en cuenta lo dispuesto por el artículo 60 del referido Estatuto: la competencia corresponde a la Corte Internacional de Justicia, la que ha sido

⁷ Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano celebrada en el año 1972.

⁸ Según lo dispuesto por el artículo 4 del mismo.

⁹ Anteriormente regido por el Protocolo de Brasilia y en la actualidad por el Protocolo de Olivos.

contemplada y prevista “a priori” por los dos países antes del surgimiento del diferendo.

Adicionalmente, dada la naturaleza del diferendo que es medioambiental, también se debe merituar que los diez laudos arbitrales dados hasta el presente por los Tribunales Arbitrales “ad hoc” del MERCOSUR han sido todos para resolver conflictos de índole comercial¹⁰, y que la Corte Internacional de Justicia cuenta con una Sala especializada que se ocupa de resolver conflictos sobre medio ambiente¹¹.

Tal vez para un futuro cercano, y con la intención de que los conflictos suscitados en el interior del bloque regional sean resueltos dentro del mismo, los países miembros del MERCOSUR deberían considerar la creación y puesta en funcionamiento de un “*Tribunal Medioambiental del MERCOSUR*”, teniendo en consideración la gran riqueza en recursos naturales con que cuentan los países que lo componen, y en especial que afortunadamente son poseedores del gran recurso crítico a nivel mundial del siglo XXI, que merece especial atención, cuidado y resguardo: el agua dulce.

¹⁰ Los diez laudos arbitrales lo fueron sobre: 1) medidas restrictivas al comercio recíproco, 2) subsidios a la producción y exportación de carne de cerdo, 3) aplicación de medidas de salvaguardia sobre productos textiles, 4) aplicación de medidas antidumping contra la exportación de pollos enteros, 5) restricciones de acceso al mercado de bicicletas, 6) prohibición de importación de neumáticos remoldeados, 7) obstáculos al ingreso de productos fitosanitarios, 8) aplicación de un impuesto específico interno a la comercialización de cigarrillos, 9) incompatibilidad del régimen de estímulo a la industrialización de la lana, y 10) medidas discriminatorias y restrictivas al comercio del tabaco y sus productos derivados.

¹¹ Fue creada en el año 1993.